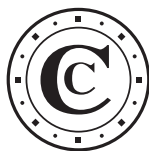


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2018

Tome I
Les observations

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Reproduit d'après documents fournis.

© DILA - Paris, 2018
ISBN : 978-2-11-145608-2

Sommaire

Délibéré	7
Formations et rapporteurs	11
Introduction.....	17
Chapitre I Les finances publiques	21
1 <i>La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2018)</i>	23
Réponses.....	59
2 <i>Les remises et transactions en matière fiscale : une égalité de traitement et une transparence à mieux assurer</i>	63
Réponses.....	89
3 <i>La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques</i>	93
Réponses.....	115
Chapitre II Les politiques publiques	143
1 <i>Amplifier la modernisation numérique de l'État.....</i>	145
Réponse	165
2 <i>Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante.....</i>	171
Réponse	197
3 <i>La politique vaccinale : un enjeu de santé publique, une confiance à conforter.....</i>	205
Réponses.....	237
4 <i>Les compteurs communicants Linky : tirer pour les consommateurs tous les bénéfices d'un investissement coûteux</i>	243
Réponses.....	269
Chapitre III La gestion immobilière publique.....	289
1 <i>Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement : une fonctionnalité améliorée au prix de surcoûts évitables.....</i>	291
Réponse	309

2	<i>Le projet « Balard » : une réussite opérationnelle, un pilotage à renforcer</i>	315
	Réponses.....	335
3	<i>L'École nationale supérieure maritime : un avenir à clarifier</i>	343
	Réponses.....	365
4	<i>Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte.....</i>	387
	Réponses.....	409
	Chapitre IV Les territoires.....	439
1	<i>L'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris : une nouvelle stratégie pour de nouveaux enjeux.....</i>	441
	Réponses.....	463
2	<i>Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète</i>	497
	Réponses.....	519
3	<i>Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle région Occitanie.....</i>	547
	Réponses.....	569
4	<i>L'hôpital de Longué-Jumelles : un établissement en survie artificielle</i>	587
	Réponses.....	603

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 2018.

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 ont été réalisés en 2017 par l'une des sept chambres de 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 2018*.

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. Briet, Vachia, Paul, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin et Mme de Kersauson, présidents de chambre, Mme Froment-Meurice, M. Durrleman, Mme Ratte, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Racine, Cazanave, Pannier, Cazala, Andréani, Mme Morell, MM. Rameix, Perrot, Mme Françoise Saliou, MM. Barbé, Tournier, Mme Darragon, MM. Courtois, Vivet, Diricq, Lefebvre, Charpy, Maistre, Martin, Ténier, Mme Podeur, MM. de Gaulle, Guibert, Mme Monique Saliou, MM. Uguen, Guaino, Le Roy, Guédon, Zerah, Le Méné, Thornary, Urgan, Sépulchre, Mmes Bouygar, Malgorn, MM. Clément, Le Mer, Terrien, Laboureux, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Delaporte, Rabaté, de La Guéronnière, Brunner, Albertini, Guillot, Duwoye, Aulin, Potton, Mme Périn, MM. Ortiz, Miller, Mmes Casas, Dujols, MM. Chatelain, Basset, Soubeyran, Mmes Faugère, Périgord, MM. Belluteau, Appia, Allain, Mme Fontaine, MM. Homé, de Combles de Nayves, Samaran, Dubois, Thévenon, Tersen, Mmes Toraille, Girardin, Hamayon, Mondoloni, MM. Bouvard, Angermann, Mme Riou-Canals, M. Monti, Mme Thibault, MM. Sciacaluga, Girardi, Mme de Mazières, MM. Carcagno, Vallet, conseillers maîtres, MM. Galliard de Lavernée, Joubert, Mme Revel, MM. Corbin de Mangoux, Jau, Cordet, Rol-Tanguy, Debonne, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

en son rapport, M. Paul, rapporteur général, assisté, selon les textes examinés, de M. Cazala, Mme Morell, M. Perrot, Mme Françoise Saliou, MM. Barbé, Tournier, Courtois, Diricq, Charpy, Mme Dos Reis, MM. Clément, Terrien, Laboureix, Delaporte, Albertini, Mmes Casas, Dujols, Faugère, MM. Samaran, Dubois, Tersen, Monti, Mme Dokhelar, MM. Saib, Carcagno, conseillers maîtres, M. Corbin de Mangoux, conseiller maître en service extraordinaire, M. Pezziardi, conseiller référendaire, président de chambre régionale des comptes, Mme Régis, MM. Colin de Verdière, Herbin, Bourquard, Degron, Mmes Gaspari, Solignac, Mac Namara, M. Lancar, conseillers référendaires, M. Duguépéroux, président de section de chambre régionale des comptes, MM. Catinaud, Renou, premiers conseillers de chambres régionales des comptes, MM. Bontemps, Saint-Etienne, auditeurs, MM. Bailly, Simoes, conseillers de chambres régionales des comptes, Mmes Campagnolo, Clamadieu, Duchêne, Duhamel-Fouet, MM. Kersauze, Marrou, rapporteurs extérieurs ;

- 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 :

Première partie – Les finances publiques

- M. Morin, Président de chambre, sur *La situation d'ensemble des finances publiques*.

Deuxième partie – Les politiques publiques

- Mme Malgorn, conseillère maître sur *Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante*.
- M. Vallet, conseiller maître, sur *La politique vaccinale : un enjeu de santé publique, une confiance à conforter ;*
- M. de Combles de Nayves, conseiller maître, sur *Les compteurs communicants Linky : tirer pour les consommateurs tous les bénéfices d'un investissement coûteux*.

Troisième partie – La gestion immobilière publique

- M. Rol-Tanguy, conseiller maître en service extraordinaire, sur *Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement : une fonctionnalité améliorée au prix des surcoûts évitables* ;
- MM. Perrot, conseiller maître, Rol-Tanguy, conseiller maître en service extraordinaire, sur *L'école nationale supérieure maritime : un avenir à clarifier*.

Quatrième partie – Les territoires

- M. Courtois, conseiller maître, sur *L'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris : une nouvelle stratégie pour de nouveaux enjeux*.
- M. Guillot, conseiller maître, sur *Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète*.

Tome II – Le suivi des recommandations

Chapitre IV – La Cour insiste

- M. Vallet, conseiller maître, sur *Les services publics numériques en santé : des avancées à simplifier, une cohérence à organiser*.

Chapitre V – La Cour alerte

- M. Rameix, conseiller maître, sur *Les aides à la presse écrite : des choix nécessaires* ;
- M. Guillot, conseiller maître, sur *L'état et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général*.

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

Fait à la Cour, le 23 janvier 2018.

Formations et rapporteurs

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

- Les sept chambres de la Cour des comptes, présidées par MM. Durrleman, Briet, Vachia, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin et Mme de Kersauson, présidents de chambre ;
- les chambres régionales des comptes :
 - Auvergne-Rhône-Alpes, présidée par Mme Dokhélar ;
 - Île-de-France, présidée par M. Terrien ;
 - Occitanie, présidée par M. Pezziardi ;
 - Pays de la Loire, présidée par M. Monti ;
- 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, Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, 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	
Chapitre I – Les finances publiques	
1. La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2018)	Rapporteurs : Éric Dubois, conseiller maître, Vianney Bourquard, conseiller référendaire Contre-rapporteur : Christian Charpy, conseiller maître, président de section
2. Les remises et transactions en matière fiscale : une égalité de traitement et une transparence à mieux assurer	Rapporteurs : Benjamin Lancar, conseiller référendaire, Rafaele Clamadieu, rapporteure extérieure Contre-rapporteur : Daniel-Georges Courtois, conseiller maître
3. La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques	Rapporteurs : Jean-Paul Albertini, conseiller maître, Benjamin Lancar, conseiller référendaire Contre-rapporteure : Hélène Morell, conseillère maître

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

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*. Statutairement, les présidents et vice-présidents appartiennent au corps des magistrats de la Cour des comptes.

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 Les rapporteurs ont contribué au présent rapport en effectuant les contrôles, les enquêtes et les évaluations sur lesquels la Cour a fondé ses observations et recommandations d'une part et; 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.

Chapitre II – Les politiques publiques	
1. Amplifier la modernisation numérique de l'État	Rapporteuse : Esther Mac Namara, conseillère référendaire Contre-rapporteur : Gérard Ganser, conseiller maître
2. Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante	Rapporteurs : Marie-Aimée Gaspari, conseillère référendaire, Bertrand Saint-Etienne, auditeur Contre-rapporteuse : Mireille Faugère, conseillère maître
3. La politique vaccinale : un enjeu de santé publique, une confiance à conforter	Rapporteurs : Ali Saib, conseiller maître, Marie-Laure Berbach, conseillère référendaire, Arnaud Bontemps, auditeur, Pierre Kersauze, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : Noël Diricq, conseiller maître, président de section
4. Les compteurs communicants Linky : tirer pour les consommateurs tous les bénéfices d'un investissement coûteux	Rapporteurs : Christophe Colin de Verdière, conseiller référendaire Contre-rapporteur : Olivier Delaporte, conseiller maître
Chapitre III : La gestion immobilière publique	
1. Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement : une fonctionnalité améliorée au prix de surcoûts évitables	Rapporteurs : Virginie Duhamel-Fouet, Arnauld Marrou, rapporteurs extérieurs Contre-rapporteur : Jean-Yves Perrot, conseiller maître
2. Le projet « Balard » : une réussite opérationnelle, un pilotage à renforcer	Rapporteurs : Xavier Lafon, conseiller référendaire, Loïc Batel, rapporteur extérieur Contre-rapporteuse : Françoise Saliou, conseillère maître
3. L'École nationale supérieure maritime : un avenir à clarifier	Rapporteuses : Chantal Campagnolo, Raphaëlle Goddet, rapporteuses extérieures Contre-rapporteur : François-Roger Cazala, conseiller maître, président de section
4. Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte	Rapporteurs : Muriel Solignac, conseillère référendaire, Jérôme Dietenhofer, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : Michel Clément, conseiller maître, président de section

Chapitre IV : Les territoires	
1. L'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris : une nouvelle stratégie pour de nouveaux enjeux	Président : Gérard Terrien, président de chambre régionale des comptes Rapporteuse : Carole Pelletier, première conseillère de chambre régionale des comptes
2. Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète	Président : Gérard Terrien, président de chambre régionale des comptes Rapporteurs : Laurent Catinaud, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Sébastien Simoes, conseiller de chambre régionale des comptes Contre-rapporteur : Frédéric Advielle, président de chambre régionale des comptes
3. Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle région Occitanie	Président : André Pezziardi, président de chambre régionale des comptes Rapporteurs : Hélène Motuel-Fabre, présidente de section de chambre régionale des comptes, Xavier Bailly, conseiller de chambre régionale des comptes
4. L'hôpital de Longué-Jumelles : un établissement en survie artificielle	Président : François Monti, président de chambre régionale des comptes Rapporteur : Nicolas Renou, premier conseiller de chambre régionale des comptes
TOME II	
Chapitre I – Le suivi des recommandations de la Cour en 2017	
Chapitre II – Le suivi des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes	
Chapitre III : La Cour constate des progrès	
1. Les aides pour l'électrification rurale : un instrument de péréquation efficace, qui doit s'adapter à de nouveaux besoins	Rapporteuses : Dominique Dujols, conseillère maître, Sandrine Duchêne, rapporteure extérieure Contre-rapporteuse : Marie-Hélène Dos Reis, conseillère maître
2. La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie : des missions mieux assurées, des progrès à poursuivre	Rapporteuses : Nathalie Casas, Christian Carcagno, conseillers maîtres, Caroline Régis, conseillère référendaire Contre-rapporteur : Dominique Antoine, conseiller maître, président de section

Chapitre IV : La Cour insiste	
1. La mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur l'objectif d'insertion professionnelle	Rapporteurs : Emilie Barreau, auditrice, Matthieu Garrigue-Guyonnaud, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : Erard Corbin de Mangoux, conseiller maître en service extraordinaire
2. La gestion des amendes de circulation : une dématérialisation achevée, des insuffisances à surmonter	Rapporteuses : Mireille Faugère, conseillère maître, Christine Bronnec, rapporteure extérieure Contre-rapporteur : Yves Rolland, conseiller maître, président de section
3. Le service civique : une montée en charge réussie, un dispositif mal financé aux effets mal connus	Rapporteurs : Sylvie Vergnet, conseillère maître, Grégoire Herbin, conseiller référendaire Contre-rapporteur : André Barbé, conseiller maître, président de section
4. Les services publics numériques en santé : des avancées à amplifier, une cohérence à organiser	Rapporteurs : Maud Child, conseillère maître, Arnaud Bontemps, auditeur, Philippe Bellosta, expert Contre-rapporteur : Noël Diricq, conseiller maître, président de section
5. La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : une politique à relancer	Rapporteur : Daniel Vasseur, conseiller référendaire Contre-rapporteur : Jean-Pierre Laboureux, conseiller maître, président de section
6. La dette des hôpitaux : des améliorations fragiles, une vigilance à maintenir	Rapporteurs : Sébastien Gallée, conseiller référendaire Contre-rapporteur : Noël Diricq, conseiller maître, président de section
7. Les missions fiscales de la douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre	Rapporteurs : Alain Levionnois, conseiller maître, Robin Degron, conseiller référendaire Contre-rapporteur : Jean-Christophe Chouvet, conseiller maître
Chapitre V : La Cour alerte	
1. Les aides à la presse écrite : des choix nécessaires	Rapporteur : Pascal Samaran, conseiller maître, Contre-rapporteur : Jacques Tournier, conseiller maître, président de section
2. L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général	Rapporteurs : Denis Tersen, conseiller maître, Guillaume Tiniot, rapporteur extérieur

	Contre-rapporteur : André Barbé, conseiller maître, président de section
3. Les stations de ski des Alpes du nord face au réchauffement climatique : une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement	Présidente : Marie-Christine Dokhélar, présidente de chambre régionale des comptes Rapporteurs : Yves Roquelet, Guy Duguépéroux présidents 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 du droit, pour les 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 », conformément aux articles 14 et 15 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 2017 a ainsi été fixé par arrêté du Premier président du 19 décembre 2016, et modifié à plusieurs reprises en 2017 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 le plus large champ de l'action publique. Il met en exergue des défaillances de gestion (l'hôpital de Longué-Jumelles par exemple), mais également des progrès (les aides pour l'électrification rurale, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie). Plusieurs exemples permettent de souligner les risques qui menacent l'efficacité de l'action publique : des projets, parfois ambitieux, n'ont pas encore atteint leurs objectifs pour des raisons variées (Linky), des réformes, en cours de mise en œuvre, nécessitent d'être poursuivies plus résolument (les services publics numériques par exemple). Dans tous les cas, la Cour s'attache, par ses recommandations, à fournir des pistes d'amélioration pour maîtriser ces risques et pour plus d'efficacité et d'efficience.

La sélection opérée cette année reflète à la fois les priorités de contrôle retenues par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes pour 2017 et les principaux constats qu'elles en ont tirés, ainsi que le souci d'éclairer la diversité des politiques et de la gestion publiques.

*

**

La structure du rapport public de 2018 est rénovée par rapport aux précédentes éditions. Le rapport se divise en trois tomes.

Son tome I rend compte des observations et recommandations tirées des contrôles, enquêtes et évaluations réalisés en 2017, 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 ».

Le premier chapitre est consacré aux finances publiques et présente notamment 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 2017.

Le deuxième chapitre fournit quatre illustrations de politiques publiques, dans quatre champs de l'action publique : numérique, sécurité, santé et énergie.

Le troisième chapitre, consacré à la gestion immobilière publique, fournit des exemples de gestion de projets de regroupement de services ministériels, d'une part, et d'établissements d'enseignement supérieur, d'autre part.

Enfin, le dernier chapitre évoque les territoires sous les deux angles de leur valorisation et des offres de service public.

Le tome II du rapport est d'abord consacré aux suites des contrôles, à travers un bilan du suivi des recommandations de la Cour en 2017, en application de l'article L. 143-9 du code des juridictions financières. Le suivi des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes fait également l'objet pour la première fois d'un chapitre au rapport public annuel, en application du même article du code des juridictions financières tel qu'il résulte de la loi NOTRÉ. Ces deux bilans précèdent douze 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 deuxième, « 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.

Le tome III 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. La récente réforme du code des juridictions financières a amené ici des modifications substantielles.

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 deuxième 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 2017.

Enfin, une annexe offre au public un récapitulatif des données d'activité des chambres régionales et territoriales des comptes.

Chapitre I

Les finances publiques

1. La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2018)
2. Les remises et transactions en matière fiscale : une égalité de traitement et une transparence à mieux assurer
3. La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques

1

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2018)

PRÉSENTATION

Selon les dernières prévisions du Gouvernement, le déficit public devrait passer sous le seuil des 3 points de PIB en 2017, à 2,9 points de PIB. Il baisserait de 0,5 point de PIB par rapport à 2016. Il serait supérieur à l'objectif fixé en loi de finances pour 2017 (2,7 points de PIB), en raison notamment de la sous-estimation des dépenses qu'avait relevée la Cour dans son audit de juin 2017. Il serait inférieur à l'estimation, à politique inchangée, de l'audit (3,2 points de PIB), grâce aux mesures de freinage de la dépense prises à l'été, à des économies imprévues sur la charge d'intérêts et le prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne et, surtout, à d'importantes plus-values de recettes.

Pour 2018, le Gouvernement prévoit un déficit de 2,8 points de PIB, en réduction très limitée par rapport à 2017. Le déficit structurel, qui corrige le déficit effectif de l'impact de la conjoncture, de nouveau favorable, et de celui, exceptionnel, des remboursements de la taxe à 3 % sur les dividendes, à la suite de son annulation par le Conseil constitutionnel, ne s'améliorerait également que de 0,1 point de PIB. La dette publique rapportée au PIB continuerait d'augmenter, à rebours de celle de l'ensemble des autres membres de la zone euro.

Après une présentation de la situation des finances publiques en 2017 et des risques, pour certains d'une nature inhabituelle, qui entourent encore cette prévision (I), la Cour examine la prévision pour 2018 et les aléas qui l'affectent en matière de recettes comme de dépenses (II). Elle analyse ensuite la trajectoire de finances publiques tracée pour les années 2018 à 2022 dans la loi de programmation des finances publiques, en examinant plus particulièrement les hypothèses de croissance et de solde

structurel, l'objectif d'évolution de la dépense et le partage des soldes entre grandes catégories d'administrations publiques (III).

Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles au 23 janvier 2018.

I - En 2017, un retour possible du déficit public en dessous de trois points de PIB, grâce à des plus-values importantes de recettes

Les déficits publics effectif et structurel de la France se seraient réduits en 2017, grâce notamment à d'importantes plus-values de recettes (A). Mais ils restent élevés, en particulier comparés aux autres pays de la zone euro (B).

A - L'évolution spontanée des recettes à l'origine d'une amélioration sensible du solde public prévisionnel

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoyait un déficit de 2,7 points de PIB, objectif révisé à 2,8 points de PIB dans le programme de stabilité transmis par la France à la Commission européenne en avril 2017. Sur la base des éléments dont elle disposait en juin dernier, la Cour avait estimé que, sans mesures de redressement, le déficit public risquait de s'élever à 3,2 points de PIB. Selon la dernière prévision du Gouvernement, le déficit public pourrait finalement s'établir à 2,9 points de PIB, sous l'effet principalement de rentrées fiscales nettement meilleures que prévu jusqu'en juin.

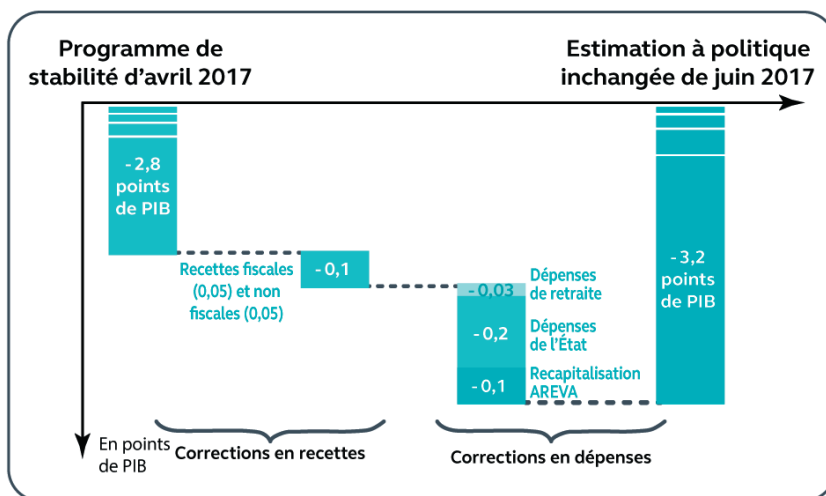
1 - L'audit des finances publiques avait relevé une nette sous-estimation des dépenses publiques

L'audit réalisé par la Cour en juin 2017 avait mis en évidence plusieurs éléments d'insincérité dans l'élaboration du projet de loi de finances pour 2017, puis du programme de stabilité d'avril 2017. Il avait conduit à estimer que, sur la base des prévisions économiques disponibles

en juin 2017 et, à politique inchangée, le déficit pourrait atteindre 3,2 points de PIB contre 2,8 points de PIB selon la prévision du programme de stabilité (graphique 1), en raison d'une légère surestimation des recettes et d'une forte sous-estimation des dépenses.

L'audit reprenait les hypothèses macroéconomiques du programme de stabilité, et en particulier la prévision de croissance de l'activité de 1,5 % pour 2017. Celle-ci avait en effet été jugée « plausible » dans l'avis du Haut conseil des finances publiques d'avril 2017⁴ – alors même que les prévisions de la plupart des économistes étaient alors inférieures à celle présentée par le Gouvernement⁵.

**Graphique n° 1 : estimation du déficit public en juin 2017
(en points de PIB)**



Source : Cour des comptes (audit des finances publiques de juin 2017)

⁴ Avis n° HCFP-2017-1 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2017 à 2020, du 11 avril 2017.

⁵ Le « *Consensus Forecasts* », une publication de la société *Consensus Economics* qui collecte tous les mois les prévisions macroéconomiques des principaux services d'études économiques français, affichait en mars 2017 un taux de croissance de l'activité de 1,3 % en moyenne pour la France.

La Cour avait également considéré que l'hypothèse d'élasticité⁶ des prélèvements obligatoires à la croissance qui ressortait du programme de stabilité était pertinente au regard des informations disponibles au printemps.

Elle avait en revanche estimé que les recettes issues du service de traitement des données rectificatives (STDR) et les recettes non fiscales étaient surestimées de 0,1 point de PIB au total.

Les prévisions de dépenses publiques concentraient les principaux risques. La Cour estimait les dépassements attendus par rapport au programme de stabilité sur les dépenses entre 6 et 7 Md€, soit environ 0,3 point de PIB, portant principalement sur les dépenses de l'État.

Ces dépassements sur les dépenses de l'État concernaient en premier lieu les crédits des ministères, à hauteur de 4,8 Md€ en hypothèse médiane, soit un dépassement de 3,1 Md€ par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (LFI), la cible de dépenses inscrite dans le programme de stabilité ayant été abaissée de 1,7 Md€ par rapport à la loi de finances initiale. Par ailleurs, elle relevait que des économies sur la charge d'intérêts et le prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne étaient prévisibles, pour 1,2 Md€ au total.

Ensuite, alors que la recapitalisation d'AREVA avait été supposée totalement neutre sur le montant des dépenses en comptabilité nationale dans le programme de stabilité, la Cour estimait qu'elle risquait de dégrader le déficit public à hauteur de 2,3 Md€. En effet, la recapitalisation de l'entreprise AREVA SA (y compris l'indemnisation des actionnaires minoritaires) ne pouvait être assimilée à une prise de participation d'un investisseur avisé du secteur privé, si bien que, en comptabilité nationale, la dépense correspondante devait être enregistrée en dépense publique.

Enfin, la prévision de dépenses de retraite intégrait, à hauteur de 750 M€, un impact de la réforme du cumul emploi-retraite qui n'était pas justifié.

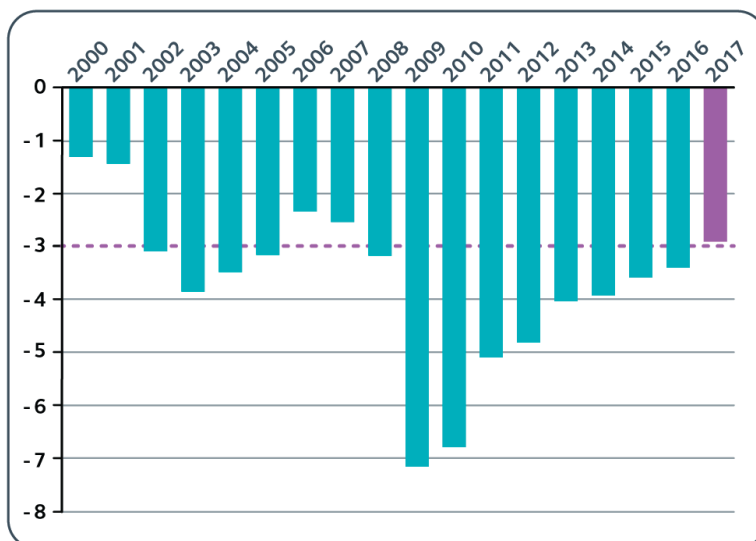
Au total, la Cour estimait que, sans mesures nouvelles de redressement, le surcroît de dépenses publiques s'élèverait à 0,3 point de PIB par rapport à la prévision du programme de stabilité.

⁶ L'élasticité d'une recette publique à son assiette mesure la progression de cette recette en pourcentage, lorsque son assiette augmente de 1 %, à législation inchangée. Si une hausse de 1 % de l'assiette fait augmenter une recette publique de 2 % (resp. 0,5 %), l'élasticité sera ainsi de 2 (resp. 0,5). On peut également calculer une élasticité apparente de l'ensemble des recettes publiques au PIB en évaluant de combien elles augmentent quand le PIB augmente de 1 %.

2 - L'amélioration de la conjoncture économique réduit le déficit prévisionnel

Le déficit prévisionnel est estimé en loi de finances rectificative (LFR) du 28 décembre 2017 à 2,9 points de PIB (graphique 2), soit une amélioration de 0,3 point de PIB (c'est-à-dire de l'ordre de 7 Md€) par rapport à l'estimation présentée en juin dans l'audit des finances publiques.

Graphique n° 2 : le solde des administrations publiques de 2000 à 2017 (en points de PIB)

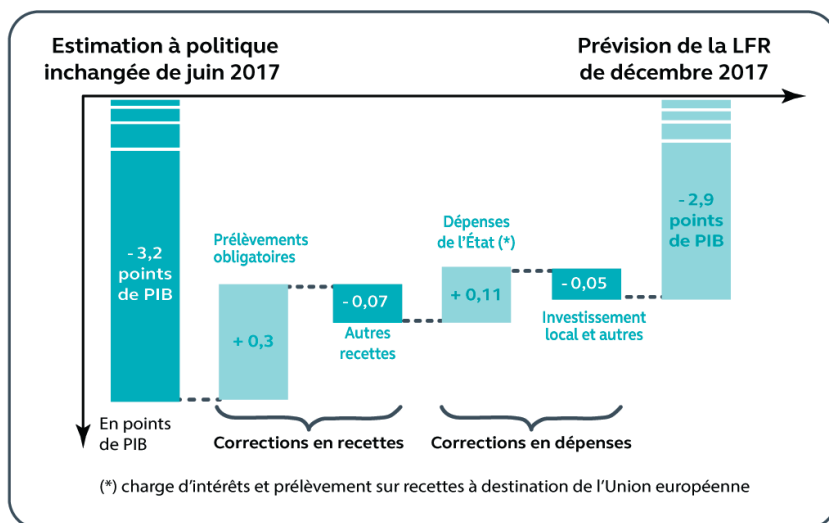


Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee jusqu'en 2016 et de la prévision du Gouvernement pour 2017

La réduction du déficit public pour 2017 par rapport à l'audit résulte essentiellement de recettes supérieures à la prévision, d'environ un quart de point de PIB, qui tiennent notamment à la nette amélioration de la conjoncture, en France et dans le reste de la zone euro. En particulier, la prévision de prélèvements obligatoires associée à la LFI pour 2018 est supérieure de 6,3 Md€, soit près de 0,3 point de PIB, à ce que laissaient attendre les données conjoncturelles et les rentrées fiscales enregistrées au printemps. De plus, les informations communiquées par le ministère de l'action et des comptes publics à la mi-janvier 2018 font état d'une amélioration supplémentaire des recettes fiscales de l'État (notamment concernant l'impôt sur les sociétés et la TVA).

Depuis le printemps 2017, la conjoncture s'est en effet améliorée et les prévisions de croissance ont globalement été révisées en hausse : le Gouvernement tablait, au moment du dépôt du PLFR de fin 2017, sur une croissance de 1,7 % au lieu de 1,5 % dans le programme de stabilité d'avril⁷. Le Haut conseil des finances publiques a estimé prudente cette prévision de 1,7 %⁸. Les dernières prévisions de novembre 2017 de la Commission européenne⁹ et de l'OCDE, de décembre 2017 de la Banque de France et de l'Insee tablent ainsi toutes sur une croissance au moins égale à 1,8 % en 2017.

Graphique n° 3 : estimation du déficit public en 2017 en loi de finances rectificative (en points de PIB)



Source : Cour des comptes

⁷ Hypothèse identique à celle du consensus des économistes tel qu'il est recensé par le « Consensus Forecasts ».

⁸ Avis n° HCFP-2017-6 relatif au deuxième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2017 du 10 novembre 2017.

⁹ Une fois corrigée des jours ouvrés pour la rendre conforme aux autres prévisions.

L'amélioration des recettes prend toutefois pour l'essentiel la forme d'une révision à la hausse de leur rendement à croissance du PIB en valeur inchangée¹⁰. Ainsi, alors que le programme de stabilité anticipait une croissance spontanée (c'est-à-dire hors impact des mesures nouvelles) des prélèvements obligatoires à peine supérieure à celle du PIB, celle-ci lui est très sensiblement supérieure dans la dernière loi de finances rectificative : l'élasticité des prélèvements obligatoires, prévue à un peu plus de 1 dans le programme de stabilité, a été relevée à près de 1,4 pour 2017, soit un niveau qui n'a pas été atteint depuis 2001¹¹. Le surcroît de recettes correspondant, qui porte principalement sur les recettes de TVA, de prélèvements sociaux et les droits de mutation à titre onéreux, s'élève ainsi à 8,0 Md€.

Depuis l'audit, la prévision de prélèvements obligatoires a été réduite de près de 3,0 Md€ du fait de la réduction attendue du rendement du STDR, conformément au diagnostic de la Cour, et de la révision de l'impact des mesures nouvelles¹². De plus, la prévision de recettes non fiscales a été réduite de 0,7 Md€ supplémentaires par rapport à la révision en baisse de 1,5 Md€ que l'audit avait considérée nécessaire¹³.

Le Gouvernement a par ailleurs tiré les conséquences de l'invalidation par le Conseil constitutionnel, le 6 octobre 2017, de la contribution à 3 % sur les dividendes distribués, après la décision de la Cour de justice de l'Union européenne en mai 2017 qui avait déjà invalidé l'imposition des redistributions de dividendes provenant de filiales d'autres États-membres de l'Union : il a introduit, dans la première loi de finances rectificative pour 2017, une mesure de surtaxe à l'impôt sur les sociétés, pour un rendement de 4,9 Md€ en 2017, qui visent à compenser quasi intégralement le surcoût en 2017 entraîné par cette invalidation.

¹⁰ La prévision de croissance du PIB en valeur est en effet pratiquement inchangée (2,5 % au moment du PLF 2018 contre 2,4 % dans le programme de stabilité d'avril 2017), car la prévision de prix du PIB a de son côté été révisée à la baisse.

¹¹ L'élasticité pourrait néanmoins finalement se révéler plus faible, si les données de PIB aujourd'hui disponibles sur les trois premiers trimestres venaient à être révisées à la hausse, comme c'est possible en phase d'amélioration de la conjoncture.

¹² Notamment du fait de la neutralisation de l'effet en comptabilité nationale de mesures d'anticipation de certaines recettes (acomptes de C3S, TVS et TASCOS), de hausses des taux des impôts locaux décidées nettement plus faibles qu'anticipé et de la révision de l'impact de nombreuses autres mesures.

¹³ Cette moins-value concerne essentiellement les procédures de soutien financier au commerce extérieur (-0,4 Md€) et les amendes et condamnations pécuniaires prononcées par l'Autorité de la concurrence (-0,2 Md€).

La prévision de dépenses est un peu plus basse, d'environ 1,5 Md€ (0,06 point de PIB) que l'estimation de l'audit.

Des ouvertures nettes de crédits pour les ministères ont été effectuées par la LFR du 28 décembre 2017 à un niveau très proche de celui anticipé dans l'audit (soit un dépassement de 4,7 Md€ par rapport au programme de stabilité). Des ouvertures nettes de crédit moins importantes que supposé dans l'audit ont été effectuées sur certaines missions, grâce notamment aux mesures d'économies prises à l'été (baisse de 5 € du montant des aides personnalisées au logement et diminution importante des contrats aidés au second semestre), mais ce surcroît d'économies par rapport à celles qui avait été estimées plausibles dans l'audit a été compensé par des ouvertures de crédit supplémentaires sur d'autres missions.

Des facteurs extérieurs à l'action des pouvoirs publics sont venus réduire la dépense d'environ 0,14 point de PIB : le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et la charge d'intérêts sont, comme c'était déjà le cas les deux dernières années, plus faibles que prévu au printemps (-1,5 Md€ et -1,0 Md€ respectivement) ; de plus, l'évolution des prix de gros de l'électricité en Europe a permis d'effectuer des économies sur le compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* (à hauteur de 0,9 Md€).

À l'inverse, les données disponibles concernant les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale ont conduit le Gouvernement à réviser en hausse leurs dépenses par rapport aux estimations retenues au moment de l'audit (respectivement +1,4 Md€ et +0,5 Md€, soit au total 0,08 point de PIB).

Enfin, comme retenu dans l'audit de juin, la recapitalisation d'AREVA a été prise en compte par le Gouvernement à hauteur de 2,3 Md€.

3 - Le retour du déficit public sous trois points de PIB en 2017 est possible, sous réserve du traitement en comptabilité nationale du contentieux sur la taxe à 3 %

Comme tous les ans, des incertitudes significatives pèsent encore, à la fin du mois de janvier, sur les comptes des collectivités territoriales : les remontées comptables des collectivités territoriales aujourd'hui disponibles à fin janvier 2018 fournissent une image imparfaite de leurs comptes pour 2017, en particulier pour leurs dépenses d'investissement.

Par ailleurs, si les résultats provisoires de l'exécution budgétaire de l'État communiqués par le Gouvernement sont meilleurs qu'anticipé en LFR, du fait notamment de plus-values de recettes fiscales importantes, le résultat en comptabilité nationale ne sera pas disponible avant la notification par l'Insee des chiffres de déficit public en mars 2018. Or, aux incertitudes habituelles qui s'attachent à de nombreuses opérations (dépenses militaires, charge d'intérêts par exemple) s'y ajoutent cette année d'autres d'une ampleur inhabituelle, portant sur le traitement des différents volets de la recapitalisation d'AREVA et sur celui du coût de l'invalidation de la taxe à 3 % sur les dividendes.

En effet, la décision du Conseil constitutionnel a pour effet d'accroître le montant des restitutions potentielles aux entreprises : estimées en juin au moment de l'audit, puis en septembre par le Gouvernement, à 5,7 Md€ (sans impact sur l'exercice 2017) sur la base de la seule décision de la Cour de justice de l'Union européenne de mai 2017, il devrait atteindre 10 Md€ après la décision du Conseil constitutionnel. Cette décision devrait également conduire à un remboursement accéléré aux entreprises de la taxe ainsi censurée.

Selon l'analyse qui sera faite de la date à laquelle le remboursement aux entreprises de cette taxe doit être enregistré en comptabilité nationale, le coût net pour les administrations publiques de ces remboursements et de la surtaxe additionnelle à l'impôt sur les sociétés, votée en loi de finances rectificative en 2017, serait quasi nul, ou pourrait atteindre 5 Md€ (cf. encadré).

Dans le premier cas, la prévision du Gouvernement d'un déficit public inférieur au seuil de trois points de PIB en 2017 sera probablement atteinte. Dans le second cas, le passage sous ce seuil en 2017 serait plus incertain.

L'enregistrement en comptabilité nationale des remboursements aux entreprises de la taxe à 3 % sur les dividendes

L'enregistrement en comptabilité nationale des contentieux entre les administrations et des contribuables qui sont réglés en la faveur de ces derniers par une décision judiciaire doit être effectué au moment où les bénéficiaires disposent, individuellement, d'un droit automatique et incontestable au versement correspondant. Lorsqu'un examen des demandes individuelles par les services administratifs est nécessaire afin de savoir si elles sont recevables et déterminer le montant du remboursement correspondant, la dépense ou la recette est enregistrée à la date où cet examen a eu lieu.

Par conséquent, si les comptables nationaux considèrent que le montant du remboursement auquel les entreprises ont droit ne peut être arrêté sans une instruction et une liquidation au cas par cas par les services fiscaux, alors ce sera la date de remboursement aux entreprises qui déterminera la date d'enregistrement en comptabilité nationale de ce contentieux. Le coût net pour les administrations publiques de ces remboursements (5 Md€ environ) et de la surtaxe à l'impôt sur les sociétés (4,9 Md€) votée en loi de finances rectificative en 2017 serait alors quasi nul en 2017, comme l'estime le Gouvernement. Ce coût net serait en contrepartie de plus de 4 Md€ (0,2 point de PIB) en 2018, le reliquat de remboursements (5 Md€ environ) excédant largement le rendement résiduel de la surtaxe à l'IS (0,6 Md€).

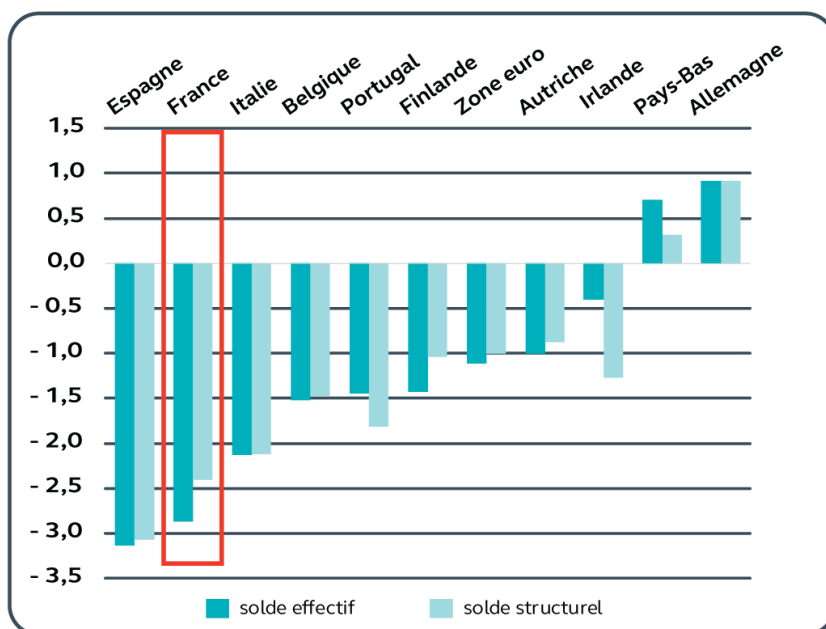
Si au contraire les comptables nationaux considèrent que la décision du Conseil constitutionnel permet de déterminer de manière automatique et incontestable le montant dû aux entreprises, la date de la décision du Conseil constitutionnel sera retenue. Les remboursements enregistrés en comptabilité nationale seraient alors de 10 Md€ en 2017 et le déficit public en serait ainsi, toutes choses égales d'ailleurs, dégradé de 5 Md€, soit 0,2 point de PIB, par rapport à la prévision du Gouvernement. En sens inverse, le déficit de 2018 ne serait pas affecté par ces remboursements et serait donc réduit de 0,2 point de PIB par rapport à la prévision du Gouvernement.

B - Des déficits effectif et structurel plus élevés que dans la quasi-totalité des autres pays européens

Malgré le passage possible de son solde public en dessous de trois points de PIB, le France continuerait de connaître une situation plus dégradée que celle de la quasi-totalité de ses partenaires européens.

Ainsi, selon les dernières prévisions de la Commission européenne de novembre 2017, le déficit public de la France (2,9 points de PIB comme pour le Gouvernement) serait supérieur de 1,7 point à celui de la moyenne de la zone euro (1,2 point de PIB) en 2017 et seule l'Espagne continuerait d'avoir un déficit public plus élevé que la France au sein de la zone euro (graphique n° 4).

Graphique n° 4 : soldes publics prévus en 2017 dans la zone euro (en points de PIB)



Source : Prévission d'automne 2017 de la Commission européenne (AMECO)

Une partie de ces écarts peut provenir de positions différentes dans le cycle : l'écart de production, c'est-à-dire l'écart entre le PIB effectif et son niveau potentiel, est plus creusé en France que dans le reste de la zone euro et certains de nos partenaires, comme l'Allemagne, auraient même, contrairement à la France, un écart de production positif.

Mais les déficits structurels, qui corrigent les déficits effectifs de la position de l'économie dans le cycle (cf. encadré), indiquent également une position plus dégradée de la France par rapport à ses partenaires : en 2017, le déficit structurel de la France, estimé par la Commission européenne à 2,4 points de PIB, serait plus élevé de 1,5 point de PIB que celui de la zone euro (0,9 point de PIB) et, de nouveau, seule l'Espagne aurait un déficit structurel plus élevé, rapporté au PIB, que la France (3,1 points de PIB).

Parmi les pays qui dépassent le seuil de 60 points de PIB de dette, la France est par ailleurs celui dont la dette publique rapportée au PIB augmente le plus en 2017 (0,4 point de PIB selon les prévisions de la Commission), tandis que, dans le même temps, la dette publique moyenne de la zone euro rapportée au PIB diminuerait de 1,8 point.

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 fluctuations du PIB, et calcul de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;
- estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, qui résulte, pour l'essentiel, du gain ou de la perte de recettes associés à cet écart, en supposant que les recettes publiques évoluent quasiment comme le PIB (élasticité proche de un) ;
- évaluation des facteurs exceptionnels qui conduisent à affecter de manière significative et purement temporairement le déficit public ;
- estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et la somme de sa composante conjoncturelle et de l'impact des mesures exceptionnelles ainsi recensées.

L'évolution des dépenses publiques en volume serait en 2017 proche de celle des années précédentes. Les mesures de limitation des dépenses prises au cours de l'été ont permis de contenir leur dynamique, mais n'auraient pas suffi à ramener l'évolution des dépenses (+0,9 % en volume en 2017) en deçà du rythme moyen observé sur ces dernières années (0,9 % en moyenne sur la période 2012-2016). Ce rythme serait par ailleurs resté nettement supérieur à celui observé en moyenne sur la période 2012-2016 dans la zone euro (0,4 % en volume).

Par ailleurs, l'effort structurel en dépense, qui vise à mesurer l'impact de l'action des pouvoirs publics sur les dépenses, sera resté pratiquement nul en 2017 en dépit du retard pris par la France par rapport à la plupart des autres pays européens dans sa convergence vers l'objectif de moyen terme (OMT) de solde public structurel.

**

Le déficit public peut repasser sous les trois points de PIB en 2017, mais, même si le retour sous ce seuil se confirme, cette amélioration du solde public s'accompagne de nombreuses fragilités. Ainsi, la réduction du déficit est principalement imputable à l'amélioration de la conjoncture

accompagnée d'importantes plus-values de recettes qui ne sont pas reproductibles chaque année. Malgré les mesures de redressement prises à l'été et de bonnes surprises sur la charge d'intérêts et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, la croissance des dépenses devrait atteindre près de 1 % en volume, comme les années précédentes. La France continue ainsi d'avoir une situation de ses finances publiques et une trajectoire de dette plus dégradées que la quasi-totalité de ses partenaires européens.

II - En 2018, un objectif de déficit public en très faible réduction

En 2018, le Gouvernement prévoit une réduction très faible du déficit (0,1 point de PIB), qui s'établirait à 2,8 points de PIB, résultant d'un déficit de 3,4 points de PIB pour les administrations publiques centrales en partie compensé par un excédent de 0,1 point de PIB pour les administrations publiques locales et un excédent de 0,5 point de PIB pour les administrations publiques de sécurité sociale. La loi de finances intègre en effet une forte baisse des prélèvements obligatoires (A) et suppose un ralentissement, modéré, des dépenses, dont la réalisation est de plus incertaine (B). En tout état de cause, la réduction du déficit structurel serait très modeste (C) et la dette publique ne baisserait toujours pas (D).

A - Une prévision de recettes raisonnable, marquée par un montant élevé de baisses des prélèvements

Dans son avis du 24 septembre 2017¹⁴, le Haut conseil des finances publiques a estimé raisonnables les prévisions de croissance du PIB (+1,7 %), d'inflation (+1,1 % de hausse de l'indice des prix à la consommation) et de progression de la masse salariale privée (+ 3,3 %) retenues par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2018. Les prévisions effectuées depuis lors ont confirmé ce diagnostic. En particulier, les prévisions de croissance de novembre 2017 de la

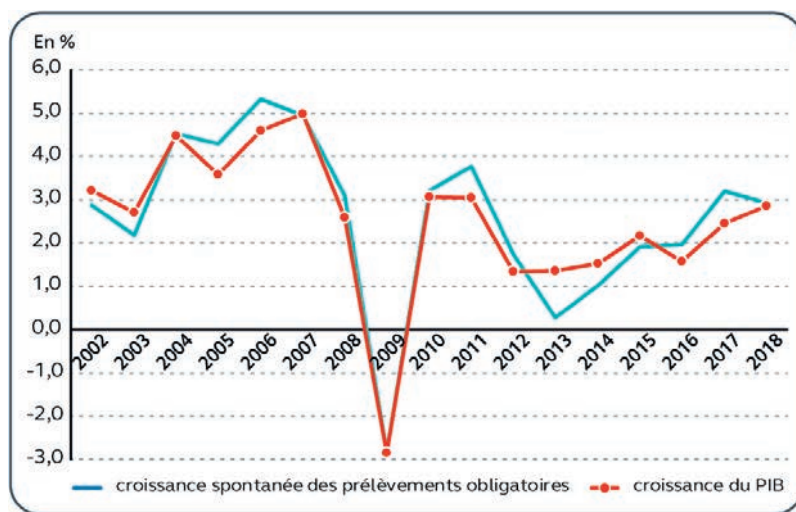
¹⁴ Haut conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-4, relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2018, 24 septembre 2017.

Commission européenne, de l'OCDE ou de décembre 2017 de la Banque de France s'établissent à 1,7 % ou 1,8 % pour 2018.

De même, le Haut conseil des finances publiques a estimé prudente la prévision de croissance spontanée de prélèvements obligatoires, au regard de la prévision de croissance en valeur du PIB. Elle est en effet prévue égale à celle du PIB (graphique 5), alors qu'elle devrait lui être supérieure en 2017, après l'avoir déjà été en 2016. Or, en phase d'amélioration de la conjoncture (comme par exemple entre 2004 et 2006, cf. graphique n° 5), il est fréquent, même si ce n'est pas systématique, que la croissance spontanée des recettes dépasse pendant plusieurs années consécutives celle du PIB et ce pourrait donc être à nouveau le cas en 2018.

Les derniers résultats de l'exécution budgétaire 2017 devraient en outre se traduire par une majoration des recettes fiscales en 2018.

Graphique n° 5 : croissance spontanée des prélèvements obligatoires et croissance du PIB en valeur (en %)



Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee et du rapport économique social et financier des années 2003 à 2017

Des mesures viennent toutefois nettement diminuer le rendement des prélèvements obligatoires, pour un montant net estimé par le Gouvernement à 9,9 Md€. Celles-ci, dont les principales sont présentées dans le tableau 1, traduisent les réformes importantes apportées par le nouveau Gouvernement à la structure des prélèvements obligatoires, mais aussi les décisions prises par le Gouvernement précédent, notamment en loi de finances pour 2017, et le contrecoup de la surtaxe exceptionnelle à

l'IS votée en projet de loi de finances rectificative pour 2017. Ces mesures représentent notamment 4 Md€ de baisse de prélèvements directs sur les ménages, plus de 11 Md€ de baisse de prélèvements directs sur les entreprises (dont plus de 4 Md€ sont liés au contrecoup de la surtaxe exceptionnelle à l'IS décidée par la LFR du 1^{er} décembre 2017 : hors cet impact, la baisse ressort à 7 Md€) et 6 Md€ environ de hausse de la fiscalité indirecte. L'épuisement progressif des rentrées du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), fermé le 31 décembre 2017, conduira par ailleurs à réduire les prélèvements obligatoires de 0,6 Md€ en 2018.

Tableau n° 1 : principales mesures affectant les prélèvements obligatoires en 2018

Mesure	Rendement (+) ou coût (-)
Prélèvements directs sur les ménages	
<i>transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière</i>	-3,2 Md€
<i>instauration d'un prélèvement forfaitaire unique sur les revenus de capitaux</i>	-1,3 Md€
<i>prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique</i>	-1,5 Md€
<i>élargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile</i>	-1,0 Md€
<i>hausse de 1,7 % du taux de la CSG, en partie compensée par une baisse du taux de cotisations salariales</i>	+4,5 Md€
<i>première tranche de la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages</i>	-3,0 Md€
Prélèvements directs sur les entreprises	
<i>baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS)</i>	-1,2 Md€
<i>suppression de la contribution de 3 % sur les revenus distribués</i>	-1,9 Md€
<i>hausse de 6 à 7 % du taux du crédit d'impôt pour l'emploi et la compétitivité (CICE)</i>	-1,7 Md€
<i>suppression de la taxe additionnelle à l'IS votée en LFR1 pour 2017</i>	-4,2 Md€
Fiscalité indirecte	
<i>hausse de la fiscalité énergétique</i>	+3,4 Md€
<i>hausse de la fiscalité sur le tabac</i>	+1,7 Md€

Source : Cour des comptes à partir des informations de la LFI

Note : les rendements présentés dans ce tableau sont calculés sans prendre en compte des éventuels changements de comportement des ménages et des entreprises en réaction à ces mesures.

Faute d'information exhaustive sur l'assiette taxable, le rendement de certaines de ces mesures est incertain. C'est le cas du remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) : les contribuables qui sont aujourd'hui redevables de l'ISF, mais dont le patrimoine taxable est inférieur à 2,57 M€, ne déclarent en effet que le montant total de leur patrimoine et pas sa composition, si bien que l'information manque pour déterminer ceux d'entre eux dont le seul patrimoine immobilier dépasse le seuil de l'IFI (1,3 M€). C'est le cas également de l'introduction du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus de capitaux, s'agissant des revenus de l'assurance-vie qui entrent dans le champ de l'imposition alors qu'ils n'étaient jusque-là pas soumis à l'impôt sur le revenu.

Mais les incertitudes qui entourent la prévision de l'effet de ces deux mesures restent modérées. L'incertitude principale porte sur le montant total des remboursements de la taxe à 3 % sur les dividendes qui seront demandés par les entreprises, mais surtout sur leur date d'enregistrement en comptabilité nationale. Dans l'hypothèse où celle-ci porterait intégralement sur 2017, le déficit public serait, toutes choses égales d'ailleurs, plus creusé de 0,2 point de PIB en 2017 et plus faible d'un montant équivalent en 2018, soit, à autres hypothèses inchangées, un déficit de 3,1 points de PIB en 2017, au lieu de 2,9, et de 2,6 points de PIB en 2018 au lieu de 2,8.

B - Un ralentissement des dépenses à la réalisation incertaine

La LFI pour 2018 vise un ralentissement du volume des dépenses de l'ensemble des administrations publiques (+0,6 % après +0,9 % en 2017). Ce ralentissement proviendrait de l'État et ses opérateurs (+0,3 % après +1,0 %) et des collectivités locales (+0,2 % après +1,7 %), alors que les dépenses des administrations de sécurité sociale accéléreraient un peu (+0,9 % après +0,6 %), du fait de la reprise du dynamisme des dépenses de retraite.

1 - État : une hausse modérée des dépenses, des économies ciblées sur les aides au logement et les contrats aidés

Comme le recommandait la Cour, les « normes » de dépenses définies sur le budget de l'État ont été redéfinies dans le cadre de la loi de

finances pour 2018. Désormais, la « norme » porte sur les dépenses pilotables, c'est-à-dire celles qui sont maîtrisables annuellement par l'État, et un « objectif de dépense » a par ailleurs été défini, couvrant l'ensemble des dépenses de l'État, à l'exception de celles qui relèvent des deux premiers programmes d'investissements d'avenir, et les impôts et taxes affectées à des opérateurs.

Les dépenses relevant de la norme de dépenses pilotables sont prévues en hausse de 5,1 Md€ par rapport à la LFI pour 2017 et de 2,1 Md€ par rapport à la LFR du 28 décembre 2017. Cette hausse recouvre l'augmentation spontanée de certaines dépenses « de guichet », dont la budgétisation a été améliorée et rendue plus sincère que les années précédentes (allocation aux adultes handicapés, prime d'activité, hébergement d'urgence notamment) et la hausse des dépenses portant sur des missions considérées comme « prioritaires » (*Défense, Écologie, Développement et mobilité durables, Enseignement scolaire, Recherche et enseignement supérieur, Justice, Solidarité, Insertion et égalité des chances*, etc.).

À l'inverse, la baisse des aides personnalisées au logement (APL) inscrite en loi de finances conduit à une réduction de 1,0 Md€ des crédits de la mission *Cohésion des territoires* et la diminution annoncée du nombre d'emplois aidés permet une baisse de 1,5 Md€ des crédits de la mission *Travail et emploi*. Ces baisses traduisent une réorientation importante des politiques mises en œuvre jusqu'alors. Par ailleurs, les effectifs de l'État et de ses opérateurs s'inscriraient en légère diminution par rapport à 2017 (-1 600 ETP).

Certains crédits restent insuffisants au regard des montants qu'il est aujourd'hui raisonnable de prévoir. Tel est le cas notamment des crédits alloués aux opérations extérieures qui, bien que budgétés en hausse par rapport à 2017, à 650 M€, restent nettement insuffisants au vu des montants consommés les années précédentes (plus de 1 Md€).

Par ailleurs, pour la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, des crédits ont, pour la première fois cette année, été inscrits à hauteur de 300 M€ pour couvrir les refus d'apurements communautaires, mais il n'est pas certain qu'ils suffisent à couvrir l'ensemble des dépenses afférentes.

Le montant de la réserve de précaution, bien que fixé à un taux plus bas que les années précédentes (3 % en 2018, contre 8 % en 2017), devrait permettre d'absorber ces dépassements. L'objectif inscrit en loi de finances pour 2018 sur le champ de la norme de dépenses pilotables apparaît donc atteignable, à condition que les éventuelles dépenses nouvelles qui

pourraient être décidées en cours d'année restent d'ampleur limitée, et que les économies prévues sur les dépenses de logement et les politiques de l'emploi soient effectivement réalisées.

Des économies sur la charge d'intérêts sont par ailleurs de nouveau probables. Comme les années précédentes, la loi de finances s'appuie sur une hypothèse de remontée des taux d'intérêt assez marquée : elle prévoit que les taux à trois mois remontent à -0,5 % en fin d'année 2017, puis -0,1 % en fin d'année 2018, et les taux à 10 ans à 1,1 % fin 2017, puis 1,85 % fin 2018. Il s'agit là d'une hypothèse prudente, notamment pour les taux à 10 ans : contrairement à cette prévision, leur niveau de fin d'année 2017 (moins de 0,7 % en décembre) était sensiblement inférieur au niveau prévu. La prévision pour fin 2018 se situe ainsi au-dessus de la prévision moyenne des économistes interrogés par la revue « *Consensus Forecasts* ». Avec cette prévision, la charge d'intérêts pour l'ensemble des administrations publiques serait plus faible de près d'1 Md€.

Comme ces dernières années, une incertitude forte entoure la prévision du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne : d'une part, une poursuite des difficultés rencontrées par la Commission à exécuter son budget pourrait de nouveau conduire à un moindre prélèvement ; d'autre part, l'approche de la fin du cadre financier annuel (qui couvre la période 2014 à 2020) pourrait entraîner, comme c'est le cas habituellement à ce stade, le déblocage des fonds non consommés et donc une hausse plus forte que prévu du prélèvement.

2 - Sécurité sociale : des économies d'une ampleur significative à réaliser sur le champ de l'ONDAM

Dans la prévision du Gouvernement, les dépenses des administrations de sécurité sociale accéléreraient, leur croissance en volume passant de 0,6 % en 2017 à 0,9 % en 2018. Cette accélération reflète le retour à un flux de départs en retraite tiré par les seules évolutions démographiques, alors que les départs de ces dernières années avaient été réduits par le recul progressif des âges de la retraite et du départ au taux plein.

La réalisation de la prévision suppose à l'inverse une stabilisation des dépenses de l'Unédic et une maîtrise accrue des dépenses de santé.

La stabilité des dépenses de l'Unédic est plausible à législation inchangée. La prévision du Gouvernement suppose en effet que la hausse de l'allocation moyenne du fait de l'augmentation des salaires sera

compensée par le rendement attendu des mesures d'économies contenues dans la convention de l'Unédic de mars 2017 (-0,45 Md€) et une baisse du nombre d'allocataires sous l'effet de l'amélioration en cours du marché du travail¹⁵.

La maîtrise de l'évolution de l'ONDAM pour 2018 est exigeante. Son taux de croissance est légèrement supérieur à celui de 2017 (+2,3 % après +2,2 %). Mais le Gouvernement estime que l'évolution « tendancielle » serait plus élevée (4,5 % en 2018 contre 4,3 % en 2017), du fait notamment de l'arrivée de traitements innovants particulièrement onéreux. La construction de l'ONDAM intègre l'effet de la hausse du forfait hospitalier et, de nouveau, des mesures qui facilitent le respect de l'ONDAM sans pour autant contribuer à réduire la dépense publique (débudgétisations, baisses de cotisations de certaines professions médicales), pour un montant total de 0,5 Md€ en 2018, contre près de 1 Md€ en 2017¹⁶. Une fois ces mesures neutralisées, les économies nécessaires pour respecter l'ONDAM sont plus élevées en 2018 (près de 3,7 Md€) qu'en 2017 (près de 3,1 Md€).

3 - Collectivités territoriales : une prévision volontariste de baisse en volume des dépenses de fonctionnement

Pour les administrations publiques locales, la prévision associée à la loi de finances table sur un nouveau ralentissement de l'ensemble de leurs dépenses (+0,2 % en volume en 2018 après +1,7 % en 2017).

Ce ralentissement proviendrait tout d'abord des dépenses d'investissement¹⁷ (+3,0 % en volume après +5,0 %). Compte tenu de la position dans le cycle électoral communal (quatrième année de mandature), qui s'accompagne généralement d'une hausse sensible de l'investissement des communes, et d'un potentiel important de rattrapage après trois années

¹⁵ La prévision de l'Unédic est moins favorable que celle du Gouvernement : elle retient une réduction nettement plus limitée du déficit (-0,5 Md€ contre -1,7 Md€), traduisant à la fois un moindre dynamisme des recettes et un niveau plus élevé des dépenses d'indemnisation. L'Unédic s'appuie toutefois sur des hypothèses macroéconomiques très prudentes : elles sont moins favorables que celles du Gouvernement, à la fois sur l'emploi et les salaires, alors même que celles-ci avaient été jugées prudentes par le Haut conseil des finances publiques dans son avis précité.

¹⁶ Avis du Comité d'alerte n° 2016-3 et n° 2017-3 sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

¹⁷ Investissement en valeur, au sens de la comptabilité nationale (formation brute de capital fixe et subventions d'équipement), divisé par l'indice des prix à la consommation hors tabac.

de baisse inhabituellement forte, la croissance de l'investissement pourrait être sous-estimée en 2018.

Le ralentissement prévu des dépenses des collectivités territoriales résulterait également d'un effort marqué sur les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales : la prévision associée à la loi de finances suppose une baisse inédite de 0,6 % en volume, après une augmentation de 0,5 % en 2017.

Le Gouvernement prévoit que les collectivités territoriales vont non seulement bénéficier de l'impact favorable sur leurs dépenses sociales de l'amélioration de la conjoncture, mais aussi continuer leurs efforts de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, et ce malgré la stabilisation des concours financiers de l'État, après trois années de baisse marquée.

Le Gouvernement estime notamment que les mécanismes prévus à l'article 24 de la loi de programmation des finances publiques sont susceptibles d'inciter les collectivités à la poursuite de cette maîtrise. Cet article prévoit la mise en œuvre d'une procédure de contractualisation avec de l'ordre de 300 collectivités ou groupements les plus importants, portant sur des objectifs de dépenses de fonctionnement (progression de 1,2 % en valeur modulée à la hausse ou à la baisse en fonction de la croissance de leur population, de leur revenu par habitant et de la croissance de leurs dépenses de fonctionnement au cours des années 2014 à 2016) et de réduction de leur besoin de financement. Un mécanisme de sanction est institué pour les collectivités locales qui dépasseraient leur objectif sous la forme d'une reprise financière, pouvant aller jusqu'à 75 % ou 100 % de ce dépassement, selon qu'elles auront ou non conclu un contrat avec le représentant de l'État.

Compte tenu notamment des difficultés de mise en œuvre que peut comporter tout dispositif nouveau, le risque que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales soient plus dynamiques que prévu en 2018 est élevé. À titre d'illustration, le maintien de leur croissance en volume au rythme attendu pour 2017 (+0,5 %) se traduirait par un surcroît de dépenses de 2 Md€ en 2018.

C - Une réduction très faible du déficit tant effectif que structurel

Au total, la réduction du déficit public visée pour 2018 est atteignable, mais elle pourrait être obtenue par un surcroît de recettes par rapport à la prévision compensant des dépenses plus fortes que prévu.

La réduction visée serait en tout état de cause très faible, à 0,1 point de PIB, et le déficit atteindrait encore, selon le Gouvernement, 2,8 points de PIB. Les déficits publics de 2017 et 2018 resteraient donc très proches du seuil « maastrichtien » de trois points de PIB.

Cet objectif paraît d'autant plus modeste que la croissance prévue est soutenue par rapport aux dernières années (+1,7 % en 2018), et sensiblement supérieure aux estimations disponibles de la croissance potentielle (de l'ordre de 1,2 % pour le Gouvernement comme pour les organisations internationales).

Exprimée en termes structurels, c'est-à-dire une fois corrigée de l'impact de la conjoncture, la réduction du déficit serait également très faible, de 0,1 point selon les estimations du Gouvernement.

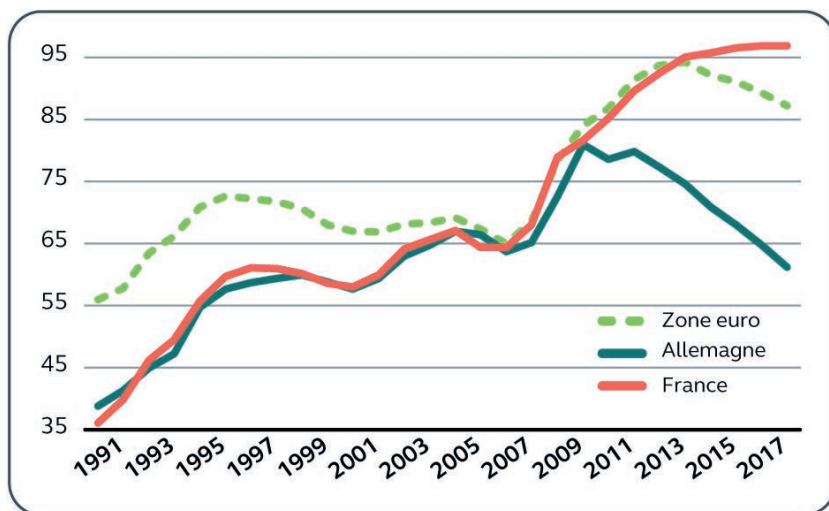
L'ajustement visé est ainsi nettement inférieur à celui de plus de 0,5 point de PIB que demandent les règles européennes à un pays qui, comme la France, présente encore un déficit structurel supérieur à l'objectif de moyen terme (OMT), c'est-à-dire un déficit structurel de 0,5 point de PIB, et une dette dépassant 60 points de PIB. La Commission européenne a ainsi considéré, dans son évaluation publiée le 22 novembre 2017, que la France présentait « un risque de non-conformité aux dispositions du Pacte de stabilité et de croissance » et elle a invité les autorités à « prendre les mesures nécessaires pour assurer le respect des règles du Pacte budgétaire européen en 2018 ».

L'effort structurel, qui vise à mesurer la seule contribution de l'action des pouvoirs publics à la réduction du déficit, est estimé par le Gouvernement à un peu moins de 0,2 point de PIB. Il résulterait d'un effort en dépense de 0,4 point de PIB, partiellement compensé par des baisses de prélèvements obligatoires de 0,3 point.

D - Une dette publique rapportée au PIB qui ne baisserait toujours pas

Le ratio de dette publique au PIB devrait croître encore légèrement en 2018. La divergence entre la trajectoire de dette publique de la France et celle de ses partenaires de la zone euro continuerait de s'accroître (graphique n° 6) : selon les dernières prévisions de la Commission européenne, la dette rapportée au PIB de la zone euro se réduirait, passant de 89,3 en 2017 à 87,2 points de PIB en 2018, et la France serait le seul pays de la zone euro où le ratio de la dette publique au PIB ne diminuerait pas.

Graphique n° 6 : dette publique en France, en Allemagne et en zone euro (en points de PIB)



Source : Cour des comptes, à partir des données et prévisions AMECO (Commission européenne)

*

En 2018, le Gouvernement prévoit une amélioration très faible du solde public. Même si on corrige de l'impact des dépenses ponctuelles que constituent les remboursements de la taxe à 3 % sur les dividendes, l'amélioration prévue reste modeste (0,3 point de PIB) et pour une large part conjoncturelle. Compte tenu du montant important des baisses de prélèvements obligatoires entrant en vigueur en 2018, pour partie votées avant 2018, cet objectif repose toutefois sur un effort accru prévu sur les dépenses publiques, dont la réalisation est loin d'être acquise : il suppose que les économies importantes annoncées sur les APL et les contrats aidés soient effectives, que des économies d'ampleur significative sur l'ONDAM soient réalisées et, enfin, qu'un dispositif contractuel, jamais expérimenté, permette une baisse inédite en volume des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales.

III - La trajectoire de moyen terme : un redressement tardif et s'appuyant sur des instruments fragiles

Le Gouvernement a présenté sa stratégie de finances publiques pour les cinq années à venir dans la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018 à 2022, adoptée par le Parlement fin 2017.

Elle vise une réduction de 2,6 points de PIB du déficit public en 2022 par rapport à son niveau de 2017, résultant d'une baisse de 1,0 point du rapport des prélèvements obligatoires au PIB et de 3,6 points de celui des dépenses publiques au PIB¹⁸ (cf. tableau n° 2).

La baisse du déficit, concentrée sur la fin de la période de programmation, est facilitée par une hypothèse de croissance optimiste à cet horizon (A). Elle s'appuie sur la prévision d'un effort réel sur les dépenses, insuffisant toutefois pour permettre le retour à l'équilibre structurel (B). Enfin, la programmation des finances publiques repose sur un pari fort : que les excédents des administrations de sécurité sociale et ceux, croissants, des administrations publiques locales permettront de compenser en partie les déficits persistants de l'État (C).

**Tableau n° 2 : la trajectoire de la loi de programmation
(en points de PIB)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<u>Solde public,</u> <u>dont :</u>	-2,9	-2,8	-2,9	-1,5	-0,9	-0,3
- dépenses	54,7	54,0	53,4	52,6	51,9	51,1
- Prélèvements obligatoires	44,7	44,3	43,4	43,7	43,7	43,7
<u>Solde structurel</u>	-2,2	-2,1	-1,9	-1,6	-1,2	-0,8
<i>Effort en dépenses</i>	0,0	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6

Source : loi de programmation des finances publiques

¹⁸ Les autres facteurs (recettes non fiscales, « clé de passage » des prélèvements obligatoires aux recettes en comptabilité nationale) contribueraient à améliorer de 0,1 point le solde public rapporté au PIB sur l'ensemble de la période.

A - Une baisse prévue du déficit public, concentrée sur les années 2020 à 2022 et facilitée par une hypothèse de croissance optimiste

La loi de programmation des finances publiques présente plusieurs faiblesses dans sa construction.

Tout d'abord, la nette diminution du déficit effectif affichée (2,6 points de PIB par rapport à 2017, conduisant à un déficit limité à 0,3 point de PIB en 2022) repose sur une hypothèse de croissance optimiste sur la fin de période. La LPFP suppose en effet que l'économie française continuera de croître jusqu'en 2022 au même rythme que celui attendu en 2017 et 2018 (1,7 % à 1,8 % par an), soit une croissance continûment supérieure à la croissance potentielle. L'écart de production présenté dans la LPFP, devenu légèrement positif en 2020, atteint ainsi 1,1 point de PIB en 2022 : le Haut conseil des finances publiques a considéré que « l'hypothèse d'un écart de production positif en fin de période était plutôt optimiste ».

Si, à l'instar de la Commission européenne dans ses exercices de moyen terme, le Gouvernement avait retenu l'hypothèse, plus prudente, d'une stabilisation de l'écart de production à 0 à partir de 2020¹⁹, le déficit public, comme le ratio des dépenses publiques au PIB, en serait relevé de 0,6 point de PIB en 2022 (à respectivement -0,9 point et 51,5 points de PIB), et la dette publique rapportée au PIB de 2 points de PIB (à 93,4 points de PIB).

Ensuite, le déficit structurel, qui neutralise l'impact de cette conjoncture favorable, ne se réduirait que de 1,4 point de PIB sur la période et il resterait supérieur à l'objectif d'« équilibre structurel à moyen terme » (OMT) à l'horizon de la LPFP. L'ajustement prévu est ainsi chaque année nettement inférieur à 0,5 point de PIB (0,3 point de PIB en moyenne sur la période), alors que les engagements européens de la France nécessiteraient un ajustement strictement supérieur à 0,5 point de PIB. Ces règles autorisent certes, une année donnée, un ajustement moindre, mais à condition que l'écart soit compensé l'année suivante, ce que ne prévoit pas la LPFP. De plus, si la consolidation des finances publiques est susceptible d'avoir un impact négatif à court terme sur l'activité, la période de croissance économique soutenue retenue dans la prévision macroéconomique associée à la LPFP permettrait des efforts plus

¹⁹ Soit une croissance effective égale à la croissance potentielle, de l'ordre de 1,3 %, sur les années 2020 à 2022.

importants de réduction des déficits structurels, car ils ne risqueraient pas alors de casser la croissance.

Enfin, l'amélioration des finances publiques est tardive : le déficit public affiché reste proche de trois points de PIB jusqu'en 2019 et ne commence réellement à baisser qu'à partir de 2020. Une telle situation ne laisse pas de marges pour rester en dessous du seuil de trois points de PIB en cas de choc conjoncturel défavorable ou d'aléas sur les recettes ou les dépenses, tels que les contentieux fiscaux imprévus qui ont marqué l'année 2017.

Cette trajectoire résulte pour partie du choix annoncé de transformer le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de charges à partir de 2019 : le déficit public est ainsi accru ponctuellement, lors de l'année 2019 de transition entre les deux dispositifs, de 0,9 point de PIB (cf. encadré)²⁰. Si on neutralise ce surcoût temporaire, la baisse visée du déficit serait plus significative (0,4 point de PIB par an entre 2017 et 2019).

La transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de charges

La loi de programmation des finances publiques prévoit en 2019 la transformation du CICE en baisse de charges : les salaires inférieurs à 2,5 SMIC versés en 2019 par les entreprises ne donneront pas droit au CICE, mais à une exonération de cotisations sociales au même taux de 6 % que celui du CICE portant sur les salaires de 2018.

Cette transformation vise à rendre l'exonération de charges immédiate, donc plus lisible pour les entreprises et plus efficace. Elle a également l'avantage, sur un plan comptable, de faire coïncider l'enregistrement de son coût pour les finances publiques avec celui de la masse salariale sur lequel elle porte. Elle conduit toutefois à enregistrer en comptabilité nationale en 2019 à la fois le montant des créances de CICE présentées par les entreprises au titre des salaires de 2018 et les exonérations de cotisations sociales au titre des salaires de 2019. Le déficit public prévisionnel en comptabilité nationale en est ainsi accru, toutes choses égales d'ailleurs, de 20,6 Md€ en 2019, soit 0,9 point de PIB.

Le déficit public affiché dans la loi de programmation marque ainsi un léger ressaut en 2019 (2,9 points de PIB après 2,8 points de PIB en 2018), et baisse fortement en 2020, à 1,5 point de PIB, lorsque les seules exonérations de cotisations sociales affecteront les recettes.

²⁰ Mais son impact sur la dette publique sera, lui, durable.

La trajectoire de solde structurel affichée dans la loi de programmation est plus lisse, avec une amélioration de 0,3 point de PIB en 2019 (-1,9 point de PIB après -2,1 points)²¹, puis en 2020 (à -1,6 point de PIB). Dans son calcul du déficit structurel, le Gouvernement considère en effet que la modification de calendrier introduite par la bascule du CICE en exonération de charges a un caractère ponctuel et temporaire et qu'elle doit donc être neutralisée dans le calcul du solde structurel.

Si la prévision de croissance du Gouvernement se réalise, l'amélioration de la conjoncture sur les années 2016 à 2018 n'aura ainsi pas été mise à profit pour réduire significativement le déficit structurel. Si la croissance se révélait supérieure à la prévision, comme ce pourrait être le cas en 2018, cette amélioration ne devrait pas être mise à profit pour réduire encore l'effort porté sur les dépenses ou procéder à de nouvelles baisses de prélèvements obligatoires. Par le passé, les périodes de conjoncture favorable ont en effet souvent été mises à profit pour abaisser les impôts et accroître les dépenses : cela a notamment été le cas au début des années 2000, lorsque la croissance a temporairement été très élevée, ce qui a conduit les déficits à repasser très rapidement au-dessus de trois points de PIB, une fois cette phase de croissance forte passée. Il est donc crucial de tirer parti des périodes de croissance soutenue pour réduire drastiquement les déficits structurels et dégager les marges de manœuvre permettant d'utiliser l'outil budgétaire en cas de choc conjoncturel défavorable.

Conscient de la nécessité de ne pas utiliser les fruits d'un surcroît temporaire de croissance pour accroître durablement les dépenses ou réduire les prélèvements, le Gouvernement a fait voter un amendement à la loi de programmation qui prévoit que toute amélioration du solde public conjoncturel par rapport à la trajectoire de la LPFP soit conservée les années suivantes. Cet article prévoit toutefois également que, lorsqu'une amélioration du déficit structurel des administrations publiques est constatée par rapport à la trajectoire de la LPFP, au moins la moitié de l'écart est conservée. Cette disposition modère quelque peu les intentions affichées : elle autorise le « recyclage » partiel d'excédents dus à une plus-value temporaire de recettes (associée à une élasticité supérieure à 1) et ne protège pas en cas de révision volontariste des hypothèses de croissance potentielle, comme cela a pu être le cas par exemple à l'occasion du programme de stabilité d'avril 2015. En outre, la LPFP ne s'imposant

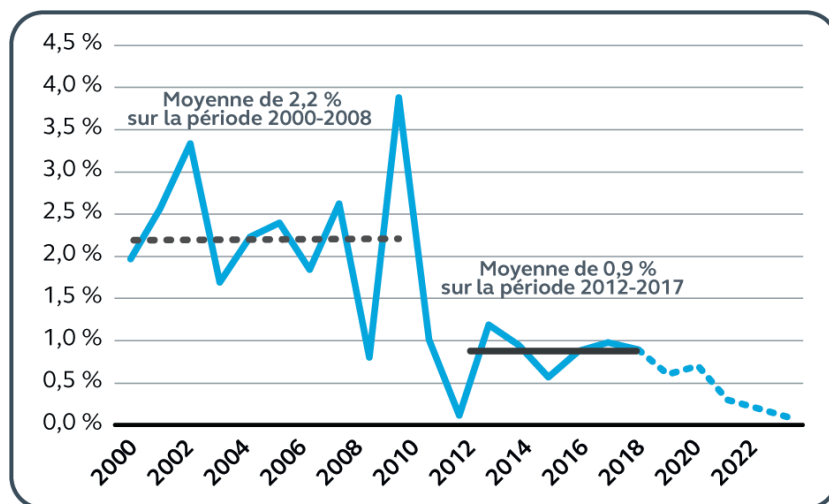
²¹ En raison d'arrondis, un écart existe entre la variation du taux de prélèvements obligatoires affichée dans la LPFP et la différence qui peut être calculée entre les taux de PO également affichés.

pas aux lois de finances, il reste à vérifier que les dispositions de cet article s'appliqueront en pratique.

B - Un effort de réduction des dépenses publiques insuffisant pour assurer le respect des engagements européens de la France

La trajectoire décrite par la LPFP vise un effort important sur les dépenses : sa croissance devrait fléchir progressivement, passant de 0,9 % de 2017 à 0,1 % en 2022. Elle serait ainsi très inférieure sur la période couverte par la LPFP à la moyenne des années 2000, mais également à celle enregistrée depuis 2011 (graphique 7). Un tel effort conduirait à une baisse sensible du ratio des dépenses au PIB, de 3,6 points de PIB par rapport à 2017, baisse qui ne serait toutefois plus que de 2,4 points de PIB une fois corrigée de l'impact favorable de la conjoncture, telle qu'elle est prévue dans la LPFP.

Graphique n° 7 : croissance de la dépense publique en volume (en %)



Source, cour des comptes, à partir des données de l'Insee et de la loi de programmation des finances publiques

L'effort de maîtrise des dépenses ainsi visé resterait toutefois inférieur à ceux accomplis par de nombreux pays européens qui sont parvenus à faire baisser leurs dépenses publiques en volume alors qu'ils

partaient de ratios initiaux plus faibles que celui de la France²². Or, comme l'a rappelé le rapport de la Cour des comptes « Situation et perspectives des finances publiques » de juin 2017²³, la France a l'un des ratios de dépenses publiques au PIB les plus élevés d'Europe, sans que cela se traduise par une meilleure efficacité de l'action publique que dans de nombreux pays européens. Elle dispose donc de marges pour diminuer ses dépenses, sans dégrader ses performances économiques et sociales.

En application des engagements européens de la France, le déficit structurel devrait être réduit de plus de 0,5 point de PIB chaque année tant que la France n'a pas atteint son objectif de moyen terme, c'est-à-dire un déficit structurel ne dépassant pas 0,4 point de PIB. Or, alors que le déficit structurel reste supérieur à l'objectif de moyen terme tout au long de la trajectoire de la loi de programmation, sa réduction ne dépasse jamais 0,4 point de PIB par an. Malgré une stabilité prévue du taux de prélèvements obligatoires à partir de 2020, l'effort de freinage de la dépense affiché dans la loi de programmation est ainsi insuffisant à assurer le respect de ces engagements européens.

Cet effort ne laisse en outre pas de marges suffisantes pour faire face efficacement à un choc conjoncturel défavorable. Il est donc crucial que les efforts annoncés soient effectués voire amplifiés.

C - Le pari d'excédents importants des administrations publiques locales et de sécurité sociale compensant le déficit persistant de l'État

La baisse visée du déficit public sur l'ensemble de la période de programmation s'accompagne d'un contraste entre, d'une part, l'État, qui enregistrait toujours un déficit significatif à l'horizon de la LPFP, et, d'autre part, les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales, qui connaîtraient sur la période des excédents importants (tableau 3). Du fait des transferts financiers importants qui existent entre administrations publiques, ces soldes ne peuvent pas être interprétés comme résultant des efforts respectifs des administrations concernées. Le contraste qui ressort de leur comparaison n'en est pas moins source de difficultés potentielles pour la gestion des finances publiques.

²² Voir sur ce point : Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, p. 49-78, La Documentation française, juin 2015, 229 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²³ Cour des comptes, *op.cit.*, chapitre III.

Tableau n° 3 : solde public par grandes catégories d'administrations publiques (en point de PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Administrations publiques centrales</i>	-3,3	-3,4	-3,9	-2,6	-2,3	-1,8
<i>Administrations de sécurité sociale</i>	0,2	0,5	0,8	0,8	0,8	0,8
<i>Administrations publiques locales</i>	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	0,7
Ensemble	-2,9	-2,8	-2,9	-1,5	-0,9	-0,3

Source : loi de programmation des finances publiques

Note : en raison d'arrondis, la somme des sous-totaux peut être légèrement différente du total ; en 2019, le déficit public est temporairement creusé par le remplacement du crédit d'impôt pour l'emploi et la compétitivité par une baisse de cotisations sociales

1 - L'État et ses opérateurs : un déficit persistant

La LPFP prévoit une baisse de 1,4 point de PIB entre 2017 et 2022 du déficit des administrations publiques centrales, qui correspondent pour l'essentiel à l'État et ses opérateurs. Leur déficit resterait toutefois encore proche de 2 points de PIB en 2022.

Cette prévision repose sur une hypothèse de croissance en volume de leurs dépenses de 0,6 % en moyenne sur la période de la LPFP. Cette hypothèse suppose toutefois un effort important et croissant sur les dépenses pilotables de l'État qui progresseraient de 0,6 % en 2018, avant de baisser de 0,4 % en 2019, puis de 1,0 % à partir de 2020. Un tel effort est en effet nécessaire pour compenser les hausses prévues de la charge d'intérêts et du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. L'effort prévu sur les dépenses pilotables est non documenté à ce stade, mais reposerait notamment, selon la LPFP, sur les résultats du processus « Action publique 2022 ». L'efficacité de ce processus est donc cruciale pour atteindre les objectifs de dépenses publiques inscrits dans la LPFP.

2 - Les administrations de sécurité sociale : un excédent nécessaire pour rembourser la dette sociale à l'horizon 2024

Selon la LPFP, les administrations de sécurité sociale verraient leur excédent passer de 0,2 point de PIB en 2017 à 0,8 point de PIB en 2019, niveau auquel il se stabiliserait ensuite. Les trois quarts environ de ces

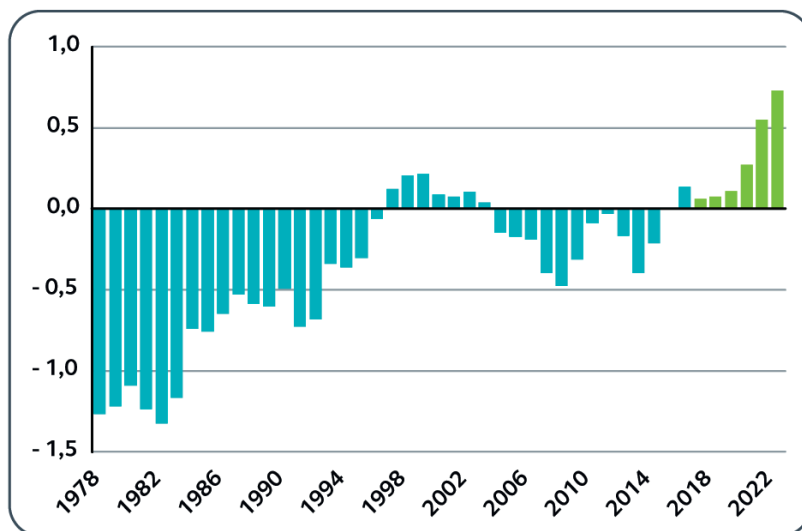
excédents proviendraient de la CADES, qui utilise ses excédents pour rembourser la dette sociale accumulée par le passé.

Le reste des administrations de sécurité sociale (régimes de sécurité sociale et Unédic principalement) dégagerait ainsi des excédents plus modérés. Ces excédents ne sont pour autant pas acquis. Pour le Régime général et le FSV, la dynamique des dépenses de retraite et de santé reste forte et la date de retour à l'équilibre de cet ensemble, régulièrement reportée ces dernières années, est incertaine. Le retour à l'équilibre de l'Unédic pourrait quant à lui être remis en question avec la mise en œuvre des réformes annoncées visant à étendre la couverture de l'assurance-chômage aux démissionnaires et aux travailleurs indépendants.

Pourtant, le retour des excédents au régime général et FSV, comme à l'Unédic, est d'autant plus nécessaire qu'ils portent une dette non négligeable à la fin de 2017 et que la constitution d'excédents en période de conjoncture favorable est indispensable pour pouvoir faire face aux chocs conjoncturels sans occasionner d'endettement persistant.

3 - Les collectivités territoriales : une accumulation peu vraisemblable d'excédents importants

Les excédents des administrations publiques locales prévus par la LPFP, s'ils se réalisaient, auraient un caractère exceptionnel : depuis le début des années 1970, le solde des administrations publiques locales est en déficit la majorité du temps et son excédent n'a jamais dépassé 0,2 point de PIB sur la période (graphique 8) ; il faudrait remonter au début des années 1950 pour trouver trace d'un excédent équivalent à celui prévu pour 2022.

**Graphique n° 8 : soldes des administrations publiques locales
(en point de PIB)**

Source : Insee sur les années 1978 à 2016, puis loi de programmation des finances publiques sur les années 2017 à 2022

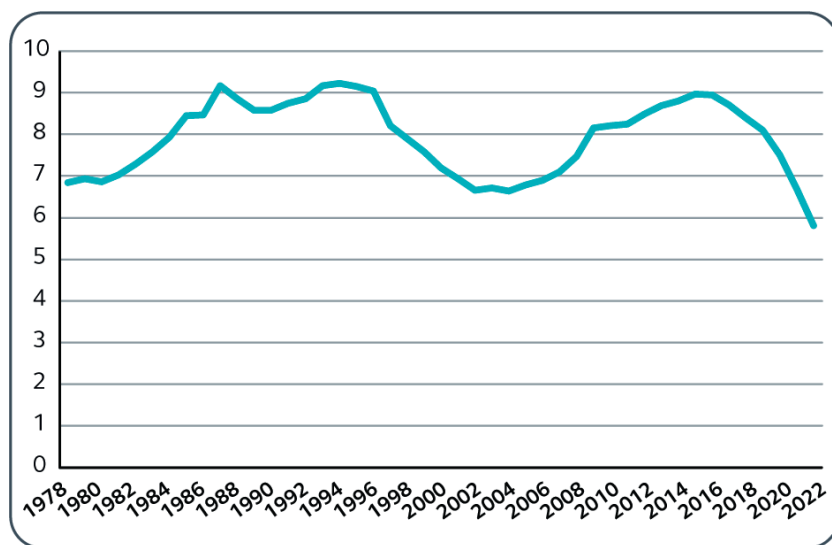
La stratégie du Gouvernement vis-à-vis des collectivités territoriales vise en effet à les faire contribuer à l'effort de réduction des déficits et de maîtrise des dépenses publiques, non pas par le biais de la baisse des dotations, comme ce fut le cas au cours des années 2015 à 2017, mais par celui d'une contractualisation avec les plus grandes d'entre elles. Cette contractualisation porterait sur un engagement à la fois de modération de leurs dépenses de fonctionnement (cohérente avec une hausse de +1,2 % en valeur par an pour l'ensemble des administrations publiques locales, soit une baisse en volume de 0,3 % en moyenne sur la période 2018-2022) et d'amélioration continue de leur capacité de financement.

Cette stratégie repose sur le pari que ces collectivités acceptent d'entrer dans cette logique contractuelle, alors même que de nombreux points de désaccord les opposent à l'État (sur le financement des aides sociales, l'impact des normes, etc.). Elle suppose que le mécanisme de correction destiné à sanctionner financièrement les dépassements par rapport aux objectifs sera appliqué avec rigueur aux collectivités qui dépasseront leur objectif, pour les inciter à entrer dans cette logique contractuelle.

De plus, la cible de déficit retenue dans la loi de programmation implique, non seulement que les collectivités territoriales autofinancent

intégralement leurs investissements, mais en outre que leur dette baisse continûment (graphique 9), alors même qu'elles sont fondées à financer en partie leurs investissements par endettement. Dans ce scénario, les collectivités territoriales pourraient même avoir, avant 2022, des excédents supérieurs au montant des emprunts arrivant à échéance au cours de l'année, ce qui les conduirait alors, soit à rembourser par anticipation des emprunts devant arriver à échéance ultérieurement, soit à accumuler de la trésorerie.

**Graphique n° 9 : dette des administrations publiques locales
(en point de PIB)**



Source : Insee sur les années 1978 à 2016, puis loi de programmation des finances publiques sur les années 2017 à 2022

Les collectivités n'ont commencé que récemment à faire des efforts de maîtrise de leurs dépenses, après une longue période de hausse du poids de leurs dépenses dans le PIB, même une fois corrigée de l'impact des transferts de compétence dont elles ont bénéficié. Elles disposent donc de marges d'efficience pour leurs dépenses de fonctionnement comme d'investissement et il est légitime qu'elles contribuent à l'effort global de maîtrise des dépenses. Mais la stratégie annoncée conduit à une trajectoire de solde et de désendettement des collectivités territoriales qui apparaît peu vraisemblable. Pour que l'objectif fixé concernant la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques soit atteint, une révision de cette stratégie risque donc de s'imposer avant le terme de la loi de programmation.

*

**

La trajectoire de finances publiques présentée dans la loi de programmation des finances publiques est affectée de nombreuses fragilités. Si elle vise une réduction marquée du déficit public en 2022, c'est en partie grâce à des hypothèses de croissance favorables, si bien que cette loi de programmation ne prévoit pas d'atteindre l'objectif d'équilibre structurel à moyen terme en 2022. De plus, les efforts de réduction des déficits sont concentrés en fin de période et le déficit public prévu reste très proche du seuil de trois points de PIB en 2018 et 2019, ne laissant pas de marge de manœuvre au cas où la conjoncture se révélerait moins bonne que prévu. Enfin, le respect des objectifs de baisse des déficits publics repose, pour l'État, sur la mise en œuvre de réformes portant sur les dépenses dont les contours restent à définir, et, pour les collectivités territoriales, sur lesquelles l'État ne dispose pas de leviers d'action directs, sur la sanctuarisation d'excédents de plus en plus élevés, grâce à un dispositif de contractualisation avec les plus grandes d'entre elles, qui n'a jamais été expérimenté.

CONCLUSION

En 2017, selon la dernière prévision du Gouvernement et sous réserve du traitement en comptabilité nationale du contentieux sur la taxe à 3 % sur les dividendes, le déficit public devrait passer sous le seuil des 3 points de PIB (2,9 points de PIB, après 3,4 points de PIB en 2016) et rendre possible la sortie en 2018 de la procédure de déficit excessif.

Ce résultat, en léger retrait par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 (2,7 points de PIB), serait essentiellement obtenu grâce à l'amélioration de la conjoncture, qui s'est accompagnée d'un important surcroît de recettes, aux mesures de freinage de la dépense prises à l'été et à une nouvelle baisse de la charge d'intérêts et du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne. Ces facteurs ont permis de compenser pour une large part la nette sous-estimation des dépenses, notamment de l'État, mise en évidence par l'audit de juin 2017 et confirmée par les dispositions contenues en loi de finances rectificative.

Les mesures de freinage des dépenses prises au cours de l'été par le Gouvernement, si elles ont évité un dérapage supplémentaire des dépenses publiques, n'auront toutefois pas empêché la dépense de croître au rythme moyen des cinq années précédentes et la France continue de présenter une situation nettement plus dégradée que celle de la quasi-totalité de ses

partenaires de la zone euro. Le déficit public de la France resterait ainsi nettement supérieur à celui de l'ensemble de la zone euro, 1,2 point de PIB en 2017.

Pour 2018, le Gouvernement a privilégié la réduction des prélèvements obligatoires pour soutenir la compétitivité des entreprises et conforter le pouvoir d'achat, et ne vise qu'une réduction très faible (0,1 point de PIB) des déficits effectif et structurel. Pour autant, cette réduction suppose un ralentissement de la dépense publique qui n'est pas garanti. La prévision de dépenses des collectivités locales, notamment, suppose une baisse en volume de leurs dépenses de fonctionnement alors même que la pression qu'avait fait peser sur celles-ci la baisse des concours financiers de l'État aura disparu.

Comme à plusieurs reprises dans le passé, la phase actuelle d'amélioration de la conjoncture n'est pas mise à profit pour réduire vigoureusement le déficit public et engager une baisse durable du ratio de la dette au PIB, celui-ci étant prévu encore en légère augmentation en 2018. Les pouvoirs publics ne disposent ainsi que de peu de marge pour, en 2018, maintenir le déficit public en dessous de trois points de PIB et, à moyen terme, faire face à un ralentissement économique ou un éventuel choc conjoncturel défavorable.

Au-delà de 2018, la loi de programmation des finances publiques concentre l'effort de réduction des déficits publics sur les années 2020 à 2022, en comptant notamment sur le maintien d'une croissance soutenue, constamment supérieure à la croissance potentielle, pour faciliter la réduction du déficit effectif. Si elle vise un ralentissement progressif de la dépense publique, l'ampleur de celui-ci ne permet pas d'atteindre la réduction annuelle du déficit structurel compatible avec le respect des engagements européens de la France. Il ne permet pas non plus de ramener, à l'horizon de la loi de programmation, le solde structurel à l'objectif de moyen terme.

En outre, le respect des objectifs de baisse des déficits publics repose, pour l'État, sur la mise en œuvre de réformes sur les dépenses dont les contours restent à définir, et, pour les collectivités territoriales, sur la réalisation, peu vraisemblable, d'excédents de plus en plus élevés, auxquels la mise en place d'un dispositif nouveau de contractualisation avec les plus grandes d'entre elles est supposée conduire.

Pourtant, comme l'a régulièrement souligné la Cour, la France se caractérise par un niveau de dépenses publiques élevé, significativement supérieur à celui de ses principaux partenaires, sans que les résultats des

politiques mises en œuvre soient toujours à la hauteur des dépenses consenties.

Le Gouvernement a engagé un nouveau processus de revue des dépenses avec le dispositif « Action publique 2022 ». Il est indispensable qu'il conduise à des réformes structurelles mises en œuvre sans retard, pour améliorer significativement l'efficacité des dépenses publiques et baisser leur part dans le PIB, comme la loi de programmation le prévoit.

L'amélioration constatée de la situation économique n'autorise aucun relâchement. Elle doit au contraire aller de pair avec une action renforcée de maîtrise de la dépense publique pour que la France, en se conformant à ses engagements européens, retrouve des marges de manœuvre budgétaires et assure la soutenabilité de son endettement public.

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics	60
--	----

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Le Gouvernement entend rétablir l'équilibre des finances publiques françaises au cours des cinq prochaines années. La loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 traduit cette ambition qui s'appuie sur une baisse de plus de 3 points du poids de la dépense publique dans la richesse nationale, combinée à une réduction d'un point du taux de prélèvements obligatoires. Ces évolutions doivent ainsi permettre de ramener en 5 ans le déficit public à un niveau proche de l'équilibre et de réduire de 5 points le poids de l'endettement public dans le produit intérieur brut.

Dans ce contexte, les analyses présentées par la Cour des comptes appellent certaines précisions et nuances.

I. S'agissant de la situation des finances publiques en 2017

La situation des finances publiques en 2017 est meilleure que celle anticipée par la Cour en juin dernier dans son audit effectué à la demande du Gouvernement. En effet, la dernière prévision du Gouvernement s'établit à -2,9 % du PIB contre -3,2 % prévu en juin. Les derniers éléments connus sur la situation d'exécution du budget de l'État laissent espérer une amélioration de cette prévision, qui reste soumise aux aléas traditionnels à ce stade de l'année ainsi qu'à l'attente de l'avis d'Eurostat sur le traitement de certaines opérations de 2017. Nous sommes confiants dans le fait que l'exécution 2017 devrait permettre de respecter la recommandation du Conseil du 5 mars 2015 selon laquelle la France doit corriger son déficit excessif en 2017 au plus tard.

La Cour estime que ce redressement repose avant tout sur une majoration des rentrées fiscales attendues du fait de l'amélioration de la situation macro-économique. Or, nous tenons à souligner que l'amélioration de la situation des finances publiques tient pour une large part à l'effort inédit d'économies réalisé en gestion. Ainsi, les trois décrets d'avance et d'annulation de juillet et novembre 2017 ont permis d'annuler plus de 4 Md€ de crédits auxquels se sont ajoutés environ 1 Md€ de mesures de maîtrise de la dépense sur les secteurs du logement et de l'emploi. Ainsi, l'effort réalisé sur la dépense de l'État depuis l'été a dépassé 5 Md€ en 2017, bien au-delà de ce que la Cour estimait possible en juin 2017.

La détermination du Gouvernement s'est aussi illustrée à la suite de l'annulation par le Conseil constitutionnel de la contribution de 3 % sur les revenus distribués. En effet, le Gouvernement a immédiatement réagi en mettant en place une contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés pour les plus grandes entreprises, afin de compenser les effets de l'annulation sur le déficit 2017. Ce choix difficile mais nécessaire marque l'engagement du Gouvernement à l'atteinte d'un déficit public inférieur à 3 % de PIB.

L'ensemble de ces mesures devrait ainsi permettre à la France de sortir de la procédure pour déficit excessif, ouverte à son encontre depuis 2009.

II. S'agissant de l'année 2018

Le budget 2018 traduit le changement de méthode engagé par le Gouvernement. Ce budget sincère s'accompagne d'un abaissement du taux de mise en réserve initial de 8 % à 3 % permettant de mieux responsabiliser les gestionnaires publics qui programment leurs dépenses sur les crédits nets de cette mise en réserve.

S'agissant de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, la Cour semble s'interroger sur l'adéquation de la provision pour apurements inscrite en loi de finances initiale pour 2018 (300 M€) avec le total des litiges en cours. À ce stade, environ 200 M€ de refus d'apurement sont identifiés comme devant faire l'objet d'un paiement en 2018. La marge restante doit permettre de couvrir les éventuelles notifications supplémentaires en 2018. En effet, les autres litiges en cours n'en sont qu'à un stade préliminaire de la procédure contradictoire et ne pourraient pas donner lieu à des pénalités exigibles en 2018.

Plus généralement, la Cour formule une appréciation positive sur la prévision des recettes, laquelle est jugée « raisonnable » et nous l'en remercions. Son jugement est plus réservé s'agissant de la dépense publique alors même que les économies sur l'État et les administrations de sécurité sociale sont précisément documentées. Le Gouvernement est en outre confiant dans la capacité du mécanisme de contractualisation avec les collectivités territoriales à permettre une modération de leurs dépenses réelles de fonctionnement. Ce mécanisme pérenne, dont la conformité à la Constitution vient d'être confirmée par le Conseil constitutionnel, est le fruit d'une négociation approfondie menée dans le cadre de la Conférence nationale des territoires. Il repose sur des cibles fixées de manière réaliste et s'accompagne de possibilités de modulation visant à permettre d'adapter les cibles au profil de chaque collectivité et ainsi de susciter l'adhésion la plus forte possible.

En tout état de cause, la prévision 2018 sera actualisée sur la base de l'exécution 2017 à l'occasion de la présentation du programme de stabilité 2018-2021 en avril.

Enfin, si l'ajustement structurel apparaît modeste en 2018 (0,1 point de PIB potentiel), il est nécessaire de rappeler qu'il résulte d'un effort conséquent en dépenses (+0,4 point de PIB), qui permet de maintenir un ajustement positif tout en assumant des mesures importantes de baisse des prélèvements obligatoires (de 0,3 point de PIB), favorables à la croissance. En outre, un tel ajustement structurel ne contrevient pas aux règles du bras préventif du Pacte de stabilité et de croissance, dans la mesure où il reste compatible avec la marge de déviation de 0,5 point autorisée par les textes par rapport à la cible de 0,6 point de PIB potentiel inscrite dans la recommandation du Conseil du 11 juillet 2017.

III. S'agissant de la trajectoire pluriannuelle de finances publiques

Le Gouvernement assume une stratégie de finances publiques reposant sur une baisse rapide des prélèvements obligatoires visant à redonner immédiatement du pouvoir d'achat aux ménages et favorisant l'investissement productif. Cette diminution de la pression fiscale est associée à un ralentissement graduel mais significatif de la dépense publique tout au long du quinquennat. La déclinaison des mesures structurelles documentées dans le cadre du processus « Action publique 2022 » doit contribuer à l'atteinte des cibles inscrites dans la loi de programmation des finances publiques à partir de 2020.

À cet égard, si l'amélioration du solde public est limitée jusqu'en 2019, cela s'explique principalement par l'importance des mesures ponctuelles et temporaires (coût du contentieux « 3 % dividendes » non couvert par la mesure exceptionnelle d'IS en 2018 et surtout double coût lié à la transformation du CICE en allègement de charges en 2019) qui n'ont toutefois pas d'impact sur l'ajustement structurel. En dehors de ces éléments, la trajectoire de rétablissement de l'équilibre de nos finances publiques est beaucoup plus régulière, avec notamment un ajustement structurel compris entre 0,3 et 0,4 point de PIB entre 2019 et 2022.

2

Les remises et transactions en matière fiscale : une égalité de traitement et une transparence à mieux assurer

PRÉSENTATION

Les remises et transactions²⁴ constituent des instruments que le législateur laisse à l'appréciation de l'administration dans la mise en œuvre de l'impôt afin de procéder à des diminutions voire à des abandons d'impôts (droits et pénalités pour les remises, pénalités seulement pour les transactions). Toutes deux font partie de ce que l'on qualifie de « pouvoir gracieux » de l'administration fiscale.

Applicables aux entreprises comme aux particuliers, ces deux pratiques s'adressent néanmoins à des publics distincts. Alors que les remises concernent, pour l'essentiel, des particuliers en difficulté (1,1 à 1,3 million de demandes sur la période 2011-2016, dont près de 40 %, en 2016, sur la seule taxe d'habitation), les transactions, qui font suite à un contrôle fiscal, concernent des entreprises et les particuliers disposant d'un revenu et / ou d'un patrimoine significatif. En 2015, le montant moyen d'une remise accordée était de 622 €. Il était de 38 000 € en moyenne par transaction conclue.

En dépit de cette différence, les remises comme les transactions ont des objectifs communs. Elles permettent à l'administration de tenir compte de situations spécifiques. Elles peuvent contribuer, grâce à la modulation des sanctions, à une meilleure acceptation de l'impôt. Enfin, elles facilitent

²⁴ Les transactions conclues par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) n'ont pas été examinées dans le présent rapport dans la mesure où une enquête spécifique à ce service a été réalisée par la Cour à la demande du Parlement, en application de l'article 58-2 de la Constitution. Ce rapport a été transmis au Parlement le 6 octobre 2017.

le recouvrement par une réduction des contentieux, dans le cas particulier des transactions.

Remises et transactions sont pratiquées par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). La présente insertion traite essentiellement de la mise en œuvre de ces deux outils par la DGFIP dont le coût pour le budget de l'État est d'environ un demi-milliard d'euros, en moyenne, sur la période 2011-2016, soit 0,14 % des recettes fiscales totales. En fonction des années, deux tiers à trois quarts de ce montant provient des remises gracieuses.

La marge d'appréciation ainsi laissée à l'administration fiscale doit avoir sa contrepartie dans un suivi rigoureux de sa mise en œuvre afin d'assurer l'égalité de traitement des contribuables devant l'impôt et dans un haut degré de transparence à l'égard du Parlement.

L'enquête de la Cour a été conduite au sein des services centraux et du réseau déconcentré des administrations fiscales, au premier rang desquelles la DGFIP, et a permis de procéder à l'examen de dossiers comme d'apprécier les systèmes d'information utilisés par les services.

Elle fait apparaître que, si ces outils sont utiles à l'administration fiscale dans la gestion de l'impôt, la pratique s'écarte parfois du cadre en vigueur (I). Elle met surtout en évidence des insuffisances de la part de l'administration en matière de suivi et de pilotage qui appellent la poursuite d'une action résolue afin de mieux assurer l'égalité de traitement et la transparence (II).

I - Des outils utiles à la gestion de l'impôt, une pratique qui s'écarte parfois du cadre légal

Les remises et les transactions constituent deux pouvoirs à la disposition de l'administration dont le fondement juridique est ancien, pratiqués par la DGFIP et la DGDDI et dont l'impact budgétaire s'établit, pour la seule DGFIP, à près d'un demi-milliard d'euros par an. Les pratiques actuelles s'écartent dans certains cas du cadre en vigueur, qui devrait donc être revu.

A - Un fondement juridique ancien

En matière fiscale, les règles relatives à l'établissement de l'assiette et du taux relèvent de la compétence exclusive du législateur²⁵.

La loi prévoit, sous certaines conditions, la possibilité pour l'administration fiscale de procéder à des remises gracieuses ou des transactions. Encadrées par des textes, elles donnent à l'administration une marge d'appréciation pour réduire le montant des impositions ou des pénalités qui s'y rattachent afin de tenir compte des situations particulières. Ce cadre juridique se caractérise par sa stabilité : les dispositions de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales (LPF) sont issues d'un cadre législatif ancien puisque défini en 1963.

Ces deux mesures sont régies par des dispositions législatives imbriquées. Le pouvoir gracieux de la DGFIP est encadré par l'article L. 247 du LPF, que complètent les articles L. 247-O-A à L. 251 du même livre et les articles R. 247 et suivants.

L'article L. 247 du livre des procédures fiscales

L'administration peut accorder sur la demande du contribuable ;

1° Des remises totales ou partielles d'impôts directs régulièrement établis lorsque le contribuable est dans l'impossibilité de payer par suite de gêne ou d'indigence ;

2° Des remises totales ou partielles d'amendes fiscales ou de majorations d'impôts lorsque ces pénalités et, le cas échéant, les impositions auxquelles elles s'ajoutent sont définitives ; (...)

3° Par voie de transaction, une atténuation d'amendes fiscales ou de majorations d'impôts lorsque ces pénalités et, le cas échéant, les impositions auxquelles elles s'ajoutent ne sont pas définitives. (...)

²⁵ Cf. article 34 de la Constitution : la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.

Les transactions et les remises gracieuses sont deux mécanismes distincts : la remise gracieuse est un acte unilatéral ; ne constituant pas un droit pour les contribuables, elle n'a pas à être motivée²⁶. Une transaction, intervenant avant ou après mise en recouvrement de l'impôt²⁷, s'analyse comme un contrat entre le contribuable et l'administration, régi par les articles 2044 et suivants du code civil par lequel les parties terminent une contestation née d'une infraction. La transaction a, entre les parties, l'autorité de la chose jugée en dernier ressort et éteint l'action publique.

Tableau n° 1 : conditions d'application des remises et transactions en matière fiscale

<i>Article L. 247 du LPF</i>	Remises (totales ou partielles)	Transactions
<i>Droits en principal</i>	Uniquement les impôts directs ; Condition : le contribuable est dans une situation de gêne ou d'indigence.	Impossible.
<i>Pénalités (amendes fiscales, majorations d'impôts, intérêts de retard)</i>	Tous les impôts ; Condition : les pénalités, et, le cas échéant, les impositions auxquelles elles s'ajoutent sont définitives (voies et délais de recours épuisés).	Tous les impôts ; Condition : les pénalités et, le cas échéant, les impositions auxquelles elles s'ajoutent ne sont pas définitives. Exclusions ²⁸ : i) si le contribuable met en œuvre des manœuvres dilatoires, et ii) si l'administration envisage de mettre en mouvement l'action publique pour des infractions mentionnées au code général des impôts.
<i>Frais de poursuites et intérêts moratoires</i>	Tous les impôts ; Pas de condition.	Non prévu par le texte.

Source : Cour des comptes

²⁶ Pour le Conseil d'État, l'octroi d'une remise gracieuse n'est qu'une simple faculté pour l'administration (arrêt du 24 mars 1976). En outre, les décisions prises sur les demandes gracieuses n'entrent dans aucune des catégories de décisions administratives qui doivent être motivées en application de la loi 79-587 du 11 juillet 1979 (arrêts des 29 juin 1988, 7 janvier 1991, 5 février 1992 et 8 octobre 1993).

²⁷ À la suite d'un contrôle fiscal externe (CFE) ou sur pièces (CSP).

²⁸ Introduites par la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

B - Un pouvoir d'appréciation mis en œuvre aux différents niveaux d'administration fiscale

Ces deux outils s'appliquant potentiellement aux opérations d'assiette, comme de recouvrement et de contrôle fiscal, l'ensemble du réseau de la DGFIP est amené à utiliser l'instrument des remises et des transactions.

Ainsi, des remises sont principalement accordées, au niveau local comme au niveau national, par les services de gestion fiscale que sont les services des impôts des particuliers (SIP), les services des impôts des entreprises (SIE), la direction générale des entreprises (DGE), les services de contrôle fiscal des DDFiP-DRFiP, les structures « pôles contrôle revenus et patrimoine » (PCRP), les directions régionales de contrôle fiscal (DIRCOFI), la direction nationale des vérifications nationales et internationales (DVNI) ou la direction nationale de vérification des situations fiscales personnelles (DNVSF). En outre, les services de recouvrement peuvent être amenés à octroyer des remises de pénalités de recouvrement, frais de poursuites ou intérêts moratoires.

Par ailleurs, les transactions relèvent le plus souvent des services de contrôle fiscal au niveau local ou national (DDFiP-DRFiP, DIRCOFI, DVNI, DNVSF).

En deçà d'un seuil de 200 000 €, les demandes gracieuses relèvent de la compétence du directeur départemental des finances publiques, ou du directeur chargé d'un service à compétence nationale ou d'une direction spécialisée.

La DGDDI : une pratique concentrée sur les transactions

La Cour a centré son instruction sur la DGFIP en raison des spécificités de la pratique des remises et transactions par la DGDDI (cadre juridique plus large²⁹ et portant exclusivement sur les pénalités, existence d'un barème, contrôle possible d'un juge) mais aussi des importantes lacunes des systèmes d'information des douanes qui ne permettent pas une analyse détaillée des montants.

²⁹ Le pouvoir gracieux de la DGDDI en matière de contributions indirectes est encadré depuis 1993 par l'article L. 247 du livre des procédures fiscales, et complété par les dispositions L. 350 et L. 390 bis du code des douanes s'agissant des remises et transactions relatives aux infractions douanières.

La DGDDI considère que, en matière fiscale, la voie transactionnelle constitue une modalité majeure et rapide de résolution des dossiers contentieux les moins sensibles.

Concrètement, la transaction conduit à minorer l'amende infligée dans le cas d'une infraction sur la base du code général des impôts. Par ordre décroissant, en 2015, les contributions indirectes les plus concernées étaient les arts et métaux précieux, les débits de boissons, les jeux et spectacles et les produits agricoles. Dans le cas où une action judiciaire a été lancée, la transaction est conclue avec l'accord de principe de l'autorité judiciaire.

À la DGDDI, les demandes de transactions liées à des infractions portant sur des contributions indirectes (dossier inférieur à 100 000 € de droits) relèvent du directeur interrégional. Les demandes concernant des dossiers d'un montant supérieur relèvent de la compétence du ministre et supposent la consultation systématique du CCFDC.

La DGDDI dispose de deux outils simplifiant la procédure de transaction : i) le passer-outre qui consiste, dans le cadre d'une transaction, à ne pas infliger de pénalité en cas d'infraction formelle, ou en cas de bonne foi de l'infracteur, et ii) la procédure de règlement simplifié (PRS) qui désigne un modèle d'acte transactionnel simplifié utilisé par les services pour mettre fin immédiatement au litige dans le cadre d'infractions de contributions indirectes mineures, moyennant l'infliction d'une pénalité ou le prononcé d'un passer-outre. En moyenne, entre 2013 et 2015, la DGDDI a pratiqué près de 4 800 transactions par an dont deux tiers ont été conclues par la procédure du passer outre ou de la PRS.

Enfin, s'agissant des remises, l'article L. 249 du LPF dispose qu'une remise de sanctions fiscales, totale ou partielle, peut être consentie au débiteur définitivement condamné, pour tenir compte de ses ressources ou de ses charges. La DGDDI considère ce dispositif comme un mode d'extinction des créances contentieuses, en particulier dans le cas de faible capacité contributive de l'infracteur. L'apurement de ces créances (uniquement les pénalités) est proposé par l'administration à l'autorité judiciaire.

Au-delà de ces seuils, seul le ministre chargé du budget est compétent pour accorder une remise gracieuse ou signer une transaction. De plus, en application de la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977, la décision du ministre chargé du budget est précédée d'un avis du comité du

contentieux fiscal, douanier et des changes³⁰ (CCFDC). Saisi par l'administration³¹, le CCFDC invite le contribuable à produire des observations écrites dans un délai de trente jours. Le contribuable peut également présenter des observations orales. Il a le droit de se faire assister ou représenter par un conseil ou représentant de son choix. Lorsque l'avis signé par le Président du CCFDC s'écarte du sens des propositions transmises par l'administration, il comporte l'indication des motifs de cette divergence. Néanmoins, le ministre n'est pas tenu par l'avis du CCFDC.

C - Un volume de plus d'un million de demandes de remises dont près des deux tiers sont acceptées

On dénombre plus d'un million de demandes de remises et environ trois milliers de transactions chaque année. Le coût pour les finances publiques avoisine un demi-milliard d'euros, en moyenne.

1 - Volume des remises gracieuses et des transactions

Les données fournies par la DGFIP sont entachées d'incertitudes nombreuses (cf. *infra*). Selon les données disponibles, les demandes de remise gracieuse fluctuent autour de 1,2 million, en moyenne sur la période 2011-2016, les variations tenant en particulier à l'emploi de cet outil pour des mesures collectives – en cas de crises agricoles par exemple. Entre 2011 et 2016, le taux de rejet des demandes gracieuses a varié entre 37 % et 44 %. Le point bas, atteint en 2015, est très certainement la conséquence du plan élevage et des mesures prises en faveur des personnes âgées modestes (prolongation de l'exonération de taxe d'habitation et de

³⁰ Institué par la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 accordant des garanties de procédures aux contribuables en matière fiscale et douanière. Ce comité est composé, sous la présidence d'un conseiller d'État, de conseillers d'État, de conseillers à la Cour de cassation et de conseillers maîtres à la Cour des comptes, choisis parmi ces magistrats et ces fonctionnaires en activité ou à la retraite ainsi que de deux personnalités qualifiées désignées par le président de l'Assemblée nationale et de deux personnalités qualifiées désignées par le président du Sénat. Le président et les membres du comité ainsi que leurs suppléants sont nommés par décret pour trois ans.

³¹ Le CCFDC ne peut se saisir directement, ni être saisi par un contribuable. Le contribuable est informé de cette saisine et il dispose de 30 jours pour présenter des observations écrites. Celles-ci sont communiquées à l'administration (qui peut, le cas échéant, ajuster le sens de ses propositions initiales) ainsi qu'au rapporteur.

contribution à l'audiovisuel public) qui ont donné lieu à de nombreuses demandes très largement acceptées.

Les transactions, dont l'ordre de grandeur était de 6 000 par an en 2011/2012, ont vu leur volume chuter pour s'établir entre 3 000 et 4 000 par an dans une période récente. Depuis 2013, à la suite des rapports de la Cour³² et dans un contexte où le législateur a également durci la politique transactionnelle³³, la DGFIP a mis en place un rappel des règles et un encadrement plus strict du recours aux transactions, en partie allégé en 2015 (voir *infra*).

Tableau n° 2 : évolution du nombre de remises gracieuses, demandées et accordées, et du nombre de transactions

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Total des demandes de remise gracieuse</i>	1 096 943	1 182 70	1 280 463	1 227 692	1 404 505	1 255 991
<i>Dont demandes des particuliers</i>	955 167	1 031 553	999 171	1 069 115	1 220 632	1 088 350
<i>Total remises accordées</i>	654 893	677 049	734 339	684 617	882 931	770 637
³⁴ <i>Taux de rejet de remises gracieuses</i>	39,9 %	42,5 %	42,5 %	44,0 %	37,0 %	38,5 %
<i>Transactions</i>	5 683*	6 160*	3 953	3 693	3 631	2 994*

Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP, *hors transactions avant mise en recouvrement suite à un contrôle sur pièce, non disponible au titre des années 2011, 2012 et 2016

³² Cf. enquête relative au pilotage national du contrôle fiscal (RPA 2012) et enquête consacrée aux méthodes et résultats du contrôle fiscal (RPA 2010).

³³ Cf. loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, codifiée au L. 247 du LPF.

³⁴Incluant les transactions avant mise en recouvrement et après mise en recouvrement.

S'agissant des remises gracieuses, 87 % des demandes en moyenne concernent des particuliers et, parmi ces dernières, 36 % la seule taxe d'habitation.

Tableau n° 3 : répartition du nombre de remises gracieuses, demandées, en moyenne sur la période 2011-2016

	Moyenne 2011-2016
Particuliers	87 %
<i>dont taxe d'habitation</i>	36 %
<i>dont contribution à l'audiovisuel</i>	25 %
<i>dont impôt sur le revenu</i>	16 %
Entreprises	13 %
<i>dont taxes sur le chiffre d'affaires</i>	10 %

Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP

L'importance des demandes gracieuses en matière de taxe d'habitation

Les demandes de remise gracieuse en matière de taxe d'habitation représentent en moyenne 36 % de l'ensemble des demandes, soit 442 000 demandes annuelles en moyenne sur la période 2011-2016, alors que les recettes de cet impôt représentent moins de 6 % des recettes totales de fiscalité. La surreprésentation de la TH provient de plusieurs facteurs. C'est un impôt important payé par tous avec un seuil d'entrée bas (10 708 € en 2017 pour la première part). Il est payé tardivement (le paiement de la TH intervient au 15 novembre). Enfin, compte tenu de disparités en matière d'assiette et de taux, le montant de TH peut être d'un niveau élevé au regard des capacités des ménages concernés.

Il convient de relever que, si le projet de suppression sur trois ans de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages, à compter de 2018, est mis en œuvre, le volume des remises gracieuses sollicitées devrait diminuer fortement.

S'agissant des transactions après mise en recouvrement³⁵, celles-ci portent presque exclusivement sur des impôts d'État (99 %) et visent, en

³⁵ S'agissant de leur nombre, seules les transactions après mise en recouvrement « proposées » peuvent être ventilées par impôt, la DGFIP n'étant pas en mesure d'opérer cette ventilation pour les transactions avant mise en recouvrement. Les transactions après mise en recouvrement représentent, en moyenne sur la période, un peu plus de la moitié du nombre total de transactions conclues.

moyenne sur la période 2011-2016, à plus de 60 % des impôts des particuliers.

Tableau n° 4 : répartition du nombre de transactions après mise en recouvrement, en moyenne sur la période 2011-2016

	Moyenne 2011-2016
Impôt d'État	99 %
<i>dont impôt sur le revenu</i>	48 %
<i>dont taxes sur le chiffre d'affaires</i>	24 %
<i>dont impôt sur les sociétés</i>	15 %
<i>dont droit d'enregistrement</i>	12 %
Impôts locaux	1 %

Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP

2 - Coût pour le budget de l'État

Le coût budgétaire moyen induit par les remises et les transactions est, sur la période 2011-2016, de 526 M€. Il évolue de manière significative en fonction de mesures à portée collective mentionnées *supra*.

Tableau n° 5 : montants des remises gracieuses et transactions en matière fiscale³⁶ (2011-2016)

M€	Remises gracieuses	Transactions après MER	Transactions avant MER	Total
2011	583	Incluses dans remises gracieuses	Nd	583
2012	455	Incluses dans remises gracieuses	Nd	455
2013	365	35	41	441
2014	348	122	38	508
2015	550	65	73	688
2016	383	69	33	485

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

³⁶ La DGDDI n'est pas en mesure de communiquer de données sur les montants remis et ayant donné lieu à des transactions.

En 2016, près des trois quarts des montants des remises gracieuses accordées portent sur la TVA, l'impôt sur le revenu, et les taxes d'habitation et foncières. Les remises accordées aux particuliers représentent 60 % du total en 2016. L'importance de la TH se confirme également dans les montants remis, ceux-ci représentant 17 % des montants remis tandis que les recettes de TH représentent moins de 6 % des recettes fiscales totales en 2016. À titre de comparaison, la part des remises accordées au titre de l'impôt sur le revenu (22 %) est proche du poids relatif de ce dernier dans les recettes fiscales totales (20 %), et celle des remises au titre de la TVA (25 %) est très inférieure à son poids relatif dans les recettes fiscales totales (39 %), ces remises ne pouvant porter que sur les pénalités et non sur les droits eux-mêmes.

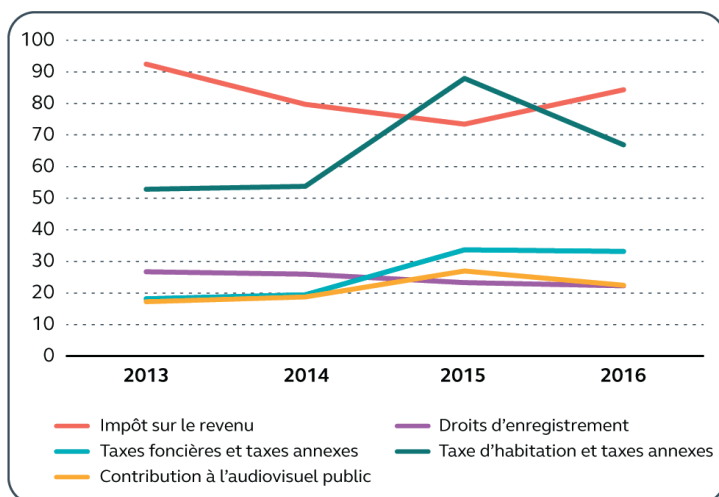
Tableau n° 6 : répartition des principales remises gracieuses accordées au titre de l'année 2016

	Part des remises accordées 2016	Poids relatif des recettes dans la fiscalité globale 2016³⁷
Particuliers	60 %	
dont impôt sur le revenu	22 %	20 %
dont taxe d'habitation	17 %	6 %
dont taxe foncière	9 %	9 %
dont contribution à l'audiovisuel	6 %	1 %
Entreprises	40 %	
dont taxes sur le chiffre d'affaires	25 %	39 %
dont impôts sur les sociétés	4 %	8 %

Source Cour des comptes, d'après données DGFIP

³⁷ Source : Cour des comptes, *Rapport sur La situation et les perspectives des finances publiques : audit. La Documentation française, juin 2017, 253 p.*, disponible sur www.ccomptes.fr

Graphique n° 1 : montant des principales remises d'impôts en faveur des particuliers (2013-2016 – en M€)



Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP

Les informations disponibles ne permettent pas de ventiler les transactions par impôt³⁸. Il peut être néanmoins relevé que la diminution du nombre des transactions doit être nuancée au regard du montant des transactions transigées, qui est en hausse presque continue depuis 2013.

D - Des pratiques qui s'écartent dans certains cas du cadre légal

L'instruction a mis en évidence certains écarts entre la pratique et le cadre légal. En outre, le règlement d'ensemble, qui peut conduire à des diminutions voire abandons d'impôts, ne repose sur aucun fondement légal clairement établi.

³⁸ S'agissant de leur montant, les transactions avant mise en recouvrement ne peuvent être ventilées par impôt et la ventilation par impôt des transactions après mise en recouvrement reste à fiabiliser.

1 - Des usages en matière de remises contraires aux textes

Deux dispositions propres à l'article L. 247 du LPF ou liées à sa mise en œuvre réglementaire devraient être revues du fait de pratiques contraires au cadre en vigueur.

Premièrement, selon les termes du 2° de l'article L. 247 du LPF, peuvent être accordées « des remises totales ou partielles d'amendes fiscales ou de majorations d'impôts lorsque ces pénalités et, le cas échéant, les impositions auxquelles elles s'ajoutent sont définitives ». En pratique, pourtant, les remises gracieuses accordées s'appliquent très fréquemment à des impositions non définitives³⁹.

En effet, la doctrine administrative s'est écartée de la lettre des dispositions de l'article L. 247 du LPF⁴⁰. L'administration précise ainsi qu'une remise peut être accordée dès lors que les droits en principal ne sont pas contestés ou lorsqu'il apparaît que l'imposition en cause ne donnera lieu à aucune réclamation. Pour la DGFIP, ces précisions s'appliquent en particulier en cas de demandes de remise portant sur des pénalités appliquées à raison du dépôt tardif d'une déclaration ou d'un acte ou du paiement tardif de droits (cas de la déclaration périodique de TVA des entreprises par exemple ou pénalités pour paiement tardif de contribuables en difficultés financières⁴¹). Sauf à renoncer à cette pratique, ce que la Cour ne recommande pas, il conviendrait de modifier l'article L. 247 du LPF pour rendre possibles des remises même si les impositions ne sont pas définitives.

En second lieu, en application de l'article R. 247-2 du LPF, les demandes gracieuses en matière d'impôts locaux doivent être soumises à l'avis préalable du maire. Au cours de son enquête, la Cour a pu constater que cette disposition, si elle est connue des services, n'est pas mise en œuvre. Deux raisons sont invoquées : d'une part, les remises gracieuses accordées au titre des impôts locaux n'ont pas d'impact sur le montant des recettes fiscales revenant aux collectivités, l'État garantissant aux collectivités locales les recettes correspondant aux rôles émis ; d'autre part, les demandes de remise gracieuse au titre de la taxe d'habitation sont très nombreuses et concentrées sur une courte période de l'année, ce qui rend difficilement applicable d'un point de vue opérationnel la consultation des maires. La Cour estime que l'avis préalable du maire pourrait être remplacé

³⁹ En fonction de l'impôt, le délai de réclamation est d'un an (impôts locaux) ou de deux (IR, ISF).

⁴⁰ Voir le BOFIP BOI CTX-GCX-10-20.

⁴¹ Ce dispositif est différent du cas d'indigence ou de gêne qui prévoit la remise sur l'assiette alors que la disposition ici discutée évoque les pénalités.

par une information qui lui serait donnée *a posteriori* sur les dégrèvements accordés par les services fiscaux aux contribuables de sa commune.

2 - Le règlement d'ensemble : une pratique dépourvue de base légale

Le règlement d'ensemble intervient, en général, dans le cadre d'un contrôle fiscal d'une entreprise. Cette pratique a été instituée par une note de la direction générale des impôts en date du 20 juin 2004. Elle précise que « dans certaines situations, les services peuvent être conduits à conclure avec l'usager un accord global qui inclut une atténuation des droits. Cet accord ne constitue pas une transaction au sens de l'article L. 247 du LPF mais un règlement d'ensemble du dossier ».

À l'occasion d'un contrôle fiscal, le règlement d'ensemble permet d'arriver à un accord entre l'administration et le contribuable portant sur le montant des droits et sur les pénalités dues. L'administration estime que le règlement d'ensemble constitue une pratique visant à traiter des cas complexes, tels que l'évaluation du prix de cession ou l'estimation de la valeur d'une filiale au sein d'une holding, ou encore à régler un point de droit nouveau et complexe lorsqu'il existe une incertitude forte pour l'administration et pour le contribuable sur l'issue d'un contentieux devant le juge de l'impôt. Dans ce cas, le recours à un règlement d'ensemble permettrait d'accélérer et faciliter la conclusion d'un contrôle. Concrètement, cette pratique conduit le contribuable à accepter les rappels mis à sa charge, l'administration renonçant pour sa part à certains rappels, les plus fragiles dans la perspective d'un contentieux.

Cette pratique, qui ne s'appuie pas sur un fondement juridique clairement identifié, ne fait, au demeurant, l'objet d'aucun encadrement spécifique⁴². Or, elle peut avoir pour effet potentiel de contourner la réglementation applicable aux transactions qui proscrie l'atténuation de droits. Contrairement à la transaction, elle ne formalise pas de contrepartie pour le contribuable, en particulier le désistement de toute forme de procédure contentieuse. En outre, les atténuations de pénalités accordées dans le cadre d'un règlement d'ensemble ne sont encadrées par aucune règle de procédure. Elles se trouvent exclues du processus de suivi, de traçabilité et de contrôle applicable au niveau national aux transactions. Les

⁴² Seul le paragraphe de la note précitée en date du 20 juin 2004 mentionne la pratique du règlement d'ensemble.

montants en jeu ne font donc pas l'objet d'une restitution centralisée⁴³. En particulier, les règlements d'ensemble, lorsqu'ils comportent des modérations de pénalités dont les montants sont supérieurs à 200 000 €, ne sont pas soumis à l'avis du CCFDC.

Sans remettre en cause l'intérêt même du règlement d'ensemble pour traiter un certain nombre de situations, la Cour estime indispensable de clarifier ce dispositif, en lui donnant un fondement légal et en organisant son suivi (recensement exhaustif, traçabilité des circonstances de l'affaire, justifications de la prise de décision, et définition d'un contrôle spécifique).

II - Des insuffisances en matière de suivi et de pilotage qui appellent une action résolue pour mieux assurer l'égalité de traitement et la transparence

La marge d'appréciation laissée à l'administration dans la mise en œuvre de l'impôt suppose, en contrepartie, des dispositifs de contrôle interne et une restitution sans faille, afin notamment d'assurer l'homogénéité des pratiques sur l'ensemble du territoire. L'enquête de la Cour a fait apparaître, à cet égard, d'importantes lacunes en matière de suivi, ce qui ne permet pas de s'assurer de l'égalité de traitement ni de garantir la transparence.

A - Des lacunes importantes dans le suivi

1 - L'insuffisance des outils informatiques de suivi des remises et transactions

La DGFIP connaît des difficultés opérationnelles importantes pour assurer une restitution de qualité, en particulier dans la remontée des informations par le réseau. De telles difficultés s'expliquent par deux motifs liés.

⁴³À titre d'exemple, les informations communiquées par la DVNI a transmis à la Cour montrent que les sept règlements d'ensemble après mise en recouvrement conclus sur la période 2014-2016 portaient au total sur un montant initial d'imposition de plus de 200 M€ et une réduction de plus de 29 M€.

La Cour a relevé que les informations saisies par les services ne sont pas toujours fiables. Par exemple, ont été enregistrées des remises gracieuses portant sur droits indirects, ce qui est proscrit par la législation⁴⁴.

Mais la raison principale réside dans le fait que les applications informatiques (ALPAGE et ERICA) dont dispose la DGFIP pour le suivi de son pouvoir gracieux au sens large restent très insuffisants. Certes, de réelles améliorations ont été entreprises depuis 2013. Toutefois, elles ne permettent pas encore de restituer la totalité des remises et des transactions pratiquées par les services. Par exemple, il n'existe aucun suivi automatisé des transactions conclues à la suite d'un contrôle sur pièces, et, en conséquence, il est assuré manuellement par les services. De même, les règlements d'ensemble menés par les services à la suite d'un contrôle fiscal ne sont pas non plus restitués dans le suivi statistique des applications⁴⁵. Enfin, s'agissant des remises gracieuses, les restitutions ne permettent pas de les isoler, selon leur fait générateur (mesures de soutien nationales ou décisions particulières locales). Un suivi statistique spécifique est opéré de manière exceptionnelle (par exemple en 2015-2016, lors de la crise des éleveurs). D'autres cas d'anomalies en matière de pénalités ou de traitement des transactions avant ou après mise en recouvrement ont été identifiés.

La situation est plus grave encore à la DGDDI puisque cette dernière n'est toujours pas en mesure de communiquer les montants de moins-perçus liés aux remises et transactions sur les contributions indirectes. En matière de transactions, la DGDDI ne peut que communiquer le nombre de dossiers contentieux traités et les montants associés de droits et taxes, et de pénalités. S'agissant des remises, la DGDDI ne dispose ni des volumes, ni des montants.

2 - Un contrôle interne à renforcer

La DGFIP n'a pas fait, à ce jour, des transactions un axe national de contrôle obligatoire depuis l'introduction des nouvelles instructions en 2015 afin, selon elle, de ne pas « complexifier » sa mise en œuvre.

Toutefois, chaque direction peut prévoir des actions de contrôle interne et d'audits au niveau local. L'échantillon des services visités par la

⁴⁴ Ces erreurs de saisie sont constatées sur chacun des exercices examinés pour un montant annuel de 1 à 5 M€.

⁴⁵ La DVNI réalise un suivi statistique propre des règlements d'ensemble qu'elle mène, les applications informatiques nationales n'étant pas prévues pour rendre compte des règlements d'ensemble.

Cour a permis de constater que les directions qui se sont emparées de ces outils ont pu identifier des points d'amélioration en matière de fiabilisation des processus de suivi et de traçabilité.

En tout état de cause, le développement du dispositif de transactions recherché par la DGFIP implique en contrepartie une accentuation du contrôle interne et une restitution rigoureuse. Un pilotage plus fin et systématique pourrait être mis en place localement, au moyen d'un bilan annuel partagé, afin de détecter les écarts dans les pratiques d'atténuation des pénalités et prendre les mesures nécessaires à leur harmonisation.

Les remises n'ont pas non plus fait l'objet d'un axe de contrôle interne depuis 2015.

3 - Jusqu'à récemment, une absence de suivi des avis émis par le comité du contentieux fiscal douanier et des changes (CCFDC)

Alors qu'il est chargé de donner un avis consultatif sur les remises et transactions les plus importantes, le CCFDC ne dispose pas d'information sur la suite donnée à ses avis par la DGFIP ou la DGDDI, et, en conséquence, ne peut en faire état dans le rapport annuel que le comité publie⁴⁶.

À la suite de l'enquête de la Cour, le CCFDC a mentionné, dans son rapport annuel portant sur l'exercice 2016, le nombre de dossiers pour lesquels chacune des deux administrations s'est écartée, en définitive, du sens des avis rendus par le comité. Ainsi, comme l'indique ce rapport, le CCFDC a rendu 105 avis en 2016 en matière fiscale, dont 23 avis non conformes aux propositions de l'administration. À la suite de ces avis non conformes, la DGFIP a pris 14 décisions entièrement conformes à l'avis du comité. Dans les neuf autres dossiers, à quatre reprises, l'administration a maintenu le sens des propositions transmises au comité et dans cinq cas, elle a pris une décision intermédiaire entre le sens de ses propositions initiales et l'avis rendu par le comité.

⁴⁶ Article 20 de la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 accordant des garanties de procédures aux contribuables en matière fiscale et douanière.

B - Une égalité de traitement à mieux assurer

En dépit d'outils récemment mis en place visant à mieux assurer l'égalité de traitement, des limites importantes demeurent en matière de remises comme de transactions.

1 - Des améliorations récentes visant à encadrer les remises et transactions

En matière de remises comme de transactions, de premiers instruments ont été mis en place par la DGFIP afin d'uniformiser les pratiques.

S'agissant des remises, la DGFIP a publié plusieurs instructions traitant du cas des remises en faveur des particuliers (en 2012 et 2015) comme des professionnels (en 2013). Elles posent le principe que toutes les demandes liées à des difficultés de paiement doivent être examinées de manière systématique et préalable sous l'angle des délais de paiement. En outre, elles présentent des boîtes à outils (BAO) « particuliers » et « professionnels », composées de questionnaires permettant d'apprécier la situation du ménage ou du professionnel et d'outils internes destinés à harmoniser l'instruction des demandes et à garantir la traçabilité des décisions. La DGFIP a introduit un barème, à titre indicatif, en 2013, pour les professionnels soumettant des demandes gracieuses non spécifiquement liées à des difficultés financières.

S'agissant des transactions, la DGFIP a renouvelé ses instructions en 2012 puis en 2015 afin d'instaurer un cadre harmonisé destiné à améliorer la régularité, la traçabilité et le contrôle de cette procédure. Trois leviers ont été identifiés comme permettant de renforcer l'homogénéité de traitement et la régularité des pratiques au sein des services : i) l'utilisation des circuits de signature, ii) la définition de règles locales en matière d'atténuation de pénalités, et iii) la réaffirmation du rôle de l'interlocuteur départemental⁴⁷. La Cour a pu constater au cours des visites effectuées dans le réseau territorial que ce dispositif national des transactions est connu des services et qu'il fait l'objet d'instructions diffusées localement.

⁴⁷ L'interlocuteur départemental est le recours de deuxième niveau après le recours hiérarchique auprès du supérieur hiérarchique. Il s'agit, en général, de l'adjoint au directeur en charge du contrôle fiscal. Son positionnement lui permet d'avoir une vision d'ensemble sur les transactions conclues dans le département.

2 - Des difficultés persistantes à s'assurer de l'égalité de traitement en matière de remises

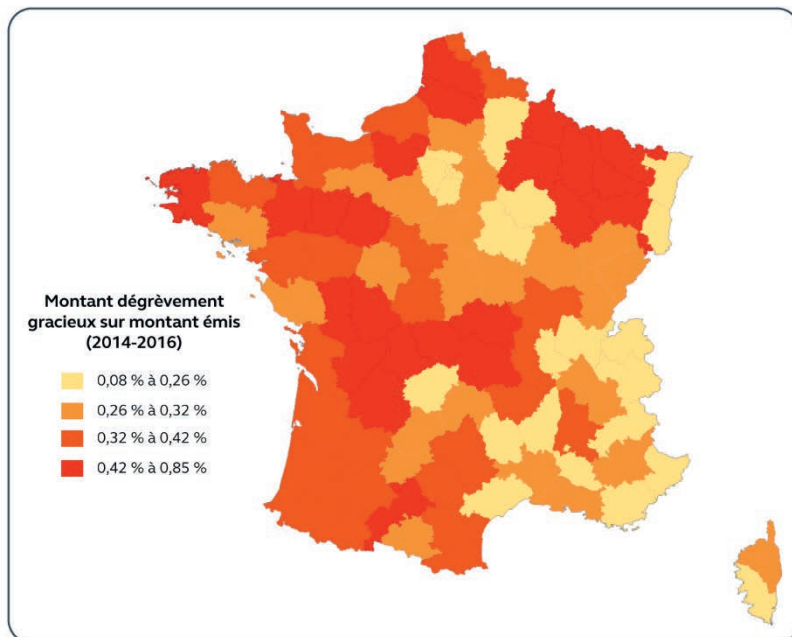
À l'occasion de son enquête, la Cour a mis en évidence des différences de traitement dans la politique de remises. Deux exemples peuvent être évoqués :

- s'agissant de la taxe d'habitation acquittée par les étudiants, la DRFiP de Gironde a indiqué à la Cour qu'elle accepte de remettre les droits aux étudiants en difficulté de manière systématique. Tel n'est en revanche pas le cas au sein de la DDFiP du Pas-de-Calais ;
- s'agissant de l'examen général de la situation « de gêne ou d'indigence », la DDFiP du Pas-de-Calais n'accepte de remettre les montants en jeu que si le contribuable dispose d'un revenu plaçant son foyer en-deçà de 80 % du seuil de pauvreté, alors qu'en Gironde, des remises sont susceptibles d'être accordées pour des niveaux de revenus supérieurs.

On constate une grande hétérogénéité entre départements, d'une part, mais aussi à l'intérieur d'un département, entre SIP par exemple, d'autre part.

Le ratio des montants de remises gracieuses de TH rapportés au montants d'impôts émis par département (moyenne 2014-2016) montre des écarts pouvant aller de 0,08 % (Corse du Sud) à 0,85 % (Haute-Vienne).

**Carte n° 1 : ratios de remises gracieuses sur montants émis (TH)
de 2014 à 2016 par département**

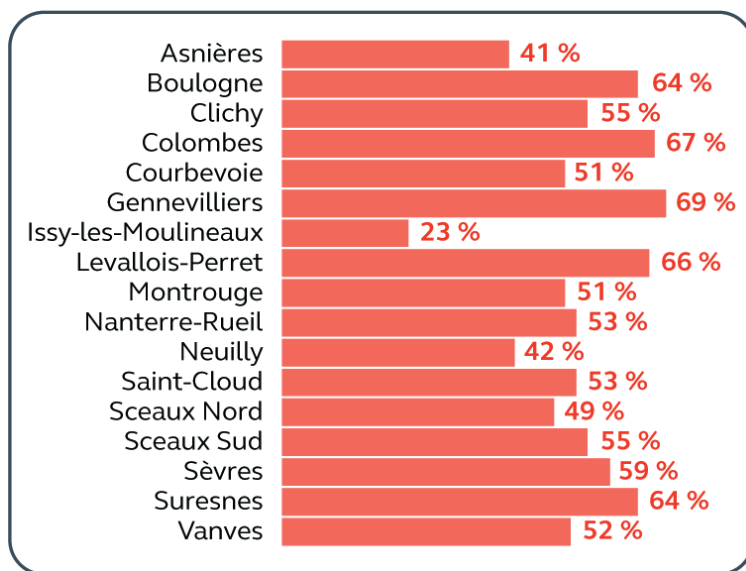


Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP

L'examen infra-départemental d'un autre ratio, le taux de rejet des demandes de remise gracieuse de TH montre également l'existence d'écarts importants.

Dans le département des Hauts-de-Seine, le taux de rejet des demandes de remise de TH varie de 23 % à Issy-les-Moulineaux à 69 % à Gennevilliers.

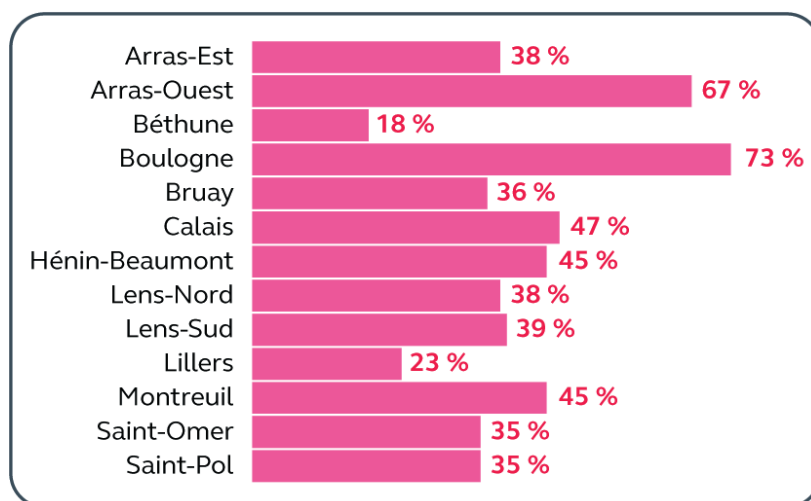
**Graphique n° 2 : taux de rejet des demandes de remise de TH
en 2016 parmi les SIP de la DDFiP des Hauts-de-Seine**



Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP

Dans le département du Pas-de-Calais, le taux de rejet des demandes de remise de TH varie de 18 % à Béthune à 73 % à Boulogne.

Graphique n° 3 : taux de rejet des demandes de remise de TH en 2016 parmi les SIP de la DDFiP du Pas-de-Calais



Source : Cour des comptes, d'après données DDFiP

De tels écarts peuvent trouver leur origine dans plusieurs facteurs : les taux d'imposition, différenciés en matière de TH, appliqués dans chaque territoire ; les conditions socio-économiques locales ; les phénomènes exceptionnels sur tel ou tel territoire (fermeture de site économique majeur par exemple, crise agricole, catastrophe naturelle, etc.). Mais ils recouvrent également de façon certaine des différences de pratiques des services locaux de la DDFiP. Sur ce dernier point, l'instruction a permis de relever que, sur le terrain, les agents évoquent une crainte de multiplication des demandes de remise par effet de bouche à oreille dans les territoires les plus en difficulté, ce qui pourrait conduire à des pratiques plus restrictives dans ceux-ci.

Pas plus que les directions locales, la DDFiP ne s'est dotée des moyens de rendre compte des écarts constatés, ni de les analyser en invoquant ou infirmant ces différentes hypothèses. Le besoin de pilotage intra-départemental mais aussi entre départements, à l'échelle nationale, est donc majeur.

3 - Des pratiques hétérogènes d'atténuation de pénalités lors de la conclusion de transactions

Il n'existe, en la matière, aucun outil permettant de restituer de façon automatisée la nature des pénalités remises ni leur quantum, ce qui constitue une faiblesse dans le suivi et n'est pas de nature à faciliter l'harmonisation des pratiques. De même, on ne peut distinguer, pour l'ensemble des transactions, celles qui concernent des abandons ou diminutions de pénalités en faveur des entreprises, et celles qui affectent les particuliers. En définitive, cela ne permet donc pas d'évaluer les quantums les plus fréquemment appliqués, selon les pénalités, ni de distinguer le volume des transactions y dérogeant par exception.

La faculté de moduler les atténuations de façon discrétionnaire pour prendre en compte les circonstances de l'affaire et la situation du contribuable, ainsi que l'absence de définition d'un seuil de quantum, ou d'options à retenir en fonction de sanctions multiples (amendes, pénalités, etc.) ne peuvent avoir pour conséquence que le maintien de pratiques très hétérogènes, en particulier en matière de remise ou modération des majorations pour manquement délibéré, manœuvres frauduleuses ou abus de droit, ainsi qu'en matière d'intérêts de retard.

À titre d'exemple, le rapport d'audit interrégional de Rhône-Alpes Bourgogne dresse le constat que le taux d'atténuation moyen des pénalités varie en fonction des directions auditées. Ces écarts ne sont pas justifiés.

Dans les dossiers individuels qu'elle a consultés⁴⁸, la Cour a pu également constater l'hétérogénéité des atténuations pour les mêmes natures de pénalités :

- les majorations de 40 % pour manquement délibéré sont ramenées à 20 %, 15 %, 10 % ou 5 %, voire, dans plusieurs cas, totalement abandonnées ;
- de même, les majorations de 80 % pour manœuvres frauduleuses ou abus de droit sont ramenées, selon les cas, à 40 %, 30 %, 20 %, 15 % ou 10 % ;
- enfin, de façon plus rare, il a été constaté qu'une majoration de 80 % pour activité occulte a été ramenée à 20 % voire à 10 % et qu'une majoration de 100 % relevant de l'article 1759 du CGI pour distributions occultes a fait l'objet d'une remise totale.

⁴⁸ Examen de 163 dossiers de transactions au sein du réseau territorial et des directions nationales.

*

**

La DGFIP et ses services déconcentrés ne disposent pas d'un outil de suivi permettant de piloter par territoire et au sein de chaque territoire la pratique de la remise gracieuse. Cette absence de suivi systématique ne permet pas de garantir un traitement équitable des personnes physiques et morales sur l'ensemble du territoire.

La Cour n'est pas favorable à l'instauration d'un barème contraignant⁴⁹ qui tendrait à s'apparenter à l'ouverture d'un « droit à la remise ». En revanche, la contrepartie de la liberté d'appréciation de l'administration est l'obligation de rendre compte, d'expliquer et de mettre en place des politiques visant à prévenir et corriger les écarts de pratique des services.

C - Une transparence à garantir

Depuis l'adoption de loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière du 6 décembre 2013, l'article L. 251 A du livre des procédures fiscales charge le ministre du budget de publier chaque année un rapport sur l'application de la politique de remises et de transactions à titre gracieux par l'administration fiscale. Ce rapport s'ajoute à celui publié chaque année par le CCFDC.

Ce n'est qu'à l'occasion de l'enquête de la Cour que la DGFIP a déposé un rapport, pour la première fois, le 14 avril 2017. Pour sa part, la DGDDI ne s'est pas encore prêtée à cet exercice, qui devrait, à l'avenir, être joint aux deux administrations⁵⁰.

⁴⁹ La DGDDI dispose, dans un cadre juridique différent, d'un barème pour les transactions conclues (diminutions ou abandons des amendes uniquement).

⁵⁰ Le Parlement a également critiqué cette information lacunaire. Dans un rapport d'information de février 2017, il est souligné que les données présentées dans le rapport du CCFDC « ne permettent pas de saisir la politique d'ensemble conduite en la matière ni de vérifier que tous les contribuables sont traités de façon équitable. Plus que jamais, la publication du rapport prévu par l'article L. 251 A apparaît indispensable. Aucun rapport n'a été transmis à ce jour au Parlement, le ministère considérant que ces informations figurent dans le rapport du comité du contentieux fiscal ».

Les informations recensées par le rapport d'avril 2017 restent d'une fiabilité insuffisante et doivent encore être complétées⁵¹. En outre, si le rapport s'attache à expliquer les variations du nombre de demandes gracieuses, les transactions ne font l'objet d'aucune mise en perspective. Les éléments chiffrés fournis⁵² ne sont accompagnés d'aucune analyse qualitative de l'action de l'administration.

À l'avenir, le rapport au Parlement et le rapport du CCFDC devraient être plus clairement distingués. Le rapport du CCFDC pourrait davantage s'attacher à présenter l'action du comité et, en particulier, le suivi de ses avis par l'administration fiscale. Celui des administrations fiscales (DGFIP et DGDDI) devrait permettre une évaluation annuelle des dispositifs analysant les écarts relevés possibles constatés, et rendant compte de l'action des deux directions et notamment de leurs services déconcentrés en la matière.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les remises et les transactions en matière fiscale constituent deux outils utiles à la gestion de l'impôt et qui reposent sur le pouvoir d'appréciation des agents de l'administration fiscale.

L'enquête de la Cour a mis en évidence l'existence d'écarts entre les pratiques et le cadre juridique applicable aux remises et transactions. Ces écarts doivent être corrigés.

Au-delà des questions de régularité, le principal enjeu qui s'attache à ce pouvoir d'appréciation laissé à l'administration fiscale, aux enjeux budgétaires importants, tient à la nécessité de mieux assurer l'égalité de traitement des contribuables et la transparence. La marge d'appréciation laissée à l'administration fiscale et l'absence de tout barème doivent, en effet, avoir comme contrepartie un pilotage interne et un suivi irréprochables.

⁵¹ Le bilan présenté au Parlement repose exclusivement sur les données issues de l'application ERICA. En matière de transactions, il restitue les informations relatives aux transactions après mise en recouvrement proposées, et non conclues ; sans faire mention des transactions avant mise en recouvrement.

⁵² Tableaux issus d'ERICA présentant par impôts et par département, le nombre de remises, transactions après mise en recouvrement proposées et les montants associés.

Or, la situation relevée est à cet égard, en dépit d'efforts récents, loin d'être satisfaisante.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. modifier les dispositions de l'article L. 247 (deuxième alinéa) du LPF afin de préciser les conditions dans lesquelles des remises gracieuses peuvent être accordées lorsque l'impôt n'est pas définitif, et abroger le dernier alinéa de l'article R. 247-2 du livre des procédures fiscales ;*
 - 2. définir un cadre légal applicable au dispositif de règlement d'ensemble et en assurer un suivi spécifique ;*
 - 3. améliorer, en application d'un plan d'action précis à trois ans, au sein de la DGFIP comme de la DGDDI la qualité et la fiabilité des restitutions informatiques des remises et transactions ;*
 - 4. mettre en place, tant au niveau des services déconcentrés que de la DGFIP, des dispositifs de contrôle interne permettant de mesurer et d'analyser les écarts constatés en matière de remises et de transactions à des fins de pilotage et d'harmonisation ;*
 - 5. publier en annexe au projet de loi de finances le rapport annuel au Parlement sur l'application de la politique de remises et de transactions à titre gracieux par l'administration fiscale, incluant les données de la DGFIP comme celles de la DGDDI et compléter à moyen terme les lacunes graves qu'il comporte en l'état.*
-

Réponses

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics..... 90
--

Destinataires n'ayant pas d'observations

Ministre d'État, ministre de l'intérieur
--

Présidente du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes

Président de l'Association des maires de France

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

La Cour émet plusieurs recommandations qui appellent de ma part les observations suivantes.

Parmi les cinq recommandations formulées, trois peuvent être partagées, sous réserve de délais de mise en œuvre :

- *améliorer, en application d'un plan d'action précis à trois ans, la qualité et la fiabilité des restitutions informatiques des remises et transactions ;*
- *mettre en œuvre des dispositifs de contrôle interne pour mesurer les écarts de traitement en matière de remises et transactions, à des fins de pilotage et d'harmonisation accrue ;*
- *publier en annexe au projet de loi de finances le rapport annuel au Parlement sur l'application de la politique de remises et de transactions à titre gracieux par l'administration fiscale, prévu à l'article L. 251 A du livre des procédures fiscales (LPF).*

Je souscris pleinement aux observations formulées qui visent à améliorer le suivi de la mise en œuvre des remises et transactions en matière fiscale en adaptant à moyen terme le système d'information des administrations fiscales et à renforcer l'information du Parlement en la matière. Je vous remercie d'avoir pris notamment acte, à ce titre, des récentes actions entreprises par les administrations placées sous mon autorité pour tenir compte de ces remarques (remise au Parlement du rapport prévu à l'article L. 251 A du LPF, communication sur les suites données aux avis du Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes notamment).

En revanche, deux recommandations de la Cour appellent de ma part des réserves :

- *modifier les dispositions de l'article L. 247-2° et de l'article R. 247-2 du LPF afin de légaliser, d'une part, la pratique des services tendant à accorder des remises de pénalités pour des impositions non définitives et, d'autre part, celle consistant à ne pas consulter le maire avant une décision d'admission ou de rejet de mesures gracieuses en matière d'impôts directs locaux (recommandation N° 1).*

La légalisation de la pratique de remises gracieuses de pénalités accordées sur des impositions non définitives ne serait pas aisée à formaliser sauf à enserrer l'action administrative dans des normes rigides, peu conciliables avec le souhait du gouvernement de diffuser une culture

de l'accompagnement « sur mesure », faisant confiance aux fonctionnaires pour en faire un usage adapté, respectueux de l'égalité entre contribuables tout en étant favorable à ceux-ci.

Les remises gracieuses de pénalités accordées par exemple à des contribuables primo- défaillants vont dans ce sens.

En ce qui concerne la consultation du maire, cette disposition a été instituée par un décret du 15 septembre 1981 avec sans doute pour objectif de permettre aux maires d'être sensibilisés aux conditions d'acceptation par les populations locales de la fiscalité locale directe. Cette disposition n'a jamais été mise en œuvre par les services fiscaux et va de fait devenir partiellement caduque avec la suppression progressive de la taxe d'habitation pour les ménages les plus modestes.

Cela étant, il s'agit d'un décret simple dont la modification est possible et doit s'apprécier en opportunité.

J'observe au demeurant que la direction générale des Finances publiques (DGFIP) n'est pas saisie, pas plus que depuis 35 ans, par des maires souhaitant être consultés. Cette situation s'explique d'ailleurs sans doute par le fait que les dégrèvements gracieux sont à la charge de l'État.

- *définir un cadre légal au dispositif du « règlement d'ensemble » (recommandation n° 2-1).*

Je soulignerai d'abord que la notion de « règlement d'ensemble » nécessite d'être précisée. Il ne s'agit pas d'une atténuation des droits rappelés mais plus simplement d'un accord survenant à la fin d'un contrôle fiscal entre le contribuable et l'administration, au terme duquel cette dernière abandonne des rappels qu'elle estime non fondés alors que le contribuable accepte les autres. Cet accord peut même donner lieu à une transaction lorsque le service estime possible de remettre des majorations.

Si cette procédure, qui est mise en œuvre pour des cas généralement complexes, paraît se prêter difficilement à une formalisation législative, j'ai en revanche demandé à la DGFIP d'adresser aux services des instructions sur cette procédure pour en rappeler les principes, les modalités d'applications, les limites et le suivi. L'existence du « règlement d'ensemble » et sa souplesse encadrée sont indispensables au bon fonctionnement du système fiscal qui doit pouvoir disposer des outils utiles au traitement de situations complexes lors des opérations de contrôle fiscal.

Par ailleurs, je relève que la Cour estime que la pratique de la direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI), en matière de transactions et de remises gracieuses, ne peut être évaluée en

« l'absence complète de dispositif de suivi », réalisant une comparaison avec la pratique de la DGFIP.

Si cette comparaison n'est en soi pas contestable, sa conclusion l'est en revanche puisque la douane dispose d'un suivi de sa politique transactionnelle. Les chiffres produits par la Cour sur le nombre de transactions et leur répartition par type de fiscalité en attestent. Il est notamment inexact d'indiquer qu'« aucune restitution et analyse d'ensemble [n'est possible] » puisque tous les dossiers transactionnels sont recensés dans un outil permettant de suivre l'activité contentieuse à l'échelle nationale. Les instructions données aux services en matière de pratique transactionnelle permettent enfin de garantir une égalité de traitement devant les sanctions, qui sont modulées en fonction de la gravité des infractions et des comportements.

Je rappelle également que la douane ne dispose d'aucun pouvoir de remise de l'impôt. Dès lors, aucun moins perçu fiscal n'est possible, ce qui garantit cette même égalité des contribuables devant l'impôt.

Enfin, je souhaiterais quelques ajustements dans la formulation de certains paragraphes afin d'éviter des malentendus :

- en précisant que les remises gracieuses accordées portent sur les pénalités en matière de TVA ;*
 - en supprimant les deux graphiques qui ne portent que sur l'année 2016 et pour lesquels des explications ponctuelles permettent d'expliquer un écart. À titre d'exemple, le faible taux de rejet de demandes gracieuses au service des impôts des particuliers de Béthune en 2016 en matière de taxe d'habitation s'explique par un arrêté de reconnaissance de catastrophe naturelle pour dommages causés par les inondations et coulées de boues qui justifie une plus grande acceptation de demandes gracieuses.*
-

3

La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques

PRÉSENTATION

Les années 2015 à 2017 ont vu l'extinction de la plus grande part des emprunts à risque souscrits dès les années 2000 par les collectivités territoriales et dont l'encours était estimé à environ une dizaine de milliards d'euros. Ces produits, commercialisés, pour plus de 80 %, par la banque Dexia, ont reposé sur des conditions de taux attractives au départ. Celles-ci se sont révélées par la suite, notamment sous l'effet de la crise financière de 2008, défavorables pour les finances des collectivités en raison de l'inclusion, dans les contrats de prêts, de formules de taux variables dépendant d'évolutions macroéconomiques.

À l'occasion de ses différents travaux⁵³ sur le sujet, la Cour a mis en lumière la combinaison des responsabilités ayant entraîné la crise des emprunts à risque : celle des collectivités locales qui ont exercé leur pouvoir d'emprunter librement au nom du principe de libre administration, et de présidents d'exécutifs locaux qui ont pris des risques inconsidérés pour des avantages de court terme sans en informer correctement leur assemblée délibérante ; celles des banques, et en particulier de Dexia, qui

⁵³ Cour des comptes, *Rapports publics annuels 2009 et 2010*. Les risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt, p. 253-280 et 171-182. La Documentation française, février 2009 et 2010, 777 p. et 220 p. ; *Rapport public thématique : La gestion de la dette publique locale*. La Documentation française, juillet 2011, 212 p. ; *Rapports sur Les finances publiques locales 2013 à 2017*. La Documentation française, disponibles sur www.ccomptes.fr

ont conçu ces produits structurés et encouragé leur souscription, en particulier auprès des petites communes ; celle, enfin, de l'État, qui n'a pas pris la mesure des risques encourus lors de l'apparition de ces nouveaux emprunts et n'a pas mis en place rapidement les dispositifs juridiques et comptables qui auraient évité leur propagation.

À la fin de l'année 2017, le coût pour les finances publiques de la sortie des emprunts à risque dépasse 3 Md€, dont près de 1 Md€ pour l'État et 2 Md€ pour les collectivités locales concernées.

La présente insertion vise à dresser le bilan de la sortie des emprunts à risque détenus par les collectivités locales⁵⁴. Après être intervenu dans un premier temps dans le cadre d'une médiation, l'État a pris des mesures plus fortes à partir de 2013 avec le pacte de confiance et de responsabilité conclu avec les collectivités locales (I). L'opération consistant à faire sortir les collectivités des emprunts à risque a été techniquement réalisée pour l'essentiel avec succès (II). Les risques semblent aujourd'hui maîtrisés mais le coût de sortie est élevé pour les finances publiques (III).

I - Une crise dont l'ampleur s'est aggravée depuis la fin des années 2000

À la suite de la crise financière de 2008, l'importance des risques contenus dans les emprunts structurés n'est apparue que progressivement, entraînant dans un premier temps des réponses partielles, avant un traitement plus global.

A - La montée de la crise des emprunts à risque

Après les lois de décentralisation de 1982 et 1983, le crédit aux collectivités territoriales s'est progressivement banalisé et diversifié. Elles ont ainsi acquis la possibilité de souscrire à des produits de plus en plus complexes. Dans le courant des années 2000, sont apparus des produits dits structurés reposant sur des écarts de taux d'intérêt de court et de long termes, ou sur des parités de devises comme l'euro-franc suisse, très majoritairement proposés par Dexia, et rendus attractifs par le fait qu'ils

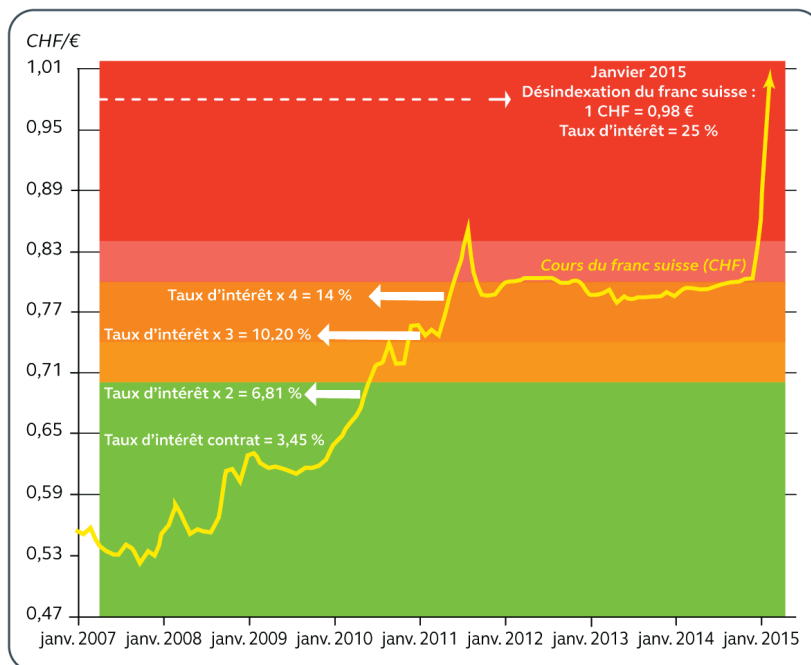
⁵⁴ Une insertion figurant dans le tome II du rapport public annuel 2018, *La dette des hôpitaux : des améliorations fragiles, une vigilance à maintenir*, traite la question de la sortie des emprunts à risque détenus par les établissements publics de santé.

permettaient à l'emprunteur de bénéficier lors des premières années du contrat d'un taux très inférieur aux conditions du marché. Même si l'emprunteur avait connaissance qu'il encourait un risque, il a pu méconnaître son intensité et la probabilité qu'il survienne effectivement.

La survenue de la crise financière de 2008 a eu pour conséquence d'activer les clauses de certains de ces produits structurés, jusqu'alors dans l'ensemble favorables aux emprunteurs, provoquant parfois le passage à des taux d'intérêt à deux chiffres.

Le graphique ci-dessous illustre les conséquences sur les taux d'intérêt d'un contrat fondé sur la parité de l'euro et du franc suisse lorsque les parités ont été successivement modifiées progressivement de 2010 à 2012, puis brutalement en 2015 : alors que pour une parité suisse-euro inférieure ou égale à 0,70, le taux d'intérêt était de 3,45 %, ce dernier a été multiplié par 4 (14 %) en 2011 en raison de l'appréciation du franc suisse (1 franc suisse valant alors plus de 0,84 euro), puis par 7 (25 %) tout début 2015 lorsque les parités se sont quasiment alignées.

Graphique n° 1 : illustration d'un contrat euro-franc suisse



Source : Cour des comptes

Après 2010, différents rapports⁵⁵ ont mesuré l'ampleur de l'encours dit sensible, l'estimant à un montant d'une dizaine de milliards d'euros dans la dette d'un millier de collectivités.

B - Une première réponse de l'État

Dès décembre 2009, la « Charte Gissler », du nom du haut fonctionnaire chargé d'un travail de médiation entre banques et collectivités, a permis de classer les types de contrats souscrits, les établissements bancaires s'engageant à ne plus proposer aux collectivités des produits très sensibles⁵⁶. Un peu moins de 200 collectivités ont sollicité une médiation. En 2013, seule une cinquantaine d'accords définitifs et autant d'accords temporaires ont été conclus. Devant ce succès relatif, l'État a décidé, en 2012, d'apporter une aide financière de 50 M€ pour la sortie des emprunts⁵⁷ avec l'objectif de financer une partie du versement d'indemnités de remboursement anticipé (IRA). Les collectivités pouvaient demander à en bénéficier jusqu'au 30 septembre 2013. Toutefois, les IRA pouvant aller jusqu'à deux fois le montant du capital restant dû, cette enveloppe s'est révélée trop limitée pour avoir un caractère incitatif⁵⁸, d'autant que, dans le même temps, la voie contentieuse dans laquelle certaines collectivités s'engageaient pouvait paraître prometteuse pour ces dernières (cf. *infra*).

C - La nécessité d'une intervention plus globale en 2013

L'intervention de l'État a pris deux formes : la première devait maîtriser les pertes qui affectaient les finances locales comme celles de

⁵⁵ Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur « les produits financiers à risques souscrits par les acteurs publics locaux » de novembre 2011, rapport au Parlement, *Les emprunts structures des collectivités territoriales et organismes publics comportant soit un risque de change, soit des effets de structure cumulatifs ou dont les taux évoluent en fonction d'indice à fort risque*, juillet 2012.

⁵⁶ La circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics a repris et amplifié le contenu de cette charte, notamment quant au rôle de l'assemblée délibérante.

⁵⁷ Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

⁵⁸ Seules deux collectivités ont bénéficié de ce dispositif : le département de la Seine-Saint-Denis pour 4,485 M€ et la commune d'Asnières-sur-Seine pour 2 M€, et le reliquat de ce fonds a ensuite été reporté dans le second dispositif mis en place.

l'État lui-même, et la seconde avait pour objet de se prémunir contre la reproduction d'une situation similaire.

1 - Le volet curatif

Deux événements concomitants ont conduit l'État à définir une politique publique plus globale pour sortir d'une crise qui menaçait de s'étendre aux finances publiques nationales.

En effet, à la fin janvier 2013, l'État est devenu actionnaire majoritaire de SFIL⁵⁹, qui a repris un encours sensible des prêts aux collectivités locales de Dexia estimé à 8,5 Md€.

De conciliateur, l'État est ainsi devenu partie prenante car il était désormais exposé à toute difficulté de la nouvelle entité bancaire⁶⁰.

Or, le 8 février 2013, le TGI de Nanterre a donné raison au département de la Seine-Saint-Denis dans son action engagée contre Dexia et SFIL sur le fondement de l'absence de mention du TEG dans les documents précontractuels. Cette décision se traduisait par l'application du taux d'intérêt légal, proche de 0 % depuis le début du contrat de prêt, au lieu et place du taux contractuel en cours.

Cette jurisprudence pouvait entraîner pour les établissements prêteurs une perte égale ou supérieure à l'encours restant dû. Ainsi, la perte potentielle pouvait atteindre 7,5 Md€ pour SFIL et 3,1 Md€ pour Dexia, soit un total de 10,6 Md€. À ce risque s'ajoutait celui de devoir recapitaliser la banque publique SFIL pour un montant de l'ordre de 7 Md€, ce qui portait le risque global pour l'État actionnaire à 17 Md€ environ⁶¹.

Cette situation obligeait l'État à prendre des mesures de plus grande ampleur et à traiter la question des conséquences nées de la décision du TGI de Nanterre.

Lors de la concertation avec les collectivités territoriales qui ont abouti au pacte de confiance et de responsabilité du 16 juillet 2013, l'État s'est engagé à aider significativement les collectivités par la mise en place d'un fonds de soutien⁶² de 1,5 Md€ sur 15 ans en première intention. En contrepartie, les élus locaux admettaient le principe d'une validation

⁵⁹ Cour des comptes, *Rapport particulier, SFIL-Caffil : un bilan nuancé, des clarifications nécessaires pour l'avenir*, mars 2017, 64 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁶⁰ En outre, le reliquat d'encours sensible commercialisé par Dexia (2 Md€) demeurait au bilan de la banque franco-belge dont l'État était le deuxième actionnaire.

⁶¹ Source : direction générale du Trésor.

⁶² Loi n° 2013-1278 de finances initiale pour 2014 – article 92.

rétroactive des contrats de prêts⁶³ qui a été mise en œuvre par la loi du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par des personnes morales de droit public.

2 - Le volet préventif

Pour tenter d'éviter la répétition d'une crise similaire, diverses mesures sont intervenues entre 2012 et 2014 pour sécuriser les conditions des futures souscriptions aux emprunts et rendre plus exigeante la réglementation comptable.

La loi du 26 juillet 2013⁶⁴ a défini un cadre strict des modalités d'emprunt des collectivités locales, ce qui devrait pour l'avenir empêcher la reconstitution d'un stock d'encours sensibles.

Sur le plan comptable, la refonte des états de la dette annexée aux documents budgétaires des collectivités (comptes administratifs) est intervenue en 2012 et la loi du 27 janvier 2014 (dite loi MAPTAM) a introduit l'obligation de provisionner les risques liés aux emprunts structurés⁶⁵.

II - L'action efficace du fonds de soutien

Le fonds de soutien aux collectivités locales, initialement doté de 1,5 Md€ a vu sa dotation doubler en 2015. Sa gestion a été assurée par un service spécifiquement créé dont l'action a permis un taux de dépôt puis d'acceptation des aides plutôt élevé.

⁶³ Cette validation ne permet plus aux collectivités locales de s'appuyer sur l'irrégularité relevée par la décision du TGI de Nanterre.

⁶⁴ Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

⁶⁵ Obligation mise en œuvre par le guide comptable et budgétaire des provisions pour risques et charges (instructions M14, M52, M61, M71 et M57) d'octobre 2015.

A - Un fonds d'un montant très significatif dont l'enveloppe a doublé en 2015

Le fonds de soutien a été doté initialement de 100 M€ par an pendant 15 ans et pouvait être activé pour l'aide à la sortie des emprunts sous certaines conditions. La mise en œuvre de ce fonds supposait un accord transactionnel entre les emprunteurs et les banques et l'abandon des recours contentieux.

Un élément de souplesse a été introduit avec la possibilité d'opter pour le régime dit « dérogatoire », qui permettait à une collectivité de demander le bénéfice de l'aide non pour rendre supportable le coût d'une IRA de sortie mais pour faire face aux charges financières (c'est-à-dire de l'augmentation des taux d'intérêt) découlant de la poursuite du contrat. En effet, dans certains cas, soit parce qu'il ne restait plus qu'un petit nombre d'années à courir, soit parce qu'un emprunt était faiblement « toxique », il pouvait être avantageux de ne pas le remettre en cause plutôt que de devoir acquitter une IRA importante.

La décision de la Banque nationale suisse (BNS) du 15 janvier 2015 de renoncer au taux-plancher de 1,20 franc suisse (CHF) pour 1 € a modifié l'approche financière du problème dès lors que la modification de cette parité aggravait les taux d'intérêt à payer parfois au-delà de 20 % (cf. graphique n° 1 supra). Or, ces contrats représentaient le quart des dossiers éligibles au fond de soutien. Dès le mois de février 2015, le Gouvernement a annoncé le doublement du fonds de soutien, porté à 3 Md€⁶⁶, soit 200 M€ d'aides estimées par an. Par une nouvelle modification législative⁶⁷, le taux d'aide maximale a été porté de 45 % à 75 % du montant des IRA.

B - La mise en place d'un service spécifique

Le service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque s'est appuyé sur une gouvernance associant État et collectivités et sur une doctrine objective et cohérente même si certaines modalités techniques,

⁶⁶ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

⁶⁷ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

comme le versement en une fois de l'aide accordée, ont été peu ou mal comprises.

1 - Une gouvernance du fonds restaurant la confiance

La gouvernance du fonds de soutien a associé les collectivités aux orientations d'utilisation de l'enveloppe et sa gestion a reposé sur l'action d'un service interministériel *ad hoc*.

La loi de finances pour 2014 a créé le comité national d'orientation et de suivi⁶⁸ (CNOS), composé de représentants de l'État, de parlementaires, de représentants des collectivités territoriales et de personnalités qualifiées. La création et le bon fonctionnement de cette instance mixte ont permis de renouer la confiance entre les acteurs.

Un service à compétence nationale interministérielle, le SPDSER, a été créé⁶⁹ en juillet 2014 et est devenu pleinement opérationnel au début 2015. Rattaché conjointement aux ministres chargés du budget, des collectivités territoriales et de l'outre-mer, composé d'une dizaine de personnes, ce service a fait preuve d'une autonomie de fonctionnement et d'une capacité de dialogue qui ont assis sa crédibilité. Il a élaboré, après consultation du CNOS, la doctrine d'emploi du fonds de soutien, instruit les dossiers et calculé le montant d'aide pour chacun d'eux.

2 - La mise en place d'une doctrine d'emploi objective et cohérente

La première mission du service a été de définir la doctrine d'emploi du fonds d'aide. Il a d'abord entrepris avec les banques concernées l'identification et la mise à jour de l'encours potentiellement éligible, dont le montant s'est élevé à environ 8 Md€ au 31 décembre 2013. Cet encours concernait 1 500 prêts et 850 collectivités environ. Cette nouvelle mesure s'est avérée cohérente avec les premières estimations faites auparavant, compte tenu des amortissements en capital entre-temps.

⁶⁸ Le CNOS a été présidé successivement par MM. les sénateurs Jean Germain et Claude Raynal.

⁶⁹ Décret n° 2014-810 du 16 juillet 2014 portant création du service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque (SPDSER).

Sur cette base, des règles d'éligibilité⁷⁰, puis le barème de l'aide ont été fixés, d'une part en fonction de la situation financière de la collectivité concernée, d'autre part au regard des caractéristiques propres de chacun des prêts. Pour chaque contrat éligible, la proposition d'aide du SPDSER a été formulée comme un pourcentage de la valeur de l'IRA estimée au 28 février 2015 dont la pertinence a été contrôlée par le service avec l'assistance de la Banque de France. Chaque dossier a fait l'objet d'un plafond d'aide en valeur absolue (la valeur de l'IRA définitive pouvant ensuite varier).

Le premier barème établi avant la désindexation du franc suisse reposait sur les deux critères (caractéristiques financières de la collectivité et modalités de l'emprunt) qui avaient la même pondération. Cet équilibre a été bouleversé par la nécessité de traiter le cas prioritaire des contrats fondés sur la parité euro/franc suisse qui a occasionné le doublement de la taille de l'enveloppe. En effet, les 1,5 Md€ supplémentaires devaient compenser 90 % de l'impact de la volatilité du franc suisse. Mécaniquement, ce choix a réduit en partie l'importance relative du critère lié à la taille des collectivités.

Pour les situations les plus critiques, et en particulier les plus petites collectivités, un taux complémentaire au taux d'aide de 5 % pouvait être attribué discrétionnairement par le SPDSER. Au total, 157 collectivités et établissements en ont bénéficié pour un montant total de 101,8 M€. Ceci représente pour les bénéficiaires un supplément d'aide de 8 % en moyenne. Ce dispositif a bénéficié à 23 % des demandeurs d'aide éligibles mais, comme attendu et souhaité, à 38 % des communes de moins de 10 000 habitants.

Dans les limites des investigations de la Cour, le dispositif ainsi mis en place est apparu transparent et cohérent. Les aides apportées aux collectivités sont homogènes au regard de leur situation et des emprunts souscrits.

Les collectivités pouvaient déposer une demande d'aide jusqu'au 30 avril 2015 auprès des préfetures, qui transmettaient le dossier au SPDSER. La notification de l'aide définitive a été assortie d'un calendrier

⁷⁰ Les contrats et instruments éligibles sont les contrats d'emprunts structurés, souscrits avant le 31 décembre 2013, classés hors charte ou 3E, 4E, ou 5E selon la charte Gissler. Sont également éligibles les contrats financiers dits de « *swap* » pour lesquels la classification Gissler résultant de la combinaison du contrat de prêt et du contrat financier est hors charte, 3E, 4E, ou 5E, sous réserve que le contrat financier ait été souscrit avant la première échéance du contrat de prêt auquel il est lié, auprès de la même banque, et dont le montant notionnel est égal au montant en principe dudit contrat de prêt.

de versement par fractions égales sur 14 ans (2015-2028) ou 13 ans (2016-2028).

3 - La possibilité offerte du versement en une fois de l'aide accordée

Afin d'inciter les collectivités à déposer des demandes d'aide, la réglementation a prévu⁷¹ que les collectivités soumettant une demande d'aide au fonds de soutien avant le 31 décembre 2014 pouvaient bénéficier d'une aide octroyée en une seule fois (contre une aide versée de manière annuelle jusqu'en 2028 dans le régime commun).

À cette fin, le SPDSER a choisi de réserver une enveloppe de 50 M€. Cette dotation était, *ex ante*, amputée de 12,5 M€ du fait de l'engagement déjà donné au département de Seine-Saint-Denis qui a reçu au total environ 31 M€ en provenance des enveloppes successives, soit 25 % du total disponible. Le SPDSER a procédé à une hiérarchisation des dossiers pour la répartition des 37,5 M€ restants. L'élaboration de la liste de bénéficiaires a fait l'objet d'un arbitrage interministériel qui a retenu huit collectivités⁷², outre le département de Seine-Saint-Denis.

La perspective de recevoir une aide en une seule fois a constitué un élément très incitatif en faveur d'un dépôt d'aide anticipé de la part de collectivités qui ont cru qu'il s'agissait d'un droit, ce qui a pu conduire à une certaine incompréhension de celles⁷³ qui n'en ont pas bénéficié.

Cette enveloppe limitée aurait pu être destinée plutôt à verser les aides les plus faibles, ce qui aurait permis d'alléger en partie la lourdeur de la gestion du dispositif jusqu'en 2028. Cette possibilité est intervenue tardivement par arrêté du 2 juin 2017, ce qui permettra de solder les « petites » aides, en fonction toutefois des crédits disponibles.

⁷¹ Décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 relatif au fonds de soutien aux collectivités territoriales et à certains établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque – article 7.

⁷² Département de Seine-Saint-Denis (12,5 M€), Leforest (11,5 M€), communauté de communes du Bocage d'Athis-de-l'Orne (7,5 M€), Trégastel (6,3 M€), Montbazou (4,5 M€), Sangatte (3,1 M€), Connantre (1,9 M€), et Unieux (1,0 M€).

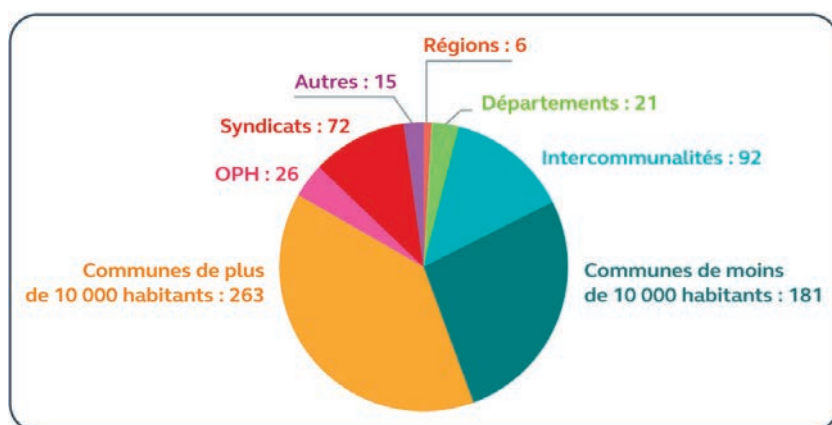
⁷³ C'est le cas de 145 collectivités – le plafond d'aide maximal théorique calculé pour leurs contrats atteignait 600 M€, soit 12 fois les crédits à disposition du SPDSER.

C - Une opération techniquement réussie et bien acceptée par les bénéficiaires

1 - Un taux de dépôt puis d'acceptation des aides plutôt élevé

Au 30 avril 2015, date limite de dépôt, sur un ensemble estimé de 850 entités concernées par le remboursement d'emprunts à risque, 676 collectivités avaient déposé un dossier pour au moins un prêt à risque éligible à l'aide du fonds de soutien. Le taux de dépôt a donc été de 79,5 %.

Graphique n° 2 : typologie des déposants – total = 676

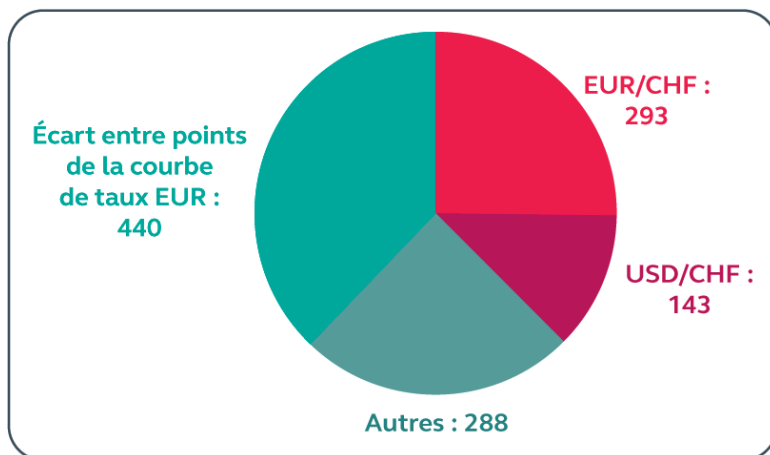


Source : SPDSER

L'ensemble des dossiers déposés représente 1 164 prêts pour un encours de 6,3 Md€, soit 78,8 % de l'estimation globale de 8 Md€. 25 % des prêts (soit 293) ayant fait l'objet d'un dépôt sont indexés sur la parité euro/franc suisse et 12 % (soit 143) sur la parité dollar/franc suisse.

Ces données témoignent de l'importance du risque encouru dont il fallait se dégager.

Graphique n° 3 : typologie des prêts déposés - total en nombre = 1 164



Source : SPDSER

Seules 77 collectivités ont refusé l'aide proposée, portant sur 111 prêts. Compte tenu des quelques décisions de refus ou de forclusion prononcées par le SPDSER, ce sont finalement 579 des 676 déposants, soit 85,7 %, qui ont bénéficié de l'aide du fonds de soutien.

Le montant définitif des aides attribuées au 31 décembre 2016 (aides définitives au titre du remboursement anticipé des prêts et aides au plafond au titre du dispositif dérogatoire pour les prêts non désensibilisés) s'élève à 2,6 Md€, correspondant à un encours d'un montant de 5,6 Md€, soit 70 % de l'encours sensible identifié initialement.

2 - Une répartition des aides plutôt favorable aux plus petites communes

Les taux d'aide moyens constatés par type de collectivités montrent que les collectivités les plus petites ont été favorisées⁷⁴.

⁷⁴ Les régions ont bénéficié d'un taux d'aide élevé mais seules deux d'entre elles ont émergé au fonds.

Tableau n° 1 : taux moyen d'aide par type de collectivités

Type de collectivité	Taux moyen d'aide attribué	Montant d'aide moyen attribué (M€ / prêt)	Ratio IRA / capital restant dû
<i>Communes de moins de 10 000 habitants</i>	62 %	1,71	123 %
<i>Communes de plus de 10 000 habitants</i>	54 %	1,96	88 %
<i>EPCI</i>	57 %	3,55	115 %
<i>Syndicat</i>	59 %	2,40	109 %
<i>OPH</i>	53 %	2,67	83 %
<i>Département</i>	50 %	7,46	91 %
<i>Région</i>	66 %	37,33	185 %
<i>Autre</i>	47 %	2,10	86 %
Total	56 %	2,57	99 %

Source : SPDSER

Tableau n° 2 : typologie des collectivités aidées et montants correspondants d'aides et d'encours de prêts

	Nombre de collectivités ayant déposé une demande d'aide	Encours ayant fait l'objet d'une demande d'aide	Nombre de collectivités bénéficiant <i>in fine</i> du dispositif	Encours de prêt concerné	Montant d'aide attribué	Plafond d'aide notifié	Aides engagées
					Régime commun	Régime dérogatoire	Dérogatoire et régime commun
<i>Régions</i>	6	243 M€	2	102 M€	112 M€	-	112 M€
<i>Départements</i>	21	982 M€	18	931 M€	351 M€	5 M€	356 M€
<i>Intercommunalités</i>	92	920 M€	73	824 M€	344 M€	113 M€	457 M€
<i>Communes de plus de 10 000 habitants</i>	263	2 544 M€	224	2 243 M€	819 M€	48 M€	867 M€
<i>Communes de moins de 10 000 habitants</i>	181	570 M€	161	517 M€	330 M€	13 M€	343 M€
<i>OPH</i>	26	381 M€	21	356 M€	95 M€	27 M€	122 M€
<i>Syndicats</i>	72	531 M€	66	504 M€	254 M€	10 M€	264 M€
<i>Autres</i>	15	151 M€	14	142 M€	35 M€	9 M€	44 M€
Total	676	6 322 M€	579	5 619 M€	2 341 M€	225 M€	2 566 M€

Source : SPDSER

Toutefois, l'ampleur et le montant des emprunts qui avaient été contractés par les grandes collectivités expliquent leur poids important dans le montant total des aides même si elles ont bénéficié d'un taux d'aide moyen inférieur.

Ainsi les dix plus gros bénéficiaires du fonds font majoritairement partie de cette catégorie alors même que ces collectivités disposaient d'une capacité d'expertise liée à leur taille qui aurait dû leur permettre des choix plus éclairés en matière d'emprunt.

Tableau n° 3 : les dix plus gros bénéficiaires du fonds

<i>Collectivité</i>	<i>Aide attribuée</i>	<i>Commentaires</i>
<i>Conseil départemental du Rhône</i>	127 M€	
<i>Collectivité territoriale de Corse</i>	104 M€	
<i>Métropole de Lyon</i>	101 M€	Emprunt contracté initialement par le département du Rhône et transféré à la Métropole à sa création
<i>Saint-Maur-des-Fossés</i>	47 M€	Dont 2,4 M€ au titre du régime dérogatoire
<i>Communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne</i>	46 M€	Emprunt contracté initialement par la communauté d'agglomération Marne-la-Vallée – Val Maubuée (dont 14,5 M€ au titre du régime dérogatoire) et transféré à la nouvelle communauté d'agglomération à sa création
<i>Marseille Provence Métropole</i>	46 M€	Dont 36 M€ au titre d'emprunts initialement contractés par la communauté urbaine Marseille-Provence et 10 M€ initialement contractés par le SAN Ouest Provence (ces derniers contrats bénéficiant du régime dérogatoire) – ces deux emprunts ont été transférés à la métropole lors de sa création
<i>Conseil départemental de l'Ain</i>	45 M€	
<i>Communauté d'agglomération Perpignan-Méditerranée</i>	42 M€	Dont 39 M€ au titre du régime dérogatoire
<i>Syndicat mixte du Point Fort (Manche)</i>	41 M€	
<i>Angers Loire Métropole</i>	41 M€	Au titre du régime dérogatoire

Source : SPDSER

3 - La souplesse du régime dérogatoire choisi par près d'une collectivité sur cinq

Au 30 septembre 2017, 164 contrats sur les 1 164 concernés par une aide du fonds de soutien, soit 14 %, portés par 105 collectivités sur 579 bénéficiaire soit 18 %, relèvent du régime dérogatoire. L'encours des prêts concernés atteint, à cette date, 949 M€ pour un plafond d'aides notifié de 225 M€.

Les collectivités disposant d'une aide sous le régime dérogatoire se verront proposer⁷⁵ tous les trois ans de conserver l'aide du fonds sous ce régime ou de basculer dans le régime de droit commun. Les prêts indexés sur la parité euro/franc suisse ne pourront demeurer dans le régime dérogatoire à l'issue de cette première période de trois ans.

Le régime dérogatoire a permis d'éviter une sortie concentrée des contrats structurés, en particulier, en 2015 et 2016, lorsque les IRA étaient au plus haut. À partir de 2017, les conditions de sortie se sont révélées plus favorables⁷⁶. Le coût de prise en charge par le fonds de soutien a donc été moindre par rapport aux estimations initiales.

Le suivi du régime dérogatoire constitue le principal sujet de gestion du dispositif dans les prochaines années. Budgétairement, une sortie du régime dérogatoire concentrée dans le temps pourrait donner lieu à un emploi supplémentaire de quelques dizaines de millions d'euros par an de crédits de paiement, sans modifier le plafond d'aides notifiées (225 M€). Cette hypothèse, qui ne peut être totalement écartée, n'est pas la plus probable, d'une part en raison du caractère faiblement toxique d'une partie des emprunts concernés, d'autre part parce que le principal aléa lié aux prêts indexés sur la parité euro/franc suisse ne rentre plus dans le régime dérogatoire après trois ans.

⁷⁵ Arrêté du 2 juin 2017 modifiant l'arrêté du 22 juillet 2015 pris en application du décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 relatif au fonds de soutien aux collectivités territoriales et à certains établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque.

⁷⁶ Dans le cas de la Communauté d'agglomération de Perpignan-Méditerranée, pour un contrat avec CRD de 15,5 M€, l'IRA acquittée en octobre 2017 a atteint 38,8 M€. Elle était estimée, en juillet 2016, à plus de 60 M€.

III - Des risques désormais maîtrisés, un coût de sortie élevé pour les finances publiques

Si le dispositif a eu pour effet de diminuer significativement l'encours sensible détenu et de faire disparaître les risques pesant sur les collectivités bénéficiaires, même si les finances de certaines d'entre elles peuvent être durablement affectées, le coût de sortie a été élevé pour les finances publiques.

A - Une baisse significative de l'encours sensible initial

Le fonds de soutien a accompagné, au 30 septembre 2017, la désensibilisation d'un encours de dette structurée de 4,7 Md€. Ce montant représente 84 % des 5,6 Md€ d'encours détenu par les collectivités bénéficiaires, la différence correspondant au choix par certaines collectivités du régime dérogatoire. Si l'on totalise les deux régimes d'aide, ils représentent 70 % du montant éligible initialement estimé de 8 Md€. Près de 60 % de l'encours désensibilisé concerne des contrats de niveau de « toxicité » le plus élevé. Ainsi, l'objectif de faire sortir des emprunts les plus risqués a été atteint.

Tableau n° 4 : encours désensibilisé au 30 septembre 2017

<i>Montant initial estimé de l'encours sensible éligible</i>	8 Md€
<i>Montant de l'encours sensible détenu par les collectivités ayant obtenu l'aide du fonds de soutien</i>	5,6 Md€
<i>Encours désensibilisé par les collectivités bénéficiaires au 30 avril 2017</i>	4,7 Md€
<i>Montant d'encours sensible encore détenu par les collectivités bénéficiaires au titre du régime dérogatoire</i>	948 M€

Source : SPDSER

Tableau n° 5 : typologie de l'encours désensibilisé au 30 septembre 2017

<i>Type de contrat (charte Gissler)</i>	Encours désensibilisé (CRD au 28 février 2015)	Part relative
<i>Contrat 3E</i>	1 188 M€	25 %
<i>Contrat 4E</i>	643 M€	14 %
<i>Contrat 5E</i>	195 M€	4 %
<i>Hors charte</i>	2 659 M€	57 %
Total	4 686 M€	100 %

Source : SPDSER

En revanche, le coût de sortie des emprunts a été élevé. Pour désensibiliser un encours de 4,7 Md€, les collectivités ont acquitté au total 4,7 Md€ d'IRA, soit un ratio IRA/CRD de 100 %. L'aide du fonds de soutien étant plafonnée, elles ont dû souscrire de nouveaux emprunts, l'IRA étant alors soit intégralement payée directement, soit en partie financée au sein du taux d'intérêt du nouvel emprunt, aujourd'hui plus élevé que le taux du marché (en général, de l'ordre de 3,5 % au lieu de 1,5 %).

B - Des risques limités pour les cas non traités et, pour l'avenir, une contrainte restant forte pour les petites collectivités

1 - Des situations ponctuelles demeurant délicates

Trente pour cent de l'encours global, soit 2,4 Md€, n'a pas été traité par le fonds de soutien. Les risques sont toutefois limités.

En effet, un tiers (soit environ 270) des 850 collectivités initialement identifiées comme éligibles n'a pas bénéficié du fonds de soutien, soit par choix de ne pas déposer de demande d'aide, soit par refus de l'aide proposée, soit, plus ponctuellement, par analyse défavorable du service.

Les 2,4 Md€ d'encours sensible éligible non traités estimés à la date de février 2015 peuvent être réduits à la date du présent rapport à environ 2 Md€, compte tenu de l'amortissement du capital. Selon le SDPSER, pour une grande part, les prêts concernés sont peu sensibles ou proches de l'échéance ou concernent des collectivités dont la situation financière permet d'assurer le service de la dette en l'état.

Toutefois, le service estime qu'une douzaine de collectivités se trouve dans une situation délicate. Il s'agit majoritairement de petites communes qui ont fait le choix dès le départ de ne pas demander l'aide du fonds de soutien.

2 - Des risques de contentieux juridique au faible impact budgétaire

Les contentieux liés à l'encours sensible ont significativement diminué sous l'effet combiné, d'une part, de la loi de validation de juillet 2014 précitée et, d'autre part, du travail du SPDSER puisque l'un des trois critères d'éligibilité des contrats de prêt était la conclusion d'une transaction avec l'établissement bancaire.

La plus récente jurisprudence confirme le reflux des contentieux favorables aux collectivités. Ainsi, le 21 septembre 2016, la cour d'appel de Versailles a rendu quatre décisions (Saint-Leu-la-Forêt, Saint-Dié-des-Vosges, Saint-Cast-le-Guildo et Carrières-sur-Seine) favorables aux créanciers, en considérant que les quatre collectivités étaient « des emprunteurs avertis ».

Enfin, plus marginalement, trois refus d'aide à des collectivités par le SPDSER ont fait l'objet de procédures contentieuses pour un montant d'aide induit estimé à 22,4 M€. Si l'État perdait *in fine* tous ces contentieux, les sommes à payer pourraient être supportées par le reliquat du fonds, qui s'élève à 400 M€ environ.

3 - Un fonds définitivement fermé

La question a été posée en 2016 d'une éventuelle mobilisation du reliquat du fonds de 400 M€ en faveur de collectivités territoriales, régions ou intercommunalités issues de fusions ayant pris effet après la date limite de dépôt des dossiers de demande d'aide. Ces collectivités héritaient d'emprunts contractés par les entités anciennes qui n'avaient pas souhaité déposer de demande d'aide. C'est en particulier le cas de la région Nouvelle Aquitaine et de la nouvelle collectivité unique de Corse⁷⁷.

Lors de l'examen des lois de finances rectificative pour 2016 et initiale pour 2017, le législateur n'a pas opté pour la réouverture du fonds.

⁷⁷ Le 1^{er} janvier 2018, la collectivité territoriale de Corse a repris le stock de dette du conseil départemental de Haute Corse (dont 54 M€ d'emprunts structurés).

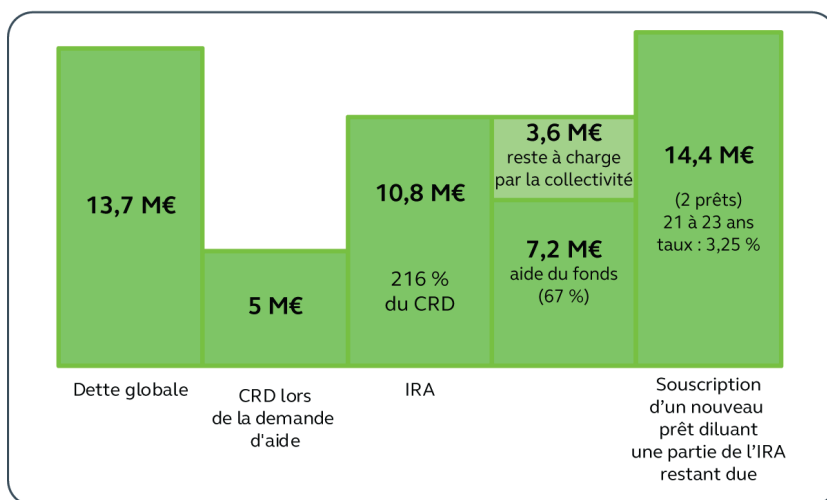
4 - Des situations financières parfois durablement contraintes

Même renégociés et refinancés, les emprunts à risque continueront de peser durablement sur la dette et les capacités d'investissement des plus petites collectivités au cours des quinze prochaines années.

Au 28 février 2015, le ratio IRA / CRD (indemnité de remboursement anticipé/capital restant dû) atteignait 123 % pour les communes de moins de 10 000 habitants. En dépit d'un taux moyen d'aide de 62 %, et d'un montant moyen d'aide attribué de 1,71 M€ par prêt, la part d'IRA restant à leur charge a été refinancée dans la durée par un nouvel emprunt plus important.

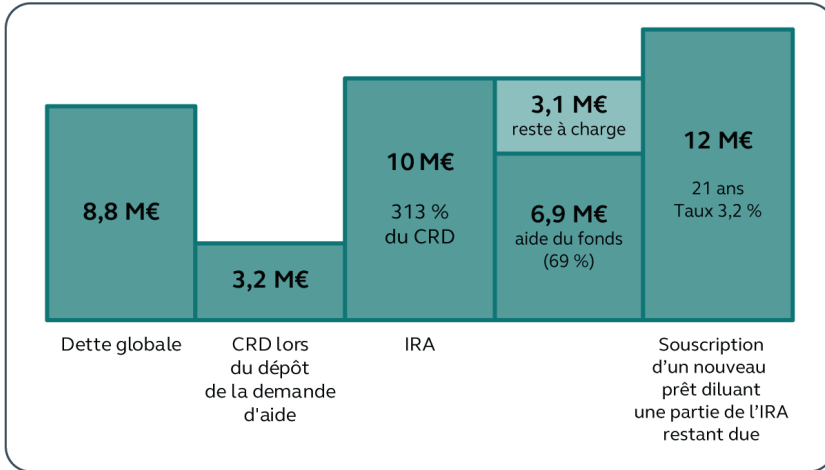
Les deux graphiques ci-dessous portent sur la situation de communes de moins de 10 000 habitants. Dans les deux cas, la souscription d'un nouveau prêt refinançant une partie de l'IRA restant due, est d'un montant plus élevé que la dette globale initiale de la collectivité (105 % dans le cas A et 136 % dans le cas B). Pour les deux communes, les nouveaux emprunts ont une maturité supérieure à 20 ans.

Schéma n° 1 : commune A



Source : Cour des comptes

Schéma n° 2 : commune B



Source : Cour des comptes

C - Une charge financière répartie entre les acteurs, un coût total élevé pour les finances publiques.

Initialement, le financement de l'enveloppe du fonds de 1,5 Md€ par tranche annuelle de 100 M€ reposait sur trois ressources : une taxe additionnelle à la taxe de risque systémique (TRS) versée par toutes les banques pour 50 M€ ; une contribution spécifique demandée à Dexia⁷⁸ et SFIL pour respectivement 1,5 et 10 M€ ; un abondement de l'État pour le solde, estimé à 38,5 M€.

Le doublement du fonds en 2015 de 1,5 à 3 Md€, a porté le besoin annuel à 200 M€, ce qui a conduit à doubler le produit annuel de la taxe additionnelle à la TRS versée par les banques à 100 M€ et à porter l'abondement de l'État à 88,5 M€.

À la clôture du fonds, les aides effectivement attribuées s'élèvent à environ 2,6 Md€, ce qui réduit l'abondement de l'État à environ 60 M€ par an.

⁷⁸ La banque Dexia, qui a joué un rôle prédominant dans la commercialisation des contrats structurés dans le courant des années 2000, a dû être placée en gestion extinctive. Le coût de ce sinistre pour les finances publiques, sur la période 2008-2015, a été estimé par la Cour à 6,4 Md€. Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome II. *La gestion extinctive de Dexia : de premiers résultats fragiles, des conséquences à tirer sur les responsabilités en cas de sinistre financier*, p. 439-480. La Documentation française, février 2016, 696 p, disponible sur www.ccomptes.fr

Ainsi, dans la répartition du financement du fonds de soutien entre l'État et les banques, la charge la plus importante est revenue aux banques (66 %). Dans la charge assumée par les établissements bancaires figurent, cependant, les contributions des banques publiques SFIL et Dexia.

**Tableau n° 6 : contributions annuelles (2014-2028)
 au fonds de soutien**

<i>M€</i>	État	Banques TRS	SFIL	Dexia	Total
<i>Montant annuel envisagé (première enveloppe)</i>	38,5	50	10	1,5	100
<i>Montant annuel envisagé (deuxième enveloppe)</i>	88,5	100	10	1,5	200
<i>Montant annuel effectif (compte tenu du reliquat constaté)</i>	60	100	10	1,5	171,5

Source : Cour des comptes

En prenant en compte la charge des IRA acquittées par les collectivités, le secteur bancaire contribue au dispositif pour 36 % et l'État pour 19 %⁷⁹. Quarante-cinq pour cent du montant des IRA sont ainsi restés directement à la charge des collectivités locales concernées. À compter de 2013, seules les collectivités locales concernées ont été mises à contribution, en l'absence de tout mécanisme plus large d'appel à la solidarité.

**Tableau n° 7 : prise en charge par acteur du paiement des IRA
 par les collectivités ayant bénéficié du fonds de soutien
 au 30 septembre 2017**

<i>En M€</i>	État	Banques	Collectivités locales	Total IRA
<i>Prise en charge</i>	894,5	1 672,5	2 128	4 695
<i>Proportion</i>	19 %	36 %	45 %	

Source : Cour des comptes

**

Au total, la sortie des emprunts à risque a pesé sur les finances publiques de l'État et des collectivités à hauteur d'environ 3 Md€.

⁷⁹ En tenant compte du reliquat du fonds estimé à 400 M€.

CONCLUSION

Le processus de désensibilisation des emprunts à risque des collectivités locales ne saurait faire oublier l'ampleur et la gravité de ce qui restera comme l'une des plus graves crises ayant affecté les finances locales.

La responsabilité est partagée entre les banques, les collectivités et l'État. Les banques, et plus particulièrement l'une d'entre elles, ont encouragé la souscription d'emprunts inutilement complexes. Certaines collectivités locales, y compris celles de taille importante, ont pris des risques inconsidérés, l'État ayant, de son côté, pendant trop longtemps, maintenu un cadre juridique trop accommodant.

La désensibilisation de l'encours détenu par les collectivités, entreprise à compter de 2013, constitue une opération techniquement réussie.

La sortie de ces emprunts reste toutefois très coûteuse pour les finances publiques et elle continuera à faire sentir durablement ses effets sur certaines collectivités locales.

Réponses

Réponse du ministre d'État, ministre de l'intérieur	117
Réponse du ministre de la cohésion des territoires	119
Réponse du ministre de l'économie et des finances	121
Réponse de la ministre des outre-mer	123
Réponse du président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse	124
Réponse du président du conseil départemental de l'Ain	125
Réponse du président du conseil départemental du Rhône	128
Réponse du président du conseil départemental de Seine-Saint-Denis...	129
Réponse du président de Angers Loire Métropole.....	130
Réponse du président de la communauté d'agglomération Perpignan-Méditerranée métropole.....	134
Réponse du directeur général de SFIL.....	135

Destinataires n'ayant pas d'observations

Gouverneur de la Banque de France
Président délégué de Régions de France (ARF)
Président de l'Assemblée des départements de France (ADF)
Président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
Président du conseil d'administration de Dexia
Président du comité national d'orientation et de suivi
Président de la métropole Grand Lyon
Président de la communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne
Président de Flers-Agglomération

Maire de Connantré
Maire de Leforest
Maire de Sangatte
Maire de Trégastel

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'action et des comptes publics
Président de l'Association des maires de France (AMF)
Président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF)
Président de la métropole d'Aix-Marseille-Provence
Président du syndicat mixte du Point Fort
Maire de Montbazon
Maire de Saint-Maur-des-Fossés
Maire d'Unieux

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce rapport appelle de ma part les observations suivantes.

I. S'agissant des mesures générales adoptées par l'État pour faire face aux difficultés financières des collectivités locales.

La Cour relève qu'une première réponse de l'État aux difficultés des collectivités en raison de la souscription d'emprunts à risque a été apportée au travers de la Charte Gissler. Je souscris entièrement à ce constat qui a permis à l'État de faire face, comme le souligne la Cour, à ce « qui restera comme l'une des plus graves crises ayant affecté les finances locales ».

En effet, les services de l'État ont pris rapidement ces premières mesures qui ont permis de renforcer l'information et la transparence des données relatives aux emprunts à risque et prévenir les risques futurs avec l'adoption de la Charte de bonne conduite le 7 décembre 2009. Ensuite, des instructions ont été adressées aux services déconcentrés (circulaire du 25 juin 2010) sur les règles applicables en matière d'emprunts et les risques associés, ainsi que par la création d'une mission de médiation des emprunts à risque.

II. S'agissant du manque de prise en compte par l'État des risques encourus par les collectivités locales face à ce type d'emprunts.

La Cour regrette que « l'État [...] [n'ait] pas pris la mesure des risques encourus lors de l'apparition de ces emprunts et [n'ait] pas mis en place rapidement les dispositifs juridiques et comptables qui auraient évité leur propagation ».

Une réponse a pourtant été apportée par l'État par la création d'une cellule interministérielle de suivi des emprunts à risque du secteur local, qui réunit des représentants des différentes administrations concernées. Au niveau local, des cellules départementales de suivi de la dette ont également été mises en place autour du préfet et des directeurs régionaux et départementaux des finances publiques afin d'assurer un suivi des collectivités les plus exposées, renforçant ainsi le dispositif de suivi.

Par ailleurs, plusieurs mesures destinées à améliorer la transparence dans la gestion de la dette ont été adoptées. Tout d'abord, une rénovation des états de la dette annexés aux documents budgétaires des collectivités est intervenue à partir des comptes administratifs 2012. Puis, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action

publique et d'affirmation des métropoles a introduit l'obligation de provisionner les risques liés aux emprunts structurés.

Face à l'ampleur des risques potentiels pour les finances publiques, le Gouvernement a souhaité apporter une réponse globale à ces difficultés. Au terme d'un important travail de fiabilisation de l'information et de concertation avec les différents acteurs concernés, une solution pertinente et pérenne a pu émerger. Ainsi, dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité signé le 16 juillet 2013 entre le Premier ministre et les présidents d'associations d'élus, la mise en place d'un fonds de soutien exceptionnel de 1,5 Md € a été annoncé. Cet engagement s'est concrétisé dans la loi de finances initiale pour 2014 par un dispositif comprenant un volet curatif, par la mise en place du fonds de soutien permettant aux collectivités territoriales de sortir de leurs emprunts à risque, et d'un volet préventif, visant à sécuriser le recours à l'emprunt de celles-ci en n'autorisant que la souscription des produits les plus simples.

La gouvernance du fonds a quant à elle été articulée autour d'acteurs d'horizons différents associant l'État, les collectivités locales et des experts, autour d'une instance adaptée, le comité national d'orientation et de suivi. A été mis en place également un service à compétence nationale chargé de la gestion du fonds de soutien, en particulier de l'élaboration d'un dispositif incitatif en définissant des critères opérationnels et suffisamment souples tout en s'inscrivant dans un processus de candidature lisible et compréhensible, permettant ainsi d'apporter une réponse efficace au problème des emprunts à risque.

Par ailleurs, la réponse de l'État a encore été amplifiée à la suite de l'envolée de la parité euro/franc suisse, le fonds de soutien passant de 1,5 à 3 Md€ et le taux d'intervention relevé à 75 % des indemnités de remboursement anticipé au lieu de 45 % initialement.

III. Le coût jugé excessif par la Cour des dispositifs étatiques mis en place.

Enfin, la Cour juge le dispositif « coûteux pour les finances publiques ». Cette appréciation est à mettre en perspective avec le risque de plus de 17 Md€, pour l'État, évoqué dans le rapport, résultant des pertes potentielles qui auraient pu être encourues par SFIL et Dexia du fait de la jurisprudence de la décision du tribunal de grande instance de Nanterre. Le dispositif du fonds de soutien a permis de limiter considérablement l'impact, pour les finances publiques, de la désensibilisation des emprunts à risque, au moyen d'un partage équilibré des contributions entre l'État, les collectivités et les établissements de crédit.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

La Cour relève qu'une première réponse de l'État aux difficultés des collectivités en raison de la souscription d'emprunts à risque a été apportée au travers de la Charte Gissler. Je souscris entièrement à ce constat qui a permis à l'État de faire face, comme le souligne la Cour, à ce « qui restera comme l'une des plus graves crises ayant affecté les finances locales ».

En effet, les services de l'État ont pris rapidement ces premières mesures qui ont permis de renforcer l'information et la transparence des données relatives aux emprunts à risque et prévenir les risques futurs avec l'adoption de la Charte de bonne conduite le 7 décembre 2009. Ensuite, des instructions ont été adressées aux services déconcentrés (circulaire du 25 juin 2010) sur les règles applicables en matière d'emprunts et les risques associés, ainsi que par la création d'une mission de médiation des emprunts à risque.

La Cour regrette toutefois que « l'État [...] n'a pas pris la mesure des risques encourus lors de l'apparition de ces emprunts et n'a pas mis en place rapidement les dispositifs juridiques et comptables qui auraient évité leur propagation ».

Une réponse a pourtant été apportée par l'Etat par la création d'une cellule interministérielle de suivi des emprunts à risque du secteur local, qui réunit des représentants des différentes administrations concernées. Au niveau local, des cellules départementales de suivi de la dette ont également été mises en place autour du préfet et des directeurs régionaux et départementaux des finances publiques afin d'assurer un suivi des collectivités les plus exposées, renforçant ainsi le dispositif de suivi.

Par ailleurs, plusieurs mesures destinées à améliorer la transparence dans la gestion de la dette ont été adoptées. Tout d'abord, une rénovation des états de la dette annexés aux documents budgétaires des collectivités est intervenue à partir des comptes administratifs 2012. Puis, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles a introduit l'obligation de provisionner les risques liés aux emprunts structurés.

Face à l'ampleur des risques potentiels pour les finances publiques, le Gouvernement a souhaité apporter une réponse globale à ces difficultés. Au terme d'un important travail de fiabilisation de l'information et de concertation avec les différents acteurs concernés, une solution pertinente et pérenne a pu émerger. Ainsi, dans le cadre de pacte de confiance et de responsabilité signé le 16 juillet 2013 entre le Premier ministre et les présidents d'associations d'élus, la mise en place d'un fonds de soutien

exceptionnel de 1,5 Md€ a été annoncé. Cet engagement s'est concrétisé dans la loi de finances initiale pour 2014 par un dispositif comprenant un volet curatif, par la mise en place du fonds de soutien permettant aux collectivités territoriales de sortir de leurs emprunts à risque, et d'un volet préventif, visant à sécuriser le recours à l'emprunt de celles-ci en n'autorisant que la souscription des produits les plus simples⁸⁰.

La gouvernance du fonds a quant à elle été articulée autour d'acteurs d'horizons différents associant l'Etat, les collectivités locales et des experts, autour d'une instance adaptée, le comité national d'orientation et de suivi. A été mis en place également un service à compétence nationale chargé de la gestion du fonds de soutien, en particulier de l'élaboration d'un dispositif incitatif en définissant des critères opérationnels et suffisamment souples tout en s'inscrivant dans un processus de candidature lisible et compréhensible, permettant ainsi d'apporter une réponse efficace au problème des emprunts à risque.

Par ailleurs, la réponse de l'État a encore été amplifiée à la suite de l'envolée de la parité euro/franc suisse, le fonds de soutien passant de 1,5 à 3 Md€ et le taux d'intervention relevé à 75 % des indemnités de remboursement anticipé au lieu de 45 %.

Enfin, la Cour juge le dispositif « coûteux pour les finances publiques ».

Cette appréciation est à mettre en perspective avec le risque de plus de 17 Md€, pour l'État, évoqué dans le rapport, résultant des pertes potentielles qui auraient pu être encourues par SFIL et Dexia du fait de la jurisprudence de la décision du TGI de Nanterre. Le dispositif du Fonds de soutien a permis de limiter considérablement l'impact, pour les finances publiques, de la désensibilisation des emprunts à risque, au moyen d'un partage équilibré des contributions entre l'État, les collectivités et les établissements de crédit.

⁸⁰ Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Le document que vous avez soumis à mon attention rappelle utilement la genèse des emprunts à risque souscrits par les collectivités locales et l'enchaînement des circonstances qui a conduit à faire peser un risque financier considérable tant sur les collectivités locales que sur l'État et le secteur financier. Dans ce contexte, votre rapport détaille de manière précise les différents dispositifs que les pouvoirs publics ont mis en place en réponse à cette situation, en particulier le Fonds de soutien, dont votre document relève justement qu'il a permis de traiter avec succès la désensibilisation des emprunts à risque.

À la lumière de ces conclusions, je souhaiterais néanmoins apporter plusieurs observations sur les analyses développées dans cette insertion.

En premier lieu, je souhaiterais saluer l'analyse à la fois mesurée et détaillée de la Cour, qui fait suite à plusieurs travaux de qualité déjà réalisés par votre institution sur ce sujet complexe. Les appréciations équilibrées figurant dans le document contrastent, cependant, avec la formulation figurant en introduction du document selon laquelle « l'État [...] n'a pas pris la mesure des risques encourus lors de l'apparition de ces emprunts et n'a pas mis en place rapidement les dispositifs et comptables qui auraient évité leur propagation » qui ne me semble pas justifiée. Cette formulation masque, d'abord, le caractère évolutif de la problématique des emprunts à risque, bien mis en évidence dans le rapport, notamment les effets de la décision du TGI de Nanterre de 2013 et de la désindexation du franc suisse. Ensuite, comme le rapport le souligne, l'État a mis en place, dès 2009, un processus de médiation entre banques et collectivités permettant, d'une part, d'établir un cadre de renégociation des emprunts et, d'autre part, d'obtenir des établissements de crédit qu'ils ne proposent plus de produits très sensibles.

Enfin, il me semble essentiel de rappeler que le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, la prise en compte du cycle électoral local ainsi que l'objectif de limitation de l'aléa moral encadraient fortement la capacité de réponse de l'État. Au final, au regard de la complexité et du caractère évolutif des enjeux, la mise en œuvre des différents dispositifs, et en particulier de celui du Fonds de soutien, peut, à mes yeux, être qualifiée de rapide et efficace.

En second lieu, s'agissant plus spécifiquement du service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque (SPDSER) ayant mis en œuvre le Fonds de soutien, je m'associe pleinement aux appréciations élogieuses de la Cour relatives à sa gouvernance, à sa

doctrine d'emploi et, au final, à son efficacité. Comme votre rapport le souligne, le Fonds de soutien a examiné les demandes de près de 80 % des collectivités éligibles et permis la désensibilisation de 5,6 Md€ de prêts à risque soit plus de 70 % de l'encours sensible identifié, comprenant, ce que le document relève avec justesse, l'essentiel des emprunts les plus sensibles. La renonciation au contentieux de la part des collectivités bénéficiaires, qui était une des conditions pour bénéficier de l'appui du Fonds, a également participé d'une sécurisation juridique essentielle, notamment pour les établissements de crédit et les finances publiques.

En troisième lieu, votre insertion qualifie le dispositif de sortie de « coûteux pour les finances publiques », en évaluant à 3 Md€ les montants engagés par l'État et les collectivités locales pour permettre le débouclage des emprunts à risque via le paiement d'indemnités de rupture anticipées (IRA) des contrats de prêt. Cette appréciation est, de mon point de vue, insuffisamment mise en perspective avec le risque de plus 17 Md€, pour l'État, évoqué plus avant dans le rapport, résultant des perles potentielles qui auraient pu être encourues par SFIL et Dexia du fait de la jurisprudence de la décision du TGI de Nanterre. Au regard de ce risque majeur, le dispositif du Fonds de soutien a permis de limiter considérablement l'impact, pour les finances publiques, de la désensibilisation des emprunts à risque, au moyen d'un partage équilibré des contributions entre l'État, les collectivités et les établissements de crédit.

Par ailleurs, le rapport souligne, à raison, que la plupart des risques sont désormais écartés, qu'il s'agisse des montants de prêts à risque n'ayant pas bénéficié de l'appui du Fonds de soutien (dont la plupart arrivent à échéance et qui ne présentaient pas un niveau de sensibilité élevé), ou qu'il s'agisse des risques juridiques et contentieux en cours dont l'impact sera, également, limité pour le Fonds de soutien. Pour poursuivre sur l'appréciation des risques, je souhaiterais apporter quelques précisions s'agissant du chiffrage du surcoût potentiel lié à la sortie du régime dérogatoire par les collectivités concernées.

Comme le rappelle le rapport, celles-ci peuvent en effet demander à entrer dans le droit commun des aides du Fonds de soutien versées annuellement, en cas de dégradation des conditions de marché.

Enfin, le rapport rappelle qu'il a été décidé de ne pas revenir sur date de clôture de dépôt des dossiers au Fonds de soutien, fixée au 30 avril 2015, en dépit de l'existence d'un reliquat disponible, dont le montant était plus proche de 330 M€ que des 400 M€ évoqués. J'observe, sur ce point, que la Cour aurait pu souligner que l'existence d'un tel

reliquat témoignait d'une approche protectrice des deniers publics de la part du SPDSEER : celui-ci n'a pas administré le Fonds de soutien comme s'il constituait une enveloppe à engager intégralement dans le délai courant jusqu'en 2028, mais comme un dispositif permettant d'appuyer, selon des critères précis et objectifs, la désensibilisation d'un maximum d'emprunts éligibles.

En outre, la Cour aurait pu rappeler, dans son insertion, les raisons qui ont présidé à la décision de ne pas rouvrir le Fonds de soutien, tenant au risque d'aléa moral, de rupture d'égalité dans le traitement des collectivités locales et de protection contre les risques budgétaires, juridiques et financiers additionnels.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER

Le risque représenté par les emprunts toxiques a été relativement faible outre-mer. D'une part, les communes du Pacifique et de Mayotte sont très peu endettées. D'autre part, dans les départements et collectivités d'outre-mer, le financement se caractérise par la prépondérance d'emprunts classiques, l'Agence française de développement ou la Caisse des dépôts et consignations constituant des partenaires traditionnels à l'égard des collectivités.

Au total, quarante-trois dossiers concernant les outre-mer ont fait l'objet d'un traitement par le service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque, répartis comme suit :

- *trois en Guadeloupe ;*
- *six en Martinique ;*
- *huit en Guyane ;*
- *treize à la Réunion ;*
- *huit en Polynésie française pour le territoire ;*
- *cinq en Nouvelle-Calédonie.*

Le ministère des outre-mer considère que le dispositif de sortie des emprunts à risque a été pleinement maîtrisé et a permis d'apporter, dans des délais relativement rapides, une réponse très satisfaisante pour les collectivités concernées.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL EXÉCUTIF DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE

Je souhaite vous apporter des précisions concernant la Collectivité territoriale de Corse mais également faire valoir les impacts de ce dossier pour la Collectivité de Corse à naître au 1^{er} janvier 2018.

L'encours de la dette de la collectivité territoriale de Corse au 31 décembre 2014 comptait deux produits toxiques, dont un très risqué indexé sur le franc suisse, représentant 14 % de l'encours et un produit non déclenché mais porteur de risques ultérieurs dit produit de pente qui représentait 15 % de l'encours.

Ces mêmes emprunts s'ils avaient été contractés à taux fixe auraient généré un coût de 66 M€ (soit 35 M€ pour le franc suisse et 31 M€ pour la pente) d'intérêts sur 30 ans. Calculé sur la base du taux structuré, les frais induits se seraient élevés à 204 M€, soit le triple.

La renégociation des emprunts toxiques menée en 2015 présentait des avantages notamment en termes de risques et de charges financières.

Elle impose cependant de lourdes conséquences au budget de la collectivité du fait de la soule de sortie de 60 millions d'euros supportée en partie en frais de fonctionnement et en partie par la contractualisation d'emprunts à des conditions supérieures aux conditions de marché de l'époque, soit 3,3 % sur 25 ans.

Le dispositif « fonds de soutien » a permis à la collectivité de bénéficier d'une aide de 97 M€ versée par annuité pendant 14 ans.

Après renégociation et prise en compte du fonds de soutien, le coût réel s'est établi à 150 M€, soit un surcoût de 84 M€, comparé à un taux fixe.

Bien que l'apport du fonds de soutien ait permis de minimiser le coût de sortie de la dette en le diminuant de 104 M€ sur la période 2015 à 2041, soit 4 M€ par an, ces opérations continueront de peser durablement sur les capacités financières de la future collectivité de Corse constituée par la collectivité territoriale de Corse et les deux conseils départementaux.

Cela d'autant que le stock de dette du conseil départemental de Haute Corse comprend des emprunts toxiques pour 54 M€ dont un produit d'un montant de 12,9 M€ classé E3 sur la charte de Gissler et quatre produits classés E6, pour un montant de 41,6 M€.

Le département de Haute Corse ayant décidé de porter un contentieux et de ce fait de ne pas solliciter le fonds de soutien, le risque et le coût de gestion de ces produits impacteront inévitablement les capacités d'investissement de la future collectivité.

Dans le document transmis, il est précisé que le législateur a fait le choix lors des votes consacrés aux lois de finances de ne pas opter pour la réouverture du fonds.

La commercialisation par des organismes financiers de ce type de produits structurés et leurs contractualisations par des collectivités territoriales produiront leurs effets néfastes pendant encore de longues années.

En anéantissant une partie des capacités financières des collectivités locales, cette crise sans précédent impacte également de facto les territoires et leurs habitants.

À ce titre et pour permettre à la future collectivité de Corse qui naîtra au 1er janvier prochain de disposer des moyens indispensables à son devenir, il est impératif que le législateur revienne sur sa position et permette, comme cela avait été envisagé, aux nouvelles collectivités issues de fusion de pouvoir accéder à un nouveau fonds de soutien pour les emprunts à risque dont elles héritent.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'AIN

Tout d'abord, je tiens à vous remercier pour la communication de cette insertion qui, dans son intégralité, n'appelle pas de modification de ma part.

Après lecture de ce document qui place le Département à la 7^{ème} place des plus gros bénéficiaires de l'aide du fonds de soutien, je me permets de vous résumer ci-après les actions que le Département a menées afin de sortir des emprunts à risque et permettre la sécurisation totale de la dette départementale.

En 2015, la dette départementale était composée à plus de 30 % d'emprunts à fort risque, dont le capital restant dû avoisinait les 135 millions d'euros. La Collectivité était alors engagée dans deux contentieux avec deux établissements bancaires.

Dès notre élection en avril 2015, l'Exécutif départemental a décidé de mener une action forte, rapide et courageuse afin d'assainir la dette départementale, éviter le dérapage des frais financiers et renouer des relations de confiance avec l'ensemble des banques.

Les renégociations ont eu lieu dans le cadre du fonds de soutien à partir du mois d'avril 2015 et des accords ont été trouvés, dès l'été 2015, avec les trois établissements bancaires concernés par les emprunts structurés : la Société Française de Financement Local (SFIL), le groupe Crédit Agricole (CA) et la Société Générale (SG) pour 9 prêts classés hors charte.

Le Département a donc, dans un premier temps, solutionné l'emprunt le plus problématique de la dette départementale, un prêt à effet cumulatif souscrit en 2006 auprès du groupe Crédit Agricole. Un contentieux en cours a ainsi pu être levé.

Dans un second temps, la collectivité a conclu les opérations des huit prêts restants (7 de la SFIL et 1 Société Générale).

Compte-tenu du volume d'emprunts à traiter dans le cadre du refinancement, refinancement incluant la souscription de flux nouveaux, les accords conclus en 2015, s'étalent dans leur réalisation de 2015 à 2018.

En 2015, le remboursement anticipé des prêts Crédit Agricole est effectué, mettant un terme à un prêt à effet cumulatif sur EURIBOR, pour un capital restant dû (CRD) de 12 M€, et à un prêt à écart de pente CMS10ans-CMS2ans-coefficient multiplicateur de 8, CRD de 10 M€. Un refinancement de chacun de ces prêts est acté à taux fixe de 3,69 %.

Pour la renégociation de ces emprunts du Crédit Agricole, l'aide du fonds de soutien notifiée en octobre 2016, s'élève à 21,755M€ pour le premier et à 299,48 k€ pour le second.

La même année est réalisé le remboursement anticipé d'un prêt Société Générale dont l'indice dépend du taux de change €/USD, CRD de 19,60 M€, et le refinancement de ce prêt par un prêt à taux fixe de 3,35 % avec allongement de la durée du prêt.

Pour la renégociation de l'emprunt de la Société Générale ci-dessus évoquée, l'aide du fonds de soutien notifiée en septembre 2016, s'élève à 1,152 M€.

Concomitamment, un avenant sur un second contrat de prêt de la Société Générale est mis en place pour un abaissement du taux fixe, qui passe de 4,43 % à 4 %, et un allongement de la durée du prêt.

Afin d'anticiper le versement par le fonds de soutien du montant estimé du refinancement des Indemnités de Remboursement Anticipé (IRA)

prises en charge pour chacun des emprunts évoqués ci-dessus, de nouveaux prêts sont souscrits à taux fixe de 1,64 %, respectivement à hauteur de 21,77 M€ pour le Crédit Agricole et de 1,29 M€ pour la Société Générale.

En 2016, le Département procède au remboursement anticipé de cinq prêts SFIL : un prêt assis sur l'EUR/CHF et quatre prêts USD/YEN, pour un total de capital restant dû s'élevant à 55,498 M€, et le refinancement de ceux-ci par des prêts à taux fixe à 3,35 %. Il est procédé au refinancement de la part équivalente à l'aide du fonds de soutien pour anticiper son versement, soit 5,3 M€, et à celui d'une partie de l'indemnité de remboursement anticipé, soit 4,95 M€, sur la base de taux fixe de 3,35 %.

Pour ces cinq prêts, l'aide du fonds de soutien notifiée en octobre 2016, s'élève à 5,332 M€.

En 2017, le Département opère un remboursement anticipé d'un prêt de la SFIL assis sur la parité croisée EUR/CHF-EUR/USD, d'un CRD de 7,36 M€ et à son refinancement par un prêt à taux fixe de 3,35 %,

La part équivalente à l'aide du fonds de soutien attendue, soit 1,4 M€, et également refinancée par un prêt à taux fixe de 3,35 %.

Pour l'emprunt SFIL dont il est question ici, l'aide du fonds de soutien notifiée en septembre 2016, s'élève à 1,332 M€.

Enfin pour 2018, il est acté d'effectuer la dernière tranche de la sécurisation de la dette par le remboursement anticipé d'un prêt de la SFIL assis sur la parité croisée EUR/CHF-EUR/USD, montant du CRD : 19,967 M€ et le refinancement de celui-ci par un prêt à taux fixe de 3,35 %, de même que sont prévus de refinancer la part équivalente à l'aide du fonds de soutien, soit 16,8 M€, et une partie de l'indemnité de remboursement anticipé, soit 5,7 M€, par deux prêts à taux fixe de 3,35 %,

L'aide du fonds de soutien, liée à la sécurisation de cet emprunt, notifiée en septembre 2016, s'élève à 14,99 M€.

À la demande du Département, l'aide du fonds de soutien a donc été accordée pour l'intégralité de ces renégociations. Elle s'est concrétisée sur l'année 2016 à travers la signature de plusieurs conventions avec l'État. La recette totale notifiée par le service à compétence nationale (SCN) affiche un montant définitif de 44,86 M€ pour l'ensemble des réaménagements étalé sur une durée de 13 ans.

À l'issue de ces réaménagements, la dette du Département de l'Ain est sécurisée.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU RHÔNE

Je voudrais, tout d'abord, vous remercier pour la qualité et la densité de votre rapport qui retrace, de manière synthétique et claire, les principales étapes de cette affaire.

Je me réjouis que la responsabilité partagée des emprunteurs, des prêteurs et de l'État que vous pointez dans votre rapport ait pu trouver une traduction dans la mise en place, par l'État, du dispositif du Fonds de soutien pour la sortie des emprunts à risque.

Peu après mon élection à la présidence du Conseil départemental du Rhône début 2015, j'ai pris la décision avec le Président de la Métropole de Lyon de recourir à l'aide du Fonds de soutien.

En effet, la dette structurée issue du Département du Rhône était à l'époque, mutualisée entre les deux collectivités. À ce titre et c'est un détail, la dette à risque issue du Département du Rhône et portée juridiquement par la Métropole de Lyon était composée de deux emprunts et non pas d'un seul.

L'importance des risques pris, dans le passé, par le Département du Rhône se traduit par une attribution d'une aide totale de 228 M€ par le Fonds de soutien s'agissant de la dette issue du Département du Rhône, soit l'aide la plus élevée attribuée, à ce titre, à une collectivité locale. Dans ces circonstances extrêmes, seule le mécanisme du Fonds de soutien associant une contribution de l'État, du secteur bancaire et de l'emprunteur était en capacité de permettre la fixation de cette dette à risque.

Je me félicite, enfin, de l'action préventive mise en place qui a vu l'adoption de dispositions législatives définissant un cadre strict des modalités d'emprunt des collectivités locales afin d'empêcher la répétition de telles dérives.

Je voudrais, à nouveau, vous apporter ma reconnaissance pour l'élaboration de ce rapport et plus généralement pour votre travail de contrôle du bon emploi et de la bonne gestion des fonds publics.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE SEINE-SAINT-DENIS

Ce document, qui pose une analyse précise sur le mécanisme mis en place par l'État, appelle de ma part les remarques et compléments d'information suivants.

L'objet du rapport n'est pas de revenir aux origines du problème, pour autant le fait de poser comme postulat de départ un partage égal de responsabilité entre les acteurs bancaires, les collectivités et l'État, ne me semble pas objectif. Ces contrats ont été proposés et vendus en dehors de toute considération déontologique des acteurs financiers. Votre rapport souligne d'ailleurs que les collectivités ne pouvaient mesurer l'intensité et la probabilité de survenance du risque. La part de responsabilité des banques, et notamment de Dexia, est incontestablement la plus importante eu égard à cette asymétrie de connaissance des modalités de structuration des produits. La Charte Gissler est d'ailleurs issue du besoin de sécuriser ce périmètre pour les décideurs locaux.

On peut d'ailleurs souligner que les moyens de l'État dédiés à la sortie des emprunts à risque des collectivités locales ont abouti à limiter le risque bilanciel qui pesait sur des banques, en particulier Dexia, tout en limitant les moyens d'action des collectivités à leur rencontre.

Votre rapport démontre bien, en effet, que la loi du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par des personnes morales de droit public, qui pose le principe d'une validation rétroactive des contrats de prêts, avait pour objectif de limiter le risque qui pesait sur l'État, principal actionnaire de la SFIL, suite à la décision du TGI de Nanterre favorable au Département de la Seine-Saint-Denis. Toutes les mesures mises en œuvre à partir de cette date et qui constituent l'ensemble du mécanisme de sortie des emprunts toxiques proposé par l'État s'expliquent par la volonté d'éviter les conséquences néées de la décision du TGI de Nanterre du 8 février 2013 comme le précise votre insertion. Ce montage législatif a été très préjudiciable à la Seine-Saint-Denis qui s'est retrouvée dans une situation de faiblesse à l'égard des banques alors que le Juge lui avait donné raison. À cette difficulté dans le rapport de forces s'est ajouté le délai de dépôt des dossiers auprès du fonds, qui amoindrissait encore la marge de négociation des collectivités face aux acteurs bancaires.

Finalement, sur les 3 milliards d'euros que l'État s'était engagé à apporter, seuls 2,6 ont été versés du fait de règles d'éligibilité resserrées. 45 % du coût a été supporté par les collectivités, soit 2,1 milliards, et

seulement 1,6 milliard par les banques, qui ont donc été largement exonérées de leurs responsabilités et ont pu négocier en position de force avec les collectivités.

Sachez enfin que le Département de la Seine-Saint-Denis est parvenu, en dehors des dispositifs mis en place par l'État, à finaliser l'assainissement de sa dette. Depuis l'été dernier, dans le cadre de protocoles transactionnels, les derniers produits toxiques ont été annulés et l'encours est désormais composé en quasi-totalité de produits classés 1A dans la Charte de bonne conduite.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE ANGERS LOIRE MÉTROPOLÉ

La Communauté urbaine que je préside étant citée dans ce rapport et ayant bénéficié du fonds de soutien de sortie des emprunts à risque, il m'a paru intéressant d'apporter ici certaines précisions et de vous faire part de notre expérience locale.

Elu Président de la Communauté d'agglomération à l'issue des élections de 2014, le dossier de la dette à risque d'Angers Loire Métropole a été l'un des dossiers prioritaires que j'ai eu à traiter à mon arrivée. La situation était en effet des plus préoccupantes et curieusement peu connue des angevins en dépit de son actualité au plan national. En effet, la dette de l'EPCI était à cette époque composée pour 40 % de prêts à risque (des prêts structurés mais également des prêts en devises) dont la moitié classée hors charte Giessler ! Le rapport de la Chambre régionale des Comptes des Pays de la Loire rendu public le 9 décembre 2014 a confirmé l'ampleur de ces risques et souligné les dérives qui y avaient conduit.

I. Une politique volontariste de réduction de la dette à risque et de transparence

<i>Actions de désensibilisation : 30 M€ d'encours sécurisés</i>			
<i>Prêt sécurisé</i>	<i>Date de renégociation</i>	<i>Montant sécurisé</i>	<i>Nouvelles conditions</i>
2002 / Caisse d'Epargne / 7 630 000€ Produit OVERSEAS YEN avec levier (18,78 %-10(CMS 10ANS GBP-LIBOR 3M JPY-3,50 %))	25/12/2014	1,8 M€	Taux fixe de 3,17 % sécurisation totale du CRD
2009/Crédit Agricole/20 000 000€ Produit devises Yen	12/02/2015	15,9 M€	Taux fixe de 1,59 % sécurisation totale du CRD avec gain à la renégociation de 0,4 M€
2009/Crédit Agricole/ 10 000 000€ Produit devises Yen	12/02/2015	8 M€	Taux fixe de 1,59 % sécurisation totale du CRD avec gain à la renégociation de 196 241,52€
2004 / SFIL / 7 000 000€ Taux de 4,39 % si CMS 30ans-CMS 1an est > 0,20 % sinon 7,48 % -5 X (CMS 30 ans - CMS 1 an)	01/01/2016	4 M€	Taux fixe de 2,82 % / sécurisation totale du CRD

Aussi, nous sommes nous engagés rapidement avec mon vice-président aux Finances, Marc Laffineur, dans une politique extrêmement volontariste de réduction du risque de gestion de dette comportant deux volets :

Premier volet : une gestion de la dette plus transparente et partagée, rompant avec les pratiques précédentes :

Réduction de la délégation du Conseil de communauté au Président pour les nouveaux prêts : avant 2014, le Président avait une délégation jusqu'à 30 M€ pour les nouveaux prêts. À partir de décembre 2014, le Président n'a plus de délégation du Conseil pour cet objet.

Information renforcée des instances communautaires en matière de gestion de la dette : présentation lors du débat d'orientation budgétaire d'un rapport d'une dizaine de pages sur l'état de la dette et la politique de sécurisation de la dette à risque

Deuxième volet : une action déterminée de sécurisation de la dette à risque avec l'objectif de la faire passer de 40 % à 25 % de la dette totale en fin de mandat :

Plusieurs opérations de réaménagement de prêts (qu'il s'agisse de prêts structurés ou de prêts en devises) se sont d'ores et déjà déroulées dans de bonnes conditions financières permettant d'atteindre à la date du 1^{er} janvier 2017 une proportion de dette à risque de 28,3 %. Le tableau ci-dessous récapitule les conditions de ces premières sécurisations :

II. L'intervention du fonds de soutien : un usage réfléchi

Angers Loire Métropole s'est portée candidate au bénéfice du fonds pour 6 prêts. Le dossier a été déposé en avril 2015 représentant un montant de capital restant dû (CRD) de 50 M€. Ils ont été contractés auprès de 3 établissements : la Société de Financement Local (SFIL : 2 prêts pour 9,1 M€ de CRD), la Société Générale (1 prêt pour 16,3 M€ de CRD) et le Crédit Foncier de France (filiale du groupe BPCE- 3 prêts pour 24,6 M€ de CRD).

Avant l'intervention du fonds de soutien, le coût d'une sécurisation définitive de ces prêts structurés (tous les montants sont arrêtés au 28/2/2015, après le renchérissement du franc suisse) a été estimé à 130 M€ : aux 50 M€ (arrondi) de Capital restant dû (CRD), il fallait donc ajouter 80 M€ d'Indemnité de remboursement anticipé (IRA) soit 160 % du CRD. Après plusieurs mois d'instruction, la notification des décisions d'attribution d'aide pour l'ensemble des prêts concernés a été reçue mi 2016 fixant l'aide du fonds de soutien à 40 M€. Soit une IRA nette du fonds de soutien de 40 M€.

Compte tenu du risque associé à ces produits et pour proposer à notre Assemblée la stratégie de sécurisation la plus pertinente à tout point de vue, différents scénarios (partagés par des experts expérimentés et indépendants) ont été étudiés en fonction d'hypothèses des parités EUR/CHF et EUR/USD. Les résultats de ces différentes analyses nous ont permis de noter que les niveaux d'IRA estimés, même atténués du fonds de soutien, restaient particulièrement élevés dans la période étudiée. À titre de comparaison, ces 40 M€ d'IRA restant à la charge de la collectivité représente une année de fiscalité ménages (taxes foncières et taxe d'habitation) pour notre communauté urbaine.

Après diverses négociations avec les établissements bancaires concernés, il a donc été proposé d'intégrer ce dispositif via la voie dérogatoire pour la majorité des emprunts concernés (1 emprunt SFIL a fait l'objet d'un remboursement anticipé total). Ce choix nous permet d'attendre des conditions de marché plus favorables pour envisager une

sécurisation définitive du prêt et une réduction mécanique du Capital Restant Dû des emprunts concernés. L'évolution de la parité USD/CHF depuis 3 ans a pour le moment validé cette stratégie de veille.

C'est de mon point de vue, l'une des critiques qui peut être faite au dispositif imaginé qui, s'il a été efficace pour contenir le risque financier lié à la dette toxique, aurait sans doute pu faire preuve de plus d'efficacité comme vous le soulignez dans votre rapport. En fermant à une courte échéance le bénéfice du fonds, de nombreuses collectivités se sont senties obligées de conclure en dépit d'un niveau d'IRA élevé, coûteux autant pour l'État que pour les collectivités concernées.

On pourrait aussi suggérer une présentation en deux colonnes du tableau n° 3 de l'insertion qui laisse entendre à la première lecture que le coût figurant a été réellement pris en charge par le fonds alors même qu'il s'agit d'une provision pour risque de taux. Le risque n'étant par définition pas avéré tant qu'il ne s'est pas produit, l'approche financière en terme de bilan n'est pas la même que dans le cas de prêts définitivement renoués.

III. Remarques sur l'instruction de notre dossier par le Service à Compétence Nationale

Si j'ai pu apprécier la disponibilité du Service à Compétence Nationale durant cette période, je regrette cependant un manque de transparence sur les modalités de calcul des IRA concernant un prêt de la Société Générale. En effet, j'ai pu mesurer un écart important de près de 4 M€ (soit près de 25 %) entre la valorisation de la Société Générale au 27/02/2015 et celle de la banque de France. Cet écart représente un éventuel manque à gagner pour notre EPCI de l'ordre de 0,5 M€.

À ce jour et malgré mes demandes auprès du Service à Compétence Nationale et de la Société Générale, je n'ai jamais pu obtenir d'éléments objectifs expliquant cet écart malgré un rapprochement supervisé par le SCN entre les services de la Banque de France et ceux de la Société Générale.

Je vous remercie d'avoir pu me donner l'occasion de présenter la stratégie de désensibilisation de la dette de la Communauté urbaine d'Angers et d'exprimer certaines observations à votre rapport.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION PERPIGNAN-MÉDITERRANÉE
MÉTROPOLE**

Je souhaiterais faire part de l'action menée par Perpignan Méditerranée dans la désensibilisation de sa dette.

Menée sur trois exercices comptables de 2015 à 2017, notre action a abouti à la désensibilisation complète de notre dette par le passage à taux fixe de six emprunts classés 2E à 6F sur la Charte GISSLER.

En 2015, deux emprunts souscrits auprès de DEXIA ont été traités avec la SFIL.

Le premier classé 4E d'un capital restant dû (CRD) de 12 108 217,03 € a été passé au taux fixe de 3,60 %, l'indemnité de remboursement anticipé (IRA) de 3 602 000 € a été intégrée dans le taux, et dans un nouveau prêt de 10 M€ au taux fixe de 3,04 %.

L'indemnité attribuée par le fonds de soutien de l'État a été de 21,30 % de l'IRA, soit 767 226 €.

Le second classé 3E d'un CRD de 14 082 083,73 € a été passé au taux fixe de 3,60 %, l'IRA de 4 845 000€ a été intégrée dans ce taux, et dans un nouveau prêt de 10 M € au taux fixe de 3,41 %.

L'indemnité attribuée par le Fonds de Soutien a été de 22,04 % de l'IRA soit 1 067 838 €.

En 2016, un emprunt souscrit auprès du CREDIT FONCIER DE FRANCE, classé 4E, d'un CRD de 5 430 060,05€, a été passé au taux fixe de 3,26 %, l'IRA de 1 855 787,29 € a été intégrée dans ce taux.

L'indemnité attribuée par le fonds de soutien a été de 21,58 %, soit 400 478,90 €.

En 2017, un emprunt souscrit auprès du CREDIT FONCIER DE FRANCE, classé 6F, d'un CRD de 15 454 945,87 € et indexé sur la parité dollar US/Franc Suisse, a été passé aux taux fixe de 1,30 %.

L'IRA de 38 778 069,04€ a été financée par la souscription de deux prêts nouveaux :

- Un de 27 500 000 € au taux fixe de 0,87 %*
- Un de 10 884 000 € au taux fixe de 0,87 %*

L'indemnité attribuée par le fonds de soutien a été de 70,24 % de l'IRA, soit 27 237 714,69 €.

L'évolution des conditions de sortie de cet emprunt était suivie très régulièrement par nos services et de façon systématique depuis 2015 et la mise en place du fonds de soutien.

L'IRA ayant atteint un niveau très élevé en juin – juillet 2016 à plus de 60 millions d'euros, le Conseil de Communauté a décidé, le 11 juillet 2016, de recourir au dispositif dérogatoire qui permettait à Perpignan Méditerranée de bénéficier de l'aide du Fonds de Soutien au titre des intérêts dégradés et de sécuriser cet emprunt à une date ultérieure avec des conditions de sortie plus favorables.

En octobre 2017, l'IRA étant passée sous les 40 millions d'euros, alors que l'indemnité du fonds avait été estimée sur une IRA à 56 millions, le Conseil de Communauté a estimé que les conditions de sortie du moment étaient suffisamment favorables pour décider de désensibiliser définitivement cet emprunt.

Enfin deux emprunts ont été désensibilisés sans le bénéfice du Fonds de soutien de l'État.

En 2015, un emprunt souscrit auprès de la Caisse d'Epargne, classé 4E, d'un CRD de 2 123 256,30 €, a été passé au taux fixe de 2,94 %. Il n'a pas donné lieu au paiement d'une IRA.

En 2017, un emprunt souscrit auprès de DEXIA, classé 2E, d'un CRD de 9 327 560.51€, a été passé au taux fixe de 2,33 %, l'IRA de 952 000 € a été intégrée dans ce taux et dans un prêt nouveau de 15 000 000 € au taux fixe de 1,83 %.

Il n'y a plus aujourd'hui dans la dette de Perpignan Méditerranée Métropole d'emprunt à risque.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SFIL

Je partage pleinement le constat de cette insertion à votre rapport annuel considérant la désensibilisation de l'encours détenu par les collectivités, entreprise à compter de 2013, comme une opération techniquement réussie.

SFIL, banque publique héritière de la quasi-totalité de l'encours sensible commercialisé par Dexia Crédit Local, a été l'acteur bancaire majeur pour la réussite de cette opération. Elle était en charge à sa création en février 2013 de 8,5 Md€ de prêts à risque répartis sur 879 emprunteurs.

La Cour rappelle qu'après être intervenu dans un premier temps dans le cadre d'une médiation, l'État a pris des mesures plus fortes à partir de 2013 avec le pacte de confiance et de responsabilité conclu avec les collectivités locales le 16 juillet 2013, par lequel il s'est engagé à aider significativement les collectivités locales via la mise en place d'un fonds de soutien de 1,5 Md€ sur 15 ans. En contrepartie, les élus locaux admettaient le principe d'une loi de validation des contrats de prêts.

Cette loi⁸¹ a permis de contribuer à fermer la voie contentieuse dans laquelle certaines collectivités s'engageaient et de ramener ces entités à la recherche d'une solution transactionnelle avec leurs prêteurs. Elle a été l'un des facteurs de réduction du coût de sortie des emprunts structurés pour les finances publiques en fermant l'effet d'aubaine généré pour les emprunteurs par le jugement de première instance du 8 février 2013 relatif au département de la Seine-Saint-Denis dans son action engagée contre Dexia.

SFIL a contribué activement à la mise en place de cette solution en réalisant de nombreuses études permettant de mesurer l'impact financier de cette brèche juridique dont le coût aurait pu se révéler exorbitant pour l'État et très supérieur à celui évalué aujourd'hui par la Cour.

L'insertion souligne ensuite que l'opération consistant à faire sortir les collectivités des emprunts à risque a été techniquement réalisée pour l'essentiel avec succès, grâce à l'action efficace du fonds de soutien.

Ce constat, exact, s'explique notamment par un calibrage adapté du montant du fonds de soutien, auquel SFIL a été associé en amont. La banque a ainsi pu apporter à l'ensemble des acteurs concernés les éclairages et les études d'impact les plus précises et exhaustives possibles.

Le fonds de soutien aux collectivités locales a été doté en juillet 2013 de 1,5 Md€, mais il a fallu revoir ce montant dès le mois de février 2015, consécutivement à la décision du 15 janvier 2015 de la Banque Nationale Suisse d'abandonner le taux plancher de 1,20 franc suisse pour un euro. Cette annonce remettait en cause l'équilibre du fonds initial en raison de la très forte dégradation des coûts de sorties des prêts indexés sur l'EUR/CHF. La réponse rapide et adaptée du gouvernement, en doublant le montant initial pour le porter à 3 Md€, a été déterminante pour le succès du dispositif. Elle a rendu ainsi possible la révision du taux d'aide maximal du fonds de soutien en le passant par modification législative de 45 % à 75 % du montant des indemnités de remboursement anticipé. SFIL a

⁸¹ Loi du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par des personnes morales de droit public.

contribué à la réactivité de ces dispositions en alertant très rapidement les services de l'État et en éclairant leurs arbitrages par des études d'impact sur l'encours concerné.

La Cour relève la qualité de la doctrine d'emploi du fonds de soutien qu'elle juge objective et cohérente. Nous partageons cette appréciation d'autant plus que SFIL, dès sa création, a milité pour une désensibilisation reposant sur des approches transparentes et équitables, préfigurant ainsi les principes adoptés par le fonds de soutien. Dès son Conseil d'Administration du 28 février 2013, SFIL a ainsi défini sa politique de désensibilisation par une méthodologie claire, complète et appliquée depuis lors de façon constante :

- définition précise d'une classification du niveau de sensibilité des encours portés par CAFFIL par famille homogènes afin d'y apporter une désensibilisation appropriée . Dans ce cadre, 5 familles ont été définies et leur pertinence n'a jamais été remise en cause depuis plus de quatre ans ;⁸²*
- définition de la politique de désensibilisation, qui, en rupture avec les pratiques précédentes, consistait à procéder à des opérations de désensibilisation définitives, selon des règles rigoureuses, équitables et transparentes ; SFIL apportant sa liquidité à prix coûtant afin de refinancer les indemnités liée à ces crédits sensibles et de répondre aux besoins de financements nouveaux si nécessaire.*

En raison de cette expertise et du poids de son encours de prêts à risque, SFIL a été étroitement associée à la doctrine du Fonds de soutien :

- les travaux menés par SFIL pour caractériser ses prêts sensibles (segmentation en 5 catégories – S1 à S5) ont alimenté la définition du périmètre de couverture du fonds ;*
- la désensibilisation définitive sur toute la durée résiduelle de ces crédits a aussi été adoptée par la doctrine du fonds de soutien même si la mise en place du régime dérogatoire a permis une certaine souplesse pour certains crédits présentant un niveau sensibilité moins élevé (prêt S4 et S5) et/ou pour certaines collectivités devant gérer une proportion importante de désensibilisation, ce régime dérogatoire permettant d'étaler dans le temps la charge de la désensibilisation ;*

⁸² Classification utilisée : 51-52 :prêts « hors charte Gissler » indexés sur EUR/CHF (51 petits emprunteurs et 52 autres emprunteurs) ;53 : prêts HC et prêts SE (inscrit charte Gissler) ;54-55 : autres prêts sensibles inscrits dans la charte Gissler.

- de plus, SFIL considérait qu'il était nécessaire que les aides puissent être prioritairement positionnées, à la fois sur les petites collectivités et à la fois pour les contrats de prêts sensibles indexés sur l'évolution du cours de change EUR/CHF. La doctrine du fonds de soutien et le doublement du montant du fonds ont répondu à cette nécessité ; les tableaux n° 1 et n° 2 du rapport « Taux moyen d'aide par type de collectivité » démontrent ce constat.

La Cour met en avant la large acceptation du dispositif du fonds de soutien collectivités locales par les emprunteurs avec un taux de dépôt et d'acceptation des aides élevé. Je confirme ce constat, SFIL y a apporté une contribution déterminante. La Cour rappelle en effet que les 584 emprunteurs SFIL qui ont déposé un dossier représentaient 86 % des clients éligibles au fonds et 90 % de l'encours sensible. Ce taux atteint près de 95 % pour les emprunts les plus sensibles. SFIL avec l'appui très efficace et rigoureux du Service de Pilotage du Dispositif de Sortie des Emprunts à Risque (SPDSEER) et des services de l'État a réussi à convaincre les emprunteurs de désensibiliser dans un délai maîtrisé et très limité au regard de l'ampleur des encours.

Cette réussite a bénéficié du travail méthodique et méticuleux entrepris en amont dès février 2013 par les équipes de SFIL dans le cadre de la déclinaison de la politique de désensibilisation : production systématique, transmission et présentations de nombreuses d'offres de désensibilisation aux collectivités concernées : l'ensemble des emprunteurs ont ainsi reçu plusieurs propositions de sortie des emprunts à risque et étaient donc bien familiarisés avec le sujet.

Dès le déploiement du fonds de soutien, les équipes de SFIL se sont très fortement mobilisées pour travailler de manière coordonnée avec le SPDSEER. Un travail considérable de pédagogie a été effectué auprès des collectivités concernées par le fonds⁸³. SFIL apportait un éclairage complémentaire mais indispensable à celui du SPDSEER pour expliquer aux emprunteurs l'articulation entre les propositions de SFIL et l'aide apportée par le fonds.

⁸³ Ainsi, toutes les collectivités concernées ont reçu de SFIL :

- en décembre 2014 un avis d'éligibilité de leurs contrats sensibles au fonds et un rappel du dispositif
- de décembre 2014 à avril 2015 un projet de protocole afin qu'elles disposent de l'ensemble des documents nécessaires pour déposer un dossier auprès du fonds
- en avril 2015, suite au décrochage du CHF, un courrier valorisant à nouveau leur crédits sensibles et les informant du doublement du montant d'aide du fonds

Une étroite coordination a également été mise en place avec les représentants de l'État en région (Préfecture et Direction départementales des finances publiques) pour maximiser le nombre de dépôts : le taux de dépôt de 79,5 % (86 % pour les dossiers de SFIL) démontre le succès de ces différentes démarches. SFIL étant concerné par 677 emprunteurs sur un ensemble estimé de 850, la mobilisation active des équipes de SFIL pour contribuer au dépôt était indispensable. SFIL a aussi su rédiger des modèles de protocole transactionnel qui ont été acceptés par l'ensemble des collectivités (qu'elles soient en contentieux ou non), ce qui a permis de respecter le calendrier de réponse du fonds de soutien nécessitant la délibération de la collectivité sur le protocole et la contractualisation de l'opération de désensibilisation dans un délai de trois mois.

Quant aux opérations de désensibilisation, la politique unique et homogène de SFIL a été déclinée individuellement pour chacune des collectivités afin de proposer la solution budgétaire et financière la plus appropriée. Ce travail méticuleux de mes équipes a renforcé le taux d'acceptation du dispositif du fonds de soutien.

SFIL s'est aussi efforcée de fluidifier le processus de sortie des emprunts à risque dans l'attente du déploiement effectif du fonds de soutien. À titre d'illustration, dans le prolongement des annonces du gouvernement du 24 février 2015 concernant le doublement du fonds de soutien, SFIL a proposé un dispositif de délai de paiement pour les emprunteurs ayant déposé un dossier auprès du fonds et confrontés au paiement d'une échéance dégradée. Ces délais de paiement ont permis aux emprunteurs de faire la jonction avec le versement effectif de l'aide accordée par les fonds de soutien.

Les équipes de SFIL ont également su valoriser l'ensemble des dispositions proposées dans le cadre du fonds de soutien qui visaient à favoriser le taux d'acceptation des emprunteurs.

Lors des premiers échanges avec les collectivités locales concernées l'accroissement de la dette de la collectivité locale en raison de la capitalisation d'une partie des indemnités est apparu comme un sujet d'inquiétude pour les emprunteurs les plus endettés, même si le fonds venait aider à supporter une partie de l'annuité consécutive au paiement de cette indemnité.

Le décret de décembre 2015⁸⁴ et l'article 31 de la Loi de Finances 2016⁸⁵ ont apporté une solution pour limiter l'accroissement de la dette des collectivités locales. Les collaborateurs de SFIL ont valorisé ces dispositions auprès des emprunteurs (depuis son application début 2016, 1/3 des montants désensibilisés par SFIL l'ont été ainsi dans le cadre de l'article 31).

En synthèse, comme le souligne à juste titre la Cour, la large acceptation du dispositif s'explique par la qualité de la gouvernance du fonds et de sa doctrine. Les équipes en charge de la désensibilisation de SFIL grâce à leur expertise, leur mobilisation, leur réactivité et leur capacité d'adaptation ont fortement contribué à ces deux éléments.

Le Fonds de soutien a donc connu un franc succès, réduisant très significativement l'encours sensible initial (constaté dans les tableaux 4 et 5 de l'insertion). Ce succès se retrouve logiquement dans les résultats obtenus sur les encours sensibles de SFIL. En effet, entre le 31/12/2012 et le 31/12/2018, les 745 opérations réalisées à ce jour par SFIL auront permis :

- une réduction de 85 % de l'encours sensible (-7,3 Md€), encore plus marqué pour les encours les plus sensibles : les encours indexés sur l'EUR/CHF sont réduits de 92 % et même 97 % pour les communes de moins de 10 000 habitants ;*
- une réduction de 76 % du nombre d'emprunteurs sensibles (-664 emprunteurs), dont 91 % pour l'EUR/CHF ;*
- pour les collectivités locales, la réduction est de 90 % pour les montants d'encours sensibles et de 80 % sur le nombre d'emprunteurs sensibles.*

L'encours activé (i.e. générant des échéances à des taux supérieurs à 5 %) a été divisé par 12 depuis la création de SFIL. Il est limité à 201 M€ sur 38 emprunteurs, soit 0,4 % de l'encours. Sur ces 38 emprunteurs, seuls 13 (représentant un encours activé de 118 M€) ont de l'EUR/CHF pour

⁸⁴ Le décret n° 2015-1893 du 29 décembre 2015 modifiant la méthode de calcul des ratios financiers pour les collectivités bénéficiant du fonds de soutien leur permet de déduire de leurs encours de dette le montant de la créance à percevoir du fonds.

⁸⁵ L'article 31 permet pour les opérations conduites dans le cadre du fonds aux collectivités locales de déroger au seuil de l'usure. Celui-ci est actuellement très bas et bien en deçà des taux en vigueur au moment où les crédits sensibles ont été contractés. Ce dispositif permet d'intégrer plus d'indemnité dans les conditions financières du prêt de refinancement et de limiter ainsi le recours à l'endettement.

une part significative et une durée importante (au-delà de 20 % de l'encours et de 5 ans de durée résiduelle).

Sur le milliard de prêts non activés restant, le taux d'intérêt moyen est de 3,3 % et la résolution des quatre derniers dossiers de taille significative ramènerait l'encours sensible à 1 Md€, dont seulement 0,1 Md€ d'encours activé.

Enfin, les dispositions du pacte de confiance et de responsabilité conclu avec les collectivités locales le 16 juillet 2013 (loi de validation et mise en place d'un fonds de significatif) ont permis de résoudre le problème des contentieux qui ne sont plus un enjeu pour SFIL (sur plus de 16 000 clients, 28 seulement sont en contentieux dont 7 n'ont aucun taux dégradé dans leur encours). De plus, toutes les décisions de justice depuis septembre 2014 concernant les prêts structurés ont été favorables à SFIL (27 en 1ère instance et 4 en appel).

Ce plein succès démontre que l'État a su apporter la meilleure réponse possible au sujet des emprunts à risque grâce à une intervention directe de grande ampleur à compter de 2013 et une mobilisation constante et méthodique de la banque publique SFIL à toutes les étapes de ce processus.

L'insertion relève enfin que la sortie des emprunts à risque a pesé sur les finances publiques de l'État et des collectivités à hauteur d'environ 3 Md€. Sans vouloir aucunement minimiser cette charge, il convient de garder à l'esprit deux éléments.

D'une part, le coût du fonds de soutien sera étalé sur une période longue, 15 ans (2014-2028) en ce qui concerne les abondements de l'État au fonds de soutien et généralement 15 et 20 ans pour les collectivités qui ont refinancé leurs IRA sur des maturités longues.

D'autre part, le coût du mécanisme de sortie des emprunts à risque a été influencé par des évolutions de marché (notamment le bas niveau des taux d'intérêt et l'appréciation du franc suisse face à l'euro) qui étaient la conséquence d'une politique monétaire, dont les effets ont par ailleurs été très favorables sur la charge d'intérêts des entités publiques (État et collectivités locales) ayant des besoins de financement.

Chapitre II

Les politiques publiques

1. Amplifier la modernisation numérique de l'État
2. Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante
3. La politique vaccinale : un enjeu de santé publique, une confiance à conforter
4. Les compteurs communicants Linky : tirer pour les consommateurs tous les bénéfices d'un investissement coûteux

1

Amplifier la modernisation numérique de l'État

PRÉSENTATION

Répondant à une demande du Parlement, la Cour s'est attachée, en janvier 2016, à dresser un état des lieux de la modernisation numérique de l'État⁸⁶. Elle a relevé que tout le bénéfice du potentiel offert par le développement de ces nouveaux outils n'avait pas encore été tiré. Aussi a-t-elle plaidé pour faire progressivement du numérique le mode d'accès de droit commun aux démarches administratives, en établissant à cette fin une feuille de route interministérielle clarifiant le rythme et les étapes de ce processus et en définissant les mesures d'accompagnement des usagers nécessaires à son déploiement.

Prolongeant cette enquête, la Cour a souhaité examiner la façon dont l'État appréhende désormais ces évolutions majeures, à l'œuvre dans l'ensemble de la sphère économique, culturelle et sociale. Longtemps centrée sur l'informatisation des administrations, la question de la coordination et de la performance de l'action des services de l'État dans ces domaines s'est en effet posée de manière lancinante, tant elle a été dispersée et ponctuée par des échecs aussi retentissants que coûteux⁸⁷. À

⁸⁶ Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale. *Rapport : Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques*, janvier 2016, 129 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁷ En 2004, le programme ADELE prévoit un investissement de 1,8 Md€ sur quatre ans, dont près de la moitié consacrée aux grands projets du ministère de l'économie et des finances (COPERNIC, ACCORD 1 et 2, HELIOS). COPERNIC n'a jamais vu le jour, ACCORD 1 et 2 ont échoué et ont été remplacés par CHORUS, seul HELIOS a prospéré. Les investissements en systèmes d'information pour la gestion des ressources humaines se traduiront par des échecs coûteux comme l'ONP ou Louvois (Cour des comptes. *Rapport public annuel 2015*. La refonte du circuit de paie des agents de l'État : un échec coûteux, p. 65-98, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr)

cet effet, la Cour a mené et achevé en 2017 le contrôle de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).

Si elle constate des progrès dans l'organisation de la fonction et dans la définition de la stratégie numérique de l'État, à présent placées sous l'autorité du Premier ministre (I), la Cour relève aujourd'hui que les premières réalisations invitent à une amplification de la démarche engagée (II).

I - Une organisation et une stratégie désormais placées sous l'autorité du Premier ministre

Placée à présent sous l'autorité du Premier ministre, la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) a construit une stratégie reposant sur la maîtrise des dépenses, la modernisation des infrastructures et la construction de services numériques mutualisés et ouverts, dans une logique de « plateforme ».

A - Un pilotage interministériel

La nécessité d'un pilotage cohérent des systèmes d'information de l'État s'est imposée dès les années 90 avec la création d'un comité interministériel, présidé par le Premier ministre et chargé de coordonner les projets informatiques. Pas moins de sept structures différentes se succéderont avant la création, en 2011, de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC). Celle-ci relèvera alternativement du Premier ministre ou d'un ministre chargé de la réforme de l'État, témoignant de la difficulté à construire une vision d'ensemble de la modernisation de l'action publique.

Cour des comptes. *Référé, le système de paye Louvois*. 27 décembre 2013, 6 p., *Rapport public annuel 2016*. Tome II. Le versement de la solde des militaires : en dépit des efforts engagés, p. 589-612, février 2016, 639 p. des dysfonctionnements persistants, ou des difficultés retentissantes comme les programmes SIRHUS et SIRHEN (Cour des comptes. *Référé, Le programme SIRHEN*. 19 décembre 2016, 4 p.) disponibles sur www.ccomptes.fr

Créée en février 2011 et rattachée au secrétariat général du Gouvernement, puis au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), la DISIC a vu ses missions élargies en septembre 2015. Elle devient alors la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).

Dotée d'une centaine d'agents et disposant d'un budget total inférieur à 30 M€, cette direction a de multiples missions : réseaux, gouvernance et performance des projets de systèmes d'information, « urbanisation⁸⁸ », développement de logiciels, pilotage de l'ouverture des données, etc. Elle consacre deux tiers de ses ressources à ses missions opérationnelles et le reste à des activités de gouvernance, en lien avec les directions ministérielles du système d'information.

Tirant les leçons des échecs antérieurs, la compétence interministérielle de la DINSIC est renforcée : des obligations s'imposent désormais aux administrations (alerte, « sécurisation », procédure d'avis sur les grands projets). La réunion, au sein d'une structure légère, des principales compétences liées aux systèmes d'information et du numérique a renforcé sa légitimité et sa capacité à aider les administrations.

Des systèmes d'information au système d'information de l'État

Le décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014 unifie le système d'information de l'État. Placé sous l'autorité du Premier ministre, il comprend désormais « l'ensemble des infrastructures et services logiciels informatiques permettant de collecter, traiter, transmettre et stocker les données sous forme numérique qui concourent aux missions des services de l'État. ».

Plusieurs conditions ont permis la montée en régime et la professionnalisation de l'offre de services de la DINSIC : une volonté politique au plus haut niveau, traduite par les décisions successives de plusieurs Premiers ministres ; une intention de modernisation, précédée d'un diagnostic abouti et opérationnel ; la création d'une structure légère qui s'est positionnée comme prestataire plutôt que comme prescripteur.

⁸⁸ L'urbanisation est une discipline d'ingénierie informatique visant à faire évoluer un système d'information pour qu'il soutienne et accompagne de manière efficace les missions d'une organisation et leur transformation. L'architecte ou urbaniste sélectionne les projets en fonction des risques qu'ils comportent et de leur adéquation avec les objectifs à court et à long terme des organisations.

B - Une priorité : mieux maîtriser les coûts du système d'information

En 2015, les achats informatiques de l'État⁸⁹ représentaient près de 2 Md€ de dépenses annuelles. Hors personnel, ces dépenses sont restées stables entre 2013 et 2015. Elles ont diminué de 100 M€ entre 2013 et 2014, en raison d'une amélioration du pilotage des projets, du renforcement des mutualisations, du recours à des supports d'achats interministériels et à des logiciels libres. Elles ont en revanche augmenté en 2015, en raison des dépenses nouvelles engagées au titre du plan de lutte anti-terroriste (75 M€)⁹⁰.

La Cour observe qu'il existe encore un important potentiel d'économies en matière d'infrastructures.

Selon le plan d'investissements interministériels de septembre 2016, un investissement de 35 M€, portant sur les infrastructures les plus obsolètes, mobilisant quatre agents pour le pilotage de ces investissements, dégagerait plus de 250 M€ d'économies au cours des dix années suivantes.

Un exemple de mutualisation : le réseau informatique de l'État

La DINSIC a construit et opère le réseau informatique de l'État (RIE), infrastructure de transport des données des administrations de l'État qui mutualise plusieurs services tels que l'accès à Internet. Les choix techniques retenus réduisent la dépendance aux opérateurs de communications électroniques (routeurs propres, gestion directe des configurations et des protocoles). Ils témoignent ainsi de la reprise stratégique du système d'information de l'État engagée à partir de 2011 et illustrent la compatibilité entre l'internalisation des fonctions informatiques et la maîtrise financière globale. En effet, les coûts récurrents du réseau sont passés de 72 M€ à 53 M€, soit une économie annuelle de 19 M€, légèrement supérieure à l'estimation initiale (18,1 M€). Le retour sur investissement de l'opération a été atteint dès 2016.

⁸⁹ Les dépenses de l'État représentent moins de 40 % de la dépense publique en systèmes d'information. Selon la DINSIC, le montant total des dépenses annuelles publiques en matière de NSIC dépasserait 10 Md€⁸⁹, dont 3,8 Md€ pour l'État, 1,7 Md€ pour les opérateurs, 1,3 Md€ pour le secteur santé/ social et 3 Md€ pour les collectivités territoriales.

⁹⁰ Dont 53 M€ pour le ministère de l'intérieur composées de dépenses de protections des centres d'hébergement, du renouvellement des infrastructures réseaux et téléphoniques, modernisation d'applications anciennes et 22 M€ pour le ministère de la justice, notamment sur les applications de la chaîne pénale.

Le RIE constitue le socle ouvrant la voie à d'autres mutualisations d'infrastructures ou de services informatiques, tels que la messagerie unifiée, la téléphonie sur internet, le chiffrement ou encore la mutualisation des centres de calcul et de données. Ces services communs se traduiraient par des économies d'échelle en substituant une solution unique à des moyens hétéroclites et dispersés. Le bénéfice de plusieurs services du RIE pourrait désormais être proposé aux plus importants opérateurs de l'État.

C - Une stratégie : une transformation de l'État *via* le numérique

La DINSIC a par ailleurs conçu une stratégie - « l'État plateforme » - qui repose sur le partage et l'ouverture des API (*application programming interface*⁹¹), des données et des codes-sources⁹².

Inspirée des modèles américain et britannique⁹³, cette stratégie fait évoluer l'action publique vers un modèle de délivrance des services publics, qui reposent sur des ressources partagées et s'intègrent pour offrir aux usagers d'autres services, de manière plus réactive. Elle s'étend à l'ensemble de la sphère publique : établissements publics, collectivités territoriales⁹⁴, entités de la sphère sociale ou du secteur associatif. Elle permet une transformation numérique de l'État qui ne se réduit pas à la simple dématérialisation des procédures.

1 - Le partage de développements informatiques communs (API)

Les API sont un ensemble de fonctions informatiques par lesquelles deux logiciels interagissent automatiquement sans intervention humaine. Des données peuvent ainsi être échangées automatiquement, *via* internet et

⁹¹ Programme informatique permettant la communication et l'échange de données entre applications et systèmes hétérogènes. Il s'agit d'un ensemble de fonctionnalités disponibles par et pour des applications ou machines, sans intervention humaine.

⁹² Ensemble d'instructions lisibles par un être humain et destinées à être interprétées ou transformées en code binaire par une machine.

⁹³ Tim O'Reilly, « *Government as a platform* », O'Reilly Media, Inc., innovations/volume 6, number 1.2010.

⁹⁴ Les associations d'élus sont associées à la démarche dans le cadre du programme de « développement concerté de l'administration numérique territoriale ».

en flux continu⁹⁵. L'utilisation des API⁹⁶ offre de nombreux avantages en matière d'interopérabilité, d'impact, d'innovation, de réduction des coûts et d'amélioration des chaînes de valeur⁹⁷.

La DINSIC met à disposition des services numériques communs, à travers des API qu'elle développe ou fait développer par des ministères partenaires, afin de stimuler l'innovation publique et privée, de réduire ses coûts et de rendre l'administration plus dynamique.

À titre d'illustration, en septembre 2017, *api.gouv.fr* rassemblait 16 API, dont six particulièrement structurantes : API Entreprise⁹⁸, API Particulier⁹⁹, API Chorus Pro, OpenFisca, France Connect et Base Adresse nationale¹⁰⁰. Ces services forment une infrastructure immatérielle permettant de développer de nombreux services numériques. Ainsi, l'API Entreprise, qui donne accès aux données des entreprises détenues par plusieurs administrations, a servi de socle au développement du service « *marché public simplifié* » (MPS). Grâce à ce service, les entreprises répondent à un appel d'offres en ne communiquant que leur numéro SIRET. Elle est alimentée par des données produites par l'Insee (données d'identité des entreprises), la DGFIP (données fiscales et comptables) et l'INPI (données relatives aux représentants légaux). Ce service est désormais appelé plus d'un million de fois par mois, évitant aux entreprises, comme aux administrations, autant de démarches.

D'autres dispositifs mutualisables ont vocation à être proposés et utilisés par les ministères dans le cadre de cette stratégie d'ensemble. À titre d'exemple, la DGFIP développe une application « *PayFIP* », moyen de paiement permettant à l'utilisateur le prélèvement sur le compte bancaire de son choix, parmi ceux enregistrés sur *impots.gouv.fr*. Ce service sera mis gratuitement à disposition des collectivités.

⁹⁵ Les API sont une possibilité technique ancienne, mais l'explosion des débits de données dans les réseaux, sous l'effet des investissements réalisés et des puissances de calcul, a permis leur essor.

⁹⁶ Report of the UK-French data taskforce. "Data driven growth : Innovation, infrastructure, skills and empowerment in the digital age", July 2016.

⁹⁷ <https://www.digitalgov.gov/2013/04/30/apis-in-government/>

⁹⁸ API entreprise fédère les échanges de données et documents administratifs relatifs aux entreprises.

⁹⁹ API particulier fédère les échanges de données et documents administratifs relatifs aux usagers.

¹⁰⁰ La base adresse nationale (BAN) est un référentiel national relatifs aux données géographiques.

En plus d'opérer une simplification massive pour les usagers et les entreprises, ces services peuvent engendrer d'importantes économies au sein de l'ensemble de la sphère publique, à condition qu'ils soient utilisés et que les services existants devenus redondants soient supprimés.

2 - Le partage et l'ouverture des données publiques

Sous l'impulsion de la mission « Etalab »¹⁰¹, les données sont désormais ouvertes sous licences libres¹⁰². Par un décret du 26 mai 2011¹⁰³, complété par une circulaire du même jour, les administrations ont été invitées à renoncer aux redevances¹⁰⁴. Ces orientations ont été confortées par deux lois : la loi du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public¹⁰⁵ et la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, qui systématisait la publication des données et documents administratifs, dans les limites établies par la loi.

L'intérêt et la qualité des données ouvertes, le renforcement de l'animation autour des données, voire la simple désignation de correspondants de la mission « Etalab » dans certains cas, apparaissent comme autant de voies de progrès.

Dans le cadre de la stratégie d'État plateforme, un décret a créé, en septembre 2014, la fonction « d'administrateur général des données »¹⁰⁶, responsable d'une meilleure exploitation et d'une meilleure circulation des données. La loi pour une République numérique le charge, à compter de 2017, de la mise en place d'un « service public de la donnée » constitué de données de référence, permettant aux administrations, entreprises ou aux

¹⁰¹ Initialement confiée à l'APIE (Agence pour la valorisation du patrimoine immatériel au sein du ministère de l'économie et des finances), l'ouverture des données a été confiée à une mission ad hoc mission « Etalab »¹⁰¹, rattachée directement au premier ministre, pour accélérer sa dynamique. Intégrée au SGMAP en 2012 et, à partir de 2015 à la DINSIC, cette mission pilote le site national dédié à l'ouverture des données et mobilise les administrations et les communautés à travers des événements (hackathons).

¹⁰² <https://www.regardscitoyens.org/opendata-etlab-la-guerre-francaise-des-licences-sacheve/>.

¹⁰³ Décret n° 2011-57 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'État et ses établissements publics administratifs ; circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'État « data.gouv.fr » par la mission « Etalab » et l'application du droit de réutilisation des informations publiques.

¹⁰⁴ Les exceptions à ce principe doivent être autorisées par décret.

¹⁰⁵ Le principe de gratuité des données publiques est inscrit dans la loi.

¹⁰⁶ Décret n° 2014-1050 du 19 septembre 2014 instituant un administrateur des données.

citoyens de développer des services numériques robustes à partir de données de référence publiques. Leur qualité comme leur disponibilité sont essentielles aux développements de services numériques. Elles participent à l'exercice de la souveraineté de l'État en ce domaine.

3 - Le partage et l'ouverture des codes-sources et des algorithmes

La DISIC avait, dès 2012, promu le recours aux logiciels libres. La publication des codes-sources et des algorithmes est désormais pleinement intégrée dans la stratégie d'État plateforme. La loi du 7 octobre 2016 a inscrit le « code-source » dans la liste des éléments communicables et publiables. L'article 16 de la loi dispose en outre que « les administrations veillent à préserver la maîtrise, la pérennité et l'indépendance de leurs systèmes d'information. Elles encouragent l'utilisation des logiciels libres et des formats ouverts lors du développement, de l'achat ou de l'utilisation, de tout ou partie de ces systèmes d'information ». La loi préserve cependant l'autonomie des administrations dans l'acte d'achat.

Le recours aux logiciels libres représente d'abord un enjeu de sécurité et de souveraineté. Il permet à leur utilisateur de s'assurer des actions réalisées par le logiciel, de se protéger contre les fonctions indésirables et éventuellement de le modifier en fonction des usages identifiés. À l'inverse, les solutions propriétaires ne permettent pas aux usagers de connaître l'ensemble des actions d'un logiciel ; ils sont distribués sans le code-source, qui reste le secret de l'éditeur.

Les logiciels libres

Les logiciels libres sont des logiciels dont le modèle de propriété intellectuelle laisse les utilisateurs libres de les utiliser à leur façon, de les modifier et de les diffuser. Leur domaine d'emploi couvre le développement d'applications, les bases de données, les systèmes d'exploitation des serveurs, les suites bureautiques et la messagerie. Les logiciels libres ne sont pas nécessairement gratuits ; à l'inverse, certains « logiciels propriétaires » sont gratuits. Les logiciels libres permettent de s'affranchir des coûts de licence, mais nécessitent de suivre et d'intégrer les améliorations apportées par des communautés de contributeurs.

Les contributions apportées par des particuliers, des chercheurs, des entreprises ou des États ne leur procurent aucun revenu mais elles accroissent leur notoriété professionnelle ou permettent d'orienter ou d'appuyer un projet.

Le caractère libre d'un logiciel n'est pas contraire à la sécurité qui lui est attachée, l'identification et la correction d'erreurs étant amplifiées par le nombre d'utilisateurs et le caractère public des relevés d'erreurs.

Le partage de développements libres apparaît désormais comme un puissant facteur d'efficacité et d'influence. Il permet d'étendre la portée des mutualisations au-delà de la seule sphère de l'État. Ainsi, les codes développés dans le cadre du programme de gestion des archives numériques¹⁰⁷ sont accessibles librement sur une plateforme de partage de code, ce qui permettra aux collectivités publiques, comme au secteur privé, d'adopter cette solution sans avoir à faire l'acquisition de solutions équivalentes.

Il n'existait pas fin 2017 d'état des lieux du recours aux logiciels libres¹⁰⁸ au sein de l'administration ou de trajectoire hiérarchisant la transition de certains composants du système d'information vers des logiciels libres. En revanche, les contributions de différents services de l'État peuvent être évaluées à partir de données disponibles sur l'un¹⁰⁹ des sites de référence du partage des codes : la DINSIC, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), le ministère de l'agriculture sont les premiers contributeurs aux développements partagés et libres disponibles sur ce site et émanant de l'État (hors opérateurs). Par ailleurs, l'Institut national dédié à la recherche en matière numérique (INRIA¹¹⁰) est le premier contributeur français sur ce site.

*
**

La stratégie d'État plateforme entend dépasser la simple dimension technologique. Elle veut faire évoluer l'action publique vers un modèle reposant sur des « communs numériques » (données, logiciels, services numériques, API), qui s'intègrent pour offrir d'autres services, de manière plus agile et réactive. Elle veut abaisser les frontières entre toutes les administrations publiques, par la circulation des données qu'elle déclenche et par la dynamique d'innovation ouverte qu'elle rend possible. Par ses

¹⁰⁷ Programme VITAM (valeurs immatérielles transférées aux archives pour mémoire) : ensemble d'applications pour l'archivage de documents dématérialisés.

¹⁰⁸ La DINSIC publie en revanche chaque année le « socle interministériel du logiciel libre » en partenariat avec les ministères afin de faciliter l'appropriation des outils validés.

¹⁰⁹ www.github.com. La plateforme comprenait, en 2016, 14 millions d'utilisateurs et 35 millions de projets.

¹¹⁰ Institut national de recherche en informatique et en automatique.

principes d'architecture, elle tend à faire profiter l'économie et la société des investissements publics réalisés dans le champ du numérique.

II - Amplifier la modernisation numérique de l'État

Pour encourageantes qu'elles soient, les premières réalisations obtenues par cette nouvelle organisation invitent toutefois à poursuivre les efforts engagés, sur le plan de la gouvernance, de la mutualisation des infrastructures ou de la construction de services numériques performants et communs.

A - Mieux maîtriser les risques

La maîtrise des risques liés aux grands projets informatiques a constitué, dès la création de la DISIC, une mission première. Le coût annuel des projets de rénovation ou d'extension du système d'information est d'environ 800 M€¹¹¹. Le dispositif de maîtrise des risques des grands projets informatiques fournit une occasion, au-delà des aspects financiers, de renforcer la sécurité du système d'information de l'État, de diffuser des méthodes partagées et d'intégrer les projets dans la stratégie générale d'évolution de ce système.

1 - Un examen des grands projets, un soutien aux projets en difficulté

La DINSIC est saisie pour avis conforme de tout projet relatif à un système d'information de l'État d'un coût supérieur à 9 M€¹¹². Les projets

¹¹¹ Hors opérateurs.

¹¹² Le périmètre des coûts devant être pris en compte a été défini à l'article 2 de l'arrêté du 14 novembre 2014 pris pour l'application de l'article 3 du décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État. Il intègre les coûts liés au projet (acquisition de l'infrastructure et notamment du matériel, des licences ; les ressources humaines internes et externes de réalisation et d'assistance à maîtrise d'œuvre, le coût des prestations externes d'assistance à maîtrise d'ouvrage, les dépenses d'hébergement et d'exploitation, les coûts de mise à niveau de solutions ou applications interfacées, et les coûts liés à la gestion contractuelle de l'opération) ainsi que les coûts récurrents des deux premières années (licences, formation, maintien en condition opérationnelle, fonctionnement permanent).

sont évalués en fonction de deux critères d'impact : stratégique et financier ; et de trois critères de faisabilité : gouvernance, réalisation, calendrier¹¹³. Parmi les 43 avis rendus, quatre ont été défavorables ou non conformes¹¹⁴.

À la demande des ministères, la DINSIC réalise également des expertises et des audits sur tout projet informatique d'importance majeure ou, plus récemment, sur l'organisation des directions du système d'information. Leurs conclusions sont adressées aux ministres concernés, au ministre chargé du budget et au Premier ministre¹¹⁵.

S'il est performant, le dispositif se heurte à deux difficultés : l'absence d'accès de la DINSIC au système d'information comptable de l'État (Chorus) et l'absence ou la notification trop tardive de projets¹¹⁶, comme cela fut le cas par exemple en matière de délivrance de titres sécurisés.

La participation au dispositif de maîtrise des risques devrait ainsi faire l'objet de vérifications régulières par les inspections compétentes. Enfin, compte tenu des enjeux financiers, il devrait également être remédié à l'absence d'intégration juridique, depuis 2015, des projets des opérateurs dans ce dispositif.

2 - Une transparence accrue sur les projets sensibles

Par une circulaire du 20 janvier 2015, le Premier ministre a demandé à la DISIC de construire un « tableau de bord des projets sensibles pour le Gouvernement, soit en raison de leur coût, soit du fait de la valeur du service qu'ils permettront de rendre ». Ce tableau a été rendu public à compter de novembre 2016¹¹⁷. Parmi les 57 projets sensibles suivis fin

¹¹³ L'analyse est conduite avec l'ANSSI et la DAE sur la base des informations suivantes : schéma d'urbanisation, étude d'opportunité, analyse de la valeur, plan de financement triennal, organisation du projet, description de la configuration et des compétences de l'équipe projet, étude de faisabilité et de sécurité, calendrier du projet.

¹¹⁴ Il s'agit de projets dont le coût était compris entre 14 et 120 millions d'euros et développés par le ministère de l'éducation nationale, le ministère de la défense, le ministère de la santé, et le ministère de l'intérieur.

¹¹⁵ 23 missions de sécurisation ont été menées depuis 2011, dont 9 en 2015.

¹¹⁶ Les projets PPNG (Plan préfecture nouvelle génération), ou Prélèvement à la source illustrent le caractère tardif de la notification de projets majeurs et structurants.

¹¹⁷ <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/panorama-des-grands-projets-si-de-lEtat-1/>.

2016, 11 concernent la gestion des ressources humaines, dont deux d'un coût prévisionnel supérieur à 100 M€.

Ce tableau souligne la durée trop longue des projets, six ans en moyenne, qui s'accommode mal avec le rythme d'évolution des technologies et celui de la rotation des chefs de projet. La plupart des durées sont excessives : selon l'expérience, la moitié des projets informatiques d'une durée supérieure à trois ans échouent ou sont substantiellement réajustés quant à leurs coûts ou leur périmètre. Avec une durée de 17 ans, le dispositif de protection des populations (SAIP) est le projet le plus ancien parmi les projets figurant au tableau de bord¹¹⁸.

B - Construire des services numériques selon les « méthodes agiles¹¹⁹ »

La DINSIC construit des composantes de l'État plateforme. Ces services numériques reposent sur des logiciels libres ; ils sont produits selon les méthodes agiles dans un incubateur. Composé de six agents permanents, celui-ci bénéficie d'un budget de 1,4 M€¹²⁰ pour compléter ses ressources propres. Il diffuse les outils et les méthodes de la transformation numérique (méthodes agiles, *lean start up*, design).

Les « méthodes agiles »

Les méthodes agiles sont inspirées des méthodes de management de l'armée en terrain « non conventionnel »¹²¹. En matière informatique, elles ont été déclinées dans un « manifeste » qui fixe les principes suivants : la valorisation des individus et leurs interactions plus que les processus et les outils ; des logiciels opérationnels plus qu'une documentation exhaustive ; la collaboration avec les clients, plus que la négociation contractuelle ; l'adaptation au changement plus que le suivi d'un plan.

Les méthodes agiles bouleversent les organisations classiques. Elles mettent fin à la distinction entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, pour les remplacer par des entités de quelques individus dotés de compétences complémentaires (métier, développement) et disposant d'une forte autonomie. Les méthodes agiles substituent au « projet » un « produit

¹¹⁸ Cf Rapport d'information par Jean-Pierre Vogel, au nom de la commission des finances du sénat, sur le système d'alerte et d'information des populations, juin 2017.

¹¹⁹ <https://beta.gouv.fr>.

¹²⁰ Soit un effectif et un budget comparable à la cellule de communication du SGMAP.

¹²¹ Stanley McChrystal, *Team of Teams, New Rules of Engagement for a complex world*, 2015.

numérique » ; au « chef de projet », un « chef de produit » ou *product owner*. Dès les premières semaines de travail, le produit est testé, en mode « bêta », et les orientations et choix techniques ou ergonomiques sont ajustés en fonction des résultats immédiatement observés sur les usagers. Elles réduisent, à très faible coût et dans des délais réduits, les incertitudes liées à une démarche de transformation numérique d'un service, tout en poursuivant de manière continue l'optimisation de la valeur qu'il rend.

L'incubateur se caractérise par un niveau élevé de transparence dans l'emploi de ses moyens et dans le suivi de ses résultats¹²², une recherche permanente de l'optimisation de ses processus et une autonomie reconnue à ses membres. Il rassemble désormais une communauté¹²³ d'une soixantaine de personnes de statuts divers ; il s'agit, en sus des six agents de la DINSIC, d'agents d'autres administrations publiques, de prestataires, qui se réunissent dans les locaux de la DINSIC ou dans des tiers-lieux. Au terme d'une convention et parfois dans le cadre d'un financement apporté par le programme d'investissements d'avenir (PIA), les administrations partenaires apportent un ou deux agents pendant six mois. La DINSIC apporte quant à elle son soutien méthodologique, ses infrastructures et sa capacité de développement.

Les contacts avec l'incubateur font parfois l'objet de frictions avec certaines administrations. D'autres, à l'inverse, s'intègrent désormais pleinement au dispositif en finançant leurs propres « *start ups* d'État » au sein de l'incubateur de la DINSIC (ministère de l'environnement) ou en développant leur propre structure d'innovation après avoir construit des services numériques au sein de la DINSIC (Pôle Emploi).

Le déploiement, par les services de l'État, des services numériques développés par l'incubateur paraît parfois trop lent. Ainsi, le dispositif « marché public simplifié » (MPS) a été développé en 2014 pour permettre aux entreprises de répondre à un appel d'offres sans avoir à adresser leurs documents administratifs qui sont transmis automatiquement entre administrations. Des collectivités locales ou des opérateurs ont fait leur rapidement ce dispositif ; à l'inverse, en septembre 2016, seules huit procédures de marché de l'État avaient utilisé le dispositif MPS¹²⁴. Le dispositif n'a réellement démarré qu'en 2017. Parmi les 36 services numériques créés par l'incubateur, un seul a été abandonné¹²⁵, faute d'accompagnement du changement.

¹²² <https://github.com/sgmap/beta.gouv.fr/wiki>.

¹²³ <https://beta.gouv.fr/communaute.html>.

¹²⁴ Hors MAPA (marché à procédure adaptée).

¹²⁵ <https://beta.gouv.fr/startup/fiches-de-banc.html>

L'incubateur présente certaines fragilités. Il repose sur une poignée d'agents, la plupart recrutés sur des contrats courts et dotés, à leur arrivée, d'une connaissance limitée du fonctionnement de l'administration. Aucun dispositif d'intégration leur permettant de comprendre l'environnement administratif n'a été prévu. Au regard des dispositifs comparables, l'incubateur ne dispose pas d'une fluidité de gestion suffisante.

L'incubateur diffuse des méthodes d'amélioration progressive et continue, centrées sur les usages observés, dont l'efficacité repose sur une responsabilisation des équipes de développement. Ces méthodes nécessitent que les administrations en tirent les conséquences dans leurs organisations, ce qui exige un accompagnement, et internalisent fortement les compétences nécessaires. Lorsqu'il est fait appel à des prestataires, des adaptations contractuelles doivent être prises, notamment par l'inscription de clauses de sorties.

La Cour observe toutefois la lenteur de la diffusion de ces nouvelles méthodes auprès des administrations de l'État¹²⁶.

C - Lever les freins à la transformation numérique de l'État

La conduite de cette transformation impose de trouver des modalités de financement des infrastructures et services numériques communs. Elle suppose aussi de diffuser massivement la culture numérique auprès de tous les agents et de disposer des compétences appropriées.

1 - Trouver des modalités de financement pérennes des infrastructures matérielles et immatérielles d'intérêt commun¹²⁷

La DINSIC est engagée, de manière opérationnelle, dans plusieurs chantiers de mutualisation. Ils sont sélectionnés parmi ceux qui présentent une dimension interministérielle ou stratégique et en fonction des ressources humaines disponibles pour piloter les projets. Elle agit le plus souvent, de manière coordonnée, avec un ou plusieurs ministères pour le portage opérationnel des mutualisations. Tel fût le cas en 2016 avec le

¹²⁶ Voir en particulier <https://18f.gsa.gov>

¹²⁷ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. Juin 2017, 378 p., disponible sur www.ccomptes.fr

déploiement d'une offre interministérielle de téléphonie sécurisée ou avec la mutualisation, avec plusieurs ministères, d'une solution libre de messagerie collaborative.

Ces mutualisations sont souvent ralenties par l'absence de modalités de financement adaptées. La mutualisation des centres de calcul (*data centers*), avec le passage de 117 à 17 sites raccordés au RIE, avait été identifiée dès 2011 comme une piste d'économies de premier plan atteignant 30 M€ sur une dépense annuelle de 80 M€. Des machines trop anciennes ou dispersées induisent en effet d'importantes dépenses de fonctionnement, notamment de rémunération.

L'organisation budgétaire actuelle ne permet pas de financer un investissement de ce type dans un cadre interministériel et pluriannuel. Comme elle l'a relevé dans son rapport de juin 2017 sur la situation et les perspectives des finances publiques¹²⁸, la Cour souligne que les modalités d'un financement interministériel adapté, à travers un programme *ad hoc*, dédié à la transformation numérique de l'État et regroupant les moyens destinés à des infrastructures et des services numériques communs et piloté par le responsable de cette transformation, restent à définir. Il est regrettable de devoir attendre l'attribution de 30 M€ dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA) pour pouvoir fermer 16 centres informatiques ministériels en 2018.

2 - Réduire le fossé culturel et développer le capital humain

La DINSIC intervient dans la politique de gestion des personnels des métiers des technologies de l'information et de la communication. Le caractère « spécifique » de ces catégories d'agents s'explique par plusieurs facteurs : la spécialisation des compétences dans différentes zones d'expertise (urbanistes, développeurs, responsables sécurité, designers, etc.), les écarts très forts de productivité entre agents qui peuvent être observés dans un même domaine d'expertise, la pénurie de ressources au

¹²⁸ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* pp.156 et 157). Juin 2017, 378 p., disponible sur www.ccomptes.fr

sein des administrations publiques encore plus forte que dans le reste de l'économie française¹²⁹ et européenne¹³⁰.

L'administration est en effet confrontée à une véritable « guerre des talents », alors qu'elle avait trop largement externalisé ses compétences informatiques au cours des vingt dernières années. L'intégration au sein de l'administration des meilleurs profils conditionne pourtant sa capacité de pilotage de la transformation numérique. Elle constitue en effet un élément essentiel du dispositif de maîtrise des risques et de réduction des dépenses.

Au sein de l'administration de l'État (hors opérateurs), l'effectif des informaticiens est estimé à 18 000 agents¹³¹ (hors défense), répartis entre 90 corps et principalement concentré dans deux ministères : celui de l'économie et des finances et celui de l'intérieur.

Le corps ministériel des ingénieurs SIC du ministère de l'intérieur est devenu interministériel en mai 2015. Il a fait l'objet d'une revalorisation¹³². Un dispositif permanent de développement des compétences est désormais organisé. Le suivi des formations et la validation d'un examen final conditionnent l'accès au grade supérieur du corps¹³³.

Ce dispositif est aussi ambitieux qu'indispensable, dans un contexte d'accélération des innovations technologiques. Pour autant, il ne répond encore que partiellement aux besoins. Il conduit aux recrutements de généralistes et ne suffit pas à pourvoir les besoins en experts dans de nombreux champs (urbanistes, experts du numérique, du design ou de la cyber-sécurité). Structurellement, depuis l'intégration du corps des X-Telecom au sein du corps des mines, la filière de recrutement particulière de cadres A+ au sein de l'État dans le champ du numérique et des systèmes d'information est nettement insuffisante.

¹²⁹ La France forme 500 *data-scientists* par an, contre une demande du marché de 5 000 à 10 000.

¹³⁰ Selon le vice-président de la Commission européenne, Andrus Ansip, il manquerait en Europe 800 000 compétences dans ce domaine d'activité en 2020.

¹³¹ 80 % d'entre relèvent des services déconcentrés de l'État.

¹³² Décret n° 2015-576 portant statut particulier du corps des ingénieurs des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur.

¹³³ Depuis la création des dispositifs de formation, 97 agents ont été formés dans le cadre de la formation continue et 80 dans celui de la formation initiale. En 2016, 150 chefs de projet ont été formés.

3 - Diffuser la culture digitale auprès de l'ensemble des agents publics

Dans son rapport précité au Parlement de janvier 2016 sur les relations aux usagers et la modernisation de l'État¹³⁴, la Cour s'étonnait que les projets autour de l'État plateforme ne s'accompagnent d'aucun programme de formation et de suivi.

Force est de constater la persistance de cette situation. Les directeurs d'administrations centrales, les responsables de programmes ou les opérateurs devraient prioritairement être formés, ce qui suppose que la DINSIC diffuse mieux directement auprès d'eux son savoir-faire et partage ses orientations.

Les outils de communication doivent également être mieux structurés. Si l'utilisation marquée des réseaux sociaux par les agents de la DINSIC est innovante, il demeure nécessaire de fédérer ces démarches individuelles dans une identité administrative à construire à travers une référence connue de tous et de donner une cohérence d'ensemble. En outre, de nombreux documents clefs, utiles à la compréhension des orientations de l'État et à l'accroissement des compétences de ses agents, devraient être accessibles sur le site de la DINSIC. En particulier, le site *etatplateforme.gouv.fr* mériterait de mieux rendre compte des orientations suivies et de faire preuve de davantage de pédagogie.

Enfin, la transformation digitale ne pourra avoir lieu sans une mobilisation de l'ensemble des fonctions de gestion (gestion des ressources humaines, gestion budgétaire en particulier). Leur bonne compréhension des enjeux, de l'impact et des méthodes de la transformation digitale, et la modification nécessaire des pratiques de gestion qui en résulte sont une condition nécessaire à son déploiement.

¹³⁴ Réf. *supra*.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis 2011, l'État s'est doté d'une structure de gouvernance de son système d'information dotée de compétences reconnues qui appuie les ministères et les oriente dans une direction commune.

Une stratégie visant à faire profiter le service public des opportunités offertes par les nouvelles technologies et à retrouver la maîtrise de son système d'information a été définie. Celle-ci repose largement sur une mutualisation des investissements de l'État, un décloisonnement et un meilleur traitement des données et l'optimisation des ressources à travers le partage du code, des données, l'ouverture des API et la diffusion des méthodes et des innovations.

C'est pour l'État un enjeu majeur car le service numérique constitue pour les usagers la traduction concrète de l'expression des choix de politiques publiques.

La révolution numérique représente une opportunité d'apporter un service public plus efficace, de réduire, de manière structurelle, les coûts, à travers une automatisation systématique des tâches répétitives et une suppression des procédures administratives devenues inutiles ou redondantes et de recentrer les agents publics sur les tâches à forte valeur ajoutée pour les usagers.

La démarche, engagée à partir de 2011, doit donc désormais être amplifiée.

Il reste à lever les contraintes fortes qui pèsent sur les administrations et qui ralentissent cette transformation : sortir de choix technologiques anciens, revenir sur l'externalisation massive de cette fonction et la perte de compétences qui en a résulté, faire connaître le potentiel et des méthodes de la transformation digitale au-delà des sphères spécialisées. La révolution numérique ne se réduit pas à la numérisation des procédures existantes.

Si un important effort de rattrapage doit être réalisé, le rythme des révolutions technologiques, l'accélération de l'innovation doivent conduire à installer cet effort de manière continue.

La vitesse et la portée de cette transformation dépendront aussi de la capacité à consentir les investissements nécessaires et à les aligner, avec méthode, sur cette stratégie.

À cet égard, les investissements numériques communs gagneraient à faire l'objet d'une programmation budgétaire identifiée : l'État ne saurait « changer de siècle » sans investir efficacement. Il ne pourra pas

davantage le faire sans former, recruter et fidéliser les talents qui lui manquent.

À la lumière de ces constats, la Cour formule les orientations suivantes :

- 1. accélérer le déploiement de la stratégie d'État plateforme, en relayant les actions de la DINSIC dans les autres services interministériels ;*
- 2. former massivement et en continu l'ensemble des agents publics aux compétences nécessaires pour accomplir la révolution numérique (design, droit du numérique, méthodes agiles, sécurité informatique, protection des données personnelles, lean start up, etc.).*

Par ailleurs, elle émet les recommandations suivantes :

- 1. intégrer explicitement les opérateurs dans le dispositif de sécurisation des grands projets informatiques ;*
 - 2. créer un programme budgétaire supportant les dépenses numériques et informatiques à vocation transversale, afin d'accélérer la rationalisation du système d'information de l'État, le déploiement des infrastructures de l'État plateforme et le développement des mutualisations ;*
 - 3. renforcer l'attractivité de l'État comme employeur, en mobilisant l'ensemble des leviers autres que celui des seules rémunérations : promotion du logiciel libre ; autonomisation des équipes ; adaptation des locaux ; propositions de parcours de carrière ; construction d'une image employeur, etc. ;*
 - 4. créer une filière de recrutement d'experts en numérique, informatique, cybersécurité pouvant être mise à profit par l'ensemble des administrations et bénéficiant de mesures de fidélisation et de développement des compétences et de gestion de carrières communes.*
-

Réponse

Réponse du Premier ministre	166
-----------------------------------	-----

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Cette insertion a retenu toute mon attention et appelle de ma part les remarques suivantes.

Je précise que celles-ci prennent en compte les observations de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).

I. Une organisation et une stratégie désormais placées sous l'autorité du Premier ministre

Un pilotage interministériel

Le constat de la Cour des comptes relatif à l'offre de services de la DINSIC peut être nuancé à certains égards. Ainsi, la Cour indique que cette direction « s'est positionnée comme prestataire plutôt que comme prescripteur ».

La DINSIC est une structure légère qui peut effectivement se positionner comme prestataire notamment au travers de l'Incubateur de services numériques qui conçoit des produits numériques pour les ministères partenaires. Mais elle émet également des prescriptions, en particulier dans le cadre des activités du service « Performance des services numériques », comme en attestent les travaux menés au sein du conseil des SIC.

Une priorité : mieux maîtriser les coûts du système d'information

La Cour évoque dans son insertion la nécessaire maîtrise des coûts du système d'information, et plus particulièrement « l'important potentiel d'économies en matière d'infrastructure ». Cette observation me semble partielle et ne prend pas en compte les travaux menés par la DINSIC pour la mise au point et la diffusion d'outils en matière d'analyse de la valeur. Ainsi, une méthode performante d'analyse de la valeur des projets dite « méthode MAREVA » a été développée et largement diffusée.

Celle-ci s'applique à tout projet et à tout type d'organisme public ou processus métier et permet d'évaluer la valeur d'un projet en suivant deux axes : la stratégie et la rentabilité du projet. La stratégie s'apprécie au regard des ambitions des directions métiers et des directions des systèmes d'information, des gestionnaires et des bénéficiaires et consiste en une évaluation à la fois qualitative et quantitative. La rentabilité du projet s'appuie sur une évaluation économique des gains métiers et des coûts complets du projet intégrant les dépenses de rémunération. Elle repose le plus tôt possible sur une discussion entre les directions métiers et la direction ministérielle du système d'information et met l'utilisateur au

cœur des échanges. Elle crée un cadre unique d'évaluation de l'économie d'un projet en coûts complets, cohérent avec les règles applicables pour la saisine de la DINSIC ou avec les indicateurs communs du tableau de bord des projets sensibles. En sus du coût complet d'un projet, elle détermine la valeur actualisée nette à la fin du projet et le délai de retour sur investissement. Elle constitue donc un outil d'aide à la décision permettant de comparer les scénarios au démarrage d'un projet ou en cours de déploiement, d'arbitrer entre plusieurs projets. Elle représente également un élément objectif d'appréciation ex post de la réussite d'un projet. Toute saisine du DINSIC pour avis doit être accompagnée des résultats obtenus en application de la méthode MAREVA.

Les outils, associés à cette méthode, sont librement mis à disposition sur le site de la performance publique et utilisés au-delà de la seule sphère de l'État.

Une stratégie : une transformation de l'État via le numérique

Dans son insertion, la Cour relève les travaux menés par la DINSIC dans le cadre de la stratégie d'État plateforme et notamment l'importance du partage et de l'ouverture des API (application programming interface). Elle relève également l'importance du partage et de l'ouverture des données publiques, des codes-sources et des algorithmes

L'effort particulier mené par la DINSIC en matière de qualité, de circulation et de traitement des données doit être signalé. A ce titre, il convient de rappeler que le directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État exerce également la fonction d'administrateur général des données et dispose d'une équipe de quatre personnes qui veille à la meilleure exploitation et la bonne circulation des données ainsi qu'à l'apport des nouvelles méthodes d'analyse des données (data sciences) appliquées à celles de l'État. Dans les faits, l'administrateur général des données a été saisi plus de trente fois en 2016. Ces saisines l'ont parfois conduit à apporter son expertise en matière d'anonymisation ou de format des données.

Ainsi, dans le cadre de la préparation de la passation d'un marché représentant pour l'État une dépense de 300 M€, les travaux menés conjointement par l'administrateur général des données et la direction des achats de l'État (DAE) sur les données de consommations énergétiques de l'État ont permis une meilleure structuration du marché et un allotissement en fonction des différents profils de consommation.

Selon la DAE, ces travaux ont contribué à la mise à jour d'anomalies portant sur la consommation énergétique à hauteur de 5 M€ et seront poursuivis par une analyse reposant sur les data sciences. Sur ce dernier point, je souhaite rappeler qu'en 2016 un marché interministériel a été passé par la DINSIC afin que les administrations puissent faire appel à différents prestataires pour les assister dans l'utilisation des possibilités ouvertes par les data sciences.

II. Amplifier la modernisation numérique de l'Etat

Mieux maîtriser les risques

Au terme de son enquête, la Cour enregistre les premiers résultats obtenus par la DINSIC s'agissant de la maîtrise des risques liés aux grands projets informatiques et plus particulièrement pour ce qui concerne le coût annuel des projets.

La Cour invite ainsi « à poursuivre les efforts engagés » sur le plan de la gouvernance et de la mutualisation des infrastructures. À ce titre, il me paraît nécessaire de préciser que le décret n° 2011-57 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'État et ses établissements publics administratifs mentionnait explicitement les opérateurs dans le périmètre du dispositif de sécurisation de la DINSIC.

Les projets des opérateurs ne représentent, en nombre, que 5 % de l'ensemble des projets suivis par la DINSIC alors que le montant de ces investissements est équivalent à celui de l'État. Il pourrait être remédié à cette situation en inscrivant explicitement les opérateurs dans le périmètre de surveillance de la DINSIC et en clarifiant expressément l'identité du responsable pour les organismes sous tutelle. Le contrôle du respect de cette obligation pourrait être inscrit dans les audits et les missions des inspections et tout manquement à cette obligation serait susceptible d'être sanctionné comme une infraction aux règles de la gestion publique.

Lever les freins à la transformation numérique de l'État

La Cour constate que la conduite de la transformation numérique repose sur une diffusion massive de la culture numérique auprès de tous les agents et sur la nécessité de disposer de compétences appropriées.

Elle relève le travail accompli par la DINSIC, en concertation avec la DGAFP, en matière de gestion des personnels des technologies de l'information et de la communication. Elle évoque notamment les actions menées s'agissant du corps interministériel des ingénieurs SIC et souligne le besoin de recrutement d'experts dans de nombreux domaines.

À cet égard, et en complément des observations de la Cour, il me semble important de rappeler la signature de la circulaire du 21 mars 2017 relative à la gestion des ressources humaines dans les métiers du numérique et des systèmes d'information et de communication qui a vocation à faciliter les recrutements et la mobilité des experts au sein de l'État dans ce champ de compétences.

2

Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante

PRÉSENTATION

La loi du 12 juillet 1983 a fait des activités de sécurité privée une profession réglementée, dont l'exercice est soumis à une autorisation administrative préalable. Les activités privées de sécurité ont vu leur périmètre s'étendre par ajouts successifs, souvent en réaction à l'actualité. Énumérées dans le code de la sécurité intérieure¹³⁵, elles recouvrent : la surveillance, y compris armée, le gardiennage, le transport de fonds et la protection de personnes, les agences de recherches privées et la protection des navires battant pavillon français pour le compte d'un armateur.

La régulation des activités privées de sécurité a été confiée au Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), établissement public administratif, créé en 2012, auquel incombe la responsabilité de la moralisation et de la professionnalisation d'un secteur marqué par des faiblesses structurelles. Compte tenu du niveau durablement élevé de la menace terroriste, les réflexions sur la sécurité intérieure intègrent la montée en puissance du rôle des agents privés de sécurité en complément de l'action de la police et de la gendarmerie nationales.

La Cour des comptes a réalisé une enquête portant sur la place des activités privées de sécurité dans l'exercice des missions de sécurité publique. En outre, elle a procédé, pour la première fois, au contrôle des comptes et de la gestion du CNAPS.

Constatant les faiblesses persistantes du secteur, la Cour relève une participation croissante des sociétés privées de sécurité au dispositif de sécurité générale ; elle appelle à un renforcement du pilotage de l'État (I).

¹³⁵ Articles L. 611-1 et L. 621-1 du code de la sécurité intérieure.

La Cour formule des observations sur la régulation de ce secteur, qui demeure inaboutie (II).

I - Un rôle croissant des activités privées de sécurité, qui appelle un pilotage renforcé de l'État

A - Les sociétés privées de sécurité, un secteur d'activité en forte croissance, mais encore fragile

1 - Les activités privées de sécurité, un secteur d'activité en forte croissance

L'activité des sociétés privées de sécurité¹³⁶ se caractérise depuis plusieurs années par sa forte croissance. Leur nombre s'établissait à 10 650 en 2016, en augmentation continue (+ 8,6 %) depuis 2011. Elles ont dégagé un chiffre d'affaires d'un peu plus de 6,6 Md€ hors taxes en 2016 au lieu de 6 Md€ en 2014, soit une hausse de 10 %, conséquence du contexte sécuritaire actuel. Au 31 décembre 2016, elles employaient 167 800 salariés, soit une augmentation de 4,5 % par rapport à 2015 et de 14,3 % depuis 2011. Les donneurs d'ordre publics (État et ses opérateurs, collectivités territoriales, entreprises publiques) représentent 26 % du chiffre d'affaires du secteur.

2 - Un secteur marqué par des fragilités économiques et sociales

Malgré une évolution particulièrement dynamique, le secteur des activités privées de sécurité se caractérise par son atomisation (67 % des sociétés privées de sécurité n'avaient aucun salarié en 2016), sa très forte concentration (43 % du chiffre d'affaires sont réalisés par les 36 plus grandes entreprises) et sa faible rentabilité (environ 1 % de marge en moyenne).

¹³⁶ Données issues de l'enquête de branche annuelle réalisée par l'Institut d'informations et de conjonctures professionnelles (I+C) entre avril et juillet 2017. Ces données chiffrées n'incluent pas les sociétés intervenant exclusivement dans le transport de fonds et la protection rapprochée.

Du fait de cette atomisation, le marché des activités privées de sécurité connaît une concurrence sévère et des prix bas, particulièrement dans le domaine de la surveillance humaine où le critère du coût horaire est souvent le seul pris en compte par les donneurs d'ordre, au détriment de la qualité du service.

Le modèle économique du secteur n'est pas sans incidence sur son modèle social qui se caractérise par une main d'œuvre particulièrement volatile (167 800 salariés pour 350 000 cartes professionnelles en cours de validité), très peu qualifiée et mal rémunérée : 44 % des agents de sécurité exerçant une activité de surveillance perçoivent un salaire mensuel brut inférieur à 1 700 €. N'ayant quasiment pas évolué depuis 2010, le modèle social reste marqué par une prédominance des agents d'exploitation qui représentent toujours près de 86 % de l'effectif total et l'absence de corps d'encadrement intermédiaire. Principale faiblesse du secteur, cette situation constitue aujourd'hui un obstacle à une montée en compétence et à une meilleure qualité de service rendu.

3 - Une qualité de service très variable

Le niveau des prestations fournies par les entreprises privées de sécurité présente une grande hétérogénéité. Certains donneurs d'ordre publics se sont heurtés à des difficultés d'exécution des marchés passés avec des sociétés privées de sécurité, qui n'ont pas permis d'obtenir le niveau de prestation attendu.

Par ailleurs, l'apparition d'une forme d'*ubérisation* de la profession, à travers le développement de plateformes numériques proposant des prestations privées de sécurité à bas coûts en dehors de toute réglementation, fragilise encore la fiabilité du secteur.

Des expériences traduisant une fiabilité aléatoire

En dépit d'une organisation globalement réussie, l'organisation de l'*Euro 2016* de football a révélé les limites de la fiabilité des sociétés privées de sécurité. La majorité des rapports des préfetures, ainsi que les contrôles opérés par le CNAPS à cette occasion, ont fait état de dysfonctionnements divers : insuffisante qualité des palpations de sécurité à l'entrée des stades et des « fan zones », agents dépourvus d'autorisation professionnelle, nombre d'agents privés de sécurité présents inférieur au nombre fixé contractuellement. À cet égard, les agents privés de sécurité prévus dans le dispositif de sécurité d'au moins deux matchs disputés à Saint-Etienne ont été défaillants.

Par ailleurs, la Cour a pu constater que la surveillance des abords d'une grande gare parisienne pouvait être confiée à des agents cynophiles non formés selon la réglementation et se trouvant par ailleurs en situation irrégulière sur le territoire.

La qualité insuffisante de certaines prestations de surveillance peut se révéler problématique en cas de besoin réel d'intervention.

Les donneurs d'ordre publics entretiennent la faible qualité des prestations fournies en retenant fréquemment à l'issue des appels à la concurrence les entreprises les moins-disantes et pas forcément les mieux-disantes.

4 - Des axes de professionnalisation

Le renforcement de la qualification et le développement de filières sont les principales voies qui permettraient aux sociétés privées de sécurité de monter en compétence. La formation initiale des agents a été récemment renforcée et complétée par un module spécifique relatif à la prévention de la menace terroriste. Une formation continue obligatoire a été instituée en 2017. L'introduction d'une épreuve physique lors de l'examen constituerait une garantie supplémentaire d'aptitude professionnelle.

Une approche par perspective de carrière permettrait de spécialiser les agents dans un domaine correspondant à un besoin spécifique. À titre d'exemple, un projet de certificat de qualification professionnelle de surveillance de sites sensibles est en cours d'élaboration. L'activité de surveillance humaine armée créée par la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique pourrait également représenter un débouché impliquant une meilleure qualification.

Enfin, l'émergence d'un encadrement intermédiaire favoriserait la montée en compétence des entreprises privées de sécurité et ouvrirait des perspectives d'évolution de carrière aujourd'hui absentes. La réglementation des services de sécurité incendie et d'assistance à personne (SSIAP), qui impose des normes d'encadrement au travers notamment de la notion d'équipe de sécurité, pourrait leur être transposée.

B - Les sociétés privées de sécurité : un acteur du dispositif de sécurité générale

1 - Le poids important des sociétés privées de sécurité au regard des effectifs de sécurité publique

Les acteurs de la sécurité peuvent être décrits en trois cercles concentriques : les forces de l'État (policiers, gendarmes, militaires de l'opération Sentinelle), les policiers municipaux et les agents des sociétés privées de sécurité.

**Tableau n° 1 : effectifs des acteurs publics et privés de la sécurité
en 2016**

<i>Acteurs de la sécurité</i>	Effectifs
<i>Périmètre État</i>	
<i>Police nationale</i>	143 000
<i>Gendarmerie nationale</i>	95 000
<i>Réservistes (police et gendarmerie nationales)</i>	33 523
<i>Sentinelle</i>	10 000
<i>Total État</i>	281 523
<i>Périmètre collectivités locales</i>	
<i>Polices municipales</i>	21 938
<i>Périmètre de la sécurité privée</i>	
<i>Sécurité privée</i>	167 800

Sources : Cour des comptes-NEB-délégation aux coopérations de sécurité

En termes quantitatifs, les effectifs des sociétés privées de sécurité représentent l'équivalent de plus de la moitié (55 %) de ceux des forces de sécurité publique. La bonne coordination de l'ensemble de ces moyens est un enjeu pour l'efficacité de la politique de sécurité.

2 - Un champ d'intervention juridiquement limité qui permet une association des sociétés privées de sécurité à des missions de sécurité publique

L'évolution du cadre normatif relatif aux activités privées de sécurité a permis l'émergence de la notion de complémentarité avec les forces de sécurité intérieure. La loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) prévoit en effet que les activités privées de sécurité « *concourent à la sécurité générale* ». Par la suite, la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) a reconnu que les sociétés privées de sécurité étaient devenues « *un acteur à part entière de la sécurité intérieure* » et qu'elles pouvaient intervenir « *dans des domaines où certaines compétences peuvent être partagées, voire déléguées par l'État* ». Par ailleurs, le Conseil constitutionnel, tout en mettant en évidence des limites rigoureuses, considère que les entreprises exerçant des activités privées de sécurité, « *du fait de leur autorisation d'exercice, sont associées aux missions de l'État en matière de sécurité publique* ». ¹³⁷

Pour autant, le champ des activités susceptibles d'être confiées à des sociétés privées de sécurité en lien avec une mission de sécurité publique reste étroit. Le cadre législatif exclut en effet toute délégation générale de pouvoirs de police administrative (conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel) et interdit l'intervention des agents privés de sécurité sur la voie publique sauf circonstances exceptionnelles particulièrement encadrées. Par ailleurs, leurs pouvoirs d'inspection et de filtrage sont soumis à un agrément spécifique. En outre, les conditions d'armement n'ont été que récemment assouplies à travers d'une part, la création d'un statut d'agent privé de sécurité armé et d'autre part, la possibilité pour les agents de surveillance humaine d'être dotés d'armes non létales ¹³⁸.

*

**

Malgré ce cadre contraignant, le champ d'intervention des sociétés privées de sécurité peut les amener à être associées, dans certaines circonstances, à l'exercice de missions de sécurité publique. D'une part, l'État peut externaliser à des sociétés privées de sécurité des missions de surveillance et de garde statique de bâtiments publics. D'autre part, les

¹³⁷ DC n° 2015-463 QPC du 9 avril 2015.

¹³⁸ Décret n° 2017-1844 du 29 décembre 2017 relatif à l'exercice de certaines activités privées de sécurité avec le port d'une arme.

agents privés de sécurité peuvent être associés, sous la forme d'une « coproduction de sécurité », à un dispositif de sécurisation de sites ouverts au public lors d'événements sportifs, culturels, commerciaux ou récréatifs. Ce second type d'intervention, en voie de développement, illustre la place accordée aux entreprises privées de sécurité afin d'alléger les tâches de filtrage et de surveillance des forces de sécurité publique.

C - Une doctrine d'emploi des sociétés privées de sécurité encore embryonnaire

1 - Un mouvement d'externalisation de certaines missions conduit sans vision cohérente

a) Des externalisations ayant permis de redéployer près de 600 policiers et gendarmes en dix ans

L'externalisation de certaines missions des forces de sécurité répond à la volonté de réduire les charges dites « indues » et de permettre à la police et la gendarmerie nationales de redéployer les effectifs correspondants sur leurs missions essentielles. Entre 1998 et 2008, près de 24 % des missions de garde statique assurées par la police nationale ont ainsi pu leur être retirées, produisant une économie de 303 équivalents temps plein (ETP).

Au cours de la période récente, la garde des préfectures a donné lieu à un retrait significatif de la police nationale, permettant de libérer 204 ETP entre 2009 et 2016, mais 31 préfectures étaient encore gardées par la police nationale en septembre 2017. La police nationale a aussi externalisé la garde de l'École nationale supérieure de police (ENSP) qui mobilisait 34 ETP. Pour sa part, la préfecture de police de Paris a externalisé à partir de 2017 la garde de certains de ses sites dont la sécurisation mobilisait près de 37 ETP.

Des défaillances dans le suivi des effectifs de policiers affectés à la garde des palais de justice

Depuis 2011, la police nationale s'est progressivement désengagée du contrôle des accès des sites judiciaires. S'il est établi que plus aucun policier titulaire n'était affecté à cette mission en 2017, aucune évaluation du nombre d'ETP restitués à la police nationale par le transfert de cette mission n'a pu être produite par la direction générale de la police nationale. La Cour souligne la nécessité de mettre en œuvre des outils de pilotage et de suivi des transferts de charges afin de pouvoir en apprécier les effets.

La gendarmerie nationale estime quant à elle à 291 le nombre de militaires retirés de missions de garde statique et de surveillance entre 2009 et 2017.

Dans l'ensemble, le mouvement d'externalisation des missions de garde statique s'est accéléré à partir de 2015 dans un contexte de mobilisation intense des effectifs de policiers et de gendarmes. Au total, entre 2007 et 2017, l'externalisation de missions de garde statique aura permis de restituer près de 590 ETP à la police et la gendarmerie nationales, comme présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 2 : bilan des restitutions d'ETP à la police et la gendarmerie nationales après externalisation (2007-2017)

<i>Service concerné</i>	Mission transférée	Nombre d'ETP restitués
<i>Préfecture de police de Paris</i>	Garde de divers bâtiments préfectoraux, administratifs et juridictions	57,8
<i>Police nationale</i>	Garde des préfectures, sous-préfectures et de l'ENSP	238
<i>Gendarmerie nationale</i>	Garde et surveillance de divers bâtiments régaliens ou sensibles	291
Total		586,8

Sources : Cour des comptes d'après DGPN, préfecture de police et DGGN

b) Une absence de stratégie d'externalisation

Le mouvement actuel d'externalisation ne s'inscrit pas dans une stratégie coordonnée et une méthode rigoureuse mais procède davantage de volontés spontanées, fondées sur la notion imprécise de « charge induite ».

En 2016, 3 857 ETP de policiers ou gendarmes étaient affectés à des missions de garde statique ou de surveillance de bâtiments publics ; 47 % relevaient de la police nationale, dont 25,8 % de la préfecture de police de Paris. Ce nombre ne traduit pas la marge d'externalisation envisageable dans la mesure où il recouvre des points de garde de sensibilité variée et des missions de surveillance de nature très différente. Une réflexion est à l'œuvre au sein de la police nationale, dans le cadre de la police de sécurité du quotidien, pour définir les nouvelles missions qui pourraient être externalisées. Par ailleurs, les nouvelles activités privées de surveillance et de protection rapprochée armées devraient conduire le ministère de l'intérieur à anticiper de nouvelles externalisations potentielles au regard des considérations de sécurité publique.

La Cour relève toutefois que les externalisations correspondent à un choix de gestion qui ne se traduit pas par des économies budgétaires directes. En effet, pour l'administration qui bénéficiait de la présence de policiers ou gendarmes rémunérés sur les programmes budgétaires de la police ou de la gendarmerie nationales, l'externalisation de leur mission de surveillance se traduit par des surcoûts liés à l'achat d'une prestation privée de sécurité ou de dispositifs de sécurisation passive (vidéosurveillance). De fait, l'externalisation présente donc pour principal intérêt de redéployer des effectifs de sécurité publique sur des missions plus proches de leur cœur de métier, c'est-à-dire davantage en adéquation avec leurs compétences et leurs qualifications.

Par ailleurs, l'apparition de missions de surveillance supplémentaires est susceptible d'annuler l'effet des externalisations opérées. Ainsi, nonobstant la présence d'agents privés de sécurité, la police nationale est désormais appelée à consacrer 389 ETP à la garde et aux différentes missions internes du nouveau tribunal de grande instance de Paris aux Batignolles, soit davantage que les effectifs redéployés depuis dix ans grâce aux externalisations.

2 - Une « coproduction de sécurité » mal définie

a) Une organisation administrative morcelée

La question de l'association des sociétés privées de sécurité à l'exercice des missions de sécurité générale relève à titre principal de la délégation aux coopérations de sécurité (DCS), créée en 2014¹³⁹ et placée sous l'autorité directe du ministre de l'intérieur. La DCS est chargée en particulier du dialogue entre les services du ministère de l'intérieur et les autres acteurs de la sécurité, notamment les représentants des polices municipales et du secteur de la sécurité privée.

Toutefois, la DCS peine à jouer un rôle de coordonnateur dès lors que d'autres acteurs institutionnels disposent d'une forte légitimité sur les questions de sécurité, tels que la direction générale de la police nationale, la direction générale de la gendarmerie nationale et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ). Enfin, le CNAPS, qui est devenu *de facto* l'interlocuteur privilégié des sociétés privées de sécurité, concurrence fortement la DCS.

La « coproduction de sécurité » doit pouvoir être définie et portée par le ministère de l'intérieur de manière unifiée. En la matière, la DCS devrait se positionner de façon plus affirmée dans le pilotage de la coopération des acteurs de la sécurité et élaborer une doctrine d'emploi qui fait défaut.

b) Des critères de recours aux sociétés privées de sécurité à définir

Jusque très récemment, aucune instruction ministérielle ne préconisait la mise en œuvre de complémentarités entre les forces de sécurité publique et les agents privés de sécurité. Embryon de doctrine d'emploi, la mise en œuvre de conventions locales de coopération de sécurité (CLCS) a été recommandée par le ministère de l'intérieur à partir de 2016. L'enjeu de ce dispositif est de renforcer la coopération opérationnelle entre les forces de sécurité intérieure, les polices municipales et les agents privés de sécurité sur des zones délimitées (zones commerciales, industrielles, gares intermodales, etc.) et exposées à des actes de délinquance. En pratique, les résultats des CLCS apparaissent très

¹³⁹ En remplacement de la délégation interministérielle aux sécurités privées – décret n° 2014-278 du 28 février 2014.

limités. En 2017, seulement huit conventions étaient signées, dans des territoires peu urbanisés.

Par ailleurs, ces conventions ne couvrent pas explicitement les diverses manifestations sportives, culturelles ou récréatives, dont la surveillance est confiée localement à des agents privés de sécurité.

D'une manière générale, une doctrine d'emploi des sociétés privées de sécurité apparaît d'autant plus nécessaire que les conditions de leur intervention à l'occasion d'évènements spécifiques ou dans des lieux fortement fréquentés doivent encore être précisées.

L'aéroport de Paris-Charles de Gaulle : une « coproduction de sécurité » aboutie placée sous le pilotage de l'État

Le dispositif de sûreté de l'aéroport de Paris Charles de Gaulle répond à des exigences de sécurité ayant pour objet de prévenir les attaques terroristes. Il repose sur une délimitation claire des missions de chaque intervenant (police nationale, militaires de la gendarmerie et de l'opération Sentinelle, douane et sociétés privées de sûreté) et une logique d'intégration des sociétés privées de sûreté au dispositif général de sécurité. La coordination du dispositif de sûreté est placée sous la responsabilité d'un préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plateformes aéroportuaires.

Les agents privés de sûreté exercent leur mission sous le contrôle des officiers de police judiciaire et des agents des douanes. Les sociétés de sûreté sont contrôlées à la fois par le gestionnaire de l'aéroport mais aussi par les services de l'État (police aux frontières, gendarmerie des transports aériens et douanes) qui testent en permanence le dispositif de sûreté en introduisant des objets illicites. Des procédures de manquements peuvent être engagées et des sanctions prononcées par le préfet.

À cet égard, la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme rend possible de recourir à des agents privés de sécurité à l'intérieur de périmètres de protection institués par arrêté motivé du préfet dans le but d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation. Au sein de ces périmètres, où l'accès et la circulation des personnes sont réglementés, l'arrêté peut autoriser des officiers de police judiciaire (OPJ) et, sous leur responsabilité, des agents de police judiciaire (APJ) à procéder à des palpations de sécurité ainsi qu'à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages. Pour la mise en œuvre de ces opérations, ils peuvent être assistés par des agents privés de sécurité, placés sous l'autorité d'un officier de police judiciaire.

Cette nouvelle extension des possibilités d'associer des agents privés de sécurité aux missions de sécurité publique confirme la nécessité urgente pour l'État de se doter d'une doctrine d'emploi en la matière.

c) Une coopération opérationnelle avec les agents privés de sécurité à construire

Les sociétés privées de sécurité, très présentes sur le terrain, notamment en des lieux parfois stratégiques et sensibles, peuvent constituer une source d'information et un relais précieux pour la police et la gendarmerie nationales. La coopération opérationnelle avec ces sociétés implique des échanges d'information et des contacts réguliers. Pour autant, d'une manière générale, la coordination de l'action quotidienne des acteurs publics et privés de la sécurité n'est pas mise en œuvre.

Toutefois, une expérience « Vigie » est conduite depuis 2015 sur le site de La Défense (92), consistant en l'organisation par des policiers de séances de sensibilisation des agents privés de sécurité à l'observation et à la détection de vulnérabilités et de signaux faibles ainsi qu'aux conduites à adopter en cas d'événements graves.

Par ailleurs, un projet de convention nationale de partenariat entre les branches professionnelles des entreprises privées de sécurité et les directions de la police et de la gendarmerie nationales est en cours d'élaboration. Il est notamment envisagé de nommer des référents départementaux dans les unités de police et de gendarmerie ainsi que dans les entreprises privées de sécurité, qui pourront échanger des informations opérationnelles. La convention prévoit également des actions de sensibilisation à la détection des signaux faibles de la délinquance au bénéfice des agents privés de sécurité.

Si cette initiative doit être relevée, sa réussite demeure soumise à deux conditions : la première tient à l'adhésion des forces de sécurité intérieure à ce dispositif, la seconde à la capacité des sociétés privées de sécurité à désigner des interlocuteurs représentatifs. Or, l'atomisation du marché et la faible représentativité de ses organisations professionnelles¹⁴⁰ pourraient complexifier la mise en œuvre et l'efficacité de ce nouveau

¹⁴⁰ Moins de 5 % des entreprises privées de sécurité adhèrent à l'une des deux organisations professionnelles. À titre de comparaison, en Espagne, 80 % des entreprises sont adhérentes d'une seule organisation professionnelle.

dispositif. À ce jour, ces référents n'ont pu être pressentis que dans la moitié des départements.

Enfin, la réflexion actuellement menée au niveau du ministère de l'intérieur porte sur un « *continuum* » de missions et de responsabilités des différents acteurs la sécurité. Son objectif est une meilleure répartition des rôles dans la mise en œuvre de la politique de sécurité intérieure.

3 - La nécessité d'un pilotage par l'État du recours aux sociétés privées de sécurité

La complémentarité entre les forces de sécurité intérieure et les activités privées de sécurité ne va toujours pas de soi. Elle pose la question de l'acceptabilité tant par les forces de sécurité publique que par les citoyens de l'intervention de sociétés privées de sécurité, qui pourrait être assimilée à un désengagement de l'État.

Pour autant, les expériences positives de « coproduction de sécurité », parfois anciennes, démontrent tout l'intérêt d'une mutualisation opérationnelle des moyens de sécurité à l'échelle d'un territoire ou d'un évènement. Ainsi, la sécurisation du marché de Noël de Strasbourg en 2016 fournit un exemple réussi de complémentarité, impliquant la participation des agents privés de sécurité à des missions de sécurisation sur la voie publique. De même, le dispositif de sûreté déployé dans les aéroports constitue un exemple spécifique de « coproduction de sécurité » particulièrement mature.

Ces expériences permettent de déduire que la réussite de la « coproduction de sécurité » tient à deux facteurs principaux :

- un pilotage régalien : outre l'exemple aéroportuaire, l'organisation de l'*Euro 2016* de football était placée sous le pilotage du préfet délégué aux grands évènements sportifs ;
- la bonne intégration des agents privés de sécurité au dispositif de sécurité sous le contrôle opérationnel des forces de sécurité publique.

Au-delà du pilotage par l'État du recours aux sociétés privées de sécurité, il est aussi de sa responsabilité, en tant qu'acheteur, d'être vigilant sur la qualité des prestations demandées en ne retenant pas le prix comme seul critère d'attribution des marchés publics en la matière. Les donneurs d'ordre publics ont un rôle à jouer dans l'évolution du secteur vers une plus grande maturité économique. Encore faut-il que les exigences de qualité et de professionnalisme que l'on est en droit de poser soient satisfaites : la situation constatée ne le garantit pas.

II - Une régulation partagée et lacunaire

A - Une régulation des activités privées de sécurité partagée entre l'État et les professionnels

Pour corriger les faiblesses structurelles et l'insuffisante fiabilité du secteur, un organe de régulation, le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), a été créé par la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011.

Placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, le CNAPS est financé par une subvention d'un montant de 16,8 M€ en 2016. La création de l'établissement s'est accompagnée de l'introduction d'une taxe prélevée sur les entreprises privées de sécurité et les services internes de sécurité qui alimente le budget de l'État. Composé de services centraux et de 11 délégations territoriales, les effectifs du CNAPS atteignaient 212,2 équivalents temps plein (ETP) au 31 décembre 2016.

1 - Un établissement public investi d'une mission de moralisation et de professionnalisation du secteur

Le CNAPS s'est vu confier des missions élargies par rapport aux attributions exercées antérieurement par les préfetures, comprenant :

- une mission de police administrative qui consiste principalement en la délivrance, après instruction, des autorisations, agréments et cartes professionnelles requis pour exercer une activité privée de sécurité ou bénéficier d'une formation dans ce domaine ;
- une mission disciplinaire, précédemment inexistante, qui se traduit par des opérations de contrôles et des poursuites en cas de manquements imputables à une entreprise, son dirigeant ou associé, un employé ou, depuis 2016, un organisme de formation. Des sanctions (avertissement, blâme, interdiction temporaire d'exercer pendant cinq ans au plus, pénalités financières de 150 000 € au maximum) peuvent être prononcées ;
- une mission de conseil et d'assistance à la profession.

2 - Des règles de gouvernance peu favorables à la maîtrise par l'État de la régulation des activités privées de sécurité

La gouvernance du CNAPS fait intervenir plusieurs organes :

- un collège, qui remplit le rôle d'un conseil d'administration ;
- des commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC), qui délivrent les autorisations nécessaires à l'exercice d'une profession de la sécurité privée et prononcent les sanctions disciplinaires ;
- une commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC), qui statue sur les recours formés contre les décisions des CLAC.

a) Des incertitudes sur le poids de l'État au sein de l'établissement

Du fait de la gouvernance actuelle du CNAPS, l'État n'est pas assuré de disposer de la pleine maîtrise des orientations adoptées par le collège, qui déterminent pourtant les conditions d'accomplissement de la régulation des activités privées de sécurité. En effet, les représentants des administrations concernées de l'État ne sont pas majoritaires au sein du collège du CNAPS où ils n'occupent que onze sièges sur vingt-cinq. Outre les huit représentants des professionnels, quatre personnalités qualifiées siègent au collège ainsi qu'un membre du Conseil d'État et un membre de la Cour de cassation. Le CNAPS considère, en incluant les sièges de ces deux magistrats, que l'État est majoritaire au sein du collège. Toutefois, ces derniers étant indépendants, ils ne sont en aucun cas tenus d'appuyer la position exprimée par le ministère de l'intérieur, administration de tutelle, à l'élaboration de laquelle ils ne sont d'ailleurs pas associés.

Par ailleurs, l'influence de l'État est régulièrement fragilisée au collège : la préfète désignée en 2015 comme personnalité qualifiée n'a jamais siégé et la présence de certains représentants de l'État, peu concernés par les missions du CNAPS, manque de régularité. Le collège a donc été amené à plusieurs reprises à délibérer sans que les représentants de l'État soient en nombre suffisant pour constituer une majorité, même en incluant les représentants des deux ordres de juridiction. Ainsi, l'État n'a pu empêcher que les représentants de la profession s'opposent avec succès à l'adoption du budget de 2014. Cet épisode témoigne de l'inquiétante et paradoxale fragilité de la position de l'État au sein du conseil d'administration du CNAPS, qui est pourtant un établissement public investi d'une mission régalienne.

b) Un établissement public qui s'apparente à un ordre professionnel

La gouvernance du CNAPS est partagée entre l'État et les représentants des sociétés privées de sécurité, qui siègent dans chacune des instances décisionnelles de l'établissement. Cette particularité du CNAPS en fait une exception parmi les établissements publics. Son mode de gouvernance est également atypique au regard des choix d'autres États de l'Union européenne, y compris très avancés sur le plan de la régulation des activités privées de sécurité, comme l'Espagne, qui ont conservé au sein de l'administration centrale les missions régaliennes de police administrative et de contrôle disciplinaire.

La gouvernance de l'établissement semble inspirée de celle d'un ordre professionnel, modèle que le CNAPS assume d'ailleurs volontiers, en méconnaissance de son statut d'établissement public. De fait, le collège du CNAPS constitue une enceinte permettant à la profession, par la voix de ses représentants, d'avancer ses revendications et, le cas échéant, d'interpeler l'État.

Par leur participation à la CNAC et aux CLAC, les représentants des professionnels contribuent directement à la régulation de leur secteur d'activité, qu'il s'agisse de l'accès à la profession ou des sanctions disciplinaires. Le caractère régalien des missions dévolues au CNAPS s'accorde mal avec ce mode de gouvernance quasi-ordinal et conduit à s'interroger sur la capacité de cet établissement à réguler les activités privées de sécurité.

Les CLAC, des instances sans valeur ajoutée sur la mission administrative

Constituées de représentants de l'État, de membres des juridictions administrative et judiciaire et de représentants des activités privées de sécurité, les onze commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC) sont des instances indépendantes du CNAPS. Sur le fondement des dossiers instruits par les services du CNAPS, elles délivrent les autorisations et agréments nécessaires à l'exercice d'une activité privée de sécurité et statuent sur les actions disciplinaires engagées par le CNAPS.

Toutefois, ayant constaté qu'en matière de police administrative, 80 % des décisions sont prises par le CNAPS lui-même, sans intervention de la CLAC, en raison d'une délégation de signature, non prévue par les textes, des présidents des CLAC aux services de l'établissement, la Cour recommande le retrait de la mission de police administrative exercée par ces commissions.

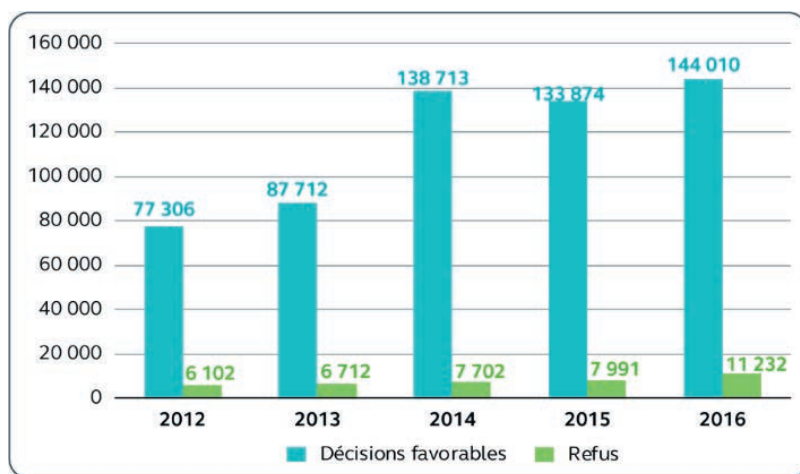
B - Une régulation lacunaire

1 - Un contrôle trop peu rigoureux de la moralité et de l'aptitude professionnelle

a) Une quasi-absence de sélection des demandeurs de titres

Depuis sa création, le CNAPS a fait face à une croissance de 86 % des demandes de titres présentées par les entreprises et les agents des sociétés privées de sécurité¹⁴¹, illustrée par le graphique ci-dessous.

**Graphique n° 1 : évolution du nombre de décisions favorables
et de refus entre 2012 et 2016**



Sources : Cour des comptes d'après les rapports d'activité du CNAPS

Toutefois, la mise en place du CNAPS en 2012 n'a pas entraîné une sélection accrue à l'entrée de la profession, qui est demeurée extrêmement faible.

Tant en 2012 qu'en 2016, 92,7 % des demandeurs obtiennent un titre. Malgré l'extension en 2015 des prérogatives d'enquête des agents du

¹⁴¹ Le nombre de décisions d'accord et de refus, toutes catégories de titres confondues, est passé de 83 408 en 2012 à 155 242 en 2016.

CNAPS qui ont obtenu un niveau de consultation supérieur pour deux fichiers de police, le fichier des personnes recherchées (FPR) et le traitement des antécédents judiciaires (TAJ), le taux très élevé d'entrée dans la profession conduit à poser la question de la fiabilité des enquêtes administratives diligentées. Or, la qualité du processus au terme duquel un titre est délivré est d'autant plus importante qu'en l'état actuel du droit, la durée de validité des titres est de cinq années.

b) Une focalisation sur les délais de délivrance des titres

La maîtrise des délais constitue le principal objectif de l'établissement. Les professionnels de la sécurité privée sont aussi très attentifs au fait que l'accès à la profession et à l'emploi ne soit pas indument retardé. Les efforts de l'établissement pour réduire les délais de traitement ont été constants depuis sa création. En 2016, 80 % des titres sont délivrés dans un délai moyen de 6,9 jours ouvrés (contre 7,6 jours ouvrés en 2015).

Or, la performance de l'établissement ne devrait pas être évaluée à l'aune de ce seul indicateur mais aussi en fonction de la qualité de l'enquête de moralité diligentée et du niveau de sélection opéré.

c) Une moralité et une aptitude professionnelle non garanties

Le code de la sécurité intérieure prévoit trois conditions à la délivrance de titres autorisant l'exercice d'une activité privée de sécurité : une moralité qui n'apparaît pas incompatible avec l'exercice d'une telle activité, l'aptitude professionnelle à exercer le métier envisagé et, pour les ressortissants étrangers, un titre de séjour et de travail valide.

Dans le cadre des enquêtes de moralité dont ils sont chargés, les agents du CNAPS sollicitent l'obtention du bulletin n° 2 du casier judiciaire de chaque demandeur et procèdent à la consultation des fichiers de police à leur disposition. Pour autant, il a pu être observé que les services du CNAPS et les CLAC ont une interprétation aussi hétérogène que souple du niveau de la moralité attendu.

Ainsi, la Cour a pu noter que l'analyse des conditions d'entrée dans la profession s'inscrit plus dans une démarche d'aide au retour à l'emploi que dans une logique d'exigence de moralité et de professionnalisme. Les agents du CNAPS définissent d'ailleurs l'établissement comme étant au service des demandeurs de titres, qualifiés d'usagers. Le CNAPS concède

une certaine souplesse dans l'analyse de la condition de moralité qu'il justifie par une jurisprudence administrative favorable aux demandeurs.

Une appréciation trop indulgente de la moralité

D'une manière générale, le contrôle de la moralité des demandeurs apparaît inadapté pour répondre à l'enjeu de moralisation du secteur.

Les services du CNAPS et la CLAC Île-de-France, qui traitent 40 % de l'activité de police administrative du CNAPS, ont établi une liste de délits dont la mention au fichier du traitement des antécédents judiciaires est jugée compatible avec l'exercice d'une activité privée de sécurité. À titre d'exemple, sont admis les délits routiers (conduite sans permis, sans assurance et en état alcoolique ainsi que des blessures involontaires), l'usage illicite et la détention non autorisée de stupéfiants (limités au cannabis), les violences conjugales, l'outrage à personne dépositaire de l'autorité publique, la rébellion, l'escroquerie, l'abus de confiance ou encore le faux et l'usage de faux. Cette doctrine aboutit à délivrer des cartes et autorisations à des individus ayant des antécédents judiciaires relatifs à des faits parfois graves et manifestement incompatibles avec l'exercice d'une activité de sécurité.

La consultation de dossiers par la Cour a permis par ailleurs de relever plusieurs anomalies dans la délivrance des titres. Un individu a pu obtenir une carte professionnelle alors que les recherches faisaient apparaître 31 mentions pour des faits variés (violences, infractions à la législation sur les stupéfiants, violences sur agent de la force publique, délit de fuite, agression sexuelle) ainsi qu'une procédure en cours pour fraude au mariage. Une carte professionnelle a été délivrée à un individu alors qu'il exerçait une activité privée de sécurité en faisant usage d'une carte professionnelle falsifiée. À plusieurs reprises, des dirigeants de société privée de sécurité ont pu obtenir une carte professionnelle les autorisant à exercer à titre individuel malgré des poursuites disciplinaires engagées contre eux.

La Cour considère qu'il est aujourd'hui de la responsabilité du CNAPS d'élaborer et de porter une doctrine claire, unifiée et exigeante de la moralité attendue de la part des agents privés de sécurité. L'État (ministère de l'intérieur) doit se saisir pleinement de la question en pesant sur l'élaboration de cette doctrine au sein du collège du CNAPS.

Au-delà, pour remédier au moins partiellement aux difficultés rencontrées dans la moralisation du secteur, le durcissement des conditions de moralité exigées par le code la sécurité intérieure pourrait être envisagé pour les agents privés de sécurité. Par comparaison, le code des transports exige un bulletin n° 2 du casier judiciaire vierge de toute condamnation

pour les agents des services internes de sécurité de la SNCF (la SUGE) et de la RATP (le GPSR).

Par ailleurs, la Cour a pu observer que le contrôle de moralité exercé après la délivrance du titre par le CNAPS est jusqu'à présent très insuffisant. Le nombre de retraits et de suspensions des autorisations, autour de 200 par an sur 350 000 titres en cours de validité, n'a pas évolué depuis 2012. Jusqu'à présent, une seule opération de criblage des détenteurs de titres a été réalisée par les services du CNAPS, fin 2015, en prévision de l'organisation de l'*Euro 2016* de football. L'établissement a annoncé la mise en œuvre tous les deux ans, à compter de 2018, d'opérations de criblage à partir de la consultation des fichiers de police.

Enfin, la vérification de l'aptitude professionnelle des demandeurs de titres est purement formelle et documentaire (production d'un certificat d'aptitude professionnelle ou d'une attestation de formation professionnelle). Elle ne porte ni sur la qualité, ni sur la fiabilité des formations. Or, ce secteur est particulièrement exposé à la fraude. L'aptitude professionnelle des demandeurs ne pourra être véritablement garantie que dans plusieurs années, l'attribution au CNAPS du contrôle des organismes de formation professionnelle étant encore trop récente.

d) Des procédures marquées par des risques de fraudes avérés

D'une manière générale, les enquêtes diligentées par les agents du CNAPS souffrent d'une professionnalisation insuffisante. Une partie des agents affectés à la mission d'instruction n'a pas d'expérience préalable dans la fonction publique et n'a jamais exercé de mission de police administrative. La Cour a observé que les enquêtes sont marquées par des risques avérés de fraudes, tant internes qu'externes, qui sont de nature à remettre en cause la fiabilité de la mission de délivrance de titres du CNAPS.

Enfin, aujourd'hui, la décision autorisant l'exercice d'une activité privée de sécurité ne donne pas lieu à la délivrance d'une carte professionnelle matérielle mais à l'envoi d'une simple correspondance administrative. Afin de remédier au risque de fraude inhérent, le CNAPS devrait éditer une carte professionnelle sécurisée.

D'une manière générale, les risques de fraudes doivent être d'autant mieux maîtrisés que chaque agent instructeur traite plusieurs milliers de dossiers par an. Si le CNAPS a pris des mesures destinées à détecter la fraude interne, la Cour recommande la mise en œuvre d'une véritable

stratégie de contrôle interne, couvrant la totalité des risques. De manière complémentaire, une plus grande sensibilisation des agents du CNAPS aux questions déontologiques doit être réalisée.

Des risques élevés de fraude et un cas de corruption présumée

Le principal risque externe identifié par la Cour, auquel le CNAPS a déjà été confronté, se rapporte à la fraude documentaire et à l'usurpation d'identité. En effet, les dossiers de demandes de titres, majoritairement déposés au CNAPS en format papier, sont constitués de photocopies de cartes nationales ou étrangères d'identité, souvent de qualité médiocre. Le CNAPS ne dispose d'aucun moyen de vérifier l'authenticité du document d'identité. De même, les attestations de formation professionnelle, produites à l'appui des demandes, ne sont pas normées et peuvent donc être aisément falsifiées. Le risque de fraude documentaire est d'autant plus élevé que la grande majorité des agents instructeurs du CNAPS ne bénéficie d'aucune formation spécifique pour la détecter.

De la même manière, les risques de fraudes internes ont été insuffisamment appréhendés depuis la création de l'établissement. La Cour a ainsi pu observer que certaines données relatives aux détenteurs de titres figurant dans le logiciel de l'établissement (état-civil et certaines caractéristiques des titres) peuvent être modifiées par les agents du CNAPS sans aucune procédure de sécurité particulière.

Enfin, le CNAPS a été confronté courant 2017 à un cas de corruption présumée de l'un de ses agents qui aurait modifié, contre rémunération, les extractions du fichier de police Traitement des antécédents judiciaires (TAJ) afin de faire disparaître les procédures pénales dans lesquelles ces demandeurs étaient mis en cause. Une information judiciaire est en cours sur ces faits.

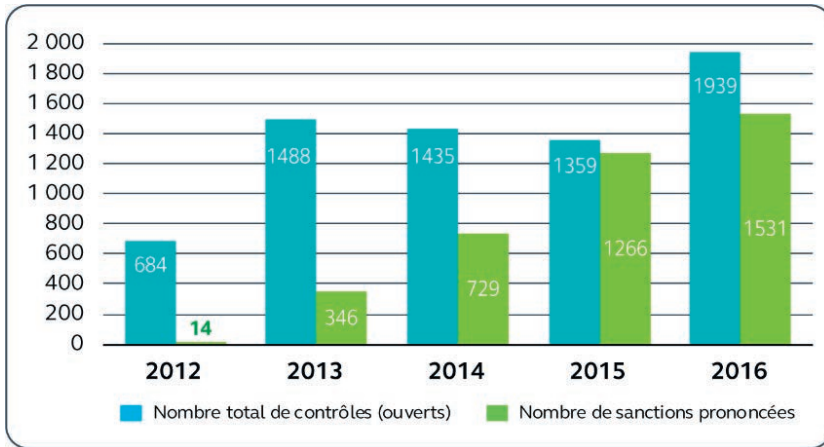
2 - Une action disciplinaire qui échoue à assainir le secteur des activités privées de sécurité

L'évolution de l'activité disciplinaire du CNAPS est représentée dans le graphique ci-après.

L'activité de contrôle s'est développée pour atteindre un rythme soutenu. Dans l'hypothèse d'un rythme de contrôle maintenu à 1 800 par an, le CNAPS pourrait avoir contrôlé l'ensemble des établissements en 2020. Le nombre de sanctions prononcées a progressé de 344 % entre 2013 et 2016. Malgré ces données traduisant une activité particulièrement

dynamique au plan quantitatif, la fonction disciplinaire de l'établissement public est encore loin d'avoir l'efficacité qu'on est en droit d'en attendre.

Graphique n° 2 : évolution de l'activité disciplinaire du CNAPS



Sources : Cour de comptes d'après CNAPS

a) Des sanctions insuffisamment effectives et dissuasives

Les sanctions disciplinaires que peuvent prononcer les CLAC constituent le principal instrument de moralisation de la profession. Or, les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des attentes.

En premier lieu, les interdictions temporaires d'exercer sont insuffisamment respectées. Le contrôle *a posteriori* systématique des entreprises interdites d'exercer n'a été engagé par le CNAPS qu'à partir de 2017. Il a permis d'établir qu'un tiers d'entre elles poursuivaient leur activité malgré l'interdiction. L'absence, jusqu'en 2017, d'incrimination pénale en cas de non-respect de l'interdiction explique notamment que cette sanction ait été jusqu'à présent largement privée de son efficacité.

Par ailleurs, le recouvrement des pénalités financières infligées est très parcellaire. En effet, les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) chargés du recouvrement sont insuffisamment sensibilisés par le CNAPS et le ministère de l'intérieur à l'enjeu, par le biais de ces pénalités financières, de la moralisation d'une profession réglementée. Il en résulte que, sur un montant de 7,7 M€ de sanctions financières prononcées entre 2012 et 2016, seuls 2,3 M€ ont été recouvrés

au cours de cette période¹⁴², soit un taux de recouvrement inférieur à 30 %. L'effet dissuasif est donc très limité.

Enfin, la portée pédagogique et dissuasive des sanctions disciplinaires est affaiblie par leur insuffisante publicité. La publication des décisions d'interdiction temporaire d'exercer est loin d'être systématique et aucune publication n'était prévue jusqu'en 2017 s'agissant des autres sanctions.

b) D'importantes lacunes dans les contrôles disciplinaires

Le champ d'action des contrôles auxquels sont soumis les acteurs de la sécurité privée est encore significativement restreint. Le CNAPS échoue à mettre à jour les manquements structurels les plus graves. En effet, tenu à un objectif quantitatif, l'établissement se focalise sur des cibles où les irrégularités sont nombreuses mais mineures. En témoigne le faible nombre de dénonciations par le CNAPS au procureur de la République, qui s'élève à 1,1 % des manquements relevés en 2016. L'incapacité à lutter contre les manquements graves, persistants dans un secteur très marqué par la fraude, est un obstacle majeur à son assainissement.

Si la coopération du CNAPS avec d'autres services de contrôle s'est améliorée, notamment en matière de lutte contre le travail dissimulé, l'action des procureurs de la République pourrait davantage contribuer à renforcer l'efficacité des poursuites contre les manquements les plus graves. Par ailleurs, il apparaît que le CNAPS s'abstient de toute démarche auprès des services de police visant à obtenir des informations sur les entreprises privées de sécurité défaillantes.

La Cour relève en outre que le CNAPS se concentre sur les entreprises, leurs dirigeants et associés, et se refusait, jusqu'à une période récente, à poursuivre les agents privés de sécurité. Le fait que les 160 000 agents privés de sécurité échappent quasi-systématiquement aux sanctions constitue une lacune préjudiciable à l'enjeu de moralisation du secteur (17 procédures disciplinaires en 2016).

Outre les défauts de l'action disciplinaire du CNAPS, l'insuffisance de la réglementation rend difficile de moraliser l'ensemble du secteur. Les donneurs d'ordre sont en effet exclus du champ de compétence du CNAPS. Or, ils sont susceptibles d'alimenter les pratiques frauduleuses en s'abstenant notamment de vérifier la conformité réglementaire des

¹⁴² Données DGFIP.

prestataires qu'ils emploient ou en incitant au travail dissimulé par la pression qu'ils exercent sur le prix. Une modification de la réglementation devrait donc être envisagée.

c) Des manquements déontologiques qui portent atteinte au crédit de l'établissement

La participation des membres issus de la profession aux commissions compétentes induit des risques déontologiques particulièrement mal maîtrisés, notamment dans le cadre des audiences disciplinaires. En dépit des règles de déport¹⁴³, l'établissement a été confronté à un manque d'impartialité de la part de représentants de la profession. Plusieurs décisions disciplinaires ont ainsi été annulées en raison de la participation à la séance d'un représentant du secteur qu'un différend commercial opposait aux personnes mises en cause. Dans une autre affaire, un représentant de la profession avait, préalablement à la séance de la formation disciplinaire, manifesté son hostilité envers le dirigeant d'entreprise mis en cause. Par ailleurs, alors que les représentants de la profession sont choisis parmi les principales organisations patronales, la mise en cause devant la CLAC d'une entreprise affiliée ne conduit pas pour autant à leur déport. L'impartialité d'une telle formation de jugement pourrait être légitimement mise en cause.

Ce constat doit amener le CNAPS à accroître sa vigilance et à sensibiliser les membres des commissions locales (CLAC) et nationale (CNAC) d'agrément et de contrôle aux exigences d'impartialité et de neutralité qu'imposent leurs fonctions.

Des manquements déontologiques de la part d'agents du CNAPS dans le cadre de la mission disciplinaire de l'établissement

La Cour a constaté que trois contrôleurs du CNAPS ont fait l'objet d'un avertissement pour avoir diligenté un contrôle dans un centre de formation ne relevant pas de la compétence de l'établissement afin de régler un différend personnel.

¹⁴³ Les articles R. 632-22 du code de la sécurité intérieure, pour le collège et la CNAC, et R. 633-6, pour les CLAC, prévoient que les membres s'abstiennent de siéger lorsqu'ils ont « un intérêt personnel à l'affaire ».

Par ailleurs, deux décisions disciplinaires ont dû être annulées en raison de la présence et de la participation aux débats de la commission du chef de la délégation territoriale du CNAPS ayant instruit le dossier. Ce manquement met notamment en lumière l'absence de séparation entre les fonctions d'instruction, confiées aux services du CNAPS, et de sanction, relevant de la CLAC. Au regard des exigences de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de procès équitable, la procédure disciplinaire de l'établissement encourt un risque d'invalidation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les activités privées de sécurité constituent un secteur dynamique représentant un enjeu de sécurité publique. En effet, elles sont associées de manière croissante au dispositif général de sécurité publique, tant dans le cadre de l'externalisation de certaines missions (gardes statiques de bâtiments administratifs) que pour sécuriser des événements publics d'ampleur (coproduction de sécurité). Le développement de ces complémentarités appelle donc l'élaboration par l'État d'une doctrine d'emploi des agents privés de sécurité aux côtés des forces de sécurité intérieure, et un pilotage rigoureux de sa mise en œuvre.

Caractérisé par d'importantes fragilités économiques et sociales, le secteur des activités privées de sécurité demeure peu fiable, marqué par une qualité de service aléatoire. Afin de le moraliser et de le professionnaliser, une autorité de régulation (CNAPS) a été créée. Toutefois, les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des attentes, ne permettant pas à ce jour d'opérer une véritable sélection à l'entrée de la profession ni de l'assainir par des contrôles efficaces.

La Cour conclut à la nécessité pour l'État, à tout le moins, de renforcer sa place au sein du CNAPS en vue d'un effort accentué de régulation, sans préjudice d'une réflexion à mener sur l'avenir de cet établissement chargé d'une mission de police administrative.

La Cour formule les recommandations suivantes :

Au ministère de l'intérieur :

- 1. concevoir en fonction des textes et de la jurisprudence une doctrine de l'emploi des agents privés de sécurité dans le cadre de dispositifs de sécurité publique, applicable notamment à l'organisation d'événements sportifs, culturels ou récréatifs ;*
- 2. revoir la composition du collège du CNAPS afin de la rapprocher du dispositif de gouvernance commun à l'ensemble des établissements publics administratifs en garantissant aux représentants de l'État la majorité absolue des voix au sein du collège.*

Au CNAPS :

- 3. élaborer une doctrine unifiée à soumettre à l'approbation du collège, relative aux exigences de moralité des candidats aux métiers de la sécurité privée ;*
- 4. délivrer les autorisations d'exercer une activité privée de sécurité sous la forme d'une carte professionnelle sécurisée.*

Au ministère de l'intérieur et au CNAPS :

- 5. approfondir le champ et les modalités du contrôle en engageant des actions disciplinaires à l'encontre des agents privés de sécurité, en intensifiant la coopération institutionnelle, notamment avec les procureurs de la République, et en modifiant la réglementation afin d'attirer les donneurs d'ordre à une procédure disciplinaire.*
-

Réponse

Réponse du ministre d'État, ministre de l'intérieur	198
---	-----

Réponse du président du collège du conseil national des activités privées de sécurité	199
---	-----

Destinataire n'ayant pas répondu

Garde des Sceaux, ministre de la justice
--

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce rapport fait suite au contrôle conduit par la Cour sur la place des sociétés privées dans l'exercice des missions de sécurité, qui a donné lieu à un relevé d'observations provisoires. La Cour relève une participation croissante des sociétés privées de sécurité au dispositif de sécurité général et appelle à un renforcement du pilotage de l'État.

Trois des cinq recommandations (recommandations 1, 2 et 5) sont adressées au ministère de l'intérieur, les deux autres étant adressées au conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS).

Le ministère de l'intérieur partage le constat de la Cour sur la mobilisation croissante des entreprises privées de sécurité. Cet essor doit effectivement s'accompagner d'un renforcement du professionnalisme de ce secteur.

A ce titre, je souhaite rappeler que le cadre juridique de la participation des entreprises privées de sécurité s'est progressivement clarifié facilitant ainsi l'élaboration d'une doctrine d'emploi, qu'appelle la Cour de ses vœux (recommandation n° 1). L'État s'est également pleinement investi dans le renforcement du professionnalisme du secteur comme le décrivent ses actions. Le bilan de la formation initiale, la mise en place d'une formation continue et le contrôle des organismes de formation, permettront de vérifier si l'hétérogénéité du niveau des prestations, relevée par la Cour, a laissé place à un plus haut degré de qualité de service, seul à même d'assurer à l'ensemble du secteur une vitalité économique durable.

S'agissant de la gouvernance du CNAPS (recommandation n° 2) et de la situation singulière de la composition de son collège, avec une majorité de membres représentant la profession, le ministère de l'intérieur, qui exerce la tutelle du CNAPS, est favorable à ouvrir une réflexion sur la composition du collège et son format.

Concernant les recommandations 3 et 4, le ministère de l'intérieur accompagne le CNAPS dans sa stratégie de moralisation du secteur et de lutte contre la fraude. Le ministère partage l'analyse de la Cour selon laquelle l'élaboration d'une doctrine unifiée relative aux exigences attendues des personnes souhaitant exercer une activité privée de sécurité constitue un levier essentiel pour garantir la moralisation du secteur de la sécurité privée et sécuriser les décisions des commissions locales d'agrément et de contrôle. Le prochain contrat d'objectifs de l'établissement pour les années 2018-2020 comprendra à cet effet un objectif en matière de réalisation d'enquêtes administratives pour des

agents privés de sécurité disposant déjà d'une carte professionnelle, afin de vérifier que leur comportement est toujours compatible avec l'exercice d'une activité privée de sécurité.

En outre, la mise en place d'une carte professionnelle sécurisée, pour exercer une activité privée de sécurité, aux fins de lutte contre la fraude, est un projet majeur à la fois pour le ministère de l'intérieur et pour les organisations représentant le secteur de la sécurité privée, tous ayant à gagner à ce que le CNAPS dispose d'un outil de contrôle fiable et sécurisé.

Enfin, l'action disciplinaire, en tant que deuxième mission du CNAPS, doit couvrir l'ensemble du secteur de la sécurité privée (recommandation n°5). Le ministère de l'intérieur juge souhaitable une évolution des pratiques en la matière, fondée sur un cadrage renforcé de la part du CNAPS et sur une sensibilisation des commissions locales. Le caractère dissuasif de la mission disciplinaire de l'établissement ne peut en effet être assuré que si les sanctions prononcées sont bien suivies d'effets. J'ajoute, sur ce dernier point, que le caractère dissuasif a par ailleurs été renforcé en amont par un élargissement de la gamme des sanctions et la création, par la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, d'une nouvelle incrimination pénale en cas de non respect d'une interdiction temporaire d'exercer.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COLLÈGE DU CONSEIL NATIONAL DES ACTIVITÉS PRIVÉES DE SÉCURITÉ

Le Président du Collège du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du travail construit et détaillé réalisé par la Cour des comptes, tant sur la régulation de la sécurité privée que sur le secteur en général. C'est ainsi l'ensemble de la politique publique qui se trouve éclairée. Il tient également à souligner la qualité des relations entre les rapporteurs et les services du CNAPS durant leur mission.

I- Un régulateur public reposant sur un pacte fondateur toujours valable

Il relève, en introduction, avec satisfaction que la Cour valide le modèle de régulation de la sécurité privée mis en place en 2012, sous une volonté commune de l'État et des professionnels. La validité de ce modèle est précisément démontrée par la nature des efforts supplémentaires et des

adaptations qui sont demandés, par la Cour, au régulateur et à l'État. Ce sont du reste les contrôles réalisés par le CNAPS qui ont permis de mieux identifier les défaillances encore subsistantes du secteur.

Le CNAPS soutient un grand nombre des recommandations formulées par la Cour, notamment en matière de coproduction de sécurité ou de renforcement de la capacité de contrôle, et particulièrement tout ce qui peut répondre à la professionnalisation. L'élaboration d'une doctrine d'emploi des agents de sécurité privée ira dans ce sens. De même, la recommandation visant à créer une carte professionnelle sécurisée et matérialisée fait l'objet d'un débat déjà ancien au sein du Collège du CNAPS, en lien avec la tutelle et les organisations professionnelles : il conviendra de conduire une analyse approfondie en termes de sécurisation et de coût.

L'existence d'un régulateur public, associant la profession à sa gouvernance, ne peut que favoriser le dialogue. Si la Cour relève l'inspiration initiale d'ordre professionnel, l'établissement public administratif, sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, est totalement attaché à la sphère publique. Le CNAPS rappelle qu'il souhaite, dans le cadre de cette gouvernance, un État fort, pilote et informé : il va de soi qu'il a toujours considéré la DISP (Délégation interministérielle à la sécurité privée, 2010-2014) puis la DCS (Délégation aux coopérations de sécurité, depuis 2014) comme des interlocuteurs essentiels. La question du poids de l'État, au sein de l'établissement, nous paraît dépasser totalement la logique arithmétique, tant la puissance tutélaire lui permet, s'il le souhaite, de maîtriser pleinement sa gouvernance. Par ailleurs, c'est quand l'État est partiellement divisé ou absent qu'il peut se trouver, très normalement et moralement, mis en difficulté surtout quand il se trouve pris en défaut d'engagements affirmés antérieurement. Par ailleurs, la rupture du pacte fondateur de création du CNAPS, qui a généré un processus vertueux, notamment de nature financière (tant la contribution des acteurs privés dépasse de loin les estimations les plus optimistes), nuirait fortement au service public.

II- La mission de police administrative

En police administrative, il semble que le processus institué par de nombreux présidents (issus du corps préfectoral et des juridictions administratives et judiciaires) des commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC) visant à valider les listes de personnes ne faisant l'objet d'aucune mention aux fichiers accessibles au CNAPS ni d'une quelconque ambiguïté quant à l'aptitude professionnelle – conforme en cela à l'article R. 633-4 du livre VI du code de la sécurité intérieure – ait pu être mal interprété. Seule la signature du président vaut, par délégation des

membres de la CLAC, délivrance. Aucun cas contentieux n'a, à ce jour, été trouvé sur ce processus, qui, par ailleurs, a permis aux CLAC de se concentrer sur les cas les plus complexes et de prendre des décisions en pleine connaissance de cause.

La suppression des CLAC pour la mission de police administrative, au regard du grand nombre des dossiers signés par délégation par leur président, se traduirait par la création d'un monstre bureaucratique, qui ne répondrait pas au souhait légitime de la Cour d'un examen plus rapide et informé des dossiers le nécessitant utilement.

Nous partageons l'idée que le délai ne peut être l'indicateur de performances unique. Cependant, l'absence de délai, souvent reproché légitimement à d'autres opérateurs publics, nous semble devoir faire l'objet d'un traitement adéquat : les délais ont des conséquences sociales que le CNAPS ne peut ignorer. Quant à l'instruction elle-même des dossiers, il n'y a pas de souplesse particulière, pas plus lors des décisions. Le CNAPS applique la jurisprudence des juridictions administratives, et il serait dangereux et illégal qu'il en soit autrement. S'il arrive que des erreurs soient commises au vu de la masse des dossiers traités (pour rappel, le CNAPS a délivré 512 039 autorisations depuis 2012 et en a refusé 39 739), l'appréciation de la moralité se fait systématiquement sur la gravité et l'ancienneté. Ce sont d'ailleurs le plus souvent les représentants de l'État et des juridictions qui souhaitent appliquer les principes fondateurs du droit français en matière de réinsertion et d'oubli, à la différence des représentants de la profession, souvent plus sévères.

Bien évidemment, toute amélioration des textes en matière de moralité sera accueillie très favorablement. Il convient d'ajouter que les experts du casier judiciaire indiquent que loin d'être efficaces, les effacements des mentions au B2 provoqueraient paradoxalement un vecteur de réduction de la moralisation du secteur.

Pour ce qui est du contrôle de la bonne délivrance de l'aptitude professionnelle, le CNAPS ne s'est vu octroyé le contrôle des organismes de formation aux métiers de la sécurité privée qu'à partir du 1^{er} juillet 2016. D'ores et déjà, depuis octobre 2016, les deux tiers de ces organismes ont été contrôlés. S'il est naturel de recommander au CNAPS de se prémunir contre la fraude, il convient de rappeler qu'il ne peut séquestrer des documents originaux, indispensables à la vie quotidienne de nombreux demandeurs. Il convient d'ajouter que le CNAPS a désigné des référents « fraude documentaire » dans chacune de ses délégations territoriales, liés au réseau du ministère de l'Intérieur dans ce domaine.

En matière de retrait d'autorisations, si les proportions indiquées par la Cour sont conformes à la réalité, elles semblent ignorer le processus quinquennal de renouvellement des cartes professionnelles entamé en 2009. Par ailleurs, le tableau relatif à l'évolution du nombre de décisions favorables et de refus entre 2012 et 2016 indique parfaitement la nature des problèmes, puisque le nombre de décisions varie du simple au double entre 2012 et 2016 – alors même qu'en renouvellement, le nombre de refus est moins important, par construction, que pour les primo-demandes.

III- La mission disciplinaire

La Cour souligne la forte progression des contrôles et des sanctions mais interpelle le CNAPS sur leur application. Le CNAPS rappelle qu'une partie des sanctions, les pénalités financières, ne peuvent être effectives que par l'action de partenaires extérieurs (Direction générale des finances publiques). Il souligne également qu'une omission légale initiale l'avait empêché, durant les premières années, de pouvoir notifier ces pénalités financières pour recouvrement effectif. Désormais, la relation avec la DGFIP est de qualité, mais les directions régionales des finances publiques n'en sont pas moins développées sur périmètre différent de celle du CNAPS et les montants concernés ne semblent pas prioritaires. A ce titre, il faut noter que le CNAPS ne perçoit pas sur son propre budget les pénalités financières et ne peut que constater le phénomène qu'il regrette autant que la Cour.

Au-delà des sanctions financières, le Collège et la direction du CNAPS, depuis sa création, bataillent pour une publicité des sanctions, tenant compte de l'épuisement des voies de recours, et avec l'aide et le soutien de sa tutelle, la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur. En l'état actuel du livre VI du code de la sécurité intérieure, seule la sanction d'interdiction temporaire d'exercice fait l'objet d'une publication, mais uniquement au recueil des actes administratifs des départements, ce qui obère son impact. Le décret d'application de la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique devrait porter l'évolution réglementaire rendant possible une publication élargie et véritable des sanctions.

En matière de coopération avec d'autres autorités publiques intéressées par la sécurité privée, la faible proportion relevée concernant les signalements sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale semble résulter d'une confusion entre la masse des manquements (12 431 relevés en 2016), le nombre de contrôles (1 881 effectués en 2016) et le nombre de contrôles faisant l'objet d'une action disciplinaire (890 en 2016). Ainsi, le nombre des signalements sur le fondement de l'article 40, soit 134 en 2016, paraît cohérent. Par ailleurs, le dialogue permanent avec

les autorités judiciaires permet de ne saisir ces dernières que sur des affaires graves et nécessitant une action pénale solide.

Enfin, la relation entre les services de police et de gendarmerie présents dans les CLAC, coordonnée au niveau national et structurée par les CODAF (Comités départementaux anti-fraude) semble satisfaisante.

Contrairement à ce qui est indiqué par ailleurs, les sanctions concernent l'ensemble des personnes physiques et morales, avec une montée en puissance ce celles concernant les agents de sécurité privés eux-mêmes. Un contrôle accru sur les modalités de fonctionnement déontologique des entreprises, au-delà du seul contrôle de conformité réglementaire, est sensible depuis 2016. Dès cette dernière année, 17 agents ont fait l'objet d'une action disciplinaire ; en 2017, ce nombre dépasse d'ores et déjà 50 procédures. Pour ce qui est des prix anormalement bas, le CNAPS, sous l'impulsion de sa direction, a non seulement engagé des procédures, mais obtenu des décisions des juridictions, permettant de faire jurisprudence. Il attend, par ailleurs, de pouvoir mettre en cause les donneurs d'ordre, ce que la loi ne lui permet pas encore.

IV- La professionnalisation et moralisation du régulateur

La compétence des agents du CNAPS, en charge des enquêtes administratives, est identique à celle de tous les autres services de l'État ayant des missions de suivi social, judiciaire et de renseignement. Les outils utilisés leur sont communs avec les services de l'État.

Quant à l'usage des outils informatiques concernés, il ne s'agit aucunement du logiciel du CNAPS mais de l'application TAJ (fichier du traitement des antécédents judiciaires), géré par le ministère de l'Intérieur et dont le CNAPS n'est que l'un des utilisateurs. Il va de soi que toute amélioration de la sécurisation du TAJ serait la bienvenue.

Le code de déontologie des acteurs privés de la sécurité a été mis en place, par décret, en juillet 2012. La charte de déontologie des membres du Collège, de la CNAC, des CLAC et des agents du CNAPS a, elle, été mise en place, par arrêté du ministre de l'Intérieur, en avril 2017. S'il est vrai que parmi les 384 agents recrutés depuis 2012, un cas présumé de corruption a été identifié et dénoncé aux autorités judiciaires par la direction de l'établissement, il reste à ce jour unique.

Enfin, les éléments relatifs aux risques déontologiques et au manque d'impartialité liés à la présence de représentants de la profession dans les CLAC semblent particulièrement surprenants, alors que ce sont les professionnels qui s'étonnent de la très grande mansuétude de la part des

représentants publics et que ces derniers critiquent leur trop grande sévérité... Si, notamment à la création du CNAPS, des dysfonctionnements ponctuels ont été signalés pour quelques décisions disciplinaires, le mode d'organisation du CNAPS et l'appropriation de la réglementation ont pu les éliminer et, à ce jour, aucun contentieux relatif au constat d'un dysfonctionnement d'une CLAC n'a été relevé. De plus, tout manquement déontologique dans le cadre de la mission de contrôle – c'est le cas du dossier signalé en 2013 –, fait l'objet d'une sanction disciplinaire de la part de la direction. Aucun de ces agents n'exerce actuellement.

Conclusion et recommandations

Le CNAPS est très favorable à la recommandation n° 1.

Concernant la recommandation n° 2, l'État étant déjà majoritaire en fait, il s'agirait d'abord de renforcer la présence, la coordination et la cohérence entre tous les représentants publics en renforçant le rôle de la DLPAJ tutelle.

Le CNAPS est très favorable à la recommandation n° 3.

Le CNAPS n'est pas opposé à la recommandation n° 4, nonobstant une étude approfondie de ses modalités techniques et économiques. Les précédents débats sur le sujet avaient ouverts de nombreuses questions.

Concernant la recommandation n° 5, le CNAPS est déjà engagé dans cette voie et très favorable à son approfondissement.

3

La politique vaccinale : un enjeu de santé publique, une confiance à conforter

PRÉSENTATION

La vaccination consiste à protéger contre une maladie infectieuse une personne généralement non encore infectée, en lui administrant l'agent infectieux, atténué ou inactivé, ou des fragments de celui-ci. L'introduction dans l'organisme de ces antigènes¹⁴⁴ induit une réponse immunitaire spécifique et protectrice. Au-delà de la personne vaccinée, cette protection assure une immunité de groupe, quand le nombre de personnes ainsi immunisées devient suffisant pour enrayer la transmission de l'agent infectieux dans la population.

La vaccination a apporté une contribution essentielle à l'effondrement de la mortalité liée aux maladies infectieuses. Elle a ainsi permis d'éradiquer la variole, de faire chuter l'incidence mondiale de la poliomyélite de 99 % depuis 1988 et de faire baisser de 79 % le nombre de décès dus au virus de la rougeole dans le monde. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), elle permet d'éviter deux à trois millions de décès par an dus à la diphtérie, au tétanos, à la coqueluche et à la rougeole. À l'exception de l'assainissement des eaux, aucune modalité d'intervention n'a eu autant d'impact sur la réduction de la mortalité¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Un antigène est une substance reconnue comme étrangère par un organisme.

¹⁴⁵ D. Levy-Bruhl et coll. La revue du praticien. N°8. 2016. *La vaccination des enfants en France : enjeux et défis actuels.*

Tout en étant peu coûteuse, la vaccination est ainsi une des actions de santé publique parmi les plus efficaces¹⁴⁶.

La France a joué un rôle majeur dans l'histoire de la vaccination, en établissant les bases scientifiques de son principe grâce notamment à l'école pasteurienne et en mettant au point de nombreux vaccins (rage, BCG, diphtérie, hépatite B).

Le mode d'action paradoxal de la vaccination - l'administration d'un agent pathogène inactivé ou de ses fragments à faible dose dans un organisme sain pour développer des anticorps le protégeant pour l'avenir contre le risque infectieux - a dès l'origine suscité des controverses. À mesure que tend à s'effacer la mémoire des grandes épidémies du passé, un débat se diffuse à nouveau sur la nécessité de la vaccination en raison du décalage ressenti entre un risque infectieux jugé faible et d'éventuels effets indésirables, voire une accusation de nocivité. La coexistence en France de vaccinations obligatoires¹⁴⁷ et de vaccinations recommandées¹⁴⁸ a eu tendance à l'aviver.

Dans le prolongement d'une précédente enquête réalisée en 2012¹⁴⁹, la Cour a cherché à prendre la mesure des résultats obtenus par les actions engagées pour faire face à ces évolutions au cours des dernières années.

Elle a constaté que des disparités fortes persistent selon les vaccins, notamment selon qu'ils sont obligatoires ou simplement recommandés, les territoires et les populations. Ces fragilités, qui peuvent être à l'origine de réémergences épidémiques, s'inscrivent dans un contexte d'hésitation vaccinale grandissante, nettement plus marquée qu'ailleurs et très largement relayée et alimentée par les réseaux sociaux. Ce phénomène complexe et mal appréhendé par les pouvoirs publics a des incidences fortes sur les comportements des patients et des professionnels de santé (I).

¹⁴⁶ Zhou et coll. *Pediatrics*, 2014. Vol. 133, N° 4, *Economic evaluation of the routine childhood immunization program in the United States, 2009*; Ozawa et coll. *HealthAffairs*. 2017. Vol 36, N° 8. *Return On Investment From Childhood Immunization In Low-And Middle-Income Countries 2011-20*. Selon l'OMS, « entre 2000 et 2015, on estime que la vaccination antirougeoleuse a évité 20,3 millions de décès, faisant de ce vaccin le meilleur investissement dans la santé publique <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs286/fr/>. Juillet 2017.

¹⁴⁷ Seules les vaccinations contre la diphtérie, le tétanos et la poliomyélite étaient obligatoires antérieurement aux dispositions récentes.

¹⁴⁸ Coqueluche, haemophilus influenzae de type B, hépatite B, pneumocoque, méningocoque C, rougeole, oreillons, rubéole, papillomavirus humain.

¹⁴⁹ Cour des comptes, *Communication à la Commission des affaires sociales du Sénat*, La politique vaccinale de la France, octobre 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

Marquée par une réaction tardive des pouvoirs publics et des mesures de portée limitée, la politique vaccinale conduite n'a pas réussi, malgré certains résultats, à remédier à ces fragilités. L'extension récemment décidée des obligations vaccinales de la petite enfance, pour nécessaire qu'elle apparaisse pour rétablir rapidement des couvertures vaccinales satisfaisantes, doit impérativement s'accompagner de la mobilisation des différents professionnels de santé, impliquer plus activement l'école et mettre l'accent sur une information et une communication aux modalités adaptées aux nouveaux medias sociaux (II).

I - Des couvertures vaccinales parfois lacunaires

L'insuffisance de couverture qui se constate pour certaines pathologies ou certaines populations ne permet plus d'assurer toujours une immunité de groupe. Joue à cet égard une hésitation vaccinale particulièrement répandue en France.

A - Des taux de vaccination hétérogènes et fragiles

1 - Des résultats inégaux

La loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique a fixé des objectifs précis de couverture vaccinale d'au moins 95 % aux âges appropriés pour les maladies à prévention vaccinale¹⁵⁰ et d'au moins 75 % dans tous les groupes cibles pour la grippe¹⁵¹, en cohérence avec les recommandations de l'OMS.

La France présente cependant toujours une situation contrastée vis-à-vis des couvertures vaccinales¹⁵².

¹⁵⁰ Tuberculose, diphtérie, tétanos, poliomyélite, coqueluche, maladies infectieuses à *Haemophilus influenzae* b, rougeole, rubéole, oreillons, hépatite B.

¹⁵¹ Personnes souffrant de certaines affections de longue durée, personnes âgées de 65 ans et plus, professionnels de santé.

¹⁵² <http://invs.santepubliquefrance.fr/Dossiers-thematiques/Maladies-infectieuses/Maladies-a-prevention-vaccinale/Couverture-vaccinale/Sources-de-donnees>

**Tableau n° 1 : taux de couverture vaccinale en France
et dans d'autres pays européens**

	2013			2016		
	DTP 3 doses	Hépatite B 3 doses	ROR 2 doses	DTP 3 doses	Hépatite B 3 doses	ROR 2 doses
<i>Belgique</i>	99	98	85	98	97	85
<i>France</i>	99	74	67	97	88	79
<i>Allemagne</i>	95	88	93	95	88	93
<i>Italie</i>	96	96	84	93	93	83
<i>Roumanie</i>	92	96	88	89	90	76
<i>Espagne</i>	96	95	91	97	97	95
<i>Royaume-Uni</i>	95	nd	88	94	nd	89

Source : OMS

Les vaccinations à caractère obligatoire connaissent un taux de couverture qui demeure élevé. En 2016, pour la diphtérie, le tétanos et la poliomyélite (DTP), il reste supérieur à l'objectif malgré une légère baisse par rapport à 2013 et situe la France parmi les pays les mieux couverts.

S'agissant des vaccinations recommandées, la situation est nettement plus contrastée. Sur la période 1998-2014, la couverture vaccinale pour le ROR (rougeole-oreillons-rubéole) 1 dose (+8,1 points), *Haemophilus influenzae b* (HiB, +17,9 points) et surtout pour l'hépatite B (passée de 27,5 % à 83,1 %) a nettement progressé¹⁵³.

Pour la rougeole, elle reste très nettement inférieure (79 %) à l'objectif de 95 %, contrairement à la situation qui prévaut dans des pays comparables (95 % en Espagne, 93 % en Allemagne, 89 % au Royaume-Uni).

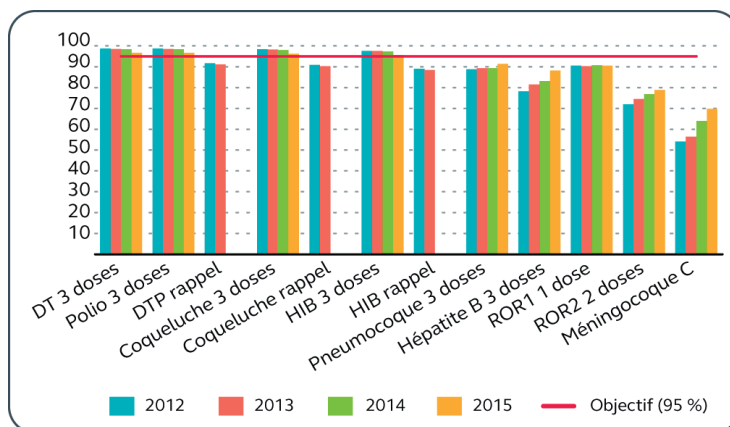
La vaccination contre le méningocoque C est également en progression mais son niveau, qui atteint 70,9 % en 2016 (contre 48 % en 2011, après introduction dans le calendrier vaccinal en 2010), est encore insuffisant et ne permet pas de protéger le nourrisson par l'immunité de groupe.

Ces résultats apparaissent en tout état de cause non dénués de fragilité. Comme le met en évidence le graphique suivant, les taux de couverture vaccinale pour le DTP, la coqueluche et HiB chez les enfants de deux ans ont accusé un recul en 2015, passant respectivement à 96,7 % (contre 98,4 % en 2014), 96,3 % (contre 98 %) et 95,7 % (contre 97,3 %),

¹⁵³ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère de la santé - DREES) / Santé publique France, *L'état de santé de la population en France*, Rapport 2017.

sans qu'il soit possible d'en inférer à ce stade une tendance, des baisses de cette ampleur ayant pu avoir lieu par le passé.

**Graphique n° 1 : couvertures vaccinales à l'âge de 24 mois
 (vaccins obligatoires et recommandés) 2012-2015 (en %)**



Source : Cour des comptes, d'après données communiquées par Santé publique France, issues de DREES, Remontées des services de PMI – Certificat de santé du 24ème mois ; Échantillon généraliste des bénéficiaires CNAMTS

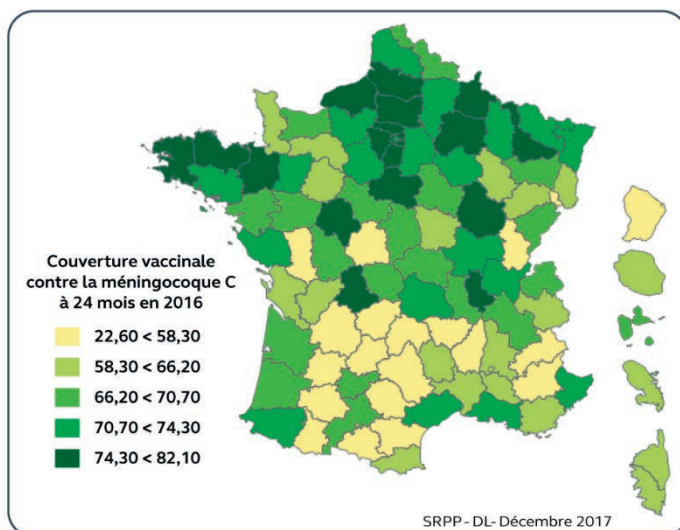
S'agissant des vaccinations spécifiques à certaines catégories de populations, les taux de couverture demeurent insuffisants. Ainsi, la couverture vaccinale contre le papillomavirus humain (HPV) chez les jeunes filles nées entre 1993 et 2001 est en net recul : 24,4 % pour celles nées en 2001 (1 dose à 15 ans) et 19,1 % pour celles nées en 2000 (3 doses à 16 ans) contre respectivement 31,4 % et 28,4 % en 1994, alors même que, à l'exception du Luxembourg, la France se situe en dernière place en Europe pour la vaccination HPV. Il en va de même pour la vaccination contre la grippe saisonnière durant la campagne 2015-2016 pour les personnes de moins de 65 ans (39,1 %) à risque et pour les plus de 65 ans (50,8 %).

Par ailleurs, les niveaux de couverture sont variables d'un territoire à l'autre, variations généralement attribuées à des différences socio-culturelles dans le rapport à la vaccination, sans pour autant que ces disparités n'aient fait l'objet d'analyses précises de leurs déterminants¹⁵⁴. Ainsi, en 2016, pour le ROR 1 dose, la couverture vaccinale varie de 79,1 % dans le Gers à 97,6 % en Charente. Pour la vaccination contre le

¹⁵⁴ Les taux de couverture apparaissent parfois plus importants pour des populations défavorisées. Si les populations à faible revenu peuvent être mal informées sur l'intérêt de la vaccination, la liberté de choix est, quant à elle, plutôt revendiquée par des personnes appartenant à des catégories socio-professionnelles relativement aisées.

méningocoque C, le taux de couverture à 24 mois en France métropolitaine s'échelonne entre 34,6 % dans les Alpes-de-Haute-Provence et 82,1 % dans le Finistère.

Carte n° 1 : couverture vaccinale contre le méningocoque C à 24 mois (2016)



Source : Cour des comptes d'après données Santé publique France.

Au total, en dépit de progrès et du maintien de taux élevés pour les vaccinations obligatoires, certaines couvertures vaccinales demeurent en retrait des objectifs de santé publique.

2 - Des lacunes aux conséquences parfois très graves

Ces lacunes dans la couverture vaccinale peuvent être à l'origine de réémergences épidémiques lorsque le seuil nécessaire pour éliminer, ou à défaut pour contrôler, une maladie à prévention vaccinale chute ou n'est pas atteint. Ainsi, ont été dénombrés 298 cas d'infections invasives à méningocoque C (méningite ou septicémie) chez des sujets âgés de 1 à 24 ans non vaccinés entre 2011 et 2016, ayant conduit à 29 décès. On estime également que plus de 2 000 cas d'hépatite B sont survenus en France entre 2006 et 2016 chez des sujets non vaccinés. Enfin, le taux de couverture vaccinale à deux ans contre la rougeole demeure insuffisant pour éviter le risque de vagues épidémiques périodiques, comme celle connue notamment en 2011 et celle constatée depuis le début 2017 dans certains

pays d'Europe et en France¹⁵⁵. Au total, entre 2008 et 2016, plus de 24 000 cas de rougeole ont été déclarés en France. Parmi eux, 1 500 ont présenté une pneumopathie grave, 34 une complication neurologique et 10 ont provoqué un décès.

Un défaut de vaccination, facteur d'une épidémie mortelle dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)

Entre le 19 décembre 2016 et le 5 janvier 2017, les deux tiers des 102 résidents d'un EHPAD lyonnais ont été touchés par la grippe ; 13 d'entre eux en sont décédés. Un rapport de l'IGAS¹⁵⁶ a établi que cette épidémie était en partie liée à un défaut de vaccination au sein de l'établissement.

Tant de manière préventive qu'en réaction à l'épidémie, des mesures d'hygiène et de sensibilisation des personnels voire de suspension des activités et d'isolement avaient été mises en œuvre au sein de l'établissement, dans le respect des recommandations nationales et de l'équipe mobile d'hygiène. Comme le précise l'IGAS, « seul[s] l'assouplissement des mesures autour du jour de Noël et le défaut de vaccination des professionnels et des résidents peuvent être incriminés pour expliquer la difficile maîtrise de cette épidémie. » La couverture vaccinale des résidents, de 40 % au moment de l'épidémie (6 agents ont été contaminés, participant à la diffusion du virus) s'avérait deux fois moindre que l'année précédente et très largement inférieure à la cible de 90 % des résidents vaccinés annoncée par le groupe auquel appartient l'EHPAD. S'il ne s'agit que d'un cas particulier, il est illustratif des conséquences possibles d'un défaut de vaccination.

B - Une forte hésitation vaccinale

1 - Une confiance qui tend à s'éroder

La confiance vis-à-vis de la vaccination est un élément clef pour atteindre les objectifs de couverture vaccinale. Selon les enquêtes conduites par Santé publique France, cette confiance a chuté entre 2005 et

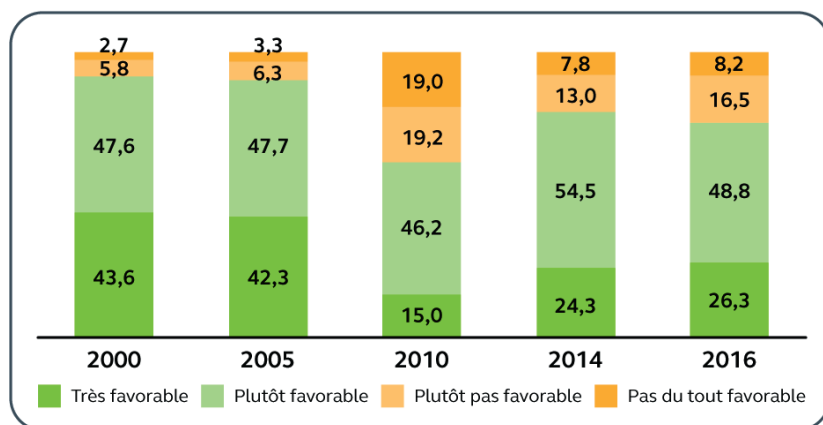
¹⁵⁵ « Du 1^{er} janvier au 31 mars 2017, 134 cas ont été déclarés en France, soit 3 fois plus que le nombre de cas déclarés en 2016 sur la même période (44), en lien surtout avec un foyer épidémique en Lorraine (60 cas déclarés au moment de l'analyse). Deux cas d'encéphalite et 15 pneumopathies graves ont été recensés depuis le début de l'année » (Santé publique France).

¹⁵⁶ IGAS, *L'épidémie de grippe à l'EHPAD Korian Berthelot de Lyon*, janvier 2017.

2010, dans le contexte notamment de la gestion défaillante de la campagne de lutte contre la pandémie grippale H1N1 puis, après avoir semblé progresser entre 2012 et 2014, sans rejoindre néanmoins les niveaux des années 2000, s'est de nouveau érodée depuis lors.

L'adhésion à la vaccination se révèle contrastée selon les vaccins et les territoires.

Graphique n° 2 : évolution de l'adhésion à la vaccination entre 2000 et 2016 (% 18-75 ans)



Source : Baromètres Santé. Santé publique France

Ainsi, entre 2010 et 2014, les opinions défavorables ont progressé pour ce qui concerne la vaccination contre le papillomavirus humain, alors même que de nombreux articles scientifiques ont démontré son efficacité pour éviter la survenue de cancers du col de l'utérus.

Par ailleurs, il existe de fortes disparités territoriales : la couverture vaccinale est corrélée à l'adhésion vaccinale, qui suit un gradient nord-sud¹⁵⁷.

¹⁵⁷ <http://www.santepubliquefrance.fr/Actualites/Semaine-europeenne-de-la-vaccination-23-au-29-avril-2017>

Carte n° 2 : l'adhésion à la vaccination selon les régions



Source : Santé publique France, Avril 2017

De nombreuses études ou enquêtes effectuées entre 2015 et 2016 révèlent à nouveau une récente baisse de confiance à l'égard des vaccins. Au premier semestre 2015, une baisse de 5 % de la primo-vaccination du nourrisson a été enregistrée pour la première fois depuis plusieurs années¹⁵⁸. Par ailleurs, plus d'un tiers des 65-75 ans considère le vaccin antigrippal comme peu ou pas efficace alors même que, malgré une efficacité modérée, il présente un bénéfice-risque favorable¹⁵⁹. Une enquête effectuée par l'Observatoire sociétal du médicament en 2016 a mis

¹⁵⁸ Santé publique France.

<http://invs.santepubliquefrance.fr/Actualites/Actualites/Diminution-de-la-couverture-vaccinale-du-nourrisson-au-premier-semestre-2015>

¹⁵⁹ http://invs.santepubliquefrance.fr/beh/2017/22/pdf/2017_22_2.pdf

en évidence que la confiance dans les vaccins enregistre une baisse progressive depuis 2013, alors que la confiance envers les médicaments en général demeure élevée¹⁶⁰. Les Français font plus confiance à l'homéopathie (73 %, +2 % par rapport à 2015) qu'aux vaccins (69 %, -2 % par rapport à 2015).

Cette hésitation vaccinale¹⁶¹ est loin d'être propre à la France. Une enquête menée auprès de 65 000 personnes dans 67 pays sur la perception des risques vaccinaux a montré que si l'importance des vaccins est globalement reconnue, l'hésitation vaccinale est grandissante et touche désormais l'ensemble des pays¹⁶². Face aux difficultés rencontrées de ce fait pour atteindre les objectifs de couverture vaccinale définis dans son plan d'action mondial pour les vaccins¹⁶³, l'OMS a au demeurant reconnu « la réticence à la vaccination comme un problème mondial à la fois complexe et d'évolution rapide qui nécessite une surveillance continue »¹⁶⁴.

C'est en Europe que se trouvent 7 des 10 pays les moins confiants dans le monde, la France se situant en tête de ces pays¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Enquête IPSOS réalisée en 2016 pour le compte des entreprises du médicament. http://www.ipsos.fr/sites/default/files/doc_associe/ipsos_observatoire_societal_du_medicament.pdf.

¹⁶¹ L'hésitation face à la vaccination est définie par l'OMS comme « le retard dans l'acceptation ou le refus des vaccins malgré la disponibilité de services de vaccination ».

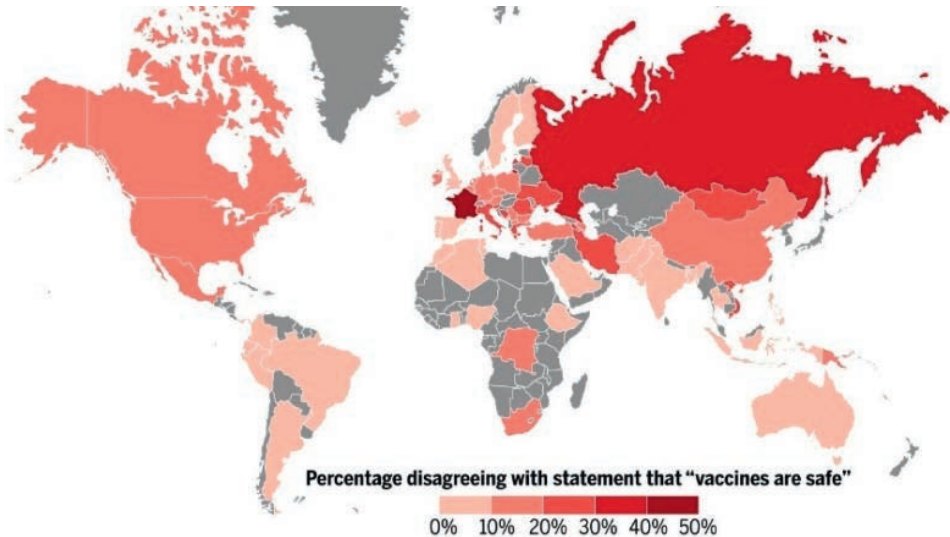
¹⁶² Larson et coll. 2016. EBioMedecine, 12, 295-301, *The State of Vaccine Confidence 2016: Global Insights Through a 67-Country Survey*.

¹⁶³ http://www.who.int/immunization/global_vaccine_action_plan/DoV_GVAP_2012_2020/fr/

¹⁶⁴ http://www.who.int/immunization/programmes_systems/summary_of_sage_vaccin_ehesitancy_2pager_French.pdf?ua=1

¹⁶⁵ 41 % des Français interrogés estiment que les vaccins ne sont pas sûrs, 17 % doutent de leur efficacité et 12 % ne tiennent pas les vaccins infantiles pour importants.

Carte n° 3 : l'hésitation vaccinale dans le monde



Source : Larson et coll. 2016. *EBioMedicine*, 12, 295-301, *The State of Vaccine Confidence 2016: Global Insights Through a 67-Country Survey*.

Cette hésitation vaccinale particulièrement importante s'inscrit dans un contexte français où se sont succédé depuis plus de 20 ans de multiples crises qui ont affaibli la crédibilité des autorités sanitaires : les crises sanitaires (hormone de croissance, sang contaminé, vache folle, Médiator®) et la gestion défailante de campagnes vaccinales (campagne 1994-97 pour la vaccination anti-HBV (virus de l'hépatite B), campagne 2009-10 contre le virus H1N1¹⁶⁶) alimentent une défiance à leur rencontre qui nourrit les controverses liées aux vaccins et à leurs adjuvants.

¹⁶⁶ Dans son rapport public pour 2011, la Cour a analysé les faiblesses du dispositif mis en œuvre en réponse à la pandémie grippale H1N1 en 2009-2010 : « La campagne de lutte contre la grippe A (H1N1) : bilan et enseignements ». La Documentation française, février 2011, disponible sur www.ccomptes.fr

Vaccins et adjuvants aluminiques

Pour être efficace, un vaccin doit activer le système immunitaire en deux temps : il doit stimuler l'immunité innée (une réponse immunitaire non spécifique de l'agent pathogène), qui active à son tour l'immunité adaptative spécifiquement dirigée contre l'agent pathogène. Cette seconde étape permet la production de cellules immunitaires mémoires qui protégeront l'individu lorsqu'il rencontrera l'agent pathogène.

Si les vaccins vivants (dont la virulence a été atténuée) présentent une excellente immunogénicité (ils stimulent efficacement la réponse immunitaire innée comme le ferait l'agent pathogène naturel et par conséquent l'immunité adaptative), ce n'est pas le cas des vaccins inactivés (qui contiennent l'agent pathogène inactivé par la chaleur ou par traitement chimique) ou sub-unitaires (qui contiennent des fragments purifiés de l'agent pathogène). Aussi est-il indispensable d'adjoindre à ces vaccins des substances, appelées adjuvants, qui activent avec force la réponse immunitaire innée.

Les adjuvants permettent en outre de limiter les doses d'antigènes à administrer, de réduire le nombre d'injections nécessaires ou encore de renforcer la réponse immunitaire chez certaines personnes qui présentent une immunité altérée (immunodéprimés, personnes âgées).

Depuis les années 20, des adjuvants à base d'aluminium sont utilisés pour augmenter l'amplitude et la durée de la réponse vaccinale. Si la toxicité cérébrale de l'aluminium à fortes doses est un fait connu depuis longtemps, principalement chez des professionnels exposés¹⁶⁷, les premiers effets indésirables liés à l'aluminium vaccinal ont été rapportés à partir des années 50. En 2001, une équipe française établissait un lien entre l'aluminium présent dans les vaccins et une nouvelle manifestation clinique dénommée myofascite à macrophages (MFM)¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Évaluation des risques sanitaires liés à l'exposition de la population française à l'aluminium. Eaux, aliments, produits de santé. In VS-Afssa-Afssaps, novembre 2003.

¹⁶⁸ Gherardi et coll. 2001. Brain. 124, 1821-1831. Macrophagic myofasciitis lesions assess long-term persistence of vaccine-derived aluminium hydroxyde in muscle. Cette maladie, décrite par la même équipe, est caractérisée par des lésions musculaires associées à une infiltration de macrophages imprégnés d'aluminium, provoquant douleurs musculaires, articulaires, fatigue et troubles cognitifs. Les cas rapportés l'ont été essentiellement en France.

En 2016, l'Académie nationale de pharmacie, précisait que « la quantité d'aluminium apportée par une dose de vaccin est négligeable au regard des apports alimentaires, cosmétiques ou professionnels, que les cas de MFM n'ont été décrits qu'une soixantaine d'années après les débuts de l'utilisation de l'aluminium comme adjuvant, que 95 % des observations mondiales sont décrits par une seule équipe française, et enfin qu'un seul cas de MFM serait survenu depuis 2012 alors qu'environ 12 millions de doses de vaccin contenant un adjuvant aluminique sont administrés chaque année en France »¹⁶⁹.

Cependant, les ressorts de l'hésitation vaccinale se retrouvent en fait dans de nombreux pays européens¹⁷⁰. Ils apparaissent multiples et vont au-delà de la seule défiance à l'encontre des institutions¹⁷¹, des autorités de santé et de l'industrie du médicament.

Joue notamment un calendrier vaccinal¹⁷² de plus en plus complexe et peu lisible, pour les patients comme pour les professionnels : de 4 pages jusqu'en 2002, il est passé à 8 pages en 2003, 12 en 2004, 16 en 2005, 20 en 2007, 32 en 2009, 55 en 2014 pour atteindre 64 pages en 2017.

En particulier, la coexistence en France de vaccinations obligatoires et de vaccinations recommandées¹⁷³, qui ne correspond à aucune réalité épidémiologique, mais résulte d'une évolution de la stratégie vaccinale qui n'a cessé de donner lieu à d'intenses débats récurrents entre experts, trouble la lisibilité de la politique vaccinale et affaiblit l'adhésion : les vaccinations recommandées sont souvent perçues comme moins importantes que les vaccinations obligatoires.

Le calendrier vaccinal n'est ainsi plus ce qu'il a pu être dans le passé, un instrument d'information du grand public, mais est devenu avant tout un outil pour les professionnels de santé, qui, eux-mêmes, cependant n'échappent pas toujours à l'hésitation vaccinale.

¹⁶⁹ « Les adjuvants aluminiques : le point en 2016 », mars 2016, Académie nationale de pharmacie.

¹⁷⁰ Yaquib et coll. 2014. *Social science and medicine*. 112, 1-11. *Attitudes to vaccination: a critical review*.

¹⁷¹ Eurobaromètre

http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb81/eb81_publ_fr.pdf

¹⁷² Le calendrier vaccinal est fixé par le ministre chargé de la santé. Il précise les vaccinations applicables aux personnes résidant en France et émet des recommandations vaccinales générales ainsi que des recommandations particulières à certaines situations.

¹⁷³ Coqueluche, haemophilus influenzae de type b, hépatite B, pneumocoque, méningocoque C, rougeole-oreillons-rubéole, papillomavirus humain.

2 - Des professionnels de santé qui doutent parfois

Si rechercher sur internet et les réseaux sociaux de l'information sur la santé entre de plus en plus dans les usages, de nombreuses études¹⁷⁴ ont montré que le médecin est toujours considéré comme la première source d'information de confiance en matière de vaccination. L'influence de ses recommandations sur les comportements vaccinaux de ses patients est avérée.

Une étude récente sur un panel de médecins généralistes de ville, qui sont les acteurs primordiaux de la politique vaccinale, a cependant mis en évidence l'hésitation qui touche une partie non négligeable du corps médical¹⁷⁵. Ce dernier est très largement favorable à la vaccination en général : 97 % des médecins y sont favorables, avec une augmentation très nette des opinions « très favorables » par rapport à une enquête précédente en 2010 (67 % s'étaient déclarés très favorables et 31 % plutôt favorables). Cependant, cette approbation massive fait place à des opinions plus nuancées selon la nature du vaccin. Ainsi un quart d'entre eux émettent des doutes à l'égard des risques et de l'utilité de certains vaccins. Sur la question des adjuvants, 30 % d'entre eux estiment qu'ils peuvent être à l'origine d'effets secondaires graves et seulement 43 % se disent à l'aise pour expliquer leur rôle à leurs patients. Comme en matière de couverture vaccinale, un gradient nord-sud se retrouve, à l'image de la couverture vaccinale : dans le sud, et le sud-est en particulier, les professionnels de santé expriment davantage de réticences à promouvoir la vaccination. Cette hésitation vaccinale est également fonction des vaccins, les vaccinations contre le méningocoque C, le papillomavirus et l'hépatite B étant les moins proposées.

Les raisons à l'origine de cette hésitation sont multiples. Certaines sont pratiques, comme le manque de temps pour expliquer l'utilité de la vaccination au cours de la consultation, l'absence d'informations fiables et précises sur les vaccins, ou la méconnaissance du statut vaccinal du patient. D'autres en revanche sont plus subjectives, comme les incertitudes sur la sécurité de certains vaccins ou adjuvants.

¹⁷⁴ Enquête IFOP juin 2016 pour le compte de Santé publique France, Étude qualitative sur la vaccination auprès du grand public et des professionnels de santé dans le cadre de la concertation citoyenne sur la vaccination.

¹⁷⁵ Étude réalisée par la DREES, Santé publique France, l'ORS PACA et l'équipe de recherche UMR912 SESSTIM. <http://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er910.pdf>

Ce constat recoupe celui d'autres enquêtes en France¹⁷⁶ et en Europe¹⁷⁷. Des réticences de même ordre se retrouvent de fait au niveau européen chez les professionnels de santé, avec comme raisons principales la crainte d'effets adverses et le manque de temps.

L'hésitation vaccinale qui touche les professionnels de santé se reflète dans leur couverture vaccinale lacunaire. Si une enquête¹⁷⁸ met en évidence un taux global de couverture vaccinale proche de 80 % chez les médecins généralistes en 2012-2013, la couverture vaccinale contre la grippe saisonnière reste insuffisante. Elle a notamment chuté de 40 % en moyenne entre 2008-2009 et 2010-2011, soit à la suite de l'épisode de pandémie A/H1N1¹⁷⁹. Plus récemment, une enquête menée auprès de 3000 professionnels de santé¹⁸⁰ a mis en lumière que seule la moitié (46 %) s'est fait vacciner contre la grippe lors de l'hiver 2016-2017, ce qui peut s'avérer grave dans certains contextes, ainsi que l'épidémie grippale déjà évoquée dans un EHPAD lyonnais durant l'hiver 2016 l'illustre.

Cette situation apparaît d'autant plus singulière que l'article 62 de la loi du 19 décembre 2005 dispose qu'« une personne qui, dans un établissement ou organisme public ou privé de prévention, de soins ou hébergeant des personnes âgées, exerce une activité professionnelle l'exposant à des risques de contamination doit être immunisée contre l'hépatite B, la diphtérie, le tétanos, la poliomyélite et la grippe », obligation dont la loi prévoit qu'elle puisse être suspendue par un texte réglementaire. De fait, un décret du 14 octobre 2006 a procédé à sa suspension pour la grippe. Dans ces conditions, la couverture vaccinale antigrippale des professionnels de santé apparaît limitée et très variable selon les professions : les médecins sont mieux couverts que les infirmières, elles-mêmes davantage vaccinées que les aides-soignantes.

¹⁷⁶ Enquête DIVA,

http://www.sfm.org/data/actualite/actualite_fiche/345/fichier_diva1efcc.pdf

¹⁷⁷ Karafillakis et coll. 2016. *Vaccine*. 34, 5013-5020. *Vaccine hesitancy among healthcare workers in Europe: A qualitative study*.

¹⁷⁸ *Vaccinations : attitudes et pratiques des médecins généralistes*, Études et résultats n° 910, mars 2015.

¹⁷⁹ J-F Gehanno et L. Rollin, "Influenza Vaccination Coverage among Health Professionals before and after the A(H1N1) Influenza Pandemic in France", *Infection Control and Hospital Epidemiology*, Vol 33, n°7, pp757-758, juillet 2012.

¹⁸⁰ Enquête coordonnée par le cabinet conseil FSNB Health & Care sur la base d'un questionnaire en ligne (<http://www.vaccinationgrippeprofessionnelsdesante.fr/>), 28 février 2017.

Cette disposition a été toutefois reprise dans les mêmes termes par la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016, sans que pour autant ait été depuis lors rapporté le décret de suspension pris antérieurement. Le rétablissement de cette obligation apparaît pourtant d'autant plus nécessaire qu'outre le renforcement de la protection des patients et des professionnels qu'elle poursuit, elle revêt un caractère encore accru d'exemplarité dans le contexte nouveau d'extension des obligations vaccinales de la petite enfance (cf. *infra*).

Face à des couvertures vaccinales parfois lacunaires qui font peser un risque de réémergence de certaines pathologies, et malgré le développement d'une hésitation qui touche les citoyens comme les professionnels de santé, les pouvoirs publics ne se sont mobilisés que lentement.

II - Une adhésion à améliorer

Au cours des dernières années, l'action publique a manqué de continuité en matière vaccinale. La remobilisation récente des pouvoirs publics doit s'accompagner d'une stratégie d'ensemble pour renforcer la confiance.

A - Une remobilisation récente des pouvoirs publics

1 - Une succession de plans inaboutis

Le ministère de la santé n'a réagi que tardivement au constat d'une érosion inquiétante de la couverture vaccinale. En 2012 seulement a été lancé un programme national d'amélioration de la politique vaccinale, huit ans après la définition des objectifs en ce domaine par la loi de santé publique d'août 2004. Articulé en 5 axes et 12 actions, ce plan, issu d'une vaste consultation des diverses parties prenantes (administrations, agences sanitaires, société savantes, ordres professionnels, associations d'usagers), visait notamment à simplifier le calendrier vaccinal, à mobiliser les agences régionales de santé, à développer une politique de communication pour inciter à la vaccination, à améliorer le suivi et l'évaluation de la politique vaccinale et à faciliter la recherche en vaccinologie. Il s'est traduit cependant par des progrès limités en matière de pilotage d'ensemble de la

politique vaccinale. En particulier, l'action des agences régionales de santé est demeurée inégale, malgré la mise en place de « correspondants vaccination » dans chacune. La place de la vaccination dans les schémas régionaux de prévention apparaît très hétérogène, tant en termes de place de la vaccination dans la stratégie de santé publique affichée que de détermination de priorités en matière d'amélioration de la couverture vaccinale et de mobilisation des acteurs. Les moyens financiers qu'elles y ont consacrés sont restés modestes (25,8 M€ en 2015, soit 9 % des crédits dévolus sur les fonds d'investissements régionaux aux actions de santé publique). L'engagement des autres départements ministériels concernés, en particulier le ministère de l'éducation nationale, est resté très faible. La communication publique est demeurée pour sa part structurée pour l'essentiel sur la Semaine européenne de la vaccination, déclinaison nationale lancée en 2007 d'une initiative de l'OMS pour sensibiliser aux enjeux de la vaccination.

En tout état de cause, a succédé en janvier 2016 à ce programme, avant même son expiration, un plan d'action ministériel pour la rénovation de la politique vaccinale, décliné à son tour autour de quatre axes : informer, coordonner, sécuriser l'approvisionnement et débattre. À ce dernier titre, a été organisée une concertation citoyenne sur la vaccination, qui a préconisé notamment un élargissement temporaire des obligations de vaccination de l'enfant aux vaccins recommandés.

Les actions engagées ont permis différentes avancées, essentiellement d'élaboration des recommandations vaccinales, avec le transfert du comité technique des vaccinations du Haut conseil de la santé publique à la Haute autorité de santé (HAS)¹⁸¹, de manière notamment à faciliter l'élaboration et la simplification du calendrier vaccinal, et de pharmacovigilance, facteur de transparence, et donc de confiance accrue, sur d'éventuels effets indésirables des vaccins.

¹⁸¹ La loi n° 2017-220 du 23 février 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 confie dorénavant à la HAS la mission de « participer à l'élaboration de la politique de vaccination et émettre des recommandations vaccinales, y compris, dans les situations d'urgence, à la demande du ministre chargé de la santé, en fonction des données épidémiologiques, d'études sur les bénéfices et risques de la vaccination et de l'absence de vaccination aux niveaux individuels et collectifs et d'études médico-économiques ». Une nouvelle commission technique de la vaccination a été créée au sein de la Haute Autorité.

Une amélioration progressive de la pharmacovigilance

Les dispositifs de pharmacovigilance s'organisent en France entre, d'une part, un niveau décentralisé (les 31 centres régionaux de pharmacovigilance, qui recueillent, valident, évaluent et alimentent la banque nationale de pharmacovigilance), et, d'autre part un niveau central (l'agence nationale de sécurité des médicaments -ANSM) à qui incombent l'analyse et l'évaluation de ces informations, qui peut engager des études pharmaco-épidémiologiques et/ou conduire les autorités à prendre les mesures adéquates pour y faire face.

Les dispositifs de pharmacovigilance se sont progressivement améliorés sous l'effet combiné des expériences passées, qui ont révélé des insuffisances notables dans le recueil des données (en particulier dans le cadre de campagnes de vaccination pour lesquelles l'obtention des données permettant d'évaluer la balance bénéfique/risque d'un vaccin a manqué de rigueur ou de réactivité), de la réglementation européenne et sous la pression d'une demande sociétale de plus en plus forte en termes de sécurité et de transparence. Depuis 2005 et conformément aux réglementations européennes en vigueur, tout laboratoire pharmaceutique souhaitant déposer une demande d'autorisation de mise sur le marché pour un vaccin doit joindre au dossier un plan de gestion des risques. Depuis la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, les usagers ont la possibilité de déclarer eux même les effets indésirables ou en se faisant aider par une association de malades. Depuis le 13 mars 2017, les professionnels de santé comme les usagers peuvent signaler tout événement indésirable sur le site signalement-sante.gouv.fr.

Dans le contexte d'une hésitation vaccinale forte et persistante que ces plans successifs n'ont pas réussi à faire reculer, l'extension des obligations vaccinales a fini par apparaître comme l'unique solution pour rétablir à court terme des couvertures vaccinales satisfaisantes.

2 - L'extension récente des obligations vaccinales : une clarification attendue, un préalable nécessaire à une stratégie d'ensemble

À la suite de la requête déposée auprès du ministère en février 2016 par 2 300 personnes demandant la mise à disposition distincte des trois vaccins obligatoires, sans combinaison avec d'autres vaccins simplement recommandés, consécutive à la rupture d'approvisionnement en vaccin trivalent DTP, le Conseil d'État, dans une décision du 8 février 2017, a enjoint à la ministre chargée de la santé de prendre dans un délai de six

mois des mesures pour permettre de rendre disponibles des vaccins correspondant aux seules vaccinations obligatoires, sauf à ce que la loi évolue en élargissant le champ de ces dernières aux vaccinations recommandées.

Cette dernière option a été en définitive retenue dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, en cohérence avec les recommandations émises par le Comité d'orientation de la concertation citoyenne sur la vaccination en 2016. Cette extension de 3 à 11 vaccinations obligatoires¹⁸² pour tous les enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2018, hors contre-indication médicale, a été soutenue par 23 sociétés médicales, l'Académie nationale de pharmacie et l'Académie nationale de médecine¹⁸³. Elle ne représente qu'un coût modeste pour l'assurance maladie (12 M€ pour 2018 selon les estimations¹⁸⁴),

Les vaccins, un coût limité

À l'instar des médicaments présentant un service médical rendu (SMR) majeur ou important, le taux de prise en charge de l'assurance-maladie pour la plupart des vaccins s'élève à 65 %, sauf exceptions¹⁸⁵. Hors vaccination HPV, le reste à charge n'apparaît pas, selon différentes études, constituer un facteur limitant l'accès à la vaccination, d'autant que celle-ci est proposée gratuitement dans les centres de protection maternelle et infantile (PMI) et de vaccination. D'une façon générale, le prix facial des vaccins en France est stable depuis 2012 et serait, selon les industriels, plutôt inférieur à ce qui est constaté dans d'autres pays d'Europe comparables¹⁸⁶.

¹⁸² Coqueluche, diphtérie, tétanos, poliomyélite, haemophilus B, hépatite B, pneumocoque, méningocoque C, rougeole, oreillons, rubéole.

¹⁸³ La Société française de santé publique et le Collège national des généralistes enseignants se sont cependant déclarés hostiles à cette mesure.

¹⁸⁴ Les 11 vaccinations devenues obligatoires représentent au total 10 injections pour les enfants, étalées sur 2 ans. Ces injections sont déjà pratiquées sur 70 % des enfants.

¹⁸⁵ Le Zostavax®, vaccin contre le zona, est par exemple remboursé à hauteur de 30 % en considération de son service médical rendu modéré selon l'avis de la HAS.

¹⁸⁶ Le Comité économique des produits de santé ne connaît les prix pratiqués à l'étranger que lors de l'instruction des nouveaux dossiers.

Les montants remboursés tous régimes confondus par l'assurance-maladie, hors consultations et actes de vaccination¹⁸⁷, s'établissent à 310 M€ en 2016 (338 M€ en 2013), soit environ 1 % de la consommation de médicaments. Selon l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), le chiffre d'affaires lié aux ventes de vaccins en France a baissé de 8 % entre 2012 et 2016, passant de 463,4 M€ à 426,3 M€, ce qui correspond à un recul de 12,4 % du nombre d'unités vendues, qui peut s'expliquer notamment par des modifications du calendrier vaccinal (réduction du nombre d'injections pour certains vaccins). Pour le seul régime général, le nombre d'unités vendues a baissé de près de 10 % entre 2013 et 2016.

Si la France représente une part modeste du marché mondial du vaccin¹⁸⁸, elle constitue, avec d'autres pays européens, l'un des principaux centres de recherche et de production mondiaux.

L'extension de l'obligation vaccinale aux vaccins jusque-là recommandés clarifie le message de santé publique adressé aux parents, de manière à remédier à des comportements d'évitement. Ces derniers sont de fait désormais « tenus personnellement responsables » de l'obligation vaccinale. Selon le Baromètre Santé 2016, en cas en effet d'arrêt de l'obligation vaccinale pour la diphtérie-tétanos-poliomyélite, si plus de la moitié des parents d'enfants de 1 à 15 ans déclarent qu'ils continueraient à faire vacciner leur enfant et près d'un tiers « probablement », près de 13 % d'entre eux indiquent qu'ils ne feraient probablement (9 %) ou certainement pas (4 %), 1 % ne se prononçant pas. La proportion de ceux qui ne feraient certainement pas vacciner leur enfant est plus importante parmi les parents de moins de 30 ans (plus de 8 % contre 4 %).

La loi dispose par ailleurs que soit apportée la justification de l'obligation vaccinale pour l'admission ou le maintien dans toute collectivité d'enfants : garderies, écoles, colonies de vacances, etc., sans pénalisation. L'objectif est en effet de pouvoir mieux apporter aux parents les informations et conseils nécessaires en cas d'insuffisance de la couverture vaccinale de leurs enfants dans un contexte notamment où, en matière scolaire, l'obligation de scolarisation l'emporte traditionnellement sur l'obligation vaccinale en cas de dilemme.

¹⁸⁷ Les consultations avec actes de vaccination ne peuvent être isolées dans les remboursements de l'assurance maladie.

¹⁸⁸ Au niveau mondial, le marché du vaccin est estimé à 42,3 Md€ en 2016 contre 20,3 Md€ en 2012. Son taux de croissance est de 11,5 % par an. Il s'agit d'un marché oligopolistique dans lequel quatre grands industriels se partagent près de 90 % du chiffre d'affaires : Glaxo Smith Kline, Pfizer, Sanofi Pasteur, MSD.

Des évolutions juridiques en Europe

Confrontée à des défaillances importantes de la couverture vaccinale contre certaines pathologies, l'Italie a récemment renforcé son dispositif juridique avec pour objectif de favoriser la vaccination. Un décret-loi a été adopté en conseil des ministres le 19 mai 2017 rendant obligatoire la vaccination infantile contre 12 maladies¹⁸⁹. Les enfants de moins de 6 ans ne peuvent ainsi être admis en accueil collectif de mineurs sans être vaccinés. Si après 6 ans, l'obligation scolaire prime sur l'obligation vaccinale, les parents d'enfants non vaccinés sont en revanche passibles d'une amende de 150 à 500 €. À cette vérification du statut vaccinal à l'entrée en accueil collectif sont susceptibles de s'ajouter des contrôles inopinés dans les établissements scolaires, voire un signalement des parents au tribunal des mineurs. Si la voie de l'obligation n'est pas envisagée en Allemagne, les parents qui refusent de manière systématique de faire vacciner leurs enfants sont passibles depuis 2015 d'une amende pouvant s'élever jusqu'à 2 500 € et, depuis le 1^{er} juin 2017, la loi exige des garderies, crèches et maternelles de signaler au ministère de la santé les parents qui refusent de faire vacciner leurs enfants.

Annoncée au demeurant comme temporaire et non assortie de sanctions ou d'exemptions car il s'agit avant tout de permettre une prise de conscience collective sur l'importance de la vaccination de nature à assurer un haut niveau de couverture¹⁹⁰, l'extension des obligations vaccinales de la petite enfance constitue ainsi une clarification attendue et nécessaire pour améliorer les couvertures vaccinales des jeunes enfants.

Mais elle ne suffira pas à elle seule à restaurer durablement la confiance et l'adhésion qui doivent être recherchées par priorité pour entretenir durablement une dynamique de mobilisation autour d'un outil majeur de santé publique. Pour cela, des mesures complémentaires s'imposent dans le cadre d'une politique d'ensemble.

¹⁸⁹ Coqueluche, diphtérie, tétanos, poliomyélite, haemophilus B, hépatite B, méningocoques B et C, rougeole, oreillons, rubéole et varicelle.

¹⁹⁰ L'exposé des motifs de l'article 34 du PLFSS 2018 précise : « ces obligations pourront être levées lorsque les couvertures vaccinales appropriées seront atteintes et que la levée de l'obligation ne risquera pas d'entraîner une baisse des vaccinations » et « la mesure supprime par ailleurs les sanctions spécifiques au refus de vaccination ».

B - Réunir les conditions d'un renforcement durable de la confiance

1 - Mobiliser les différents professionnels de santé pour en faire des relais de la politique vaccinale

La simplification du parcours vaccinal en ville a depuis longtemps été identifiée comme l'un des leviers de promotion de la vaccination.

Il s'agit en premier lieu de démultiplier les opportunités de vaccination. Le Haut conseil de la santé publique s'est ainsi prononcé en faveur d'un élargissement des compétences de certains professionnels¹⁹¹. Plus récemment, le rapport du Comité d'orientation de la concertation citoyenne sur la vaccination a recommandé plusieurs mesures visant à faciliter le parcours vaccinal, notamment en s'appuyant sur les interventions des sages-femmes, infirmiers et pharmaciens, alors même que les résultats attendus des médecins sur certains objectifs de la politique vaccinale restent très inférieurs aux objectifs.

La rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP) : des résultats très décevants en matière de vaccination

Mise en place par la convention nationale conclue le 26 juillet 2011, la rémunération des médecins libéraux sur objectifs de santé publique avait défini deux indicateurs relatifs à la vaccination contre la grippe saisonnière : la part des patients de 65 et plus vaccinés contre la grippe ; la part des patients de 16 à 64 ans en affection de longue durée (ALD) vaccinés contre la grippe. Pour ces deux indicateurs, l'objectif cible était fixé à 75 % et l'objectif intermédiaire à 62 %. Pour le premier, le taux atteint s'élève à 52,7 % et pour le second à 33,7 % en 2016. Dans les deux cas, les niveaux atteints dans les départements situés au nord d'une ligne Bordeaux-Strasbourg sont meilleurs que ceux des départements du quart sud-est, ce qui corrobore le double constat d'une couverture vaccinale moindre et de réticences plus prononcées vis-à-vis de la vaccination des professionnels de santé dans ces derniers.

¹⁹¹ Avis des 13 mars 2013 et 6 mars 2014 relatif à la politique vaccinale et à l'obligation vaccinale en population générale et à la levée des obstacles financiers à la vaccination.

En moyenne, en 2016, seuls 0,9 % des médecins éligibles (427 sur 47 478) ont atteint l'objectif cible pour le premier indicateur et 0,2 % (91 sur 42 677) pour le second¹⁹². S'il existe des variations territoriales, les taux maximum s'élèvent respectivement à 4,5 % (en Meurthe-et-Moselle : 27 praticiens sur 602) et 1,9 % (dans le Cantal : 2 praticiens sur 107)¹⁹³. Aucun praticien n'a atteint l'objectif cible dans 29 départements pour le premier indicateur et dans 63 départements pour le second.

L'évolution globale de ces indicateurs est négative puisque ces mêmes taux atteignaient respectivement 57,8 % et 35,4 % en 2011.

La ROSP a été complétée par la loi de modernisation de notre système de santé qui a créé le médecin traitant de l'enfant. Dans ce cadre, deux nouveaux indicateurs ont été introduits au 1^{er} janvier 2017 qui fixent des objectifs ambitieux pour rattraper le retard de couverture par le vaccin ROR et par le vaccin contre les infections à méningocoque du groupe C : atteindre 87 % chez les moins de deux ans pour le ROR 2 doses et 90 % chez les moins de 18 mois pour la vaccin anti-méningocoque C. Ces objectifs cibles, « issus d'un compromis entre « l'idéal » fixé par les recommandations et les pratiques observées »¹⁹⁴, doivent permettre d'augmenter de 10 points la couverture vaccinale ROR 2 doses (estimée à 77 %) et de 20 points la couverture vaccinale contre le méningocoque C (estimée à 70 %).

Pour autant, les avancées constatées à cet égard demeurent encore modestes. L'élargissement des compétences en matière de vaccination à des professionnels de santé autres que les médecins a été très progressif et, à l'exception des sages-femmes¹⁹⁵, encore très limité et en retrait par rapport aux dispositifs mis en place dans d'autres pays¹⁹⁶. Peu d'initiatives nouvelles ont été prises depuis 2012 et la portée de celles qui ont été engagées reste à ce stade faible même si un début de dynamique prometteuse semble se dessiner dans le cadre de l'expérimentation toute

¹⁹² Respectivement, 15,7 % et 1,6 % pour l'objectif intermédiaire.

¹⁹³ Respectivement 43,7 % et 4,7 % pour l'objectif intermédiaire.

¹⁹⁴ Communiqué de presse de la CNAMTS du 5 janvier 2017.

¹⁹⁵ Les sages-femmes ont désormais compétence pour vacciner, outre le nouveau-né pour certains vaccins, la mère et son entourage durant la grossesse et jusqu'à 8 semaines après l'accouchement.

¹⁹⁶ Selon une étude de la Fédération internationale pharmaceutique publiée en 2016, les pharmaciens d'officine administrent des vaccins dans près de 30 % des pays (<http://lalettre.ordre.pharmacien.fr/accueil-lettre-73/Publication-de-la-FIP-le-role-du-pharmacien-dans-la-vaccination>).

récente de la vaccination par les pharmaciens¹⁹⁷. Les infirmiers peuvent pour leur part procéder à des rappels, sans prescription médicale, chez les personnes de plus de 65 ans ou en ALD.

Par ailleurs, la facilitation du parcours vaccinal passe par la mise à disposition des professionnels de santé comme des patients d'un outil simple et immédiat de suivi et de partage du statut vaccinal, c'est-à-dire de la situation de chacun au regard des vaccinations nécessaires. En effet, les outils actuellement disponibles ne permettent pas un recueil exhaustif et harmonisé des informations indispensables. Or, la mauvaise connaissance du statut vaccinal est un obstacle majeur à l'optimisation de la couverture vaccinale. Si des solutions informatisées ont été développées, leur mise en place progresse peu et leur déploiement fait l'objet d'atermoiements particulièrement préjudiciables. Leur généralisation sous la forme d'un registre de vaccination unique doit constituer une priorité de court terme.

Enfin, les difficultés d'approvisionnement en vaccins qui conduisent parfois à des ruptures¹⁹⁸ - une dizaine de signalements par an à l'ANSM depuis 2014 - constituent un obstacle pratique à la mise en œuvre du calendrier vaccinal et alimentent l'hésitation. Si l'ANSM en assure le suivi et si le dispositif législatif et réglementaire a été renforcé ces dernières années¹⁹⁹ (obligation d'élaboration de plans de gestion des pénuries, possibilité élargie d'importation, restriction des exportations), les ruptures ou risques de ruptures sont majoritairement liés à des difficultés de

¹⁹⁷ La vaccination antigrippale par les pharmaciens d'officine fait l'objet d'une expérimentation en régions Nouvelle-Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes depuis l'automne 2017. Elle doit permettre aux pharmaciens volontaires, formés et disposant de locaux et d'équipements adaptés de vacciner les personnes adultes âgées de 18 ans et plus, ciblées par les recommandations vaccinales en vigueur à l'exception des femmes enceintes, des personnes qui n'ont jamais été vaccinées contre la grippe et des personnes à risques (immuno-dépressives ou atteintes de pathologies chroniques notamment).

¹⁹⁸ La rupture d'approvisionnement est définie comme l'incapacité pour une officine ou pour une pharmacie à usage intérieur (d'un établissement de santé) de dispenser un médicament à un patient dans un délai de 72 h (article R. 5124-49-1 du code de la santé publique).

¹⁹⁹ Introduit par l'article 151 de la loi n° 2016-41 de modernisation de notre système de santé, l'article L. 5121-31 du code de la santé publique prévoit que : « Les titulaires d'AMM et les entreprises pharmaceutiques exploitant des médicaments élaborent et mettent en œuvre les plans de gestion des pénuries prévus au premier alinéa pour les vaccins mentionnés au b du 6° de l'article L. 5121-1 du code de la santé publique dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de la santé ». Le directeur général de l'ANSM peut aussi autoriser la délivrance de médicaments bénéficiant d'une autorisation d'importation pour pallier une rupture.

production et à des stratégies industrielles sur lesquelles les autorités nationales ont un pouvoir limité. Comme en matière de médicaments, elles appellent de la part des pouvoirs publics des initiatives pour définir un cadre européen harmonisé.

2 - L'éducation nationale, un acteur à impliquer beaucoup plus fortement

L'école a la double mission du suivi de la santé des élèves mais aussi de leur éducation à la santé. Or, la vaccination constitue un thème parmi de multiples priorités dans un parcours d'éducation à la santé dont l'évaluation et le suivi ne sont pas maîtrisés. Quant au suivi de santé des élèves, notamment dans le cadre de la visite médicale obligatoire à six ans²⁰⁰, il est fortement limité par la diminution continue des effectifs des médecins scolaires²⁰¹. L'absence de stratégie cohérente concernant les systèmes d'information utilisés pour suivre le statut vaccinal des élèves représente un autre écueil²⁰², même si le ministère a récemment engagé la rénovation de ces applications.

En 2016, le Comité d'orientation de la concertation citoyenne préconisait de recourir à l'école comme lieu de vaccination, mesure qui a prouvé son efficacité dans de nombreux pays comme la Grande-Bretagne, l'Australie et la Suède²⁰³.

²⁰⁰ Depuis 2015, seuls les médecins scolaires effectuent l'examen de santé obligatoire dès 6 ans. Il était pratiqué auparavant également par les infirmières scolaires, qui ont désormais la charge du bilan de santé à l'entrée en 6^{ème}. Il semble paradoxal que ces dernières ne participent plus à cette visite obligatoire alors que leur effectif progresse.

²⁰¹ Les médecins scolaires étaient 1292 en fonction en 2008 et 1027 en juin 2016 (avec un âge moyen de 54,8 ans, une quarantaine de médecins ont plus de 65 ans et 240 ont entre 60 et 65 ans, ce qui laisse présager d'un nombre très important de départs à la retraite dans les années qui viennent). Rapport de juin 2017 du médiateur de l'éducation nationale.

²⁰² Les données de suivi sont archivées dans deux systèmes informatiques distincts, l'un à la main des médecins (MEDSI), l'autre des infirmières (SAGESSE), non interopérables entre eux ni avec d'autres bases de données nationales. Une rénovation des applications numériques de suivi de l'état de santé de l'élève semble être engagée.

²⁰³ Russell et coll. 2013, *Perspect. Public Health*. 133(6). *Human papillomavirus vaccination in adolescence*.

Le rôle majeur de l'école dans la vaccination au Royaume-Uni

Parmi les 18 pays européens qui ont introduit la vaccination contre le HPV dans leurs calendriers vaccinaux entre 2006 et 2010²⁰⁴, le Royaume-Uni se distingue comme un de ceux dont les résultats ont été les plus prometteurs. Son programme de vaccination associe deux modalités différentes. D'une part, est menée une campagne de vaccination « ordinaire », proposant la vaccination aux jeunes filles de 12 ans à chaque rentrée scolaire. D'autre part, est mené un programme de rattrapage pour les jeunes femmes jusqu'à 18 ans, associant l'école et le service public de la santé.

Le rôle de l'école dans ce programme est déterminant. Il constitue le fondement des bons résultats britanniques au programme ordinaire. Surtout, l'école permet de combattre efficacement les inégalités sociales et territoriales de santé. Ainsi le programme britannique a obtenu une couverture uniforme sur l'ensemble du territoire, quel que soit le niveau de précarité des zones géographiques dont dépendent les écoles.

De même, l'efficacité du programme de rattrapage repose largement sur l'école. Des indices de corrélation existent en effet dans les résultats de ce programme entre précarité et absence de couverture vaccinale. Ceux-ci ne sont cependant pas significatifs jusqu'à 16 ans, soit jusqu'à la fin de l'école obligatoire. Ils sont bien plus importants entre 16 et 18 ans.

Cependant, la campagne de vaccination contre l'hépatite B menée auprès des élèves de sixième en 1994-1995, interrompue par décision gouvernementale face à des rumeurs d'apparition d'effets secondaires et l'évocation d'éventuelles mauvaises conditions de déroulement de la campagne en milieu scolaire, a laissé des traces auprès des personnels de santé de l'éducation nationale. La position en complet retrait du ministère de l'éducation nationale à l'égard des problématiques de la vaccination et de sa responsabilité et de son rôle dans ce domaine n'en n'apparaît pas moins, 20 ans après cet épisode, particulièrement dommageable.

Une stratégie vaccinale renouvelée impose une approche interministérielle forte qui doit avoir pour priorité de redonner à l'école un rôle actif dans l'amélioration des taux de couverture et dans la prévention de l'hésitation vaccinale.

²⁰⁴ Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Norvège, Roumanie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Slovénie et Suède.

3 - Informer et communiquer autrement

La communication et l'information sont des enjeux majeurs de toute politique de vaccination, qui nécessite l'adhésion de personnes bien portantes pour une protection individuelle mais aussi collective vis-à-vis d'une maladie qui n'existe pas encore et qui peut éventuellement survenir. Une information fiable, transparente et disponible sur les vaccins et la vaccination ainsi que des modalités de diffusion en phase avec les nouveaux usages de la population sont indispensables pour renforcer la confiance et consolider l'adhésion vaccinale. Les médias, et en particulier les réseaux sociaux, participent souvent fortement à la diffusion et à l'amplification du phénomène d'hésitation vaccinale, mais constituent également des leviers qu'il est nécessaire de savoir mobiliser en continu dans une « guerre » d'influence, en apportant des informations basées sur les données de la recherche et de la science.

La recherche, indispensable pour comprendre l'hésitation et consolider la politique vaccinale

La recherche a un rôle central dans la reconstruction et le renforcement de la confiance dans les vaccins. Elle contribue en effet à l'amélioration des vaccins, à l'évaluation de leur efficacité, à l'étude des effets secondaires ou encore aux perspectives de développement de nouveaux vaccins et de nouveaux modes d'administration. Menée dans une perspective pluridisciplinaire, elle peut permettre l'identification des facteurs de l'hésitation vaccinale et l'évaluation des stratégies de réponse, à l'instar du rôle que joue la recherche au sein du *Public Health England*.

Les principaux acteurs de la recherche sur les vaccins en France ont souhaité en 2012 construire un consortium pour la recherche sur les vaccins pour coordonner et dynamiser la recherche sur la vaccination dans un cadre pluridisciplinaire²⁰⁵. Cependant, les sciences humaines et sociales n'y figurent que marginalement. Ainsi, la production scientifique française sur l'hésitation, la défiance ou le refus vaccinal reste limitée²⁰⁶ : elle ne représente que 8 % du total des publications sur la vaccination en France en 2016²⁰⁷.

De fait, même si de nombreux travaux scientifiques ont infirmé les liens de causalité entre les vaccins et diverses maladies tour à tour

²⁰⁵ Consortium for Researches on Vaccines, CoReVac, <http://corevac.org/>

²⁰⁶ Parmi les principaux financeurs que sont l'Agence nationale pour la recherche et la direction générale de l'offre de soins, aucune ligne d'appel à projet spécifique n'est identifiée en matière vaccinale.

²⁰⁷ *Web of science*, <https://www.webofknowledge.com>.

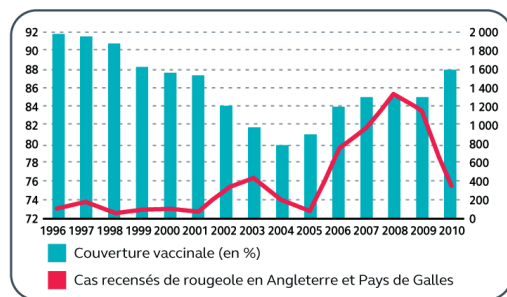
évoquées²⁰⁸, les rumeurs et polémiques, relayées et amplifiées par les médias sociaux et souvent accompagnées d'un discours « complotiste », alimentent les doutes et créent un climat anxieux sur la vaccination.

Le vaccin rougeole-oreillons-rubéole (ROR) et l'autisme : un cas d'école

L'exemple du vaccin ROR, qui a été accusé, à tort, de provoquer l'autisme en Grande-Bretagne est un cas d'école sur le rôle des médias. En février 1998, le Dr Wakefield présentait dans une conférence de presse les résultats de son étude publiée dans *The Lancet*, revue médicale scientifique de grande réputation, selon laquelle le vaccin ROR était à l'origine de la survenue de troubles autistiques chez l'enfant. Les médias ont aussitôt relayé sans aucune analyse critique ces assertions, ce qui a conduit à un vent de panique provoquant très rapidement la chute de la couverture vaccinale en Grande-Bretagne, mais aussi dans de nombreux autres pays.

Il a fallu la démonstration que les résultats de ce travail étaient falsifiés (plusieurs articles dont un publié en 1999 dans *The Lancet* démontraient l'absence de lien de causalité), la rétractation de l'article (2010), la radiation du Dr Wakefield du registre médical (2010), et une intense campagne de promotion de la vaccination par les pouvoirs publics pour que la couverture vaccinale progresse de nouveau en Grande-Bretagne, sans toutefois retrouver en 2016 la couverture vaccinale en vigueur en 1998, la polémique persistant sur les réseaux sociaux.

Graphique n° 3 : le coût d'une peur (the cost of a scare)



Ce graphique, tiré d'un article publié en 2011 dans la revue *Nature*, met en évidence la chute de la couverture vaccinale, passant de 92 % à moins de 80 % entre 1996 et 2004, et la recrudescence des cas de rougeole à compter de 2006 en Angleterre et au Pays-de-Galles²⁰⁹.

²⁰⁸ Cf. Dossier Inserm Grand angle sur les vaccins. N°24. Mars-Avril 2015 ; Chatterjee A et coll. *Expert Rev Vaccines* 2010, 9(5):497-502, *Current controversies in the USA regarding vaccine safety*.

²⁰⁹ Leask J, 2011, *Nature* 473, 443-445, *Target the fence-sitters*.

Malgré l'ambition exprimée à cet égard par les pouvoirs publics depuis 2012, la mise en œuvre d'une stratégie d'information et de communication à hauteur des enjeux de santé publique est restée à ce jour partielle et imparfaite. La communication est restée principalement institutionnelle et articulée autour de la Semaine européenne de la vaccination, pilotée au niveau national par la direction générale de la santé et déclinée de manière hétérogène en régions par les ARS. La mise en place par l'InVs du site internet *vaccination-info-service.fr* a cependant constitué un sensible progrès en termes de mise à disposition d'informations sur la vaccination²¹⁰.

Pour autant, la très grande sensibilité et l'acuité en permanence très forte des débats relatifs à la vaccination dans le cadre de plus en plus prégnant des nouveaux médias et réseaux sociaux, qui sont de plus en plus des caisses de résonance des discours anti-vaccins, exigent un renversement de perspective. De quérable, c'est-à-dire mise à disposition de ceux qui recherchent des données objectivées et scientifiques, l'information doit devenir portable, c'est-à-dire apportant un message favorable à la vaccination sur ces espaces de controverses. Les pouvoirs publics, qui avaient mis en œuvre un tel mode de communication continue et réactive lors de la recrudescence des cas de rougeole observée en 2011, avec des résultats probants, comme au demeurant aux États-Unis où cette forme de présence est systématique et constante, sont restés cependant depuis lors en retrait presque complet.

Pourtant, de nouveaux outils numériques permettent d'analyser la dynamique des échanges qui circulent sur ces plateformes et ainsi d'identifier, d'évaluer et de suivre, à la fois qualitativement et quantitativement, les attitudes et comportements de santé, les paramètres qui les affectent et les zones géographiques impliquées²¹¹.

²¹⁰ Ce site fournit des informations scientifiques sur la vaccination, les vaccins, les schémas vaccinaux, les maladies à prévention vaccinale, les adjuvants et oriente les internautes vers d'autres acteurs de l'État intervenant dans le champ vaccinal (ANSM, HCSP, CNAMTS, ministère en charge de la santé...).

²¹¹ Salathé et coll. 2011. *PLoS computational biology*. 7, 10, 1-7. *Assessing vaccination sentiments with online social media : implications for infectious disease dynamics and control*. Ward et coll. 2015. *Vaccine*. 33, 1063-1070. *Vaccine-criticism on the internet: new insights based on French-speaking websites*. Stahl et coll. 2016. *Médecine et maladies infectieuses*. 46, 117-122. *The impact of the web and social networks on vaccination. New challenges and opportunities offered to fight against vaccine hesitancy*.

L'action de Santé publique France répond pour partie à ces exigences mais reste empreinte d'une forme de timidité²¹². Elle redoute en effet une décrédibilisation de la parole publique si elle se montrait plus active, tant la confiance vis-à-vis des institutions est altérée, dans un contexte où son statut d'établissement public sous tutelle du ministre de la santé risque de fait de contribuer à nourrir chez certains, en dépit des précautions dont elle entoure son expression, par exemple par le recours à une charte de communication distincte de celle du ministère, des doutes sur son indépendance.

Une présence plus forte, plus continue et plus réactive sur les réseaux sociaux exige de fait un fondement scientifique incontestable pour toute prise de position et une garantie de totale indépendance. La Haute autorité de santé, autorité publique indépendante à caractère scientifique, dotée d'une mission d'information des professionnels de santé et du public sur le bon usage des soins et les bonnes pratiques, et qui a désormais reçu la mission d'élaborer les recommandations vaccinales, réunit ces deux exigences. Elle a ainsi vocation à jouer un rôle majeur dans la définition et le portage, et au premier chef sur les nouveaux supports sociaux, des messages de santé publique en matière de vaccination. Elle devrait s'en voir confier explicitement la responsabilité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La vaccination a permis de réduire significativement en France l'incidence de nombreuses pathologies infectieuses, conduisant à l'éradication de certaines maladies épidémiques telles que la diphtérie. Pour autant, les couvertures vaccinales demeurent fragiles dans certains champs et des disparités fortes persistent selon les vaccins, les territoires et les groupes ciblés. Ces disparités peuvent être à l'origine de réémergences épidémiques lorsque le seuil nécessaire pour éliminer, ou à défaut pour contrôler, une maladie à prévention vaccinale chute ou n'est simplement pas atteint, comme c'est le cas avec la rougeole depuis le début de l'année 2017.

Malgré les succès majeurs et indiscutables de la vaccination, les oppositions vaccinales ont de fait fortement progressé ces dernières

²¹² Au-delà de campagnes de notoriété du site *vaccination-info-services.fr*, Santé publique France a recours aux outils tels que Facebook, Twitter, etc. pour diffuser des messages pro-vaccinaux et dispose d'outils de veille et de surveillance des sites internet, des forums de discussion et des réseaux sociaux pour détecter les rumeurs, les polémiques et identifier les émetteurs.

années, singulièrement en France. Phénomène complexe, qui affecte également les professionnels de santé, l'hésitation vaccinale est aujourd'hui plus marquée dans notre pays qu'ailleurs et représente une cause essentielle de la fragilisation de la couverture vaccinale.

Dans ce contexte, la mobilisation des pouvoirs publics a manqué de réactivité et de force. Les plans successifs visant à relancer la politique vaccinale n'ont débouché que sur des mesures partielles, mal coordonnées, insuffisantes en tout état de cause pour renforcer suffisamment l'adhésion vaccinale. Ils ont laissé subsister en particulier un calendrier vaccinal d'une complexité sans cesse croissante, juxtaposant vaccinations obligatoires et vaccinations recommandées, de moins en moins lisible pour la population comme pour les professionnels de santé, dont une proportion importante manifeste désormais des doutes sur l'utilité de certains vaccins. Sa mise en œuvre est compliquée par l'absence d'un outil informatisé de suivi du statut vaccinal, partagé entre les patients et les professionnels de santé.

Face à cette situation, le Gouvernement a décidé l'extension au 1^{er} janvier 2018 des obligations vaccinales de l'enfance. Cette clarification était devenue nécessaire mais elle doit impérativement s'inscrire dans une stratégie d'ensemble plus large pour conforter durablement la confiance. Elle impose au premier chef de s'appuyer sur l'ensemble des professionnels de santé, d'impliquer activement l'école, comme d'autres pays ont su le faire avec succès, de déployer de nouveaux modes de communication en cohérence avec la place majeure des nouveaux media sociaux, de manière à y porter une parole publique continue, réactive et dont l'indépendance comme la légitimité scientifique ne puissent être mises en doute.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes à l'État :

- 1. généraliser le carnet de vaccination électronique ;*
 - 2. ouvrir plus largement aux professionnels de santé autres que les professions médicales (infirmiers, pharmaciens) la possibilité de réaliser des vaccinations ;*
 - 3. revenir sur la suspension de l'obligation de vaccination contre la grippe des professionnels de santé ;*
 - 4. impliquer activement la médecine scolaire dans la vaccination et, le cas échéant, permettre des vaccinations de rattrapage par des professionnels de santé extérieurs à l'école ;*
 - 5. ajouter aux missions de la Haute Autorité de santé le soin d'assurer la présence réactive sur les réseaux sociaux d'une information indépendante et scientifique sur la vaccination.*
-

Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....	238
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	240
Réponse du directeur général de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).....	240
Réponse de la présidente de la Haute Autorité de santé	241
Réponse de la directrice générale du groupe Korian	242

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'éducation nationale

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

La politique vaccinale est un enjeu majeur dont je me suis pleinement emparée dès mon arrivée aux responsabilités.

Se vacciner, c'est se protéger contre des maladies infectieuses transmissibles et graves mais c'est aussi un acte solidaire et citoyen. Se protéger, c'est aussi protéger les autres. Une politique vaccinale efficace doit toucher le plus grand nombre pour protéger la collectivité avec un bénéfice que nul ne peut remettre en question.

S'agissant de l'extension des obligations vaccinales, il convient de rappeler que cette réforme que je porte a été motivée par la situation actuelle de notre pays au regard de la vaccination. En effet, si en France les couvertures vaccinales sont très satisfaisantes s'agissant de la vaccination DTP, pour des maladies telles que les infections invasives à méningocoque ou encore la rougeole, les couvertures vaccinales sont en revanche insuffisantes pour parvenir à l'élimination de ces pathologies, responsables chaque année d'un certain nombre de décès et de séquelles invalidantes. L'insuffisance de couverture vaccinale est à l'origine d'épidémies et/ou de décès/handicap évitables.

Comme votre rapport le souligne, cette mesure a été recommandée par la concertation citoyenne qui s'est déroulée en 2016. La décision du conseil d'État citée dans le rapport est quant à elle intervenue postérieurement.

Vous soulignez à juste titre le point faible de la politique vaccinale, à savoir la communication. Mais je tiens à préciser qu'avec le projet d'extension des obligations vaccinales porté par le PLFSS 2018, un renforcement de la communication est engagé dans le sens d'une plus grande pédagogie et d'une transparence. En effet, la mise en œuvre de l'extension de l'obligation vaccinale s'accompagne d'un dispositif de communication sur la durée. Cette communication est indispensable pour sensibiliser les familles aux bénéfices de l'obligation vaccinale et aux enjeux de santé publique majeurs qui y sont attachés, et pour inciter les professionnels de santé à expliquer à leurs patients à quel point la vaccination est indispensable pour protéger les enfants, à court terme et à long terme.

Le dispositif de communication mis en place s'articule sur :

- Une communication ministérielle pour accompagner l'extension des obligations vaccinales

- *La communication de Santé publique France dont la mise à disposition de toutes les informations sur la vaccination sur le site www.vaccination-info-service.fr.*

Chaque année, la presse sera invitée sur le sujet de la vaccination et toutes les parties prenantes de la vaccination seront régulièrement réunies pour échanger sur la politique vaccinale.

Enfin, dans le cadre des débats parlementaires sur le PLFSS 2018, le Gouvernement s'est engagé à rendre public chaque année à partir du dernier trimestre 2019, un rapport sur l'impact de la réforme qui portera à la fois sur la couverture vaccinale des vaccins rendus obligatoires et sur le retour de la confiance des Français dans la vaccination. Cette évaluation portera également sur le suivi des effets indésirables des vaccins.

Par ailleurs, je tiens à préciser que la succession de plans que vous soulignez n'a pas nui à la cohérence de la politique de santé publique et aux enjeux majeurs qu'elle recouvre. Au-delà de la réforme de l'extension des obligations vaccinales et des améliorations impératives à mener en termes de communication sur la politique vaccinale pour lesquelles je suis pleinement engagée, il existe parallèlement des projets ambitieux comme le déploiement d'un carnet de vaccination électronique (CVE) à l'échelle nationale qui a fait l'objet d'une préconisation du comité d'orientation de la concertation citoyenne sur la vaccination.

Je souhaite préciser que ce projet de CVE est ambitieux mais aussi complexe, ce qui explique qu'il ne soit pas encore abouti au niveau national. En effet, le CVE pose la question d'interopérabilité avec de nombreux systèmes d'information existants et implique de nombreux acteurs institutionnels et privés. Ce projet est porté par mes services et les travaux sont bien engagés. Ainsi, les référentiels ASIP nécessaires à son déploiement ont été actualisés (CVA) et un premier référentiel en lien avec le système d'aide à la décision est en cours de consultation publique. Je souhaite que ce projet s'accélère en 2018.

Enfin, s'agissant des professionnels de santé et de votre recommandation visant à rétablir l'obligation vaccinale (grippe) de ces derniers, je souhaite souligner que je tiens à ce stade à privilégier la conviction et faire appel à la déontologie de ces professionnels en vue d'une conduite exemplaire plutôt qu'à la contrainte.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Votre rapport dresse un tableau exhaustif de la couverture vaccinale et du manque d'adhésion à cette politique. Il sera intéressant de réévaluer ce constat lorsque l'extension de l'obligation vaccinale, mise en place lors de la loi de financement de sécurité sociale 2018, aura atteint son régime de croisière.

L'ouverture à d'autres professionnels de santé de la possibilité de réaliser des vaccinations est en cours d'expérimentation dans deux régions. Il est indispensable qu'un bilan soit réalisé avant d'étudier son extension.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE DE L'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)

La politique vaccinale est plus que jamais au cœur des préoccupations des acteurs de la protection sociale. A la suite d'une large concertation, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a étendu l'obligation vaccinale de 3 à 11 vaccins protégeant notamment contre la coqueluche, la rougeole, les oreillons et la rubéole. La Stratégie nationale de santé qui est en cours d'adoption fait de la prévention une priorité de santé, et fixe l'objectif de renforcer la couverture vaccinale de la population afin non seulement de permettre à chacun de se protéger des maladies infectieuses graves, et d'autre part de protéger son entourage.

Ainsi que la Cour le souligne dans son rapport, on constate en France une « hésitation vaccinale » et un manque de confiance vis-à-vis de la vaccination. C'est la raison pour laquelle l'ensemble des pouvoirs publics et parmi eux l'Assurance maladie sont mobilisés pour renforcer la couverture vaccinale de la population, qui constitue un enjeu important de santé publique, car la vaccination qui est aujourd'hui le seul outil de prévention efficace pour lutter contre de nombreuses maladies infectieuses

La Caisse nationale d'Assurance maladie partage avec la Cour le sentiment qu'il est essentiel de réunir les conditions d'un renforcement durable de la confiance, en s'appuyant en premier lieu sur les professionnels de santé. Les recommandations de la Cour constituent d'ores et déjà des axes bien identifiés de travail pour l'Assurance maladie.

La généralisation du dossier médical partagé, qui doit avoir lieu dans les prochains mois, et qui va constituer un « carnet de santé électronique » devrait permettre aux professionnels de santé de disposer d'une information fiable permettant un suivi et un partage simplifié du statut vaccinal.

Une expérimentation sur la vaccination grippale par les pharmaciens est en cours dans quelques départements. Elle pourrait, en cas d'évaluation positive, conduire à ouvrir plus largement les compétences en matière de vaccination à d'autres professionnels de santé. Enfin, les campagnes de communication menées par l'Assurance maladie contribuent à une information indépendante et réactive sur la vaccination. Ainsi la campagne de vaccination contre la grippe se décline sur différents supports, certains assez classiques (affiches, flyers) d'autres plus modernes (fil twitter, page facebook de l'Assurance maladie). Cette campagne est également orientée vers les professionnels de santé concernés (médecins, pharmaciens, infirmiers).

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ

Le rapport La politique vaccinale : un enjeu de santé publique, une confiance à conforter, appelle peu de commentaires de la part de la Haute Autorité de santé.

Seul l'enjeu de la présence de l'institution sur les réseaux sociaux interroge sur les attentes exprimées par la Cour. Sur ce point, le rapport énonce :

- *« afin de renforcer la confiance de l'opinion publique dans les vaccins le portage, et au premier chef sur les nouveaux supports sociaux, des messages de santé publique en matière de vaccination. Elle devrait s'en voir confier explicitement la responsabilité ;*
- *et la recommandation qui en découle : « 5. ajouter aux missions de la Haute Autorité de santé le soin d'assurer la présence réactive sur les réseaux sociaux d'une information indépendante et scientifique sur la vaccination (État). »*

La HAS tient sur cette question à faire valoir sa présence institutionnelle sur les réseaux sociaux (Twitter, Youtube, Facebook, LinkedIn...) par lesquels elle informe et publie des appels à candidatures pour ses groupes de travail.

À l'appui de l'approche de la Cour sur la contribution au rétablissement de la confiance envers la politique vaccinale, la fonction d'expertise constitue le cœur de métier de l'institution. Conjugué à sa nature d'autorité publique indépendante, il paraît légitime de positionner la HAS parmi les acteurs publics contribuant à renforcer la confiance de l'opinion publique envers les vaccins.

Pour autant, la HAS souhaite faire entendre deux réflexions :

- d'une part, l'institution ne saurait, à elle seule, incarner l'expertise et rétablir la confiance: dans le débat public, toute expertise demeure sujet à discussion ;
- d'autre part, l'institution rappelle à la Cour la tendance du législateur à l'ajout régulier de nouvelles missions. À cet égard, satisfaire les nouvelles attentes - telle qu'une meilleure identification de la HAS ou une reconnaissance de son expertise via les réseaux sociaux-, s'entend. Toutefois, l'impact, tant sur la cohérence des missions de l'institution que sur ses moyens économiques alloués se doit d'être pris en compte.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DU GROUPE KORIAN

J'ai pris connaissance du contenu du rapport public annuel 2018 relatif à la politique vaccinale et de l'encart concernant l'épidémie de grippe survenue en décembre 2016 dans l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes Berthelot.

Les résidents et les familles concernés ainsi que les soignants ayant très douloureusement vécu cette crise, il y a moins d'un an, je regrette que le cas particulier de cet établissement soit à nouveau mis en exergue et souhaite vivement que cet encart puisse être retiré.

Si la Cour décidait de le maintenir, il conviendrait à tout le moins de modifier le titre et certaines mentions pour faire ressortir le fait que l'insuffisance de couverture vaccinale relevée est directement liée au caractère précoce de l'épidémie, par ailleurs particulièrement virulente. Conformément aux préconisations du Ministère de la Santé, la période de vaccination en établissement court en effet jusqu'à fin janvier.

4

Les compteurs communicants Linky : tirer pour les consommateurs tous les bénéfices d'un investissement coûteux

PRÉSENTATION

La consommation électrique des particuliers et des professionnels alimentés en basse tension avec une puissance inférieure à 36 kVA est mesurée par 39 millions de compteurs électriques²¹³, dont la relève semestrielle nécessite une intervention humaine et en conséquence la présence de l'utilisateur, dès lors que le relevé nécessite d'accéder au logement ou au local.

L'absence d'automatisation de ces opérations peut conduire à des erreurs de facturation qui constituent une part prépondérante des réclamations des usagers. De plus, le manque d'informations disponibles ne permet pas à l'utilisateur de connaître sa consommation détaillée.

Le dispositif de comptage de l'électricité demande donc d'être modernisé pour s'affranchir de ces limites : c'est l'objet du programme Linky, mis en œuvre par Enedis (ex-ERDF, filiale à 100 % d'EDF) qui gère 95 % du parc de compteurs basse tension, et des programmes de compteurs communicants des autres distributeurs. Cette modernisation nécessite le remplacement de l'ensemble des compteurs électriques et représente un investissement total de près de 5,7 Md€ en euros courants.

Le contrôle de la Cour a porté essentiellement sur le programme Linky. Il a consisté à examiner les objectifs du nouveau système et à analyser les modalités de remplacement des compteurs électriques (I), à contrôler le coût et le financement des opérations (II) et enfin à évaluer le risque que les objectifs, tels qu'ils ont été fixés, ne soient pas atteints (III).

²¹³ Compteurs électromécaniques jusqu'en 1994 et compteurs électroniques après 1996.

I - Une modernisation utile des compteurs électriques

A - Les objectifs des nouveaux compteurs

1 - Les limites des compteurs actuels

Au-delà des erreurs de facturation, les compteurs actuels présentent plusieurs limites.

Le nombre de plages horaires pour le comptage de l'électricité consommée – c'est-à-dire le nombre d'index²¹⁴ possibles – est limité (au maximum deux pour les compteurs électromécaniques – heures pleines et heures creuses – et au maximum six pour les compteurs électroniques) et les contraintes régissant leur utilisation n'autorisent aucune souplesse : ainsi, les plages horaires sont identiques pour tous les fournisseurs d'électricité. Cette situation limite la concurrence puisqu'elle ne permet pas à un fournisseur de mettre en place des offres avec des plages horaires le différenciant des autres fournisseurs.

Par ailleurs, la connaissance par l'utilisateur de sa consommation réelle sur des périodes d'une durée inférieure au semestre est fastidieuse, voire quasiment impossible dès lors qu'il cherche à l'avoir de façon infra-journalière. Cette connaissance lui est pourtant indispensable pour réaliser le bilan énergétique de son habitation ou comparer les offres des fournisseurs.

Enfin, sans connaître la consommation à un pas de temps suffisamment fin, il est aussi impossible de comparer, pour une zone donnée, l'électricité consommée avec l'électricité fournie afin de détecter les pertes, qu'elles aient pour origine des problèmes sur les lignes basse tension ou des vols commis notamment au moyen de branchements pirates.

²¹⁴ Un index totalise la consommation du compteur sur une plage horaire donnée depuis son installation.

2 - Les bénéfices attendus de la modernisation

La modernisation du dispositif de comptage répond à des objectifs qui diffèrent en fonction des acteurs du système électrique (usagers, distributeurs, fournisseurs, producteurs, collectivités territoriales).

Pour les usagers, il s'agit avant tout de réduire le nombre d'erreurs de facturation et de bénéficier d'un meilleur service, sans nécessité d'être présent notamment pour les opérations de relevé de consommation, et d'accéder à des données de consommation plus détaillées et plus fréquentes, leur connaissance constituant en règle générale un prérequis pour toute action de maîtrise de la demande d'énergie (MDE). Il s'agit aussi de bénéficier des offres adaptées à leur situation personnelle, telles celles étendant à d'autres plages horaires l'actuel système d'heures pleines/heures creuses adapté aux chauffe-eau électriques.

S'agissant des gestionnaires du réseau de distribution, et plus particulièrement du principal, Enedis, la modernisation du dispositif doit permettre de réduire les pertes non techniques, constituées en particulier de l'électricité consommée après le départ de l'occupant d'un logement et avant l'arrivée de l'occupant suivant et de maîtriser les coûts notamment par l'automatisation de certaines fonctions (relève des index, modification de la puissance souscrite, opérations suite aux changements d'occupant, etc.).

Les gestionnaires du réseau : Enedis et les entreprises locales de distribution (ELD)

La distribution d'électricité, c'est-à-dire l'acheminement de celle-ci des 2200 postes de transformation haute tension jusqu'aux consommateurs alimentés en basse tension et le comptage de l'électricité consommée, est assurée par les distributeurs.

Le plus important d'entre eux, Enedis, ex-ERDF, filiale d'EDF à 100 %, couvre 95 % du territoire métropolitain continental. Sur le reste du territoire, la distribution est assurée par les entreprises locales de distribution (ELD). Leur nombre est élevé (160) et leur importance est très variable : cinq d'entre elles représentent un nombre de consommateurs supérieur ou proche de 100 000 et, à l'inverse, d'autres ne couvrent que quelques communes rurales.

Les réseaux publics de distribution restent néanmoins la propriété des communes, qui confient, le cas échéant en déléguant leur compétence à des syndicats intercommunaux ou départementaux, la gestion de ces réseaux aux distributeurs.

Elle doit aussi permettre aux gestionnaires de mieux connaître le réseau pour traiter plus rapidement, par l'identification immédiate des usagers isolés du réseau suite à un incident, les pannes et les congestions, pour détecter les fraudes ainsi que pour disposer des bilans des consommations par zone géographique.

Du point de vue des fournisseurs, il s'agit d'améliorer le fonctionnement du marché et son ouverture à la concurrence par le développement de nouvelles offres différenciées et de services adaptés aux attentes et besoins des clients et de proposer des dispositifs de pointe mobile et d'effacement²¹⁵ pour permettre, en commandant à distance l'arrêt de certains appareils, de réduire la demande lorsque cela est nécessaire.

S'agissant des producteurs, l'objectif est de mieux dimensionner les moyens de production par une meilleure connaissance de la consommation et la maîtrise de la demande de pointe.

Enfin, pour les collectivités territoriales, autorités concédantes qui financent une partie des investissements du réseau basse tension, il est de mieux connaître les usages et besoins du territoire pour optimiser leurs investissements et, par l'analyse à une bonne « maille » de la consommation électrique d'ensembles de logements, pour proposer des actions de MDE à une échelle pertinente.

Les programmes de compteurs communicants dans quelques autres pays de l'Union européenne

Parmi les 23 pays de l'Union européenne ayant pris une décision sur le déploiement des compteurs communicants, huit ont prévu de ne pas les déployer ou de ne le faire que pour certains consommateurs : l'Allemagne, la Lettonie, la Slovaquie, la Belgique, la Lituanie, le Portugal, la République tchèque et la Slovaquie.

²¹⁵ L'effacement permet pour une zone géographique la mise hors tension à distance d'équipements électriques, avec l'accord des usagers concernés, afin de limiter la consommation lorsque celle-ci est trop élevée. La mise en place de mécanismes d'effacement permet d'éviter de construire des capacités de production qui ne seraient utilisées que quelques heures par an, aux périodes de pointe.

L'Italie, avec la Suède, est un précurseur des compteurs communicants, puisque leur déploiement, débuté en 2003, a été achevé en 2011. L'objectif principal du dispositif italien est la réduction des fraudes. Les technologies mises en œuvre sont les mêmes que celles d'Enedis, à la différence près que la liaison entre les concentrateurs et le système central se fait par réseau téléphonique fixe. L'équilibre économique du projet, qui représente un investissement de 2,1 Md€, est particulièrement bon puisque Enel, le principal opérateur, l'avait rentabilisé dès 2011.

En Allemagne, l'étude technico-économique en 2013 a conclu que le scénario visant un objectif de 80 % de compteurs en 2020 n'était pas équilibré économiquement pour l'ensemble des consommateurs. Ainsi, l'Allemagne a décidé de ne déployer des compteurs communicants que chez les consommateurs pour lesquels cela se justifie particulièrement (30 % des consommateurs) : dans les nouveaux bâtiments ou les bâtiments rénovés, pour les usagers consommant plus de 6 000 kWh par an et les consommateurs qui sont aussi producteurs avec les énergies renouvelables. Il faut cependant noter que la situation est différente de celle de la France car la distribution est gérée par 900 opérateurs, rendant difficilement envisageable une mutualisation.

B - Un nouveau cadre législatif et réglementaire

Si le système de compteurs communicants est prévu par une directive européenne, qui ne l'impose que dans certaines situations²¹⁶, il répond d'abord à une disposition de la loi du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique qui prévoit que « les gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité mettent en œuvre des dispositifs permettant aux fournisseurs de proposer à leurs clients des prix différents suivant les périodes de l'année ou de la journée et incitant les utilisateurs des réseaux à limiter leur consommation pendant les périodes où la consommation de l'ensemble des consommateurs est la plus élevée ». Les objectifs et les grandes fonctionnalités du dispositif de comptage ont été complétés en 2009, par la loi de mise en œuvre du

²¹⁶ La directive européenne n° 2009/72 relative aux règles communes pour le marché intérieur de l'électricité a prescrit, si les systèmes de comptage intelligent n'ont pas fait l'objet d'une analyse coûts-avantages défavorable, le déploiement de tels compteurs pour 80 % des usagers d'ici 2020.

Grenelle de l'environnement²¹⁷, et en 2015, par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte²¹⁸.

Les principales dispositions réglementaires prises en 2010²¹⁹ ont autorisé une expérimentation, prévu le financement du dispositif et défini le calendrier de son déploiement. Ainsi, pour Enedis et les entreprises locales de distribution (ELD) de plus de 100 000 clients, 95 % des compteurs devaient être communicants au 31 décembre 2016 et au 31 décembre 2020 pour les autres distributeurs. Ce calendrier a été décalé en 2015 : 80 % des compteurs, tous distributeurs confondus, devront être communicants le 31 décembre 2020, avec pour « perspective d'atteindre un objectif de 100 % » le 31 décembre 2024.

La mise en œuvre des compteurs communicants s'effectue sous le contrôle de la Commission de régulation de l'énergie (CRE²²⁰).

C - Une mise en œuvre sur quinze ans

1 - Une phase d'expérimentation pour définir les caractéristiques des compteurs

Une expérimentation portant sur 270 000 compteurs installés sur deux régions²²¹ en 2010 et 2011 a permis de finaliser les caractéristiques techniques des compteurs et l'organisation de leur pose, déterminées par un arrêté pris en 2012. Celui-ci a défini essentiellement les données devant être enregistrées, les modalités de paramétrage des calendriers tarifaires, les actions de gestion des compteurs opérées à distance, les modalités de traitement à distance des relais permettant de démarrer ou d'arrêter des appareils électriques et les fonctions de suivi de la qualité de l'électricité fournie.

²¹⁷ L'article 18 de la loi du 3 août 2009 introduit la notion de compteur intelligent.

²¹⁸ L'article 28 de la loi du 17 août 2015 prévoit notamment la mise à disposition d'un afficheur déporté pour certains usagers (cf. ci-après).

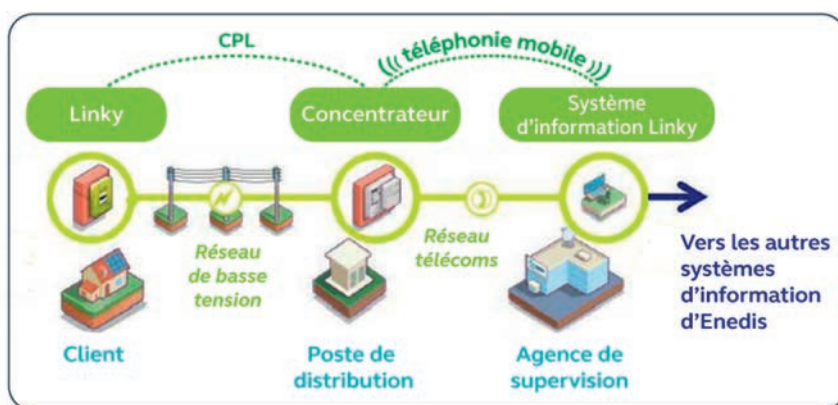
²¹⁹ Décret du 31 août 2010 relatif aux dispositifs de comptage sur les réseaux publics d'électricité.

²²⁰ La Commission de régulation de l'énergie est l'autorité indépendante chargée du bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel. Elle détermine notamment les méthodes utilisées pour la fixation des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité (TURPE).

²²¹ Une zone urbaine au nord de Lyon et une zone rurale en Indre-et-Loire.

Le système de compteurs communicants Linky est constitué des compteurs électriques eux-mêmes, des concentrateurs, situés au niveau de chaque transformateur haute tension / basse tension (230 ou 380 V), et du système d'information central. Les concentrateurs communiquent en aval avec les compteurs²²² reliés au transformateur par les câbles électriques en utilisant la technologie du « courant porteur en ligne » (CPL) et en amont avec le système central par les réseaux de téléphonie mobile.

Schéma n° 3 : architecture de Linky



Source : Enedis

La technologie du CPL

La liaison entre un concentrateur et les compteurs reliés à celui-ci est effectuée par la technologie des courants porteurs en ligne (CPL). Contrairement aux compteurs communicants pour le gaz et l'eau, les compteurs Linky sont reliés aux transformateurs par les câbles électriques les alimentant, qui sont aussi utilisés comme réseau de communication pour transmettre les informations. La technologie du CPL consiste à superposer au courant électrique alternatif à 50Hz un signal à plus haute fréquence et de faible énergie afin de propager les signaux d'information dans les câbles électriques. Chaque compteur et concentrateur comporte un modem CPL qui code les données en un signal électrique, les superpose au courant électrique à 50 Hertz et ensuite les décode.

²²² Un concentrateur est relié en moyenne à 50 compteurs, avec un maximum, en zone urbaine, de plus de 1000 compteurs.

Les compteurs communicants relayant les informations transmises par les autres compteurs communicants, il faut que le taux de compteurs communicants reliés à un transformateur soit suffisant (70 % au minimum), contrairement à la technologie mise en œuvre en Allemagne qui ne présente pas cette contrainte.

Les fonctionnalités nouvelles demandées aux compteurs ont rendu nécessaire leur remplacement²²³ et le choix a été fait de ne pas attendre l'obsolescence des compteurs actuels pour déployer les compteurs Linky.

2 - Un déploiement massif jusqu'en 2021

À la suite de la phase d'expérimentation, les constructeurs ont été choisis par Enedis après mise en concurrence, en procédant par vagues : une première portant sur 3 millions de compteurs (fourniture mi 2015 à fin 2016), une deuxième sur 13,8 millions pour une fourniture en 2017 et 2018, une dernière pour 12 millions. La stratégie d'Enedis est de retenir plusieurs constructeurs (cinq pour les deux premières vagues) afin de limiter le risque industriel. Cette façon de procéder représente néanmoins un coût : pour la deuxième vague, retenir un constructeur de moins, ce qui représentait un risque considéré y compris par Enedis comme acceptable, aurait permis d'économiser 6,6 % du coût d'achat des compteurs de la vague, soit 20 M€.

Photo n° 1 : le compteur Linky



Source : Enedis / Jean-Claude Thuillier, Gwenaël Quantin

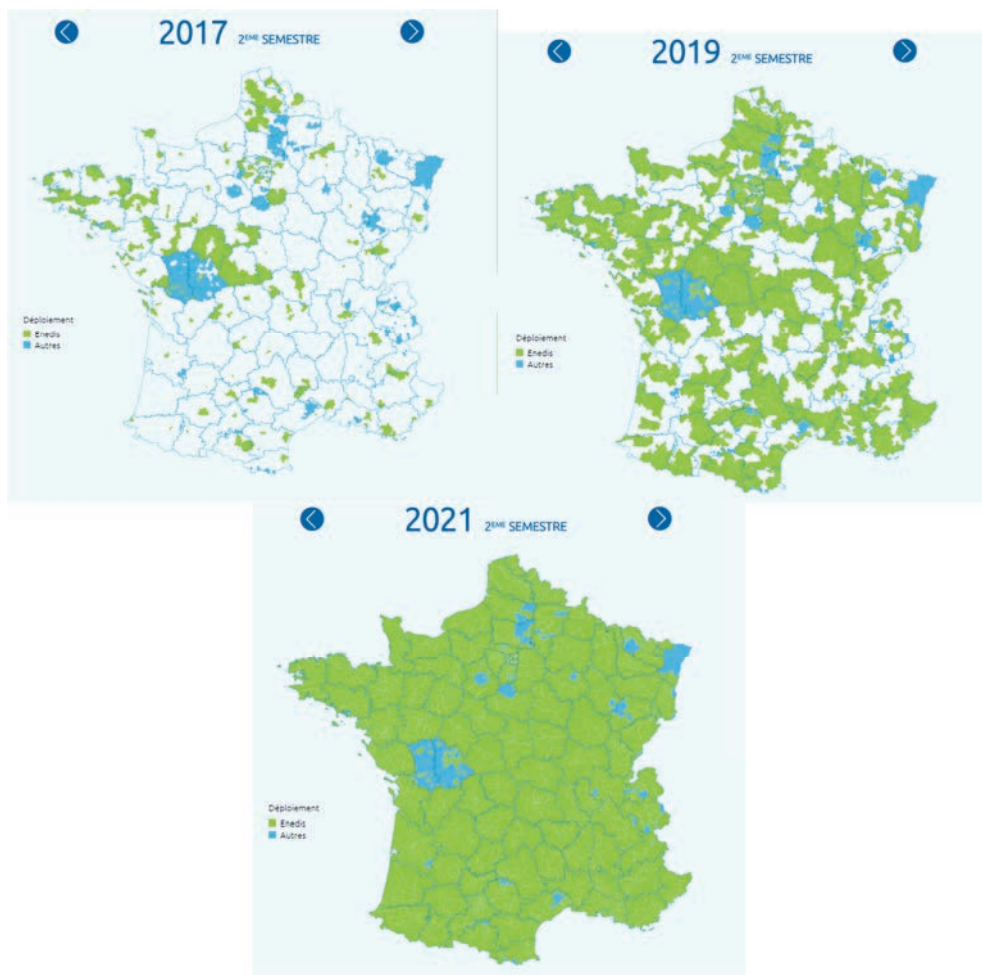
²²³ Pour les compteurs d'eau, seul l'ajout d'un module de communication sur les compteurs existants a été nécessaire pour les rendre communicants dans la majorité des situations.

Les constructeurs ont précisé, dans les contrats d'achat passés avec Enedis, la localisation des différentes activités contribuant à la fabrication des compteurs, dont notamment la fabrication de leurs cartes électroniques qui représentent l'essentiel de leur valeur (jusqu'à 70 %), et leur assemblage. Si, pour la deuxième vague, tous les compteurs (13,8 millions) sont assemblés en France, seul un constructeur prévoyait de localiser la fabrication des cartes en France, engagement d'ailleurs non intégralement respecté puisqu'une partie a été fabriquée en Hongrie.

La pose des compteurs est réalisée par des entreprises choisies après mise en concurrence, les entreprises retenues se voyant attribuer une ou plusieurs zones de pose, une zone correspondant en moyenne à 125 000 compteurs. Malgré la volonté de faire travailler les entreprises locales, on peut observer une forte concentration des installateurs : les premières attributions, portant sur 18,2 millions de compteurs, conduiront 5 entreprises à poser 49 % des compteurs.

Pour la pose, c'est une stratégie dite « en tache de léopard » qui a été retenue. Celle-ci consiste à engager le déploiement sur l'ensemble du territoire, par zones complètes (parties de commune, communes ou ensembles de communes), de façon à commencer l'installation des compteurs Linky dans toutes les régions administratives avant fin 2016, dans toutes les capitales ou métropoles régionales avant fin 2017 et dans tous les départements avant fin 2018 pour achever la pose de 90 % des compteurs en décembre 2021.

Carte n° 1 : déploiement des compteurs Linky



Source : Enedis

Note : en vert zones de desserte Enedis équipées du compteur Linky, en blanc non équipées, en bleu zones de desserte des ELD

Au 30 septembre 2017, l'avancement du déploiement était conforme aux prévisions, avec 6,3 millions de compteurs installés, soit 17,4 % du parc total. L'avancement du projet est maintenant suffisant pour penser que le coût prévisionnel de la phase de déploiement massif sera tenu.

II - Un dispositif coûteux pour le consommateur mais avantageux pour Enedis

A - Un coût effectif total de 5,7 Md€ en euros courants

Le coût du nouveau dispositif est constitué du coût du programme Linky mis en œuvre par Enedis et de celui des programmes des autres distributeurs (ELD).

S'agissant d'Enedis, le coût (5,39 Md€²²⁴) comprend celui de la phase d'expérimentation (0,15 Md€), celui de la phase de « déploiement massif » pour la période 2014-2021 (4,70 Md€) permettant d'atteindre un taux d'équipement de 90 % et enfin celui correspondant au passage, de 2022 à 2024, à un taux de 100 % (0,54 Md€).

Le coût, ramené au compteur, est de 130 €.

La fourniture du compteur proprement dit représente un tiers de ce coût, sa pose un autre tiers, le dernier tiers correspondant aux autres éléments du dispositif. Ceux-ci comprennent les systèmes d'information nécessaires au fonctionnement de l'ensemble et les 700 000 concentrateurs installés pour recevoir les informations des compteurs qui leur sont reliés (notamment les index télé-relevés) et les retransmettre vers le système central et, en sens inverse, retransmettre vers les compteurs les instructions reçues du système central, notamment les ordres relatifs à la gestion des compteurs à distance.

Les coûts de pose des compteurs ont été optimisés, mais cette optimisation a été faite au détriment de la communication avec les usagers : en effet l'installateur n'a que peu de temps pour expliquer le fonctionnement du compteur puisque le temps total de pose est en moyenne de 30 minutes.

Enfin, s'agissant des entreprises locales de distribution, si le chiffreage n'est pas encore disponible, il peut être approché en retenant 5/95^{èmes} du coût du dispositif Linky, soit 0,28 Md€. Ce coût est

²²⁴ Ce coût est nettement plus élevé que celui sur lequel Enedis communique (4,5 Md€), du fait de la non prise en compte de l'expérimentation, de la phase permettant de passer de 90 à 100 % d'équipement et de certains systèmes d'information nécessaires pour mettre en service certaines fonctionnalités de Linky (250 M€).

probablement sous-évalué, les ELD ne pouvant bénéficier des mêmes économies d'échelle qu'Enedis.

Tableau n° 1 : le coût total des programmes communicants (Md€)

	Montant
<i>Linky : expérimentation</i>	0,15
<i>Linky : déploiement massif (2015-2021)</i>	4,70
dont :	
Achat et pose des compteurs	2,98
Achat et pose des concentrateurs et postes	0,45
Systèmes d'information	0,61
Autres	0,66
<i>Linky : déploiement 2022-2024</i>	0,54
<i>Programmes des entreprises locales de distribution (ELD)</i>	0,28
Total	5,67

Source : Enedis et Cour

Au total, le coût de la mise en œuvre des compteurs communicants, telle que définie par la réglementation, peut être estimé à près de 5,7 Md€ courants.

B - Des conditions avantageuses pour Enedis, un financement assuré par les usagers

Le montant facturé au consommateur par le fournisseur correspond à la fourniture d'électricité proprement dite pour 46 %, à l'acheminement pour 27 % et aux taxes pour 27 % (en moyenne en 2015). La redevance d'acheminement pour le transport, la distribution de l'électricité et le comptage de sa consommation est déterminée par les tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité (TURPE), qui couvrent notamment l'amortissement des investissements. Les éventuelles dérives financières des projets des distributeurs sont ainsi finalement toujours répercutées à l'utilisateur.

La CRE a donc cherché à définir pour le projet Linky des règles particulières, incitant Enedis au respect des coûts d'investissement, des délais de déploiement et des niveaux de performance. Elle a aussi cherché à ce que le nouveau système ne donne pas lieu à une augmentation de la redevance d'acheminement.

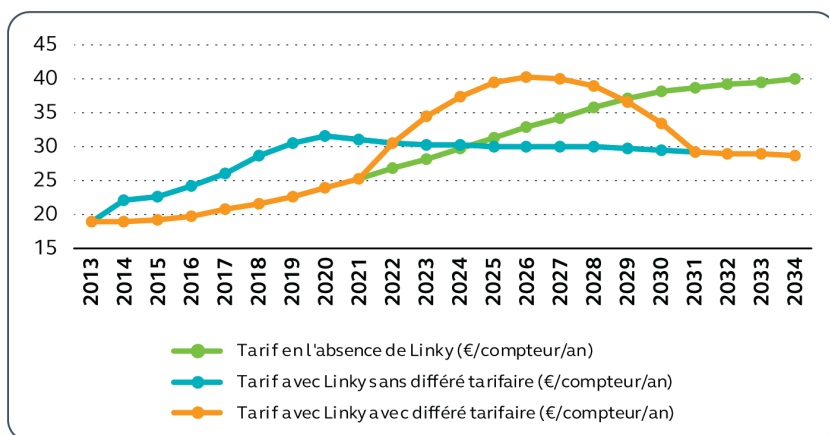
1 - Un différé tarifaire au coût excessif

Pour que l'installation des nouveaux compteurs ne se traduise pas par une augmentation immédiate de la redevance se répercutant sur la facture d'électricité des consommateurs dès 2014, la CRE a défini un mécanisme de différé tarifaire, dont l'objectif est de prendre en compte, pour la détermination du tarif de l'électricité au consommateur, le financement de l'investissement seulement lorsque Enedis sera en mesure de réaliser les gains attendus (réduction des pertes, télé-relève, interventions à distance), c'est-à-dire lorsque 90 % des compteurs Linky seront posés²²⁵. Ce mécanisme neutralise, jusqu'en 2021, l'écart entre d'une part le tarif qui résulterait de l'application normale des règles de calcul de la redevance, qui prendrait en compte le programme Linky, et d'autre part le tarif qui aurait été appliqué si le programme n'avait pas été réalisé. Ce différé constitue donc une avance faite par Enedis, remboursée par les consommateurs à partir de 2021. Le taux d'intérêt de cette avance est de 4,6 % et les intérêts s'élèvent à 785 M€ au total sur la période 2015-2030, soit en moyenne 49 M€ par an.

Le financement du différé est réalisé, pour la première tranche (3 millions de compteurs), sur fonds propres d'Enedis et, pour la deuxième tranche (31 millions de compteurs), notamment par un prêt intragroupe au taux de 0,77 % adossé à un financement de la Banque européenne d'investissement (BEI). Enedis bénéficie donc d'un différentiel de rémunération de 3,83 %, pour la part financée par le prêt intragroupe. En faisant l'hypothèse que 10 % du montant total du différé est financé sur fonds propres et que le complément est financé par emprunt au taux de 0,77 %, le coût moyen du différé serait pour Enedis de 1,8 %, soit une marge de 2,8 % correspondant à un surcoût pour les usagers de 506 M€ en euros courants et de 464 M€₂₀₁₄ en euros constants sur la période 2014-2031.

²²⁵ M. Éric Besson, ministre chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique, avait annoncé le 28 septembre 2011 que le déploiement des compteurs communicants serait gratuit pour le consommateur.

Graphique n° 1 : incidence du différé tarifaire sur le tarif moyen pour le comptage* (€ par an et par compteur)



Source : données Commission de régulation de l'énergie, calculs et présentation Cour des comptes
 Note : *rémunération d'Enedis, amortissement et fonctionnement du système de comptage

De plus, le différé tarifaire n'aura que partiellement l'effet annoncé puisque le tarif sera, entre 2022 et 2029, plus élevé que celui qui aurait été appliqué si le programme n'avait pas été réalisé (cf. graphique ci-dessus).

2 - Le financement du projet et les incitations généreuses prévues

S'agissant des coûts prévisionnels d'investissement, l'incitation à les respecter repose sur la modulation du taux de rémunération des actifs, fixé pour Linky à 9,25 % : en cas d'économies par rapport aux coûts prévisionnels, ce taux peut être porté jusqu'à 9,75 % et, en cas de surcoût, diminué jusqu'à 5,25 %. Dans le cas nominal (9,25 %), Enedis bénéficie d'un bonus de 0,65 ou de 2,55 points par rapport à ses autres investissements²²⁶.

S'agissant du respect des délais de déploiement, en cas de retard, des pénalités proportionnelles au nombre de compteurs non posés ou non communicants (de 5,40 à 16,20 € par compteur), sont appliquées à chaque passage de jalon (fin 2017, fin 2019 et fin 2021). Mais la pénalité n'est contraignante que pour un retard important sur le calendrier de pose : en

²²⁶ Ces autres investissements font l'objet d'une rémunération respectivement de 8,6 % et 6,7 % pour la période 2014-2017 et pour la période 2017-2021. Ainsi, en fonction de la référence choisie, le bonus est 0,65 ou de 2,55 points.

cas de rattrapage du calendrier avant la fin du déploiement ou d'écart inférieur à 4 % par rapport au nombre prévisionnel de compteurs communicants au 31 décembre 2021, aucune pénalité n'est appliquée.

S'agissant de la performance du système de comptage Linky, l'objectif est d'inciter Enedis à atteindre et maintenir un niveau de performance élevé, condition nécessaire à la réalisation des gains en matière de gestion du réseau (interventions à distance, fin de la relève à pied, baisse des pertes non techniques, rapidité de détection et d'intervention en cas d'incident, etc.). Cette incitation se fait par un autre bonus, répercuté lui aussi sur la facture du consommateur, d'un montant annuel équivalant à 1 % de la valeur prévue des investissements. Si les indicateurs retenus conditionnant le bonus paraissent pertinents²²⁷, ils ne suffisent cependant pas en eux-mêmes à assurer que les objectifs finaux du programme seront atteints.

Au total, si Enedis respecte en 2019 les coûts, les délais et les niveaux de performance, sa rémunération globale s'élèvera, en prenant en compte l'ensemble des incitations, à 10,3 % de la valeur actualisée nette des actifs. Elle pourrait même être supérieure en cas d'économies par rapport aux coûts prévisionnels (de l'ordre de 11 % de la valeur des actifs en cas d'économies de 20 %) et seules des dérives importantes amèneront réellement à pénaliser l'entreprise, et ce de façon limitée puisque, les pénalités étant plafonnées, Enedis est assurée d'avoir une rémunération d'au moins 5,25 %.

Ainsi le différé tarifaire et les incitations financières permettront à Enedis de bénéficier de conditions de rémunération avantageuses.

²²⁷ Taux de télé-relevés journaliers réussis, taux de publication par le système d'information central des index réels mensuels, taux de disponibilité du portail internet « clients », taux de compteurs Linky sans index télé-relevé au cours des deux derniers mois, taux de télé-prestations réalisées le jour J demandé par les fournisseurs, taux de compteurs activés dans les délais à la suite d'un ordre de pointe mobile.

III - Mettre le consommateur au centre du dispositif

A - Seuls les gains au niveau des consommateurs justifient économiquement le projet

Pour justifier la modernisation du dispositif de comptage, la commission de régulation de l'énergie (CRE) a fait réaliser des études technico-économiques qui établissent le bilan économique prévisionnel pour chacun des groupes d'acteurs (distribution, consommation, commercialisation, production).

1 - Une rentabilité économique médiocre sur le seul périmètre de la distribution

L'étude technico-économique réalisée en 2011, actualisée en 2014, a permis notamment, dans sa partie économique, d'évaluer les coûts et les gains globaux par rapport à un scénario de référence dans lequel les compteurs communicants ne seraient pas installés. Elle a conclu, pour le périmètre de la distribution, à un gain, exprimé en valeur actuelle nette (VAN) en euros constants 2014, de 200 M€₂₀₁₄ sur la période 2014-2034.

Les coûts du programme sont en effet constitués d'une part des investissements, soit 4,5 Md€₂₀₁₄, et d'autre part des charges d'exploitation du système (communication entre les concentrateurs et le système central, maintenance des systèmes d'information, supervision du fonctionnement, etc.), soit 1,0 Md€₂₀₁₄.

Les gains résultent essentiellement de la réduction des pertes non techniques, obtenue par la limitation de la puissance disponible dans la période d'absence d'occupation des logements et par une diminution des fraudes²²⁸, soit 1,9 Md€₂₀₁₄, des investissements évités, c'est-à-dire des investissements qui auraient été nécessaires si le système Linky n'avait pas été déployé, notamment le remplacement de compteurs anciens pour respecter les évolutions réglementaires relatives à la qualité des mesures, soit 1,9 Md€₂₀₁₄, de la réduction du coût des interventions techniques en rendant possible certaines interventions à distance telles les modifications

²²⁸ En Italie, ce seul poste a justifié économiquement le déploiement des compteurs.

de puissance, soit 1,0 Md€₂₀₁₄, de la suppression des opérations de relève par la mise en œuvre de la télé-relève, soit 0,7 Md€₂₀₁₄, et enfin, au titre des gains sur le réseau, soit 0,2 Md€.

Ce bilan est récapitulé par le graphique suivant.

Graphique n° 2 : prévision des coûts et des gains du programme Linky sur la période à la maille d'Enedis (Md€₂₀₁₄)



Source : Commission de régulation de l'énergie

Cette prévision appelle les remarques suivantes. Même si Enedis a procédé à des essais de vieillissement sur les compteurs Linky, il subsiste néanmoins un risque que leur durée de vie soit inférieure à la durée retenue pour les calculs économiques (20 ans). De plus, l'intégralité des coûts des systèmes d'information n'a pas été prise en compte. Ceux-ci pourraient conduire à majorer les investissements de 0,3 Md€ environ. Enfin, la perspective de réaliser tous les gains prévus n'est pas certaine, Enedis n'ayant défini une feuille de route que pour la diminution des pertes non techniques.

Ainsi, au total, le bilan économique du programme pourrait être, en prenant en compte les corrections de la Cour, pour le périmètre de la distribution, légèrement négatif (compris entre 0 et -0,2 Md€ sur la période 2014-2034).

Le projet ne peut donc être justifié que par ses externalités.

2 - Un projet pouvant être justifié par l'amélioration de la maîtrise de la demande d'énergie et de la concurrence

L'étude technico-économique réalisée en 2011 avait évalué les gains possibles au niveau de la production, de la commercialisation et de la consommation, pour la période 2011-2038²²⁹, en fonction de deux scénarios de prix de l'électricité, dont seul le plus prudent est détaillé ci-après.

S'agissant de la production, le gain s'élèverait à 1,3 Md€₂₀₁₀, les économies sur les investissements, réalisées par une maîtrise de demande de pointe obtenue par la mise en œuvre de l'effacement, en constituant le principal facteur (1,1 Md€₂₀₁₀).

Pour les fournisseurs, le gain serait de 0,8 Md€₂₀₁₀. Ce gain résulterait quasi-exclusivement du lissage des pics de demande permettant d'éviter le surcoût auquel ils sont confrontés lorsque le prix d'achat sur le marché de gros excède le prix de revente au consommateur.

Enfin, c'est au niveau de l'utilisateur que se situerait le gain le plus important : il serait de 9,2 Md€₂₀₁₀. Il proviendrait essentiellement de l'amélioration de la concurrence (5,2 Md€₂₀₁₀)²³⁰, de la valorisation de la télé-relève et des télé-opérations ne nécessitant plus la présence de l'utilisateur (2,3 Md€₂₀₁₀) et enfin de la baisse de la consommation résultant de la maîtrise de la demande de l'énergie (MDE) (1,6 Md€₂₀₁₀), déduction faite du coût des équipements à la charge des usagers²³¹.

Mais l'étude technico-économique avait aussi montré que les gains pour les usagers variaient très fortement en fonction des hypothèses retenues : si la prévision de gain obtenu par les actions de MDE était de 2,3 Md€₂₀₁₀, ces actions pouvaient aussi, avec d'autres hypothèses, se traduire par des pertes²³².

²²⁹ Cette partie de l'étude n'ayant pas été actualisée par la CRE en 2014, elle porte sur une période différente de la partie concernant le distributeur et est exprimée en €₂₀₁₀.

²³⁰ Les hypothèses d'évaluation de ce gain sont les suivantes : 4 % des clients changeront chaque année de fournisseurs pendant 10 ans ; à chaque changement de fournisseur un client peut espérer une baisse de prix de 5 % pour motiver ce mouvement ; 55 % du gain reste acquis grâce à la souplesse offerte par le nouveau système de comptage.

²³¹ 19,7 millions d'utilisateurs équipés d'équipements complémentaires au compteur (prises asservies, afficheur déporté, box, etc.) pour un montant total de 3,5 Md€₂₀₁₀.

²³² En effet, par exemple, le coût de l'envoi à l'utilisateur d'un courrier mensuel pour l'informer de sa consommation peut excéder le montant de l'économie réalisée du fait d'une moindre consommation.

Ainsi, si l'analyse économique est robuste au niveau de la distribution, elle l'est moins pour les autres acteurs, particulièrement les consommateurs. Un pilotage efficace de la mise en œuvre de l'ensemble du dispositif est donc nécessaire pour maîtriser le risque de dérive.

B - Les défauts de pilotage et les craintes des consommateurs

Le pilotage global demande à être amélioré pour que les potentialités des compteurs soient pleinement exploitées, notamment au bénéfice des consommateurs, ce qui contribuera à relativiser leurs craintes relevant de considérations d'ordre sanitaire ou portant sur la protection de leur vie privée.

1 - Un pilotage insuffisant par les pouvoirs publics

La réalisation des programmes de compteurs communicants, et plus particulièrement le programme Linky, fait intervenir, au sein de l'État, de nombreux acteurs. Deux d'entre eux ont un rôle central : la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), qui veille à la bonne exécution des missions de service public dans le domaine de l'énergie, et la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Mais le développement des compteurs communicants ne peut se faire sans la participation des autres acteurs, chacun dans son champ de compétences : principalement la CNIL pour les questions de protection des données personnelles, l'ANSSI pour celles de sécurité informatique, l'Anses pour les questions sanitaires, l'Ademe pour celles de maîtrise de la demande de l'énergie, la DGE pour les questions d'ordre industriel et de métrologie, la DGCCRF pour les questions relatives au droit de la consommation.

La coordination de ces acteurs n'est pas toujours satisfaisante : ainsi, le Comité de suivi du déploiement mis en place par la DGEC ne s'est pas réuni entre mars 2016 et la fin du contrôle de la Cour, à l'été 2017, alors même que le déploiement était en phase d'accélération et qu'un nombre important de sujets restait à traiter.

Le projet pâtit de ces défauts, dès lors que les questions soulevées portent sur les sujets dépassant le domaine de compétence d'Enedis et de la CRE. L'organisation, telle qu'elle est définie, privilégie la satisfaction des besoins du distributeur mais ne prend finalement en compte que

partiellement les attentes de l'utilisateur (cf. ci-après) : si Linky peut apporter beaucoup aux différents acteurs, les préoccupations du consommateur d'électricité ne semblent toutefois pas être au cœur du dispositif.

2 - Des oppositions au déploiement résultant des craintes en matière sanitaire et sur le plan de la protection des données individuelles

Linky et les programmes des ELD mettent en œuvre des moyens de télécommunication à grande échelle avec, au terme du déploiement, 39 millions de compteurs communicants et disposent de données fines de consommation pour chaque logement. Ils peuvent faire naître des inquiétudes en matière sanitaire, du fait des techniques de télécommunication mises en œuvre, et en matière de protection de la vie privée, du fait de la finesse et de la couverture des informations disponibles.

S'agissant de la question sanitaire, le directeur général de la santé du 30 septembre 2015 a saisi l'Agence nationale de sécurité sanitaire, alimentation, environnement, travail (Anses) pour émettre un avis scientifique et technique sur les « compteurs communicants » (électricité, gaz et eau) afin d'apporter des réponses aux questions posées par les associations et les parlementaires sur les risques sanitaires représentés par les compteurs communicants. La conclusion de l'étude, publiée en décembre 2016, a été que « les conclusions de l'agence, dans la configuration de déploiement actuelle telle que rapportée à Anses, vont dans le sens d'une très faible probabilité que l'exposition aux champs électromagnétiques émis, aussi bien pour les compteurs communicants radioélectriques que pour les autres (CPL), puisse engendrer des effets sanitaires à court ou long terme ».

Le caractère tardif, au regard du calendrier du programme Linky, des travaux demandés à l'Anses montre que l'importance de l'information du public sur la question sanitaire n'a pas été suffisamment prise en compte. En effet, si des études visant à s'assurer du caractère inoffensif des rayonnements émis par les différents éléments composant le dispositif ont été réalisées dès 2011, le cadre dans lequel elles ont été effectuées n'était pas suffisant pour avoir un message rassurant audible.

S'agissant des questions de protection des données individuelles, la CNIL s'est intéressée à la gestion des données de consommation relevées à une fréquence infra-journalière, permettant de produire la courbe de charge des logements. L'exploitation de ces données personnelles permet de connaître les habitudes des usagers (heure de lever ou de coucher par

exemple), la composition du foyer ou encore la présence ou non de personnes au domicile... La CNIL a arrêté en 2012 et 2015 les dispositions afin d'en assurer la protection²³³ qui n'ont fait l'objet que d'une publicité très relative. Par ailleurs, l'attention de tous les acteurs sur ces questions de protection des données n'est pas toujours suffisante puisqu'il a fallu attendre trois ans après la recommandation de la CNIL de 2012 pour préciser les conditions d'enregistrement de la courbe de charge dans les compteurs. Les recommandations en matière de protection des données collectées par les compteurs communicants ont été prises en compte en dernier lieu dans le décret du 10 mai 2017 qui précise les modalités de mise à disposition des données de comptage à des tiers avec l'accord de l'utilisateur concerné.

Le caractère tardif de l'étude, s'agissant des questions d'ordre sanitaire, ou le déficit de communication, s'agissant des questions de protection de données, font que les assurances apportées par l'Anses et par les dispositions prises par la CNIL n'ont pas été suffisamment entendues par le public. Des arrêtés municipaux interdisant le déploiement de Linky ont ainsi été pris et Enedis doit faire face à des refus individuels de pose, arrêtés municipaux et refus de pose souvent médiatisés. Ces actions ont cependant un impact limité, puisqu'elles n'ont conduit à ne pas poser moins de 0,6 % des 6,1 millions de compteurs dont l'installation était prévue entre décembre 2015 et septembre 2017.

C - En tirer tous les bénéfices

Les gains que les compteurs peuvent apporter aux consommateurs sont encore insuffisants. Ce sont pourtant eux qui justifient l'importance de l'investissement réalisé.

²³³ La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a défini des règles strictes à sa gestion afin d'en assurer une protection suffisante : d'une part, l'utilisateur peut s'opposer à l'enregistrement de la courbe de charge dans son compteur et, d'autre part, les éléments fins de consommation permettant de reconstituer la courbe de charge ne sont transmis par le compteur au système central d'Enedis que si l'utilisateur en fait explicitement la demande. Cf. Position de la CNIL du 30 novembre 2015 sur les compteurs communicants Linky et délibération n° 2012-404 du 15 novembre 2012.

1 - Développer les actions de maîtrise de la demande d'énergie

La meilleure maîtrise de la demande d'énergie (MDE) est un des objectifs des programmes de compteurs communicants. La connaissance par l'utilisateur de sa consommation d'électricité à un pas de temps suffisamment court, notamment au regard du pas semestriel résultant du dispositif de relevé actuel, constitue un prérequis à la mise en place de toute action de MDE à un niveau individuel. De plus, le seul fait de connaître sa consommation d'électricité de façon détaillée conduit même, sans aucune démarche volontaire de l'utilisateur, à la diminuer.

a) Permettre à l'utilisateur de connaître sa consommation détaillée

Le dispositif Linky peut contribuer à améliorer cette connaissance. Mais le compteur lui-même ne fournit, par lecture directe que très peu d'informations : il ne permet d'obtenir comme données de consommation²³⁴ que le ou les index de consommation, la puissance apparente et la puissance maximale du jour. D'autres moyens doivent donc être mis en œuvre pour disposer de données de consommation plus complètes.

Le premier moyen est la facture d'électricité envoyée à l'utilisateur. Mais lorsque l'utilisateur a demandé à être mensualisé, ce qui représente environ la moitié des situations, il ne reçoit en général une facture sous forme « papier » avec des informations sur sa consommation que semestriellement : sans envoi supplémentaire sous forme papier, qui n'est pas prévu, il ne sera pas informé plus fréquemment de sa consommation. Les fournisseurs envisagent seulement de communiquer mensuellement aux usagers leur consommation par messagerie électronique, mais la portée de tels messages est bien moindre que l'information de consommation réelle présente sur une facture.

Le deuxième moyen est l'afficheur déporté. Il s'agit d'un appareil, distinct du compteur mais relié à lui par liaison radio, qui permet l'affichage, en temps réel, des données de consommation. L'afficheur déporté présente deux avantages par rapport au compteur. Le premier est qu'il permet la lecture de données plus complètes que celles affichées sur le compteur lui-même, en particulier parce que ces informations seront aussi présentées en euros. Le deuxième est que, en l'absence de contrainte

²³⁴ Pour un compteur monophasé d'un consommateur non producteur d'électricité.

de localisation de l'afficheur, les usagers disposeront bien plus facilement des informations que par une lecture des compteurs, ceux-ci étant situés souvent dans des endroits peu accessibles (dans la moitié des cas à l'extérieur des logements). La loi du 17 août 2015 pour la transition énergétique pour la croissance verte a rendu obligatoire la mise à disposition gratuite de cet appareil par les fournisseurs d'électricité pour les consommateurs précaires²³⁵ et a prévu son financement par la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Mais les afficheurs déportés ne seront proposés que tardivement, postérieurement au 1^{er} janvier 2018, date prévue par la réglementation. En effet, leur conception ne peut être entamée sans connaître le niveau de leur financement par la CSPE, défini par un texte²³⁶ qui n'avait pas encore été publié en septembre 2017. Il faut aussi noter que le choix de la cible fixée pour leur diffusion (les consommateurs précaires) n'a pas fait l'objet d'étude et qu'aucune expérimentation n'a été réalisée, alors que le coût du dispositif est estimé à 100 M€.

Le troisième moyen est constitué des différents portails internet, qui restituent à l'utilisateur *via* le système central du distributeur les informations envoyées par son compteur, notamment les consommations journalières. Ces portails sont proposés par le distributeur, Enedis, et par les fournisseurs. Celui d'Enedis souffre de deux faiblesses : la première est que, malgré les actions de communication du distributeur, le taux d'ouverture de compte par les usagers disposant d'un compteur Linky est particulièrement peu élevé (1,5 %). La deuxième faiblesse est que l'information de consommation mise à disposition de l'utilisateur n'est jamais valorisée en euros, puisque le distributeur ne connaît pas les conditions tarifaires faites par le fournisseur à l'utilisateur. Les fournisseurs proposent aussi des portails aux usagers pour qu'ils accèdent à leurs données de consommation, en unités physiques et en euros. Cependant, Enedis ne transmettant aux fournisseurs que les données nécessaires à la facturation, ceux-ci ne disposent et ne peuvent donc mettre à la disposition de l'utilisateur que les consommations mensuelles. Pour que le fournisseur accède aux consommations journalières pour les restituer à l'utilisateur, ce dernier doit avoir donné au fournisseur son accord explicite, ce qui complexifie la procédure et constitue, *de facto*, un frein pour la bonne information de l'utilisateur.

²³⁵ Les consommateurs précaires sont les consommateurs bénéficiant des dispositions du chèque énergie.

²³⁶ Texte prévu par l'article R. 121-26 du code de l'énergie.

Ainsi, les moyens mis en place pour permettre à l'utilisateur de connaître sa consommation détaillée, préalable à toute action de maîtrise de la demande d'énergie, sont insatisfaisants.

b) Mettre à disposition de l'utilisateur sa courbe de charge

Parmi les informations dont l'utilisateur peut disposer, figure la courbe de charge, qui est l'historique de sa consommation mesurée avec un pas de temps fin (10 minutes, 30 minutes - par défaut - ou une heure). La courbe de charge, lorsqu'elle est enregistrée sur une période suffisamment longue (un an par exemple), sert en particulier à réaliser le bilan énergétique d'un logement ou à procéder à des simulations afin de comparer des offres tarifaires.

Le dispositif tel qu'il est mis en œuvre par Enedis en 2017 n'utilise pas les possibilités offertes par l'article D. 341-21 du code de l'énergie : la fonctionnalité permettant au compteur Linky d'enregistrer la courbe de charge n'est pas opérationnelle. Ainsi, si l'utilisateur n'a pas demandé au préalable la transmission des informations de la courbe de charge au système central d'Enedis, il ne pourra pas disposer, avant un an, des informations nécessaires à un audit énergétique ou une comparaison des offres des fournisseurs. Il faut de plus noter que, lorsque la fonctionnalité d'enregistrement sera disponible, la mémoire des compteurs ne permettra d'enregistrer la consommation au pas horaire que sur une durée de quatre ou cinq mois et qu'Enedis n'a pas pris les dispositions pour augmenter cette capacité.

Les conditions d'enregistrement de la courbe de charge sont donc telles que, dans l'état actuel du dispositif, l'utilisateur ne pourra pas disposer des informations attendues s'il n'a pas anticipé sa demande.

2 - Contribuer à maîtriser la demande de pointe

Les programmes de compteurs communicants doivent aussi permettre de mieux maîtriser la demande de pointe d'électricité, en particulier par le développement de l'effacement de la consommation électrique.

Linky permet l'activation de l'effacement avec un délai de réaction, c'est-à-dire un délai entre la décision de procéder à l'effacement et la mise hors tension de certains équipements en aval des compteurs, de six heures.

Certains acteurs considérant ce délai comme trop long, il existe un risque que les opérateurs d'effacement (tels que les fournisseurs de box énergie et de systèmes de pilotage des installations électriques), en utilisant des équipements qui leur seraient propres et indépendants du compteur, contournent assez largement Linky et que ce dernier ne soit ainsi pas exploité pour l'effacement. Si tel était le cas, l'investissement en compteurs communicants ne contribuerait pas au développement de l'effacement.

3 - Développer la concurrence entre fournisseurs d'électricité

La possibilité de définir plusieurs index, et donc de créer des plages tarifaires plus nombreuses que celles existant jusqu'à présent, permet aux fournisseurs de proposer de nouvelles offres. Le signal prix de ces nouvelles offres contribue à maîtriser la demande électrique dans le temps, comme les compteurs heures pleines / heures creuses le font déjà. Les consommateurs, qui bénéficient alors d'offres avantageuses, en tirent profit ainsi que les fournisseurs, qui peuvent optimiser leurs achats d'énergie. Le développement d'offres différenciées entre fournisseurs améliore aussi les conditions de concurrence.

Le développement de ces offres est encore limité, même si les deux principaux fournisseurs commercialisent une offre utilisant les fonctionnalités de Linky. Il faut néanmoins relever, à la décharge des fournisseurs, que l'organisation du déploiement retenue, qui ne conduira à un taux d'équipement significatif en compteurs Linky pour un département ou une région qu'à sa fin, ne facilite pas les actions de promotion des nouvelles offres.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le programme Linky est en cours de déploiement et les objectifs de délais et de coûts, tels qu'ils avaient été définis en 2014, devraient être atteints. Le projet doit cependant faire face à des oppositions portant sur les aspects sanitaires et sur la protection des données individuelles, sujets maîtrisés mais auxquels l'ensemble des acteurs doit continuer à apporter une attention soutenue.

Néanmoins, l'analyse bénéfices-coût au niveau de la distribution ne peut à elle seule justifier économiquement le projet et, en l'état actuel des travaux, le système n'apportera pas les bénéfices annoncés en ce qui concerne la maîtrise de la demande d'énergie. Il convient donc que l'État

pilote effectivement les actions permettant de valoriser les contributions de Linky à la maîtrise de la demande d'énergie, en commençant par une meilleure information des usagers sur leur consommation, et que les apports du dispositif en matière de gestion du réseau de distribution électrique soient maximisés.

Enfin, les conditions de rémunération d'Enedis sont généreuses et devraient être revues.

La Cour formule en conséquence les recommandations et orientations suivantes :

À la CRE :

- 1. faire évoluer le dispositif de différenciation tarifaire pour en réduire le coût pour le consommateur ;*
- 2. faire évoluer la régulation incitative pour réduire la rémunération maximale dont pourrait bénéficier Enedis.*

À l'État :

- 3. mettre en place un véritable pilotage du programme portant sur toutes ses composantes, et notamment la maîtrise de la demande d'énergie.*

Au groupe Enedis :

- 4. définir un plan d'actions pour valoriser toutes les potentialités du programme Linky.*
-

Réponses

Réponse du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire	270
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	273
Réponse du président de la commission de régulation de l'énergie	274
Réponse du président du directoire d'Enedis.....	281
Réponse du président de l'association UFC-Que Choisir	284

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

La Cour des comptes insiste sur l'importance de tirer l'ensemble des bénéfices pour le consommateur de cet investissement d'ampleur. Je partage totalement cet objectif.

En premier lieu, je tiens à préciser que le déploiement des compteurs communicants est une composante indispensable de la transition énergétique.

À cet effet, la Cour des comptes rappelle l'importance de l'objectif de maîtrise de la demande d'énergie. Cet objectif, inscrit dans la loi, est prioritaire. Il fait partie intégrante des orientations du programme de déploiement des compteurs communicants. Son atteinte repose tout d'abord sur la bonne connaissance par le consommateur de ses usages énergétiques. Plusieurs décrets ont ainsi été publiés en 2016 et 2017 afin de faciliter la mise à disposition de ces informations pour les consommateurs finals²³⁷. Je suis particulièrement vigilant à la bonne application de la réglementation par les distributeurs et les fournisseurs afin de poursuivre cet objectif de maîtrise de la demande d'énergie.

Ainsi, l'information régulière et directe sur la consommation, que permettront ces compteurs, peut conduire à des économies d'énergie significatives, pouvant atteindre 23 % dans certains cas, comme l'a démontré une étude du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) de 2015, La simplicité d'accès à ces informations est essentielle. Plusieurs portails internet permettent déjà au consommateur d'accéder à ses données, notamment via le site Internet du fournisseur. Cet accès nécessite qu'il ait donné son accord au fournisseur, ce qui est légitime s'agissant de données personnelles. A titre d'exemple, 89 % des clients d'EDF équipés d'un compteur Linky se sont connectés au site EDF & Moi et ont autorisé EDF à récupérer leurs données journalières de consommation. Ces clients pourront ainsi avoir accès simplement à ces informations.

²³⁷ Décret n° 2016-1618 du 29 novembre 2016 relatif à l'offre, par les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel, de transmission des données de consommation exprimées en euros au moyen d'un dispositif déporté ; Décret n°2017-948 du 10 mai 2017 relatif aux modalités de mise à disposition des consommateurs des données de consommation d'électricité et de gaz ; Décret n° 2017-976 du 10 mai 2017 relatif aux modalités d'accès par les consommateurs aux données de consommation d'électricité et de gaz naturel et à la mise à disposition de ces données par les fournisseurs.

Afin de faciliter l'information des consommateurs, et comme le mentionne la Cour, la loi de transition énergétique a également prévu le déploiement d'afficheurs déportés auprès des foyers en situation de précarité énergétique. Ce déploiement fait suite à de nombreuses expérimentations, en France et à l'international, réalisées notamment par l'ADEME, sur les bénéfices de l'affichage en temps réel des données de consommation. La Cour des comptes mentionne un coût du dispositif de 100 M€, ce qui est très surévalué. En effet, suite à l'adoption de la loi, de nouvelles technologies ont été développées, et permettent dorénavant l'échange direct d'information entre un compteur communicant et un téléphone portable, ce qui permet de réduire considérablement le coût du dispositif.

Plusieurs autres bénéfices du déploiement des compteurs communicants pour les consommateurs ne sont pas évoqués, notamment la possibilité qu'auront ces derniers de donner accès à leurs données de consommation à des tiers. Ceux-ci pourront, sur la base de ces données, proposer aux clients des offres de service à forte valeur ajoutée : analyse dans un objectif de conseil en gestion de l'énergie, propositions tarifaires de fourniture d'électricité personnalisées, détections d'incidents électriques.

Les compteurs Linky offrent également la possibilité de communiquer directement les données, via la télé-information clients, à un ensemble d'objets connectés dont est susceptible d'être équipé le client, permettant également le développement de nombreux services (domotique, sécurité, maintien à domicile...).

Les consommateurs équipés de compteurs communicants peuvent bénéficier d'un prix réduit pour un certain nombre des prestations du gestionnaire de réseau, notamment pour le changement de puissance souscrite et la mise en service. Ces opérations pourront également être réalisées plus rapidement. Le compteur Linky permet en outre au client d'être facturé sur la base de ses consommations réelles non plus sur la base d'une estimation.

La Cour mentionne très peu les bénéfices apportés par le compteur communicant en termes de développement des énergies renouvelables, de l'autoconsommation et de gestion du réseau en dehors de l'effacement : il n'est ainsi pas fait mention de l'intégration des nouveaux moyens de production et des nouvelles formes de consommation qui s'inscrivent dans le cadre de la transition énergétique. Le compteur permettra d'avoir une connaissance plus fine du réseau et des besoins, notamment à la pointe. Cela permettra de mieux cibler les investissements nécessaires, au profit du consommateur final. Le compteur communicant permettra également de

raccorder facilement et directement des installations d'énergies renouvelables (EnR) chez les particuliers et favorisera ainsi l'autoconsommation, participant de cette manière à l'atteinte des objectifs globaux et des engagements de la France dans le développement des EnR.

En second lieu, je partage le constat de la Cour des comptes sur le besoin d'une meilleure communication autour du projet et des fonctionnalités du compteur communicant.

Celle-ci doit se faire à tous les niveaux par l'ensemble des acteurs (Etat, collectivités, distributeurs, fournisseurs...) et sur l'ensemble des aspects du programme (sanitaires, fonctionnalités, maîtrise de la demande en énergie, développement des énergies renouvelables et de l'autoconsommation, etc.) à tous les stades de déploiement. Il en va de la bonne acceptation et donc de la réussite du programme Linky dans son ensemble. Les actions de communication doivent se poursuivre, après la pose des compteurs notamment, pour répondre aux objectifs rappelés ci-dessus de maîtrise de la demande d'énergie.

Deux sujets nécessitent une communication plus précise, de la part des pouvoirs publics. Il s'agit de la protection des données individuelles et de la question sanitaire.

J'attache une grande importance aux enjeux de sécurité et de confidentialité des données. Des mesures réglementaires ont été prises pour garantir celles-ci, en prévoyant notamment que leur communication ne puisse avoir lieu sans l'autorisation préalable de l'utilisateur. Les recommandations en matière de protection des données collectées par les compteurs communicants adoptées par la Commission Nationale Informatique et Libertés le 20 avril 2017 ont en particulier été prises en compte, notamment dans le décret du 10 mai 2017 qui précise les modalités de mise à disposition des données de comptage à des tiers avec l'accord de l'utilisateur concerné. La protection du système de gestion de ces informations personnelles respecte le référentiel de l'Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'information (ANSSI) établi pour les compteurs communicants.

Comme la Cour le rappelle dans son rapport, afin d'étudier les enjeux de ces compteurs en termes d'ondes, deux campagnes de mesures de l'exposition du public aux ondes électromagnétiques des compteurs communicants Linky ont été réalisées par l'Agence nationale des fréquences (ANFR) et par l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), en laboratoire et sur le terrain. Les résultats sont cohérents et montrent une exposition spécifique liée à l'usage du « courant porteur en ligne » très faible, confirmée par l'étude de l'Agence Nationale

de Sécurité Sanitaire (ANSES) de 2016-2017. Les ondes émises par le système Linky sont inférieures aux plafonds prévus par les normes sanitaires définies au niveau européen et français en matière d'exposition du public aux champs électromagnétiques : elles sont du même ordre de grandeur que les ondes émises par un téléviseur, ou un écran cathodique, et largement inférieures à celles générées par des plaques de cuisson.

Enfin, la Cour des Comptes reproche une implication trop superficielle du ministère de la Transition Ecologique et Solidaire (MTES) dans le projet. Si les modalités de financement ont été définies par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), c'est bien le MTES qui pilote le projet sur l'ensemble des autres aspects. Le ministère a notamment coordonné l'ensemble des volets du programme avec les autres administrations concernées et les partenaires extérieurs. Il a mis en place de nombreux comités de suivi et groupes de travail afin d'appréhender l'ensemble de ces sujets. Des plans d'actions dédiés ont été établis et suivis, les recommandations relevant de la compétence des autres ministères ont été suivies et intégrées dans les textes réglementaires.

Par ailleurs, le ministère participe également à de nombreuses autres instances de concertation concernant le déploiement du dispositif, que ce soit dans le cadre du Conseil National de la Consommation, piloté par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (le mandat actuel du groupe « électricité et gaz naturel » porte sur « les outils numériques au service du consommateur pour accompagner le déploiement des compteurs communicants »), ou dans le cadre du groupe de travail piloté par la CRE qui suit notamment le déploiement des compteurs Linky. Ces instances se sont réunies régulièrement en 2016 et en 2017, afin d'accompagner le déploiement des compteurs.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je tiens à saluer l'analyse approfondie de la Cour sur le programme Linky, qui permet le remplacement des compteurs électriques dans le but d'automatiser le relevé des consommations et d'informer au mieux l'usager sur sa consommation. Je prends bonne note de l'ensemble des recommandations et analyses de la Cour.

S'agissant plus spécifiquement du soutien de l'Etat au déploiement des afficheurs déportés pour les consommateurs en situation de précarité,

prévu par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, je tiens à préciser que le montant des dépenses avancé par la Cour semble surestimé au regard de la baisse attendue des coûts liée à la possibilité d'échanger directement des informations entre le compteur communicant et un téléphone intelligent.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE

Le projet de comptage évolué d'Enedis dans le domaine de tension $BT \leq 36$ kVA a pour objectif le déploiement de 35 millions de compteurs communicants entre le quatrième trimestre de l'année 2015 et jusqu'à la fin de l'année 2021, avec l'atteinte d'un taux d'équipement de 90 %.

Au travers de son analyse, la Cour des comptes (ci-après « la Cour ») dresse le constat d'un investissement dont elle reconnaît la nécessité et l'intérêt pour l'ensemble des acteurs. Je partage pleinement ce constat. En effet, cette nouvelle génération de compteurs, grâce aux fonctionnalités définies en concertation avec les parties prenantes sous l'égide de la Commission de régulation de l'énergie (ci-après « la CRE »), est porteuse d'opportunités et s'inscrit dans un contexte d'évolution importante du marché de l'électricité et du marché de l'énergie dans son ensemble :

- elle peut rendre possible le pilotage des équipements des consommateurs et contribue à la limitation de leur consommation pendant les périodes où la consommation est la plus élevée ;*
- elle peut simplifier la vie quotidienne des consommateurs (télé-relevé et interventions à distance) ;*
- elle peut aider à maîtriser leurs dépenses par la transmission d'informations plus précises et enrichies sur leur consommation réelle ;*
- elle permet aux fournisseurs de proposer des offres tarifaires adaptées aux besoins spécifiques de chacun, avec des prix différents selon les périodes de l'année ou de la journée ;*
- elle permet d'améliorer la performance et le service rendu globalement par le gestionnaire de réseau au bénéfice de l'ensemble des parties prenantes, notamment des consommateurs et des fournisseurs, en diminuant le coût des interventions, en facilitant certains actes, en permettant une meilleure connaissance du réseau et*

une meilleure anticipation des difficultés et une meilleure réactivité en cas de problème ;

- *enfin, les compteurs évolués constituent un élément essentiel du développement des réseaux électriques intelligents, les « smart grids ».*

Plus généralement, les compteurs évolués sont la pierre angulaire de la transition énergétique en permettant le comptage de l'énergie sur des plages horaires fines et un dialogue entre utilisateurs et fournisseurs. Ils sont la condition préalable indispensable au développement de l'autoconsommation ainsi que de solutions de stockage décentralisé et de pilotage des recharges des véhicules électriques, dont nous savons bien qu'ils construisent l'avenir de l'électricité.

La CRE a défini les grands principes et les fonctionnalités des systèmes de comptage évolué pour le marché de détail, notamment dans le cadre de travaux menés au sein des instances de concertation impliquant l'ensemble des acteurs. Elle veille aujourd'hui à la mise en œuvre de ces fonctionnalités et a notamment émis des recommandations visant à utiliser de façon optimale le potentiel des systèmes de comptage évolué dans les délibérations portant recommandations sur le développement des réseaux intelligents du 12 juin 2014 et du 8 décembre 2016 (standardisation de l'interface téléinformation client (TIC), association des relais virtuels à des usages types).

La CRE se félicite donc que la Cour mette l'accent sur les moyens de tirer tous les bénéfices du programme Linky, notamment par des actions de maîtrise de la demande d'énergie (MDE), de gestion des pointes de consommation et de développement d'offres différenciées. Elle entend participer pleinement à l'atteinte de ces objectifs.

Toutefois la CRE ne partage pas certaines des analyses de la Cour.

Ainsi, les recommandations de la Cour de faire évoluer le dispositif de différenciation tarifaire et de modifier la rémunération d'Enedis semblent reposer sur des raisonnements biaisés. Leur mise en œuvre pourrait accroître significativement à l'avenir le risque porté par le gestionnaire de réseau et donc le coût des projets futurs. En particulier, une modification a posteriori du dispositif de différenciation tarifaire ou de la rémunération d'Enedis créerait un précédent en termes d'insécurité juridique quant à la portée des décisions du régulateur. L'impact de ce type de décisions, bénéfiques à très court terme mais très pénalisantes dans la durée, est documenté dans la théorie économique pour les organes de régulation comme pour les banques centrales par exemple, dont les décisions doivent être fondées sur un principe de prévisibilité et de stabilité. A supposer

même que la CRE ait été, à l'époque, trop à l'écoute des difficultés de financement mises en avant, une modification de ces deux points (différé tarifaire et rémunération) donnerait le signal de l'instabilité des décisions de la CRE. Cela créerait, semble-t-il, une incertitude juridique pour l'évolution du système électrique au moment où il a le plus besoin d'un cadre clair. Par ailleurs, il n'est pas évident qu'Enedis bénéficie d'une sur-rémunération.

I - le projet est à l'équilibre pour le distributeur, et largement bénéficiaire à la maille pertinente : celle de la collectivité avec des gains de l'ordre de 10 Md€

La décision d'investissement, pour de grands projets portés par des monopoles publics, se prend à la maille de la collectivité et non du seul opérateur : c'est le fondement même de la régulation.

L'analyse de la Cour qui, pour estimer le projet insuffisamment rentable, se limite au périmètre du seul distributeur est erronée.

En matière de projets publics portés par des entreprises en situation de monopole, chargées d'une mission de service public, l'analyse socio-économique permettant de décider ou non de l'investissement ne peut se faire à la maille du seul opérateur. Elle se fait sur un périmètre pertinent qui englobe les bénéfices pour la collectivité : c'est cela le service public.

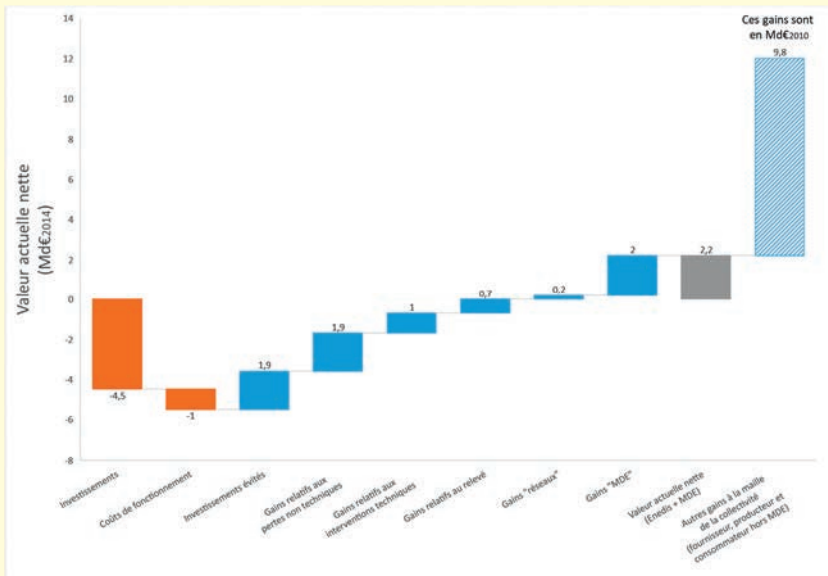
Ce raisonnement classique n'est d'ailleurs pas limité au projet Linky, il est régulièrement appliqué, par la CRE comme par les autres régulateurs européens, dans l'analyse de leurs projets d'infrastructures, par exemple pour les projets d'interconnexions électriques ou gazières entre pays, ou les projets relevant du déploiement des réseaux électriques intelligents.

Ainsi, l'équilibre du projet Linky a été construit, à la suite d'une analyse technico-économique conduite par un prestataire extérieur en 2011 puis confirmé lors de sa mise à jour en 2014, sur le principe suivant :

- un projet devant être largement bénéficiaire à la maille de la société ;
- et de légèrement positif à globalement neutre à la maille du seul gestionnaire de réseau.

Cet équilibre à la seule maille du distributeur implique que les coûts de déploiement sont intégralement compensés par les gains attendus. Ainsi, le déploiement de Linky est financièrement neutre pour le consommateur, et c'est cela qui compte. Sur la base des derniers calculs de 2014, la valeur actuelle nette (VAN) du projet Linky pour l'activité de distribution, sur la période 2014 à 2034, a ainsi été estimée à +0,2 Md€₂₀₁₄ (cf. détail

ci-après), soit un montant très proche du montant estimé en 2011 (+0,1 Md€₂₀₁₀).



Source : Commission de régulation de l'énergie.

Pour la collectivité, le projet Linky est largement bénéficiaire, en générant des gains de l'ordre de 10 Md€₂₀₁₀

Les gains estimés en 2011 se répartissent de la façon suivante :

- gains des producteurs : diminution des coûts de raccordement, investissements évités en matière de production de pointe, compte tenu des lissages des pics facilités par Linky... La VAN des gains pour les producteurs a été estimée en 2011 entre 1,3 et 1,5 Md€₂₀₁₀ ;
- gain des fournisseurs : possibilité de mettre en œuvre des offres innovantes permettant une diminution de la pointe, diminution des erreurs de facturation et donc des réclamations... La VAN des gains pour les fournisseurs a été estimée en 2011 entre 0,8 et 1,1 Md€₂₀₁₀
- gain des consommateurs : ces derniers bénéficieront notamment de gains liés à la maîtrise de la demande d'énergie (MDE). Sur la base d'une hypothèse conservatrice de gains liés à la MDE de 1% de la consommation des utilisateurs BT ≤ 36 kVA, correspondant à la fourchette basse de gains observés dans le cadre de divers retours d'expérience internationaux, la valeur actuelle des gains liés à la MDE, initialement évaluée en 2011, a été mise à jour par la CRE en

2014 à 2 Md€₂₀₁₄. En complément, la VAN des gains plus subjectifs pour les consommateurs (diminution du temps de coupure, amélioration de la concurrence, présence du client non requise grâce aux interventions à distance) avait été estimée en 2011 entre 7,7 et 9,4 Md€₂₀₁₀.

Il est surprenant pour la CRE que les conclusions de la Cour ne tiennent pas compte de ces éléments qui sont pourtant clairement identifiés dans le rapport.

Dans son analyse de rentabilité, le rapport ne retient que les éléments venant augmenter les coûts sans tenir compte de ceux venant les réduire : ce n'est pas compréhensible.

Dans l'analyse de la rentabilité du projet Linky (partie III-A), la Cour retient en effet les éléments venant augmenter les coûts, mais omet ceux venant les réduire, comme :

- les gains pour Enedis liés aux compteurs posés au cours de l'expérimentation,
- ou encore le fait que les coûts de renouvellement des systèmes d'information du distributeur auraient été engagés même en l'absence de Linky.

En particulier, le nouveau SI Ginko permettra de proposer des fonctionnalités et services en lien avec les nouvelles missions du distributeur dans le cadre de la transition énergétique, comme par exemple la mise à disposition des personnes publiques des données disponibles de consommation et de production d'électricité dont ils assurent la gestion. Ces services ont une valeur, leur intérêt n'est pas valorisé par la Cour.

Enfin, dans certains cas, répercuter les coûts supplémentaires d'un projet au moment seulement de l'arrivée des bénéfices concrets pour les consommateurs peut être vertueux : c'est le cas du différé tarifaire.

Le mécanisme du différé tarifaire contesté par la Cour a été mis en place afin que les coûts supplémentaires liés au déploiement de Linky ne soient répercutés au consommateur qu'à partir de l'arrivée des bénéfices concrets pour la majorité des utilisateurs, notamment en termes de services proposés. Pendant ce différé, les effets du projet Linky sur les charges d'exploitation et de capital d'Enedis seront d'abord imputés sur un compte spécifique qui sera ensuite progressivement apuré chaque année au travers d'un ajustement du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE). En pratique, ces ajustements ne sont mis en œuvre qu'une fois que les bénéfices attendus, notamment au travers des économies sur les coûts d'exploitation d'Enedis qui se traduiront dans le niveau du TURPE,

ou sur les gains du consommateur en termes de MDE, se traduiront par de vraies économies sur la facture totale du consommateur.

Ce compte spécifique est rémunéré à des conditions que la Cour juge excessives, mais il ne faut pas comparer les conditions économiques d'aujourd'hui à celles d'hier. En tout état de cause, le coût du différé tarifaire (estimé par la Cour à 785 M€) est d'un ordre de grandeur très inférieur aux gains du projet Linky au périmètre global du distributeur, des producteurs, des fournisseurs et des consommateurs (de l'ordre de 10 Md€₂₀₁₀). L'objectif initial de ce différé était de favoriser l'acceptabilité du projet par les consommateurs. Comme l'a reconnu la Cour, la CRE a considéré, comme l'ensemble des pouvoirs publics de l'époque, qu'il n'était pas envisageable d'augmenter le TURPE au cours de la période de déploiement, alors qu'une partie des consommateurs ne disposait pas encore du compteur Linky et ne pouvait donc en tirer avantage. Ainsi, ce mécanisme a-t-il été considéré comme essentiel à la réalisation du programme Linky.

En conséquence, contrairement à ce qu'affirme la Cour, l'analyse socio-économique du projet Linky témoigne que le projet est largement bénéfique, en particulier si les gains pour les consommateurs sont pris en compte. C'est l'objet même du compteur Linky.

II - Un cadre de régulation tarifaire qui prévoit la possibilité de définir des objectifs de performance plus ambitieux au-delà de 2019

La CRE a considéré qu'Enedis devait être responsabilisé et incité à la réussite du projet en termes de performances et de respect des coûts et des délais. La Cour considère a posteriori que le cadre de régulation incitative spécifique au projet Linky prévoit des incitations trop généreuses pour Enedis.

La régulation incitative a accompagné un projet en passe d'être réussi au plan technique et opérationnel.

Il est effectivement nécessaire, a posteriori, d'interroger les paramètres de rémunération des projets : les retours d'expérience sont indispensables pour améliorer la qualité de la régulation.

Toutefois, en guise d'élément principal de retour d'expérience, la CRE regrette que les incitations financières jugées trop élevées pour Enedis ne soient pas mises en regard de la réussite technique et opérationnelle du projet : alors qu'en 2014, au moment de la mise en place du mécanisme de régulation, le compteur « G3 » n'était pas même encore homologué, fin 2017, 8 millions de compteurs Linky fonctionnent et

révolutionnent le secteur de l'énergie en France, dans le cadre d'un déploiement conforme à la fois au calendrier et aux coûts.

La Cour, qui analyse régulièrement les dérapages et les échecs de nombreux projets publics de systèmes d'information, aurait pu signaler la combinaison réussie d'une régulation incitative et d'un déploiement conforme aux prévisions sur les coûts, la performance comme sur les délais. A ce titre, la CRE reste particulièrement vigilante au bon déroulement du projet qui n'en est qu'à ses débuts.

On peut ajouter que les compteurs sont fabriqués en France et que des contacts sont désormais en cours pour exporter le système français de compteurs intelligents.

Le cadre de régulation récompense l'atteinte des objectifs et pénalise l'opérateur en cas de dérapage.

Le cadre de régulation prévoit que le gestionnaire de réseau assume les conséquences financières d'éventuelles dérives via un système de bonus-malus.

- *Ainsi, Enedis bénéficiera de l'intégralité de la prime de rémunération si l'ensemble des objectifs de délais, de coûts et de performance sont atteints. Dans ce cas, les investissements liés à Linky pourraient bénéficier d'une rémunération supérieure à celle des autres investissements d'Enedis.*
- *En revanche, toute dérive de sa performance globale viendra, au travers de pénalités, diminuer cette prime incitative et, dans ce cas, la rémunération d'Enedis pourra être inférieure à la rémunération retenue pour l'ensemble des investissements dans le TURPE. La Cour relève d'ailleurs à juste titre qu'au-delà de certains seuils de contre-performance, la rémunération des actifs de comptage sera réduite en deçà du taux de rémunération de base, dans la limite d'un plancher.*

En prenant en compte tous ces éléments, je considère donc que la régulation mise en place est équilibrée et à la hauteur des enjeux du projet, et ce d'autant plus que la Cour omet de préciser que si la CRE venait à constater que les objectifs de régulation incitative qu'elle a fixés sont atteints avec une excessive facilité par Enedis, ce mécanisme pourrait évoluer au-delà de 2019 en définissant des objectifs de performance plus ambitieux pour les années ultérieures. Je n'hésiterai pas le cas échéant, à mobiliser cette possibilité offerte par la clause de rendez-vous introduite par la CRE dans la régulation incitative, après une analyse qui combinera les aspects financiers et opérationnels.

La CRE et son Président défendent la mise en œuvre de ce compteur intelligent que beaucoup de pays européens ont déjà mis en place : c'est une des conditions de la révolution écologique indispensable à la maîtrise du réchauffement climatique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE D'ENEDIS

Deux ans après son démarrage et avec plus de 8 millions de compteurs posés, le déploiement des compteurs communicants Linky est « conforme aux prévisions » et « le coût prévisionnel de la phase de déploiement massif sera tenu » comme le souligne la Cour des comptes dans son insertion au rapport public annuel 2018.

Toutefois, cette insertion appelle de la part d'Enedis des observations concernant, d'une part, les bénéfices apportés par les compteurs communicants pour la collectivité et, d'autre part, la nécessité d'un cadre réglementaire stable pour assurer le financement d'un projet industriel innovant de grande ampleur.

Il nous apparaît indispensable que ces éléments soient pris en compte dans la version définitive qui sera intégrée au rapport.

I. Les bénéfices pour la collectivité des compteurs communicants

Enedis souscrit aux constats de la Cour quant au rôle primordial du compteur Linky, non seulement dans la modernisation du réseau public de distribution électrique mais aussi dans la réussite de la transition énergétique.

Ce compteur de nouvelle génération fait entrer le numérique dans le monde de l'énergie et crée une rupture majeure en passant de deux relèves par an à des données quotidiennes au service des consommateurs, des territoires et des acteurs du marché.

Ce compteur de nouvelle génération permet au client de bénéficier de nouveaux services :

- télérelève permettant d'avoir des facturations sur consommation réelle et non plus estimée,
- téléopérations évitant d'être présent pour une mise en service après un déménagement, modifier sa puissance d'abonnement ou son tarif,

- *diagnostic facilité en cas de panne permettant un rétablissement de l'électricité plus rapide.*

En outre, à sa demande, le client peut suivre sa consommation d'électricité sur internet grâce à un espace personnel sécurisé ou sur son téléphone mobile grâce à l'application smart phone gratuite « Enedis à mes côtés ». Il peut ainsi maîtriser sa consommation d'électricité. Ce service n'est activé qu'à la demande du client et respecte strictement les règles de protection des données à caractère personnel.

Par ailleurs, le client peut et pourra bénéficier d'offres innovantes et personnalisées auprès des fournisseurs d'électricité ou des opérateurs d'efficacité énergétique afin de réduire sa facture.

Ce compteur contribue également à la réussite de la transition énergétique. Il permet, non seulement de développer la maîtrise de la demande d'électricité, comme la Cour le souligne, mais également de :

- *mieux intégrer les énergies renouvelables dont plus de 95% des installations sont raccordées au réseau public de distribution ; le gouvernement prépare actuellement la révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie et a d'ores et déjà annoncé un « green new deal » ;*
- *faciliter l'autoconsommation individuelle ; en 2017, 50% des demandes de raccordement d'installations photovoltaïques concernent de l'autoconsommation ; Linky compte l'énergie dans les deux sens, ce qui évite la pose d'un second compteur et permet une baisse de 600 €TTC en moyenne sur le coût de raccordement au bénéfice du client ;*
- *permettre le développement de l'autoconsommation collective par la mise à disposition des données requises ;*
- *optimiser le coût des recharges des véhicules électriques ; 7 millions de points de charge seront installés d'ici 2030 ; les données de Linky permettent de disposer des signaux nécessaires pour éviter les pointes simultanées de soutirage sur le réseau ;*
- *développer les flexibilités de la consommation et de la production ; le développement de l'éolien et du photovoltaïque, dont la production est intermittente et nécessite une optimisation plus complexe du réseau ; les données issues de Linky permettront la mise en œuvre de flexibilités pour synchroniser une partie de la consommation avec la production, effacer les pics de soutirage et de production, optimiser l'utilisation des batteries de stockage ;*

- *apporter aux territoires une meilleure connaissance des consommations d'électricité et de la précarité énergétique afin de leur permettre de construire leurs politiques énergétiques locales.*

Le déploiement des compteurs Linky constitue ainsi un projet industriel majeur pour le secteur électrique français dont la valeur économique, déjà équilibrée au périmètre du réseau de distribution, est très largement positive pour la collectivité nationale grâce aux nouveaux services aux clients et aux apports à la transition énergétique.

II. Nécessité d'un cadre réglementaire stable pour assurer le financement d'un projet industriel innovant de grande ampleur

Enedis conteste les critiques de la Cour sur le coût du financement du projet.

Elles sont basées sur une comparaison non pertinente entre le taux de rémunération du différé tarifaire et le taux d'un unique prêt bancaire. Cette approche est impropre au plan financier et de nature à fausser l'appréciation du lecteur sur la rémunération d'Enedis :

- *le différé tarifaire permet de faire coïncider les coûts du projet Linky avec les gains générés lorsque la majorité des consommateurs sera équipée du nouveau compteur ;*
- *il représente une mobilisation financière de long terme majeure pour Enedis, nécessitant un financement sur plus de 15 ans, qui atteindra 2 Md€ en 2021 en regard des 4,5 Md€ qui seront investis en mode projet sur la période 2015-2021 ;*
- *comme pour toute entreprise, le financement du projet Linky doit être analysé globalement au regard de la politique de financement de l'entreprise, laquelle s'appuie sur le recours à un équilibre pertinent entre capitaux propres et dette financière.*

La rémunération du différé tarifaire n'est qu'une des composantes de l'analyse globale de l'opportunité de l'investissement dans le déploiement des compteurs Linky, sous-jacente à la prise de décision de lancement du projet en juillet 2014 :

- *cette décision tenait compte de l'ensemble des paramètres permettant d'atteindre l'équilibre financier requis au regard des risques dans la durée d'un tel projet, sur la base du cadre réglementaire défini par la CRE et se fondait sur une étude indépendante et des travaux d'évaluation menés en interne par la CRE ;*

- un niveau plus faible du taux de rémunération du différé tarifaire n'aurait pas permis d'atteindre le taux de rentabilité interne (TRI) nécessaire à l'engagement du projet ;
- enfin, la mise en place d'un cadre réglementaire stable, garanti sur la durée de vie des actifs, est un prérequis indispensable à l'engagement d'un investissement de cette ampleur.

Toute évolution rétroactive du taux de rémunération appliqué au différé tarifaire mettrait à mal la stabilité du cadre réglementaire à laquelle Enedis et son actionnaire pouvaient légitimement s'attendre lorsque les instances de gouvernance de l'entreprise ont pris la décision d'engagement du projet en 2014. Cette décision a été prise à la lumière de la délibération telle que nous la connaissons aujourd'hui. La persistance du taux proposé par cette délibération, qui fut déterminant dans le lancement de cette opération d'ampleur nationale, participe à la sécurité juridique indispensable à tout opérateur économique.

D'une manière plus générale, comme le souligne l'Association française indépendante de l'électricité et du gaz (AFIEG) dans son livre blanc de 2017, une telle instabilité règlementaire fragiliserait pour l'avenir la confiance des investisseurs pour les financements de l'ensemble des opérateurs régulés de l'énergie, alors que ces derniers investissent chaque année des milliards d'euros pour améliorer le système énergétique français, source de nombreux emplois en France. Enedis investit pour sa part, en sus du déploiement des compteurs Linky, plus de 3 milliards d'euros chaque année pour rénover et développer le réseau de distribution.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION UFC-QUE CHOISIR

C'est avec grand intérêt que nous avons pris connaissance de l'insertion au rapport public annuel que vous nous avez adressée concernant les compteurs communicants Linky. Nous saluons l'analyse faite par la Cour qui montre que les conditions de rémunération d'Enedis pour le projet Linky sont trop généreuses et, plus grave, que les bénéfices annoncés pour les consommateurs, en particulier ceux permis par une meilleure maîtrise de la demande énergétique, sont loin d'être atteints.

L'UFC-Que Choisir tient à rappeler son action constante afin que les compteurs communicants deviennent un outil au service des consommateurs et de la maîtrise de la demande énergétique. L'association a largement suivi la phase d'expérimentation afin que l'intérêt des

consommateurs soit réellement pris en compte. C'est dans ce sens qu'en 2012 l'association a saisi le Conseil d'Etat lors de la décision de généralisation du compteur Linky car nous estimions que le projet était trop tourné vers l'intérêt exclusif du gestionnaire de réseau et des fournisseurs d'énergie et bien peu vers celui des consommateurs. Malgré nos actions et notre mobilisation, la forte opposition aussi bien des fournisseurs que du distributeur n'ont pas permis de faire évoluer le projet dans l'intérêt des consommateurs.

Par ailleurs, le déploiement des compteurs communicants a des répercussions importantes sur l'UFC-Que Choisir. En effet, le déficit de communication d'Enedis, des fournisseurs et de l'Etat s'agissant des questions concernant les aspects sanitaires et les données personnelles sont sources d'incompréhension et d'inquiétude légitimes d'une partie des consommateurs auxquels l'UFC-Que Choisir et l'ensemble des associations de consommateurs ne peuvent répondre seules. Comme le recommande la Cour, il est important que l'Etat retrouve un rôle de chef de file, avec la mise en place d'un véritable pilotage du programme Linky visant aussi bien la communication que les aspects plus techniques, cruciale avec le développement de solutions autour de la maîtrise de la demande énergétique.

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

1. Une absence d'incitation sur les bénéfiques du programme Linky

La Commission de régulation de l'énergie a défini un mécanisme de différé tarifaire, dont l'objectif est de prendre en compte le financement de l'investissement seulement lorsqu'Enedis sera en mesure de réaliser les gains attendus grâce au compteur. Or, comme le note la Cour, il existe des incertitudes sur une partie des gains espérés qui pourraient compromettre l'équilibre financier du projet et entraîner une augmentation de la facture des ménages. De plus, la Commission de régulation de l'énergie a fixé des objectifs et élaboré des incitations afin qu'Enedis respecte des coûts et des délais déterminés lors de la phase d'expérimentation. Au vu du mécanisme de financement, il apparaît plus étonnant que la Commission de régulation de l'énergie n'ait pas établi des objectifs et des incitations similaires sur les bénéfiques espérés (au périmètre du distributeur). Ainsi, Enedis pourrait obtenir une rémunération élevée (quasiment 11 % de la valeur des actifs) même si les gains escomptés nécessaires à l'atteinte de l'équilibre financier du programme Linky ne sont pas atteints.

Il apparaît nécessaire définir une feuille de route avec des objectifs clairs sur les gains du programme Linky. S'agissant des gains, il est nécessaire de mettre en place des incitations à les respecter, comme pour les coûts.

II. La remise en cause par Enedis de la propriété des systèmes informatiques

L'UFC-Que Choisir regrette que la Cour n'ait pas investigué plus en détail la question de la propriété des systèmes d'information permettant de faire fonctionner le Linky. En effet, nous constatons qu'Enedis, dans le cadre de renouvellement de certains contrats de concession d'électricité, tente de récupérer la propriété des systèmes d'informatiques essentiels au fonctionnement des compteurs.

L'association a intenté un recours en justice aux fins d'annulation de certaines des clauses des contrats de concession (exemple : le contrat entre la Métropole du Grand Nancy et Enedis). Ces clauses concernent la propriété du système informatique permettant d'exploiter le compteur Linky, mais également le taux de la rémunération qu'est censé percevoir Enedis à l'issue du contrat de concession, dans l'hypothèse où le coût de mise en œuvre du système informatique n'aurait pas été amorti.

Notre association considère, contrairement à Enedis, que le système informatique (le dispositif de suivi intelligent) doit être qualifié de bien de retour, de telle sorte qu'il constitue in fine la propriété de la collectivité. De plus, l'UFC-Que Choisir conteste le principe de la rémunération que réclame Enedis au titre des coûts engagés pour le développement du système informatique si ceux-ci ne sont pas amortis en fin de contrat de concession, car ces coûts sont déjà couverts par le tarif d'accès au réseau public d'électricité.

III. La maîtrise de la demande énergétique absente du programme Linky

L'UFC-Que Choisir partage pleinement l'analyse de la Cour qui considère qu'en l'état actuel, le programme Linky n'apporte pas les bénéfices escomptés en ce qui concerne la maîtrise de la demande énergétique.

Consciente que l'information en temps réel est un élément central de la maîtrise de la consommation d'énergie, l'UFC-Que Choisir avait demandé bien avant la phase de déploiement qu'une expérimentation soit menée avec les consommateurs afin de voir l'intérêt réel de la

généralisation des afficheurs déportés. Si la loi de transition énergétique pour la croissance verte votée en 2015 a permis d'imposer un afficheur déporté pour les ménages précaires, l'association regrette néanmoins que le dispositif ne soit pas accessible à tout un chacun sans surcoût direct comme au Royaume-Uni. En effet, l'UFC-Que Choisir estime que l'accès à l'information en temps réel fait partie du socle d'information nécessaire à la maîtrise de la consommation d'énergie et qu'à ce titre elle doit être accessible par tous et sans surcoût direct.

Chapitre III

La gestion immobilière publique

1. Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement : une fonctionnalité améliorée au prix de surcoûts évitables
2. Le projet « Balard » : une réussite opérationnelle, un pilotage à renforcer
3. L'École nationale supérieure maritime : un avenir à clarifier
4. Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte

1

Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement : une fonctionnalité améliorée au prix de surcoûts évitables

PRÉSENTATION

Progressivement implantés dans le quartier d'affaires de La Défense, les services centraux du ministère chargé de l'équipement, de l'environnement et du logement occupaient, en 2009, cinq immeubles.

Afin de regrouper physiquement ses services et de réduire globalement les surfaces occupées et les coûts immobiliers tout en assurant la pérennité de son implantation à La Défense, le ministère a mené, entre 2012 et 2017, un ambitieux projet de regroupement sur deux immeubles.

La Cour a effectué, au cours du premier semestre 2017, un contrôle de l'efficacité et de l'efficiences de cette opération, examinant notamment la gouvernance du projet et sa gestion, notamment budgétaire et financière.

Elle en tire un premier bilan. Elle constate ainsi que l'État a recouru à des montages juridiques complexes dans le cadre de cet ambitieux projet (I). Si la plupart des objectifs de rationalisation ont été atteints, ce regroupement demeure inabouti (II). Le recours à des financements privés a conduit à des surcoûts pour les finances publiques (III).

I - Un projet de regroupement ambitieux

A - L'implantation progressive du ministère dans le quartier de La Défense

Les ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement se sont progressivement implantés dans le quartier de La Défense²³⁸ depuis la fin des années 80. Le ministère de l'Équipement s'est notamment installé dans la paroi sud de la Grande Arche de la Défense dès son achèvement en 1989.

L'État a également loué, en 1992 et 2004, deux autres tours, appelées tours Pascal B et A, situées à proximité immédiate de la Grande Arche, pour y loger des services de ce même ministère.

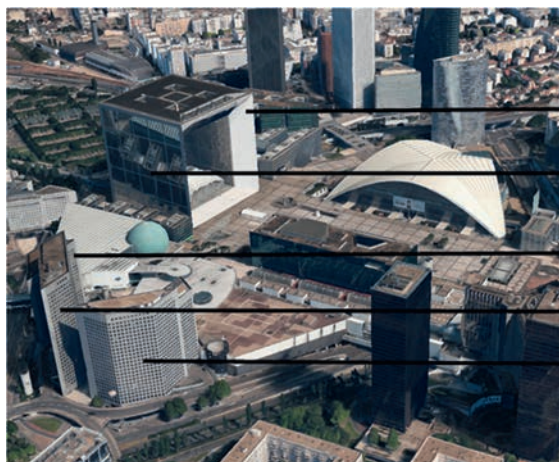
À la suite de la création, en 2007, du ministère « de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » (MEDAD) regroupant les services du ministère de l'Équipement et ceux de l'Écologie, plusieurs services concernés par cette fusion ont déménagé de Paris à La Défense. L'État a alors pris à bail d'autres locaux dans une troisième tour, la tour Voltaire, proche des tours Pascal, ainsi que douze étages de la paroi nord de l'Arche.

En 2009, le ministère était donc installé dans cinq immeubles principaux : l'Arche sud, l'Arche nord, la tour Pascal A, la tour Pascal B, la tour Voltaire, qui, tous, nécessitaient des travaux de rénovation lourde.

Le ministère a alors envisagé de regrouper ses services sur une seule implantation.

²³⁸ Situé à l'Ouest de Paris, La Défense est le premier quartier d'affaires européen par l'étendue de son parc de bureaux. D'une superficie de 160 hectares, il se trouve principalement sur les communes de Courbevoie, Puteaux et Nanterre.

**Photo n° 1 : présentation des cinq bâtiments occupés en 2012
(surface et nombre d'agents)**



Arche	paroi	nord
(19 489 m ²	SUB,	environ
500 agents)		
Arche	paroi	sud
(40 318 m ² ,		environ 1400
agents)		
Tour Pascal A	(20 622 m ² ,	environ 1000 agents)
Tour Pascal B	(37 293 m ² ,	environ 1300 agents)
Tour Voltaire	(7 534 m ² ,	environ 500 agents)

Source : Google Earth

**La Grande Arche de la Défense : un signal architectural,
principalement à la charge de l'État**

Également appelée « La Grande Arche de la Fraternité », ce monument, conçu par l'architecte danois Johan-Otto Van Spreckelsen, est l'un des grands travaux du président François Mitterrand, réalisés au cours de son premier mandat. Elle a été construite sur l'axe historique parisien allant du Louvre à Saint-Germain-en-Laye en passant par l'avenue des Champs-Élysées et l'Arc de Triomphe et devait être initialement consacrée à la promotion des idéaux humanitaires. Cependant, face à la difficulté de lui trouver des occupants, l'État est devenu propriétaire, dès 1989, de la paroi sud et du toit.

*

**

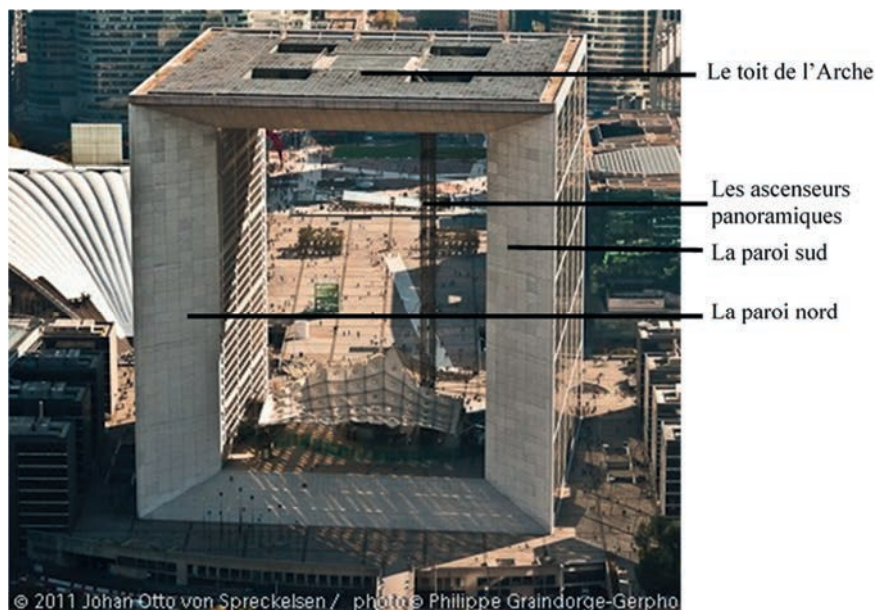
Le toit de l'Arche est, depuis l'origine, un espace d'exposition et de réception, ayant vocation à être ouvert au public. Toutefois, la rentabilité de son exploitation a toujours été difficile à atteindre du fait de ses particularités physiques : absence de vue sur l'extérieur sauf depuis un belvédère ; accès possible uniquement par quatre ascenseurs panoramiques extérieurs, qui doivent être arrêtés au-delà d'une certaine vitesse du vent ; effectifs de sécurité importants pour permettre l'ouverture au public. Par ailleurs, le vieillissement des installations nécessitait des investissements conséquents de remise en état.

L'exploitation du toit de l'Arche a en outre connu de nombreux rebondissements juridiques. En 1989, le toit a été mis quasi-gratuitement, par l'État, à la disposition de la fondation de l'Arche de la Fraternité, qui avait pour objet « la défense et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés contemporaines ». Cette fondation confia la gestion du toit à sa filiale commerciale, qui y avait installé notamment un restaurant et des espaces de réception. Cette filiale fut mise en redressement judiciaire en 1994 et en 2003, puis rachetée en 2004 par une société privée dénommée Le toit de la Grande Arche. La fondation ayant été dissoute en 2008, la société Le toit de la Grande Arche n'avait plus de titre d'occupation depuis cette date et, en outre, ne versait plus aucun loyer à l'État.

Une chute de poulie sur l'un des ascenseurs panoramiques, survenue en 2010, conduisit enfin le ministère à fermer l'accès du toit au public. Parallèlement, l'État a ouvert une action contentieuse contre la société Le toit de la Grande Arche : celle-ci a été déclarée occupante sans titre et la reprise des locaux a été réalisée par voie d'huissier en novembre 2013.

Le ministère a dû, bien que privé des recettes attendues, assumer les responsabilités de maintenance du propriétaire dont les dépenses se sont élevées à 2 M€ TTC sur la période 2009-2014.

Photo n° 2 : la Grande Arche avant rénovation (2011)



B - Au terme de longues tergiversations, le recours à des montages juridiques complexes

1 - Quatre ans d'atermoiements

Plusieurs projets de rationalisation ont été étudiés entre 2009 et 2012.

L'un d'entre eux consistait à acquérir une tour, la tour Séquoia, située à proximité de l'Arche, à la rénover et à l'agrandir, afin d'accueillir la totalité des agents du ministère présents à La Défense (projet dit « tour Séquoia étendue »), et à céder parallèlement la paroi sud et le toit de l'Arche.

Or, il a été écarté en 2012, malgré les avis du Conseil de l'immobilier de l'État²³⁹ (CIE) portant sur des points substantiels, tels que l'évolution des effectifs et les choix relatifs au toit de l'Arche. Ainsi, dans son avis du 10 octobre 2012, le Conseil soulignait « l'ambiguïté du dossier s'agissant de la rénovation du toit de l'Arche », ajoutant que le ministère semblait en effet « considérer comme acquise la réouverture au public du toit sans que l'opportunité ni la rentabilité n'en soit démontrée. »

Les documents présentés par le ministère devant ce conseil auraient d'ailleurs gagné à être soumis à une contre-expertise. Les arguments juridiques présentés au CIE pour écarter le projet « tour Séquoia étendue » sont en effet apparus peu convaincants à la Cour. Certes, comme l'a indiqué le ministère, acheter la tour Séquoia après d'importants travaux d'extension réalisés pour répondre à un cahier des charges imposé par l'État aurait pu, faute de mise en concurrence, s'apparenter à un détournement des règles de la commande publique. Il n'en demeure pas moins que d'autres solutions juridiques auraient pu être explorées pour procéder d'abord à l'acquisition de la tour Séquoia, puis y faire réaliser, dans le respect des règles, les travaux d'agrandissement.

²³⁹ Composé de 16 membres, dont notamment cinq parlementaires et sept personnalités qualifiées, il « suit et évalue pour le compte du ministre chargé du domaine l'avancement de la démarche de modernisation et l'évolution du parc immobilier de l'État ». Décret n° 2011-1388 du 28 octobre 2011.

De surcroît, les calculs des valeurs actuelles nettes (VAN)²⁴⁰ des projets étaient erronés²⁴¹, conduisant à présenter, à tort, le projet finalement retenu, dit « Arche-Séquoia » (cf. *infra*) comme le plus avantageux, au détriment du projet « tour Séquoia étendue ». Or, ce dernier était moins coûteux, tant en investissement qu'en fonctionnement.

**Tableau n° 1 : estimations en 2012 des coûts des projets
« Arche-Séquoia » et « tour Séquoia étendue »**

	Arche-Séquoia	Tour Séquoia étendue	Écart (%)
Valeur actuelle nette en 2012 de l'ensemble des coûts, en M€TTC	1 278	1 229*	4 %
<i>Dont charges, euros TTC par m²SUB</i>	142	134	5 %

* Valeur calculée par la Cour, après correction des erreurs mentionnées ci-dessus.

Source : Cour des comptes d'après ministère chargé de l'équipement, de l'environnement et du logement

Le choix, discutable, de conserver les propriétés de l'État dans l'Arche, n'a pas été clairement affirmé dès 2009, ce qui a conduit à étudier pendant quatre ans divers scénarios voués au rejet et à verser, en pure perte, 340 000 € d'honoraires au cabinet privé chargé de trouver un immeuble unique à La Défense.

2 - Le projet retenu : paroi sud et toit de l'Arche et tour Séquoia

Il a finalement été décidé :

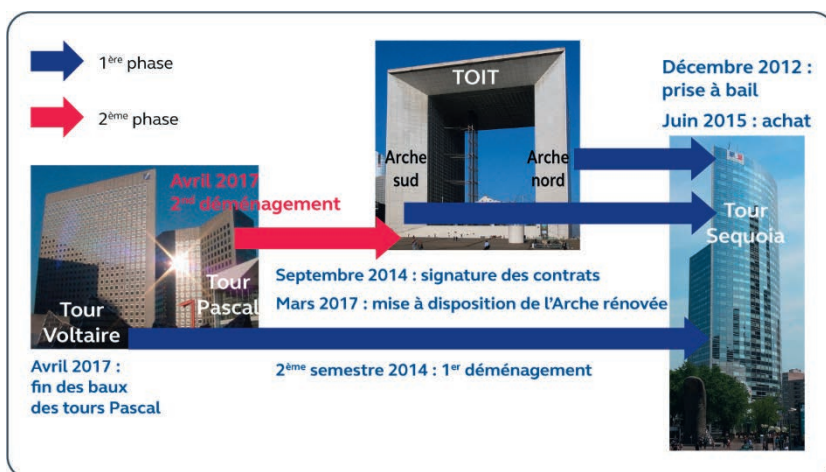
- de conserver la paroi sud et le toit de l'Arche et de les rénover dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif (BEA) dit « de valorisation » ;
- de louer avec option d'achat, puis d'acquérir la tour Séquoia rénovée (mais non agrandie), dans le cadre d'un crédit-bail immobilier.

²⁴⁰ La valeur actuelle nette désigne la somme des coûts sur une très longue période, pondérés de façon à donner un poids plus faible aux coûts les plus lointains.

²⁴¹ Les calculs présentés ne considéraient que 20 à 25 % des produits de cession des propriétés de l'État dans l'Arche, alors qu'il aurait fallu prendre en compte la totalité de ces produits.

Les personnels présents dans les parois nord et sud de l'Arche et la tour Voltaire ont été transférés dans la tour Séquoia au cours du second semestre 2014. Les travaux de rénovation de la paroi sud et du toit de l'Arche dans le cadre du BEA ont ainsi pu commencer début 2015. La livraison a eu lieu le 31 mars 2017, ce qui a permis d'y transférer les personnels des tours Pascal A et B et de résilier les baux afférents.

Schéma n° 1 : le déroulement des opérations de regroupement



Source : Cour des comptes

3 - Le bail emphytéotique administratif « de valorisation » de la Grande Arche

Un bail emphytéotique administratif est un contrat autorisant une occupation de longue durée du domaine d'une personne publique. Le BEA « de valorisation » retenu pour la rénovation de l'Arche et de son toit est prévu depuis 2010 à l'article L. 2341-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « un bien immobilier appartenant à l'État [...] peut faire l'objet d'un bail emphytéotique [...], en vue de sa restauration, de sa réparation ou de sa mise en valeur. »

À l'issue d'une procédure de dialogue compétitif²⁴² menée conformément à la réglementation alors en vigueur, l'État a conclu avec Eiffage, le 30 septembre 2014, un bail emphytéotique administratif et un bail civil en retour.

Le BEA prévoit principalement :

- la mise à disposition d'Eiffage, par l'État, de la paroi sud et du toit de l'Arche, de fin 2014 à fin 2034, moyennant une redevance symbolique (100 000 € par an) ;
- la réalisation par Eiffage des travaux de restauration et de mise en valeur de la paroi sud et du toit de l'Arche puis des travaux de gros entretien renouvellement et d'entretien-maintenance.

Le bail civil prévoit quant à lui la location de la paroi sud à l'État, pour 13 M€ hors taxes, hors charges par an.

L'ensemble des locaux doit revenir à l'État en pleine propriété en 2034.

4 - Le crédit-bail immobilier pour l'acquisition de la tour Séquoia

L'État s'est rendu parallèlement acquéreur de la tour Séquoia par un crédit-bail immobilier.

Ce montage est proche d'un emprunt immobilier classique : la banque achète le bien immobilier, puis facture des loyers à l'utilisateur (en l'occurrence, l'État) ; ces loyers, à l'instar des mensualités d'un emprunt immobilier classique, intègrent une part de remboursement de capital et une part d'intérêts. À l'issue d'une période donnée, la banque cède le bien pour un euro symbolique à l'acquéreur (l'État).

En l'espèce, le crédit-bail immobilier, signé le 30 juin 2015, convient de l'achat, par la banque, de la tour Séquoia pour 480 M€ droits et frais inclus. Il prévoit ensuite le versement par l'État de loyers d'un montant cumulé de 572 M€ pendant 17 ans et 7 mois, soit jusqu'au 31 janvier 2033.

²⁴² Procédure d'achat public dans laquelle l'acheteur dialogue avec les candidats admis à participer à la procédure en vue de définir ou développer les solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base desquelles ces candidats sont invités à remettre une offre.

Cette ambitieuse opération immobilière, reposant sur des montages juridiques complexes, a, dans l'ensemble, permis de réaliser les objectifs qui lui étaient assignés.

II - Des objectifs de rationalisation globalement atteints en dépit d'un regroupement inabouti

A - Un calendrier respecté et des performances améliorées

L'ensemble de l'opération avait vocation à être achevé fin 2016. La livraison de la paroi sud de l'Arche a été effectuée le 31 mars 2017, soit avec trois mois de retard seulement sur le calendrier initial, tenant notamment à la découverte fortuite d'amiante. Le toit de l'Arche, fermé depuis 2010 pour des raisons de sécurité, a été à nouveau ouvert au public en juin 2017.

Les objectifs environnementaux, qui avaient valeur d'exemplarité pour ce ministère, ont été atteints : la consommation d'énergie primaire de la paroi sud de l'Arche a été réduite de 44 %, en conformité avec les objectifs du Grenelle de l'environnement (40 % de réduction). De même, les émissions de gaz à effet de serre ont été réduites de 82 %, très au-delà des objectifs (50 % de réduction). La paroi sud de l'Arche rénovée et la tour Séquoia sont certifiées Haute qualité environnementale (HQE).

En outre, dans la paroi sud de l'Arche, les travaux de rénovation ont permis d'améliorer nettement la luminosité des bureaux, et de corriger ainsi l'un des principaux défauts dont souffrait le bâtiment.

Surtout, l'opération immobilière a permis d'apporter des améliorations substantielles au fonctionnement des services. Ainsi, toutes les directions techniques du ministère²⁴³ ont été rassemblées dans la tour Séquoia et les services chargés des fonctions supports (finances, ressources humaines, logistique, etc.) dans la paroi sud de l'Arche.

²⁴³ Infrastructures, transport et mer ; énergie et climat ; prévention des risques ; aménagement, logement et nature ; ainsi que le commissariat général au développement durable et l'inspection générale.

De plus, le ministère s'est doté d'installations permettant d'améliorer le fonctionnement quotidien de ses services et de limiter les déplacements de ses agents entre Paris et la province : un auditorium de 170 places dans la tour Séquoia (dont l'Arche et les tours Pascal et Voltaire étaient dépourvues), un droit d'usage sur une partie des trois auditoriums du toit de l'Arche, la mise en place de salles supplémentaires de visioconférence dont le nombre est passé de 3 à 13.

Enfin, près de 70 % des agents travaillent désormais en bureaux partagés à deux, trois voire quatre agents, alors qu'auparavant, tous disposaient d'un bureau individuel cloisonné ; en contrepartie, des espaces de confidentialité ont été aménagés.

B - Des surfaces et des coûts en diminution

Les objectifs de rationalisation assignés à cette opération ont, dans l'ensemble, été atteints. La surface globale occupée par les services du ministère a été réduite d'environ 30 %.

**Tableau n° 2 : surfaces occupées (en m²),
avant et après regroupement**

	Avant regroupement (2012)	Après regroupement (2017)	Variation (%)
Surface utile brute (SUB) ²⁴⁴	136 010	93 504	- 31 %
Surface utile nette (SUN) ²⁴⁵	71 504	53 459	- 28 %

Source : Cour des comptes d'après ministère chargé de l'équipement, de l'environnement et du logement

Toutefois, bien que réduites, les surfaces par poste de travail occupé restent à ce jour légèrement supérieures aux normes fixées dans le cadre de la politique immobilière de l'État.

²⁴⁴ La surface utile brute (SUB) est égale à la surface de plancher (SDP) moins les éléments structuraux (poteaux, murs intérieurs, etc.), les locaux techniques (chauffage, ventilation, etc.) et les parties communes.

²⁴⁵ La surface utile nette (SUN) correspond aux surfaces de bureau, de salles de réunion et des annexes de travail (archives, informatique, etc.).

**Tableau n° 3 : ratios d'occupation par poste de travail occupé,
 avant et après regroupement**

	Avant regroupement (2012)	Après regroupement (2017)	Variation (%)	Plafonds définis par la politique immobilière de l'État
SUB (en m ²)	28,4	21,7	-24 %	20
SUN (en m ²)	14,9	12,4	- 17 %	12

Source : Cour des comptes d'après ministère chargé de l'équipement, de l'environnement et du logement

En 2012, les loyers commerciaux et budgétaires²⁴⁶ payés par le ministère s'élevaient à 80,2 M€TTC charges comprises. Le regroupement immobilier a permis de les réduire à 69,7 M€ en 2018 (soit une diminution de 13 %) grâce, en particulier, à la baisse des charges de fonctionnement (énergie, accueil, sécurité, etc.).

De plus, sur la période 2012-2043, les coûts actualisés du projet Arche-Séquoia (1 278 M€TTC²⁴⁷) s'avèrent nettement inférieurs à ceux qui auraient résulté de la prolongation de l'implantation antérieure au sein de cinq immeubles (1 652 M€TTC).

La diminution des coûts globaux doit cependant être mise en rapport avec la baisse des effectifs : on constate alors que le coût par agent n'a diminué que de 3 %, alors que le coût global a baissé de 13 %.

En outre, les surfaces ayant diminué plus fortement que les coûts totaux, le coût au mètre carré s'est accru de 26 %. Cela se justifie cependant en partie par le caractère rénové des locaux.

²⁴⁶ Un loyer budgétaire sert à « identifier la réalité d'un coût que [les administrations occupantes] doivent incorporer dans leurs décisions. » – Cour des comptes, référé sur la politique immobilière de l'État.

²⁴⁷ Valeur actuelle nette TTC en 2012 de l'ensemble des coûts immobiliers (investissement, charges, intérêts, etc.) sur la période 2012-2043, actualisés à 4 % par an.

Tableau n° 4 : coûts immobiliers par agent et par mètre carré, avant et après regroupement

	Avant regroupement (2013)	Après regroupement (2017)	Variation (%)
Effectifs	4 786	4 313	- 10 %
Coût, charges comprises, par agent et par an, en €TTC	16 757	16 160	- 3 %
Mètres carrés de surface utile brute (SUB)	136 010	93 504	- 31 %
Coût, charges comprises, par m ² SUB, en €TTC/m ²	590	745	+ 26 %

Source : Cour des comptes d'après ministère chargé de l'équipement, de l'environnement et du logement

C - Un regroupement inabouti et de nombreux postes de travail vacants

Ce regroupement immobilier demeure cependant partiel : la direction générale de l'aviation civile est restée à Issy-les-Moulineaux, les ministres et leurs cabinets, le bureau des cabinets ainsi que la direction de la communication dans Paris *intra-muros*.

Cette dispersion persistante sur trois sites alourdit le fonctionnement du ministère, entraînant de nombreux déplacements à l'occasion des réunions avec le ministre et ses conseillers.

Cette situation est d'autant plus regrettable que le ministre dispose d'un espace resté inoccupé dans la paroi sud de la Grande Arche rénovée et que le regroupement de surfaces libres aurait permis d'y installer les cabinets ministériels.

En effet, le nombre de postes de travail vacants dans les deux bâtiments est déjà élevé : même si la totalité des agents du ministère étaient présents un jour donné, environ 10 % des postes physiques de travail seraient inoccupés.

La Cour relève à cet égard que le ministère a dimensionné le projet en fonction du nombre d'agents à loger à court terme et selon les modes de travail actuels sans faire de l'évolution de ses effectifs à long terme, un

critère de ses choix. Ainsi, il n'a pas envisagé une organisation du travail qui tirerait partie d'un développement du télétravail ; il n'a pas non plus prévu la mise en place de bureaux non attribués, permettant d'adapter la surface de bureaux aux seuls effectifs réellement présents.

**Tableau n° 5 : nombre de postes de travail vacants,
 à l'issue du regroupement, par rapport à la jauge théorique
 maximale**

	Arche sud	Tour Séquoia	Total
Nombre maximum de postes physiques de travail	2 146	2 624	4 770
Effectifs réels en 2017	1 814	2 499	4 313
Postes vacants (en nombre)	332	125	457
Postes vacants (en %)	15 %	5 %	10 %

Source : Cour des comptes d'après ministère chargé de l'écologie, données au 01/08/2017

Le coût d'un poste de travail occupé étant estimé à 16 160 € TTC charges comprises, les loyers payés inutilement pour ces postes inutilisés s'élèvent à environ 7,4 M€ TTC par an, soit 126 M€ TTC sur 17 ans.

Finalement, une acquisition immobilière plus modeste, associée à la location temporaire de surfaces complémentaires, aurait été plus adaptée à la situation des effectifs.

À défaut, la direction de l'immobilier de l'État, dans le cadre de la mission de suivi dont elle est chargée, devra vérifier que le ministère tient ses engagements de réorganiser régulièrement ses services et de repenser ses modes de travail. Elle devra également veiller à ce que les espaces disponibles soient affectés à d'autres services, ou loués à des opérateurs du ministère, à d'autres services ou opérateurs de l'État, ou, le cas échéant, mis en location sur le marché. La flexibilité des bâtiments (plateaux divisibles, cloisons modulaires) que le ministère a, en l'espèce, privilégiée par rapport à des prévisions d'évolution à long terme de ses effectifs, le permet et l'exige tout à la fois.

III - Un bilan budgétaire et financier contrasté

A - Des dépenses d'investissement légèrement supérieures aux prévisions

Les investissements du projet Arche-Séquoia s'élèvent à 710 M€ TTC (soit 628 M€ hors taxes et hors droits), ce qui représente un montant proche des premières estimations présentées en 2008 au Conseil de l'immobilier de l'État : 677 M€ TTC, valeur 2016. En ce qui concerne les travaux de rénovation de la paroi sud et du toit de l'Arche, les surcoûts par rapport au montant contractualisé en 2014 s'élèvent à 36 M€ TTC (intérêts d'emprunt inclus).

Le montant total de l'opération, incluant l'achat de la tour Séquoia, la rénovation de la paroi sud et du toit de l'Arche, les charges financières et annexes ainsi que les dépenses diverses liées au projet, s'élève à 958 M€ TTC, en euros courants.

Tableau n° 6 : coûts du projet Arche-Séquoia, en millions d'euros courants TTC

	Tour Séquoia	Grande Arche	Dépenses exceptionnelles	Total
Montant de l'investissement	480	230 ²⁴⁸	-	710
Charges financières et annexes	65	126	57	248
Total	545	356	57	958

Les dépenses à caractère exceptionnel s'élèvent à environ 57 M€. Elles comprennent notamment : la prolongation temporaire des baux antérieurs (17 M€), le désamiantage (8 M€), le mobilier (10 M€), la téléphonie et informatique (8 M€), le déménagement (3 M€), les études et l'assistance à maîtrise d'ouvrage (3 M€). Elles ont été financées en partie par des économies internes.

²⁴⁸ Le montant final de l'investissement (230 M€TTC) est inférieur à la somme du montant initial (211 M€TTC) et des surcoûts (23 M€TTC) car une partie des surcoûts a pu être absorbée grâce à des taux d'intérêt plus faibles que prévus et grâce à l'inclusion d'une réserve de précaution.

L'absence de rentabilité du toit de l'Arche

Dans le cadre de l'opération immobilière, l'État a choisi de conserver la propriété du toit de l'Arche et de le rénover pour un montant total de 107 M€ TTC (dont 64 M€ d'investissements et 43 M€ d'intérêts). L'exploitation est confiée à une société commerciale privée, dénommée City One.

La réhabilitation du toit a consisté pour l'essentiel, à rénover les espaces d'exposition, à permettre la réinstallation d'un restaurant et à créer trois auditoriums d'environ 150 places chacun, sur lesquels le ministère dispose d'un droit d'usage gratuit de 300 jours ouverts par an.

Le contrat d'exploitation du toit prévoit certes un intéressement de l'État, reposant notamment sur le chiffre d'affaires et l'excédent brut d'exploitation de City One. La Cour estime toutefois que les recettes nettes que l'État peut en espérer (inférieures à 100 000 € TTC par an) sont, au mieux, négligeables par rapport à l'investissement consenti.

Sans méconnaître la difficulté de vendre un actif aussi singulier, il aurait donc été moins coûteux pour l'État de céder le toit.

B - Le surcoût inéluctable du recours à des modes de financement privé

1 - Les modalités de sélection de la banque ont renchéri le coût du crédit-bail immobilier

Afin de choisir la banque titulaire du crédit-bail immobilier retenu pour la tour Séquoia, l'État a procédé à un appel d'offres. Les deux offres reçues ont été comparées (attribution d'une note sur 100) à raison de 80 % pour les conditions financières et de 20 % pour les conditions générales. Cependant, le poids du critère financier a, de fait, été minoré. En effet, le ministère a recouru à une formule couramment utilisée qui rapporte le prix proposé par le candidat le moins disant au prix proposé par chaque candidat. Dans ce cadre, le montant à financer, identique pour les deux soumissionnaires (480 M€), a été intégré, à tort, dans la comparaison. Or, seuls les intérêts, qui constituent le prix du service financier, auraient dû être pris en compte. L'offre retenue s'avère ainsi supérieure de 5 M€ à la moins disante (540 M€TTC).

2 - Le coût du financement privé d'investissements publics

Par nature, le crédit-bail immobilier et le bail emphytéotique administratif présentent deux inconvénients communs : reporter sur l'avenir la charge budgétaire liée aux investissements ; générer un surcoût pour les finances publiques.

Le cas du crédit-bail immobilier de la tour Séquoia illustre ces deux difficultés²⁴⁹.

Il étale en effet la charge budgétaire sur 18 ans. De surcroît, l'État a demandé à la banque un échéancier particulier pour les premières années, qui minore les annuités 2016 et 2017 d'environ 2,5 M€ chacune. Inversement, l'annuité 2018 est majorée d'environ 5 M€. Ce choix, que rien ne justifie techniquement, reporte donc des dépenses à l'année 2018.

Un achat comptant financé par emprunt sur les marchés financiers aurait été moins onéreux pour l'État qui aurait emprunté à un taux plus faible que la banque. Ce choix l'aurait en outre exonéré de taxe foncière, de la majeure partie des droits de mutation, de prime d'assurance (car l'État est son propre assureur) et des frais de dossier facturés par la banque. Le total de ces surcoûts évitables est estimé par la Cour à 88 M€ même si l'unité de caisse de l'État en assure une neutralité partielle.

Ainsi, paradoxalement, pour échapper aux contraintes budgétaires, la situation dégradée des finances publiques a conduit à des choix en définitive plus coûteux.

²⁴⁹ C'est d'ailleurs l'existence de taux d'endettement supérieurs au taux souverain et de frais annexes qui justifie, à l'article 23 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, l'interdiction de recourir à l'avenir au crédit-bail immobilier pour l'État.

3 - L'absence de définition d'un taux d'actualisation pour les projets immobiliers de l'État

Cette option de financement a été favorisée par l'absence de définition d'un taux d'actualisation²⁵⁰ pour les projets immobiliers de l'État : le ministère a choisi, pour l'opération Arche-Séquoia, un taux élevé (4 %), ce qui a réduit le poids des échéances futures et contribué à privilégier le recours au crédit-bail.

Ce constat conduit la Cour à réitérer la recommandation qu'elle avait formulée en 2014 dans son référé relatif à la politique immobilière de l'État et à inviter l'État à définir un taux d'actualisation applicable à ses projets immobiliers afin de lui permettre de déterminer si un recours à un financement par un tiers est justifié.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le regroupement immobilier des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement a permis d'améliorer la fonctionnalité des locaux occupés par une partie de l'administration centrale de ces ministères, tout en réalisant des économies. Toutefois, un cadrage politique plus clair et plus rapide ainsi qu'un meilleur respect des règles auraient permis d'être plus économe des deniers publics. En particulier, les surcoûts liés au mode de financement de l'opération auraient pu être évités et une solution différente, envisagée pour le toit de la Grande Arche.

De façon générale, les administrations devraient être incitées à mieux prendre en compte, dans leurs schémas pluriannuels de stratégie immobilière, l'évolution de leurs effectifs à long terme ainsi que celle des modes de travail, afin de dimensionner au mieux les projets immobiliers et d'éclairer les arbitrages entre les solutions domaniales ou locatives.

²⁵⁰ Le taux d'actualisation permet de sommer des dépenses immédiates avec des dépenses futures : il les pondère de façon à donner un poids plus faible aux dépenses les plus lointaines. Par exemple, avec un taux d'actualisation à 4 %, une dépense de 100 € survenant en 2019 est considérée comme équivalente à une dépense de 96 € survenant en 2018 ; une dépense de 100 € survenant en 2020 est considérée comme équivalente à une dépense de 92 € survenant en 2018, etc. Cela traduit le fait qu'un euro certain aujourd'hui vaut plus qu'un euro incertain dans le futur.

Ce retour d'expérience conduit la Cour à formuler les recommandations suivantes :

Au ministère chargé de l'écologie et au ministère chargé des finances :

- 1. libérer, pour y loger d'autres services ou opérateurs de l'État, les surfaces correspondant aux postes physiques de travail vacants dans la tour Séquoia et la paroi sud de la Grande Arche, ou, à défaut, les proposer sur le marché locatif.*

Au conseil de l'immobilier de l'État :

- 2. mettre en œuvre une contre-expertise des projets immobiliers ministériels significatifs non soumis au Commissariat général à l'investissement.*

Au ministère chargé des finances :

- 3. définir, pour les projets immobiliers de l'État, un taux d'actualisation et le mettre à jour régulièrement.*
-

Réponse

Réponse du Premier ministre	310
-----------------------------------	-----

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

À titre liminaire, je tiens à rappeler que l'opération immobilière de regroupement des services du pôle ministériel dans la tour Séquoia et dans l'Arche Paroi Sud (APS) à La Défense achève un mouvement initié dès 2008.

À cette époque, ces services occupaient une trentaine de sites pour la plupart situés à Paris ou en proche banlieue. Une première étape a consisté à les regrouper dans cinq immeubles distincts situés à la Défense : dans l'APS, propriété de l'État, et dans des bureaux en location dans une partie de la paroi Nord, dans les deux tours Pascal (A et B) et dans une partie de la tour Voltaire.

Ce pôle ministériel a ainsi été le premier à avoir localisé hors de Paris, à la Défense, la quasi-totalité de ses services centraux et, à Issy-les-Moulineaux, la direction générale de l'aviation civile dont les locaux existants ne justifiaient pas un déménagement vers le quartier d'affaires de l'ouest parisien. Quant aux cabinets ministériels, leur implantation boulevard Saint-Germain s'est vue maintenue conformément aux orientations arrêtées par le Secrétaire général du Gouvernement.

Toutefois, la localisation à La Défense dans cinq implantations distinctes est apparue insatisfaisante au regard de la dispersion physique des services nuisant à la construction d'un pôle ministériel unique en termes de fonctionnement, d'image, de rationalisation et d'optimisation de la gestion des sites. En outre, l'obligation pour les propriétaires de réaliser des travaux de mise aux normes des bâtiments à une échéance rapprochée, devaient conduire nécessairement ces services à quitter, à plus ou moins brève échéance, les immeubles en l'absence de renouvellement de bail.

Une solution pérenne de regroupement a donc été recherchée en privilégiant une opération immobilière permettant, à terme, à l'État de devenir propriétaire.

S'agissant de ce choix, la Cour regrette que le projet dit « Tour Séquoia étendue » consistant à vendre l'APS et le toit de la Grande Arche et à installer l'ensemble des agents du ministère dans la tour Séquoia agrandie n'ait pas été retenu. Elle estime que le projet retenu, dénommé « Arche Séquoia », est plus coûteux que le scénario « Tour Séquoia étendue » envisagé à l'époque.

Une des solutions étudiées pour le regroupement des services du pôle ministériel a en effet été présentée par le propriétaire de la tour Séquoia qui proposait de réaliser lui-même d'importants travaux d'agrandissement conformément au cahier des charges établi par l'État,

puis de la lui céder après achèvement des travaux tout en rachetant en parallèle l'APS et le toit de la Grande Arche.

L'analyse de la Cour sur le coût de cette opération ne prend pas en compte la décision prise par le Gouvernement de maintenir la présence de l'Etat au sein de la Grande Arche pour des raisons patrimoniales. Ainsi, le scénario « Tour Séquoia étendue » doit intégrer toutes les charges et sujétions liées à ce maintien et aux incertitudes de réemploi de la paroi sud dès qu'elle sera libérée par les services ministériels. Ces éléments, à eux seuls, rendaient le scénario « Tour Séquoia étendue » plus coûteux et porteur d'un risque plus élevé s'agissant de la réutilisation de la paroi sud.

Par ailleurs, comme le relève la Cour, le montage proposé par le propriétaire de la tour Séquoia aurait constitué un détournement des règles de la commande publique en l'absence de mise en concurrence. La Cour relève également que le choix du mode de financement aurait pu être faussé par la prise en compte de taux d'actualisation excessivement élevés.

Sur ce point, il convient de rappeler que l'instruction du projet a intégré une analyse de sensibilité des hypothèses, et notamment celle relative à la fixation d'un taux d'actualisation, pour vérifier qu'un changement de valeur de ce taux, dans une plage de valeur correspondant aux recommandations de la Cour, était sans effet sur la hiérarchisation des scénarios et sur la décision finale. Cette approche a été contrôlée et jugée positivement par le Commissariat général à l'investissement.

La Cour évoque un dimensionnement du projet immobilier qui n'a pas suffisamment pris en compte les perspectives d'évolution à long terme des effectifs, ni l'évolution des modes de travail. Elle s'inquiète de l'occupation actuelle et future de la tour Séquoia et de l'APS.

Je souhaite préciser que le dimensionnement du projet a été arrêté à partir des perspectives d'évolution des effectifs après le réemménagement des services du pôle ministériel. Au-delà, et comme le relève la Cour, la solution à privilégier réside dans la recherche d'immeubles permettant de répondre aux évolutions des modes de travail et à la réutilisation des surfaces inutilisées par d'autres occupants (internes à l'administration ou externes, via des baux). Pour l'opération Arche-Séquoia, les deux ensembles immobiliers préexistaient et le redimensionnement des immeubles n'a donc pas été possible.

Dans ce cadre, l'utilisation de bureaux partagés a été généralisée tout en prenant en compte l'acceptabilité sociale de cette évolution majeure. Ainsi, après travaux, 72 % des trames des deux tours ont été aménagées en bureaux partagés. Le ratio d'occupation préconisé par la

Direction de l'immobilier de l'État, par poste de travail installé (et non par poste de travail occupé s'agissant de mesurer la performance de l'immeuble en matière de bon usage des surfaces disponibles) est respecté.

Le nombre de postes physiques de travail mentionné par la Cour (2 146 dans l'Arche sud et 2 624 dans la tour Séquoia) correspond à la jauge théorique maximale de ces immeubles. Il ne tient pas compte de l'aménagement d'espaces collectifs (salles de réunion, espaces dits de confidentialité, tisaneries ou salles de formation) qui vient réduire le nombre de postes de travail effectivement disponibles pour les agents résidents. Celui-ci est ainsi de 1 846 dans l'APS et de 2 556 dans la tour Séquoia, ce qui porte le nombre de postes de travail vacants à 89, soit cinq fois moins que les 457 postes estimés par la Cour et qui modifie l'appréciation sur le taux d'occupation des bâtiments.

Les espaces vacants, résiduels après chacun des emménagements, font l'objet d'une optimisation permanente, permettant à court terme la prise en compte de besoins ponctuels ou l'accueil de petites entités. Des opérations de resserrement conduites régulièrement à plus grande échelle permettront l'implantation de services plus conséquents, du pôle ministériel comme de ses opérateurs. Ce mouvement a d'ores et déjà été initié avec l'installation dans l'APS de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), cette dernière prenant en charge sa part de loyer.

En parallèle, de nouvelles formes de travail « nomade », encore peu répandues même au sein des entreprises privées seront développées, lorsqu'elles apparaissent compatibles avec l'organisation et l'efficacité du service.

Enfin, la Cour regrette les surcoûts inéluctables liés au mode de financement privés retenus pour la réalisation de l'opération immobilière.

Des évolutions législatives ont depuis lors écarté la possibilité pour l'État de recourir aux montages contractuels retenus pour cette opération. Le recours au crédit-bail immobilier est interdit pour l'État et ses opérateurs par le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022, tandis que l'article 101 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics met fin pour les baux emphytéotiques administratifs aux montages dits « aller-retour ».

Néanmoins, y compris avec ces surcoûts, l'opération immobilière de regroupement des services du pôle ministériel garde tout son intérêt compte tenu des économies substantielles qu'elle permet au regard de la situation essentiellement locative qui prévalait jusque-là.

Enfin, au-delà de l'opération Arche-Séquoia, je confirme la parfaite concordance des mesures prises récemment par le Gouvernement en matière d'opérations immobilières avec les recommandations de la Cour des comptes, à savoir :

- *la mise en place d'une procédure de « labellisation », constituant la « contre-expertise » des projets immobiliers significatifs, suggérée par la Cour pour les opérations non soumises au Commissariat général à l'investissement ;*
 - *une parfaite occupation des ensembles immobiliers, démarche positionnée comme un des éléments déterminants de cette « labellisation » des projets ;*
 - *la mise à jour régulière d'un taux d'actualisation reflétant le « coût du temps » et la prise en compte des risques.*
-

2

Le projet « Balard » : une réussite opérationnelle, un pilotage à renforcer



PRÉSENTATION

Le projet de regrouper sur le site de Balard l'ensemble des états-majors et des organismes centraux du ministère des armées a été décidé à la fin de l'année 2007 sous la double impulsion de la réorganisation du ministère et de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Le site choisi, propriété de l'État, est situé au sud du XV^{ème} arrondissement de Paris. Il est constitué d'une parcelle Est (8,6 ha), d'une parcelle Ouest (5 ha) et d'une parcelle complémentaire appelée « Corne

Ouest » (3 ha). L'utilisation des parcelles Est et Ouest dans le cadre du projet a permis l'accueil de 9 500 agents du ministère des armées, jusqu'à localisés sur 12 implantations différentes.

Le partenariat public-privé a été retenu après une instruction rapide. La conduite du dialogue compétitif, préalable au contrat, et celle du pilotage du projet dans la phase précédant l'emménagement, ont été efficaces tout en mettant en évidence les risques propres à ce type de projet.

La signature du contrat de partenariat a eu lieu le 30 mai 2011, avec le groupement OPALE²⁵¹. Par ce document, l'État a externalisé, pour une période de trente ans, les missions de conception, de construction et de rénovation, de financement de l'investissement et d'exploitation du site, pour un coût cumulé évalué à 4,3 Md€ (2010).

Le choix du PPP a été adopté faute de moyens budgétaires pour financer ce projet complexe (I). Bien conduit dans l'ensemble, le projet Balard ne respecte toutefois pas sa feuille de route financière (II). Si la réussite opérationnelle est au rendez-vous, le pilotage à venir de l'ensemble doit être renforcé (III).

I - Le partenariat public privé : un outil adopté, faute de moyens budgétaires, pour financer un projet complexe

A - Un projet structurant et une décision rapide

Le projet d'un regroupement, sur le site de Balard, a été envisagé pour la première fois lors d'un conseil de défense tenu en juillet 2007, puis dans un rapport d'octobre 2007 chargé de faire des propositions dans le cadre de la RGPP.

Ce projet visait, d'une part, à concentrer sur un seul et même site les centres de décision du ministère jusqu'alors disséminés sur une douzaine d'emprises situées à Paris et en banlieue parisienne - l'état-major des armées (EMA), ceux des trois armées (Terre, Air, Mer), la délégation

²⁵¹ Le groupement OPALE est principalement constitué des sociétés Bouygues Bâtiment Île-de-France, Thalès et Sodexo.

générale pour l'armement (DGA) et les directions et services du secrétariat général pour l'administration (SGA). Il visait, d'autre part, à regrouper autour d'un pôle opérationnel l'ensemble des capacités qui permettent d'anticiper, planifier et conduire les opérations au premier rang desquels le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) en les dotant des outils les plus modernes.

L'objectif était multiple. Il s'agissait tout d'abord d'améliorer la cohérence et l'efficacité du ministère des armées dont l'organisation et les missions ont évolué au cours du temps. Ainsi, une série de décrets en 2005, 2009 et 2013 avait affirmé la prééminence du chef d'état-major des armées et rééquilibré les attributions au sein du ministère des armées au bénéfice du secrétaire général pour l'administration (SGA), responsable fonctionnel unique pour les finances et les ressources humaines. Parallèlement, la volonté de renforcer la coordination entre la direction générale de l'armement (DGA) et les armées conduisait à souhaiter le rapprochement géographique de ces entités.

Le projet visait par ailleurs à moderniser les conditions de travail du personnel, logé dans des bâtiments vieillissants, voire vétustes, à l'entretien coûteux, et peu à même de donner les nouvelles garanties de sécurité.

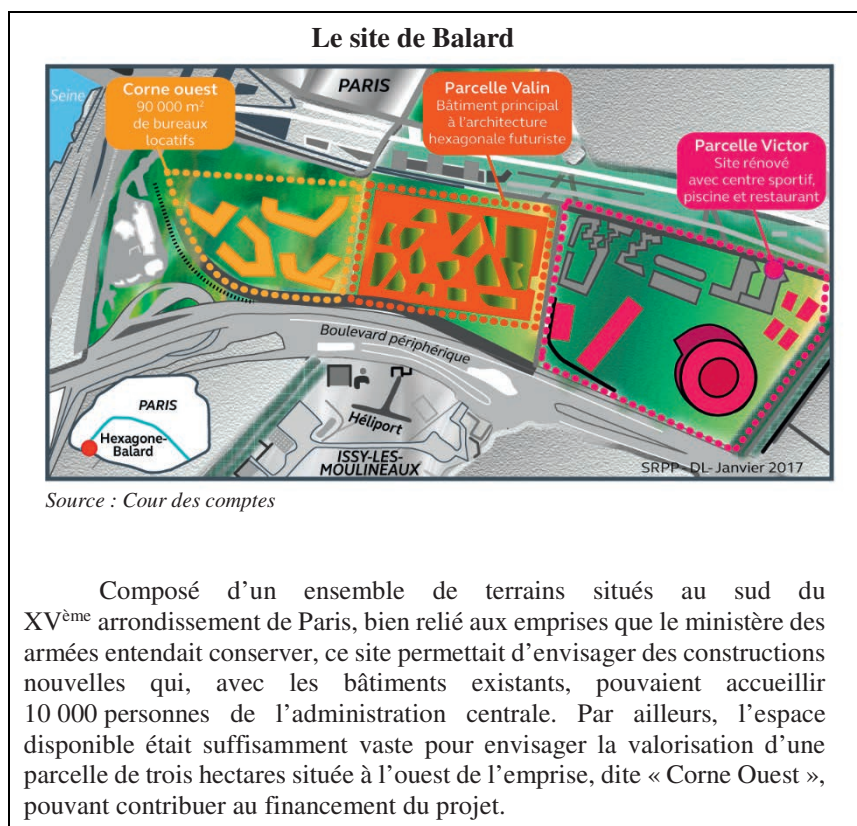
Dans le contexte de la RGPP, il fallait également optimiser les moyens consacrés au soutien en mutualisant ou en externalisant un certain nombre de fonctions.

Il s'agissait enfin de mieux gérer l'immobilier du ministère en profitant de la concentration des effectifs à Balard pour céder la plupart des emprises parisiennes du ministère, dont certaines avaient une localisation très attractive et aisément valorisable, comme celles de l'Hôtel de l'artillerie, ou encore de l'îlot Saint-Germain.

Le choix de Balard en novembre 2007 comme site d'accueil du nouveau ministère s'est imposé après une courte phase d'étude préalable. Les autres hypothèses de localisation sur d'autres terrains du ministère ont été, en effet, abandonnées à l'issue d'études sommaires : le site de Vincennes, ceux d'Arcueil et des Loges, situé à Saint-Germain-en-Laye ont été écartés faute d'un potentiel de construction adapté ou en raison de leur éloignement.

Cette rapidité dans la prise de décision est confirmée par les conclusions rapprochées des deux premiers conseils de modernisation des politiques publiques : le 12 décembre 2007, le premier conseil décidait en effet « le lancement d'une étude de faisabilité du regroupement de l'ensemble de l'administration centrale, dans un format resserré, sur le site de Balard et la cession des immeubles libérés » ; moins de quatre mois plus tard, soit le

4 avril 2008, il était considéré que « l'étude de faisabilité financière et urbanistique [était] terminée, que le projet [apparaissait] faisable et souhaitable ». Son lancement était ainsi programmé pour septembre 2008 afin que le nouveau siège du ministère des armées soit opérationnel dès 2013.



B - Le choix du partenariat public privé

Une dizaine d'études et d'analyses préalables ont été réalisées par les services du secrétaire général de l'administration (SGA), le contrôle général des armées (CGA), ou dans le cadre de contrats d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Ces études ont été menées à la fois pour s'assurer de l'équilibre financier du projet et pour arrêter la formule contractuelle la plus efficace.

Un moment envisagé, un montage consistait pour le ministère à percevoir en anticipation le produit de cession des emprises abandonnées et à réaliser de façon concomitante les travaux nécessaires sur le site de Balard tout en maintenant ses personnels de façon transitoire dans les implantations vendues. Il a été abandonné dès 2008, cette option ayant été jugée insatisfaisante en raison des risques majeurs encourus en termes de calendrier et de la valorisation insuffisante des emprises.

Le ministère a pris conscience qu'il ne disposerait pas des ressources budgétaires nécessaires à la réalisation du projet Balard, ce qui a très vite rendu caduques les options « classiques » telles que la maîtrise d'ouvrage publique (MOP), ou encore celle de la « conception-réalisation-maintenance », qui ne permet aucun étalement du paiement.

L'étude d'aide à la décision de juin 2008 et l'évaluation préalable de janvier 2009 ont ainsi préconisé d'opter pour la formule du contrat de partenariat public-privé, toutes deux invoquant la complexité du projet. Au regard des conditions de recours au PPP alors fixées par l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée par la loi du 28 juillet 2008, ce critère était, du reste, le seul recevable.

Cette complexité recouvrait trois dimensions : une dimension technique tout d'abord, dans la mesure où les ouvrages à réaliser ou à réhabiliter s'annonçaient multiples, de caractère particulier étant donné leur spécificité « défense », et où le séquençage des différentes phases de construction devait s'accommoder d'une occupation partielle du site ; une dimension fonctionnelle ensuite, étant donné le vaste périmètre et l'ampleur des prestations externalisées, ou encore l'exigence de haute qualité environnementale et de performance énergétique des bâtiments ; enfin, une dimension financière, avec le projet de valoriser une partie de la parcelle du site appelée « la Corne Ouest », pour diminuer le coût global de l'opération.

Les contraintes imposées par les missions du ministère des armées étaient en effet atypiques. À titre d'exemple, la partie centrale de la parcelle Ouest – soit le cœur du ministère - obéit à des normes de sécurité élevées (résistance à tout type d'intrusion et d'attaque, capacité à durer dans l'isolement, insubmersibilité des locaux, etc.).

Par ailleurs, les réseaux et équipements informatiques forment un ensemble très dense et sophistiqué, comprenant les systèmes d'information et de communication tant administratifs qu'opérationnels.

L'ensemble des prestations plus classiques, comme les réseaux de chaleur, le traitement des eaux usées, le gardiennage, ou l'alimentation,

doivent également prendre en compte cet environnement particulier du ministère.

Enfin, le gain de temps attendu dans le calendrier de réalisation a également contribué à privilégier le PPP dans la mesure où il permettait une meilleure intégration entre la partie « bâtimentaire » et les services. Il permettait en outre un étalement des paiements.

L'étude d'aide à la décision et l'évaluation préalable montrent le souci de justifier ce critère, indispensable pour fonder en droit le recours à un contrat de partenariat.

II - Une opération bien conduite mais qui ne respecte pas sa feuille de route financière

Les modalités de conduite de l'opération ont permis de négocier le contrat puis de piloter sa réalisation de manière à parvenir à un résultat opérationnel jugé satisfaisant par le ministère des armées. En instituant une entité *ad hoc* de pilotage de haut niveau, placée auprès du ministre, le ministère des armées a su s'organiser de manière adéquate pour conduire l'opération, en dépit de certaines faiblesses.

A - Une conduite de projet non exempte de faiblesses

Dès la mi-2008, il a été décidé, pour réaliser le projet, de constituer une structure de projet *ad hoc* rattachée directement au ministre : la délégation pour le regroupement des états-majors et services centraux du ministère des armées (DRESA). Indépendante des trois « grands subordonnés » du ministère des armées²⁵², elle a été placée sous la responsabilité d'une personnalité choisie sur des critères de compétence en matière de projets de grande ampleur, intégrant les problématiques de l'immobilier comme celles des systèmes d'information.

Doté d'une lettre de mission claire, le délégué a constitué une mission d'une douzaine de personnes tout en s'appuyant également sur les compétences disponibles au sein du ministère des armées. Placé sous

²⁵² Le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement et le secrétaire général pour l'administration.

l'autorité directe du ministre et de son cabinet, il pouvait ainsi solliciter rapidement les arbitrages nécessaires et agir de manière plus efficace.

En parallèle, le secrétaire général pour l'administration a été désigné représentant du pouvoir adjudicateur : cette spécificité visait à permettre à ce dernier d'assurer, par anticipation, la continuité du projet une fois celui-ci entré dans la phase postérieure de gestion administrative.

La DRESD a été chargée, en liaison avec les états-majors, les directions et les services centraux du ministère, et sur la base des orientations arrêtées par le ministère des armées, de définir le programme fonctionnel du projet.

Cette organisation s'est révélée efficace quant à sa double capacité, d'une part, à arbitrer ou à faire arbitrer les décisions internes au ministère des armées et, d'autre part, à s'imposer face au groupement retenu pour le contrat de partenariat.

Une fois la structure de la DRESD en place, la procédure de sélection pouvait commencer.

Une comitologie particulière a été instituée pour conduire le dialogue compétitif. Neuf commissions techniques spécialisées ont ainsi été chargées de l'analyse et de la notation des offres, chacune dans son domaine de compétence, sans jamais s'interdire de recourir, en tant que de besoin, à une assistance à maîtrise d'ouvrage extérieure. Par ailleurs, une commission veillait au dialogue avec les candidats. Une autre s'assurait de l'évaluation et du classement des offres sur la base des notations transmises par les commissions spécialisées.

Cette gouvernance a été bien structurée. À l'issue d'un appel d'offres qui s'est déroulé normalement et pour lequel trois opérateurs avaient fait acte de candidature²⁵³, tous admis à concourir, la commission d'évaluation a proposé au SGA de retenir OPALE dont l'offre était la mieux disante.

Toutefois l'opération ne s'est pas déroulée sans dysfonctionnements ni réserves, pendant la période de négociation, de construction et d'aménagement des locaux.

Ainsi, en janvier 2009, soit avant le début du dialogue compétitif, la DRESD a rencontré, à titre exploratoire, les trois principales entreprises de bâtiments et travaux publics françaises qui ont, par la suite, été candidates

²⁵³ Les candidatures étaient respectivement menées par Eiffage, Vinci et Bouygues Bâtiment Île-de-France.

à la réalisation du projet. Tous les contacts avec ces entreprises ont cessé en mars 2009.

Bien que, selon le ministère des armées, ces entretiens aient eu pour but de s'assurer du réalisme et de la faisabilité du projet, il reste que les principes de la commande publique impliquent une stricte égalité de traitement des candidats et prohibent ce type de contacts exploratoires.

Par ailleurs, l'intervention, au cours de cette procédure, d'un grand nombre de services, de directions et d'entreprises extérieures, nécessaire pour mobiliser une large palette d'expertises, a eu l'inconvénient majeur d'accroître le risque de divulgation d'informations. Ainsi au cours de la procédure de dialogue compétitif, des documents relatifs aux offres des candidats ont été dérobés donnant ultérieurement lieu à l'ouverture d'une information judiciaire.

Des difficultés dans la mise en œuvre des bonnes pratiques ont également pu être relevées dans la phase de construction.

Ainsi, une opération de dépollution a entraîné des coûts supplémentaires de 13 M€ HT. À cette occasion, le ministère des armées n'a pas activé la garantie de parfait achèvement incluse pourtant dans les marchés initiaux avant de demander un complément de travaux. Le ministère des armées a ainsi préféré supporter un double paiement que les dispositions contractuelles lui permettaient d'éviter, plutôt que prendre des risques sur le calendrier du chantier. Par ailleurs, de nombreuses demandes de modification de la part du ministère ont entraîné des coûts complémentaires, notamment pendant la période d'aménagement dite de « micro-zoning ». Au total, ces événements ont conduit à un coût cumulé de 90 M€.

En outre, la mise à disposition des bâtiments de la parcelle Ouest le 28 février 2015 s'est accompagnée d'un nombre important de réserves dont 95 % ont toutefois été rapidement résolues. Au 28 février 2016, 1 600 d'entre elles n'étaient pas levées, et 160 contestées par OPALE, pour un montant de pénalités qui, en septembre 2017, faisait toujours l'objet d'échanges entre le groupement et le ministère.

Enfin, la mise en place des systèmes d'information et de communication a nécessité une forte mobilisation des services du ministère lui-même. La direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) a dû ainsi renforcer son dispositif de vérification et s'est placée en position de co-piloter les opérations. 500 agents supplémentaires ont dû être mobilisés. Le coût de ce renforcement n'a, à ce jour, été ni calculé ni reporté sur le prestataire.

Toutefois, malgré ces réserves, le bâtiment a été livré avec un faible retard de calendrier principalement dû à des difficultés avec la ville de Paris. Les dérapages du coût de la construction sont restés relativement contenus et inférieurs à 7 % du coût total des investissements (bâtiments et SIC).

B - Les objectifs d'équilibre financier de l'opération ne sont pas respectés à ce stade

L'opération de regroupement à Balard reposait sur l'hypothèse que le coût serait intégralement supporté par le ministère des armées. Les économies générées par l'opération devaient permettre de financer cette dernière. En cas de dérapage, il s'engageait à couvrir les coûts supplémentaires par redéploiement de ses propres crédits. L'analyse financière du contrat de partenariat montre que cette contrainte initiale n'a pas été respectée ; le ministère a dû bénéficier de ressources supplémentaires pour équilibrer le plan de financement du contrat.

Par ailleurs, les économies effectivement réalisées en cours d'exécution du contrat sont insuffisantes.

A contrario, le ministère des armées a profité du contexte financier favorable pour réaliser des économies substantielles sur le coût de financement du contrat de partenariat public privé signé avec le groupement OPALE.

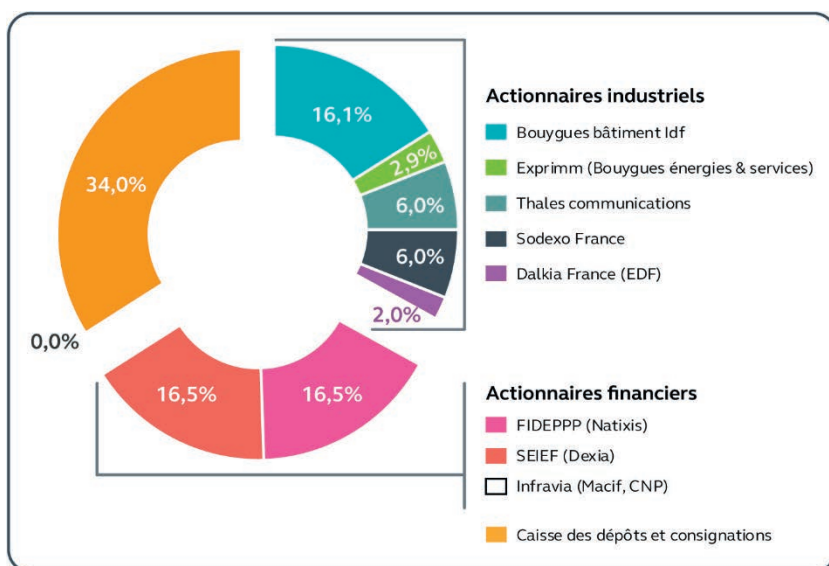
Enfin, si l'on cherche à reconstituer le coût global du regroupement au-delà de celui du seul contrat, il faut également prendre en compte des dépenses connexes. Sans qu'on puisse parler de surcoût par rapport au coût du contrat, le coût global devrait approcher, selon l'estimation de la Cour, 5,8 Md€.

1 - Un montage financier qui ne correspond pas aux objectifs initialement définis

Le contrat porte sur une période de 30 ans et prévoit le versement par le ministère des armées d'une redevance pendant toute la période en

contrepartie du service fourni.²⁵⁴ Compte tenu des délais observés dans la phase de construction, il s'achèvera en 2041. À son terme, l'ensemble des ouvrages reviendra en pleine propriété à l'État. Le contrat prévoit par ailleurs qu'OPALE constitue des provisions afin de financer les travaux éventuellement nécessaires pour assurer la bonne qualité des ouvrages lors du transfert de propriété au terme du contrat.

Graphique n° 1 : actionnariat initial de la société titulaire du contrat de partenariat (Opale)

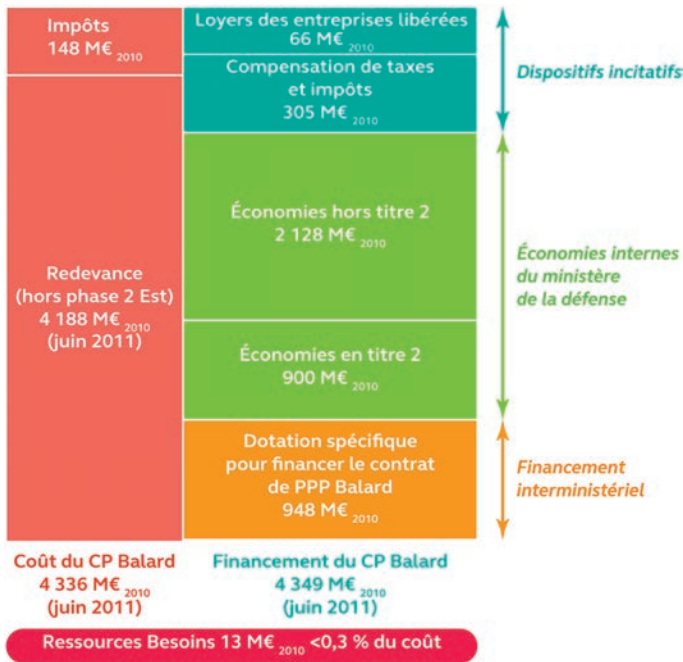


Source : Annexe 18 du contrat de partenariat- Ministère des armées

Afin de faire face au coût du contrat de partenariat, les ministres des armées et du budget ont établi et validé, en février 2011, au terme du dialogue compétitif, un tableau de financement qui aurait dû acter l'autofinancement du contrat de partenariat par le ministère des armées.

²⁵⁴ Cette redevance tient compte de la valorisation de la Corne Ouest qui a représenté 220 M€ sous forme d'un bail à construction d'une durée de 60 ans. Versée en amont des travaux, cette somme a diminué d'autant le besoin de préfinancement des investissements.

Schéma n° 2 : Les ressources nécessaires au financement du projet Balard



Note : * Compensation de taxes et impôts : elle correspond aux impôts et taxes acquittés par le ministère des armées au titre des emprises libérées. **Économies hors titre 2 : économies de fonctionnement évaluées par le ministère au titre de la réduction des coûts de soutien en régie ***Économies de titre 2 : économies de coûts de personnel, évaluées par le ministère au titre de la réduction du soutien en régie ****Dotation spécifique Balard : dotation budgétaire annuelle récurrente, inscrite au plan de financement du contrat de partenariat.

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère des armées

Ainsi que le montre le récapitulatif financier ci-dessus, les principes initiaux – l'autofinancement du projet par le ministère des armées, les ressources affectées au paiement qui devaient provenir des économies réalisées – n'ont pas été respectés :

- le besoin total de financement (4,3 Md€ 2010) représente une redevance annuelle moyenne de 143 M€/an ;
- les économies internes au ministère des armées sont estimées à environ 110 M€/an dans le plan de financement et ne permettent pas de financer le contrat (elles représentent 2 128 M€ hors Titre 2 et 900 M€ en Titre 2) ;

- une dotation budgétaire spécifique pour un montant approchant 948 M€ sur la durée du contrat (33 M€/an), a dû être inscrite afin de contribuer à hauteur de 22 % au financement global.

Il faut toutefois relever que, si le ministère des armées avait pu mettre en œuvre la totalité du schéma de cessions des emprises que Balard devait permettre de libérer et si le produit de ces cessions avait pu être affecté au projet Balard au lieu de servir *in fine* au financement des équipements, le besoin de financement budgétaire aurait été moins important : les trois principales emprises parisiennes libérées ont été cédées pour un montant total de 360,65 M€.

Tableau n° 1 : principales emprises parisiennes dont la cession était envisagée en lien avec le projet Balard

<i>Emprises</i>	<i>Évaluation en M€</i>	<i>Prix cession en M€</i>
<i>La Pépinière</i>	85	137,5
<i>Bellechasse-Penthémont</i>	77	136,15
<i>Hôtel de l'Artillerie</i>	104	87
<i>Îlot Saint Germain</i>	320	Non cédé
<i>Hôtel de la Marine</i>	ND	Transfert*

* décision de transfert gratuit au centre des monuments nationaux

Source : Cour des comptes à partir des données du ministère des armées

2 - Des économies réalisées inférieures à celles prévues dans le plan de financement

S'il est aujourd'hui prématuré de se prononcer sur l'équilibre global du projet au terme du contrat, un premier bilan de la capacité du ministère des armées à le financer, à la mi-2017, laisse présager des difficultés futures.

Les économies réalisées sont moindres que celles prévues dans le plan de financement présenté ci-dessus à la fois au titre du fonctionnement et des dépenses de personnel.

Entre 2012 et 2017, le manque de financement au titre des économies de fonctionnement a atteint 18 M€ (7,5 % des ressources attendues). Ce manque résulte d'une évaluation excessive des économies

réalisables au moment du plan de financement et des charges afférentes au maintien de troupes à l'îlot Saint-Germain.

Par ailleurs, le manque de financement au titre des économies de charges de personnel a atteint 32 M€ (24 % des ressources attendues). Alors que l'objectif de réduction d'effectifs de soutien était de 1 363 équivalents temps plein (ETP), la réduction n'a porté que sur 655 ETP.

Deux causes expliquent cet écart et laissent présager des difficultés du ministère des armées pour atteindre ces objectifs d'économies. D'une part, le ministère envisageait la suppression de 409 ETP par mise à disposition remboursée de personnels auprès du titulaire du contrat. Or, l'annexe au contrat de partenariat précisait la base d'un engagement de 125 postes, et, en décembre 2017, seuls deux agents sont encore dans les effectifs de SODEXO, sur les 12 qui avaient rejoint le titulaire du contrat. D'autre part, l'état-major des armées et la direction générale de l'armement ont suspendu, à partir de 2015, leurs efforts de réduction des personnels dans un contexte de renforcement des effectifs globaux du ministère des armées pour faire face à la menace terroriste.

Le manque à gagner en termes d'économies a été, pour l'instant, couvert par redéploiement de crédits internes à la mission Défense.

3 - Des gains substantiels sur le refinancement

Le taux de financement du contrat de partenariat était évalué à 5,04 % en janvier 2011, soit un chiffre significativement supérieur à celui de l'obligation assimilable du Trésor à 30 ans qui atteignait alors 3,98 %.

Ce coût du financement restait estimatif dans la mesure où le contrat permettait au ministère de décider du moment où seraient fixés les taux de crédits définitifs ainsi que de négocier un refinancement si les conditions de marché devenaient plus favorables.

La baisse continue des taux de crédits après 2011 a permis au ministère de faire jouer ces clauses à son avantage. La fixation des taux de crédits entre octobre 2013 et avril 2015 a permis une économie de 145,6 M€ HT courants sur le coût de financement. En mars 2017, le refinancement de la dette a permis un gain supplémentaire de 42,3 M€ HT courants.

In fine, et après déduction des coûts des conseils, près de 185 M€ HT courants d'économies ont été réalisées sur le coût du financement par rapport à l'évaluation initiale de 918 M€ (soit 20 %).

4 - Une absence d'évaluation du coût global par le ministère

Les études préalables avaient toutes conforté l'hypothèse d'économies attendues grâce au regroupement, les gains espérés du resserrement de l'administration centrale devant l'emporter sur le coût de la redevance dont devrait s'acquitter le ministère au bénéfice du détenteur du contrat. Ces économies reposaient en particulier sur une prévision de réduction des effectifs affectés au soutien en régie. Ces estimations, qui étaient déterminantes pour mesurer les économies générées par le projet de regroupement, ont été à plusieurs reprises revues à la baisse, ce qui explique l'impasse constatée aujourd'hui.

La Cour a reconstitué le coût global du regroupement à partir des évaluations réalisées par le ministère pour chaque opération.

Tableau n° 2 : reconstitution du coût global prévisionnel du regroupement jusqu'en 2041

<i>Périmètre</i>	Coût (M€2010)	Part (%)
<i>Contrat de partenariat</i>	4 336	77,6
<i>Opérations préalables en parcelle est</i>	185	3,2
<i>Opérations connexes réalisées sur crédits budgétaires</i>	102	1,8
<i>2e tranche parcelle Est</i>	68	1,2
<i>Exploitation hors contrat de partenariat</i>	130	2,2
<i>Soutien conservé en régie</i>	990	17,0
Total	5 810	

Source : Cour des comptes à partir des données du ministère des armées

Cette reconstitution aboutit à un coût total de 5810 M€. On notera, en particulier, le surcoût de 990 M€ résultant du soutien conservé en régie et un montant de 355 M€ correspondant à des investissements supplémentaires. Ce montant de 5,8 Md€ ne prend pas en compte les gains effectués sur les opérations de refinancement.

III - Une réussite opérationnelle mais un pilotage à venir plus incertain

A - Une réussite opérationnelle

L'engagement d'OPALE et le pilotage de la DRESD ont permis d'aboutir à la livraison des bâtiments de la parcelle Ouest le 28 février 2015. L'opération de construction a ainsi été menée à bien en moins de quatre années, conformément à la programmation.

Les travaux de Balard se sont étalés jusqu'à la mi-2015. L'inauguration officielle a eu lieu le 5 novembre 2015 en présence du Président de la République. Les emménagements ont été organisés par étapes, essentiellement entre mars 2015 et fin 2016.

Au terme de l'année 2017, le regroupement devrait avoir vu l'arrivée du commandement des opérations spéciales et de la totalité de la direction du renseignement militaire qui viennent renforcer le pôle opérationnel. Il est, de plus, désormais, prévu que le commandement pour les opérations interarmées, basé à Creil, intègre également Balard, mouvement qui devrait accroître les synergies déjà constatées par le personnel des différents états-majors, très satisfaits de la modernité du nouveau centre de planification et de conduite des opérations (CPCO).

Cependant, l'emménagement n'a pas encore produit l'ensemble des bénéfices attendus du fait de l'absence du ministre et de son cabinet, demeurés rue Saint Dominique.

Les principales phases du regroupement de l'ensemble des services sont considérées comme une réussite opérationnelle par le ministère des armées. Il a en effet pu maintenir à tout moment ses capacités opérationnelles alors même que ses principaux centres de commandement étaient totalement renouvelés.

Si le personnel civil et militaire a pu être dérouté, lors de l'emménagement, par la découverte de son nouvel environnement et par les incon vénients liés à la poursuite des travaux qui ne seront achevés en totalité qu'en 2018, cette phase a été surmontée.

Sur la parcelle Ouest, de nombreux agents ont ainsi découvert un bâtiment sobre et moderne dont le fonctionnement était radicalement différent de celui de leurs anciennes implantations. Les automatismes sont nombreux, gérant notamment les lumières, les stores, la température ou les

accès. Les références retenues pour les réglages généraux ou des déclenchements intempestifs de ces automatismes ont également pu dérouter les premiers occupants du site. Les termes du contrat ne permettent pas les facilités qu'autorisaient les anciens modes de gestion et toute demande doit passer par un portail informatique dont la lourdeur a pu désorienter les agents.

Sur la parcelle Est, par nécessité, les travaux ont été réalisés en site occupé, ce qui a engendré des déménagements successifs et des nuisances pour les agents.

D'une manière générale, la gêne temporaire la plus visible a concerné les accès au site, en particulier pour les visiteurs. La concomitance de l'externalisation du contrôle des accès, de la mise en service du système de gestion des droits d'accès et des problèmes de branchement des postes téléphoniques en cours d'emménagement a conduit à des files d'attentes très perceptibles et considérées comme peu acceptables. Le phénomène s'est résorbé par la suite.

Les premières enquêtes de satisfaction ont été progressivement diligentées au fur et à mesure des emménagements et de la levée des réserves. Elles ont permis d'établir des références pour le suivi de la performance du contrat. Leurs résultats sont bons à l'image d'un taux de satisfaction de 85 % pour la première enquête du service restauration. L'enquête relative aux conditions de travail et de vie sur le site de Balard, réalisée au printemps 2016, a affiché un taux de satisfaction globale de 80 % (53 % des 8 300 usagers avaient répondu).

Civils et militaires soulignent désormais la fonctionnalité des locaux, le gain de temps et les synergies importantes nées du rapprochement des différents états-majors, des directions et des services.

B - Un pilotage à renforcer

L'organisation mise en place en 2008 pour piloter le projet Balard s'est maintenue jusqu'à l'emménagement. Une organisation administrative classique en charge de l'exécution courante du contrat, rattachée au secrétariat général pour l'administration et non plus directement au ministre lui a alors succédé.

Au quotidien, la gestion du contrat relève désormais de la sous-direction « Balard » (SDBA) au sein du service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC), lui-même placé sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration. Le pilotage stratégique est, lui,

confié à un « Conseil supérieur de Balard », regroupant notamment les grands subordonnés qui représentent les principaux « clients » du site tandis que de multiples services interviennent dans les différents champs du contrat.

Ce fonctionnement est aujourd'hui à reconsidérer, à la fois pour clarifier les relations entre OPALE et le ministère, et pour que le pilotage de l'ensemble bénéficie d'un positionnement adéquat.

1 - Clarifier les relations entre OPALE et le ministère des armées afin de revenir à une gestion plus conforme aux termes du contrat

La sous-direction Balard tend aujourd'hui à effectuer une série de contrôles qui devraient relever de l'opérateur. La maîtrise des différents partenaires (dans les domaines de la restauration, de l'entretien, de l'énergie, etc.) nécessite la mobilisation d'un nombre important d'agents du ministère.

Par ailleurs, alors qu'OPALE est contractuellement engagée, lorsque le montant prévisionnel d'une modification est supérieur à 5 M€ HT, à ouvrir une procédure de publicité et de mise en concurrence pour la réalisation des travaux, la Cour constate que 18 accords ou avenants et 97 fiches modificatives, dont plusieurs ont, individuellement, dépassé ce seuil, ont été formalisés sans que cette clause de mise en concurrence ait été appliquée. et sans que le ministère n'en ait exigé la mise en œuvre. Il est regrettable que le ministère des armées n'ait pas activé cette clause qui aurait pu lui procurer des économies significatives.

Ce déséquilibre dans la relation entre le titulaire du contrat et le ministère constitue un des axes d'amélioration de la gestion de cette opération, ainsi que l'avait d'ailleurs déjà recommandé le contrôle général des armées. Il convient que le ministère demande à Opale de mieux exercer son contrôle de terrain pour qu'il puisse se recentrer sur une supervision plus stratégique.

2 - Mieux assurer le pilotage de Balard à haut niveau

À côté de la sous-direction Balard, interviennent de multiples services qui interagissent tant avec la société Opale et ses membres qu'avec les différentes entités du ministère : la direction centrale du service d'infrastructure de la défense (DCSID pour le pilotage des travaux

immobiliers, la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) pour les investissements et de l'exploitation des systèmes d'information et de communication, le Commandant militaire d'îlot (COMILI) pour les aspects concernant la sécurité du site et diverses directions du SGA. Ce foisonnement d'intervenants a conduit à la conclusion de protocoles entre services et à la mise en place d'une comitologie lourde au sommet de laquelle on trouve le Conseil supérieur de Balard, organe collégial de haut niveau.

Ce mode d'organisation lourd et complexe ne semble pas approprié à la mise en œuvre, dans la durée, d'un pilotage économe et efficace.

Les éléments relevés par la Cour n'apportent en effet pas l'assurance que cette organisation foisonnante permette de coordonner les demandes des différents donneurs d'ordre internes, d'éviter des modifications fréquentes et coûteuses en ayant une capacité d'arbitrage suffisante, en particulier envers les demandes opérationnelles, et d'avoir la maîtrise de l'ensemble des relations avec les partenaires.

Il apparaît dès lors à la Cour que le ministère devrait mettre en place, dans la durée, une cellule de pilotage de haut niveau en mesure d'orienter et de contrôler l'action des différents intervenants, comme c'était le cas lors de la première phase du PPP.

Pour gérer dans la durée un contrat nécessairement évolutif, limiter les dérives de coûts, et assurer qu'en 2042, le transfert des bâtiments à l'État se fasse dans un état neuf conformément aux prescriptions du contrat, le retour à une organisation de type « projet » coiffée par une personnalité rapportant au ministre est souhaitable.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le projet Balard s'inscrit dans une dynamique de réformes et de rationalisation de l'organisation et du fonctionnement des services centraux du ministère des armées.

La procédure de type contrat de partenariat a été retenue autant pour des raisons argumentées d'efficacité économique qu'en raison de contraintes budgétaires et d'une opportunité conjoncturelle liée à la révision générale des politiques publiques.

Le principal point positif à retenir est l'organisation de la procédure : elle a été correctement préparée et conduite de telle manière que la définition des besoins, le choix du titulaire, la négociation financière

et le pilotage de la réalisation des ouvrages donnent matière à satisfaction du point de vue de la puissance publique.

Cette conduite n'est toutefois pas exempte de critiques et certains aspects font l'objet de procédures pénales en cours.

Par ailleurs, le principe de l'équilibre financier de l'opération n'a pas été respecté et des crédits supplémentaires ont été nécessaires. Les économies réalisées se sont en outre révélées inférieures à celles qui étaient prévues. De plus, le coût global du regroupement, si l'on intègre les coûts du contrat et ceux des dépenses connexes hors contrat, devrait approcher, selon l'estimation de la Cour, 5,8 Md€.

Le principal risque identifié porte sur l'avenir du pilotage du contrat de partenariat par le ministère des armées. L'affaiblissement progressif et continu du niveau de responsabilité du pilote est un mauvais signal. Les surcoûts constatés en raison de l'évolution des demandes des grands utilisateurs en sont un autre symptôme. Des réactions fortes du ministère des armées sont attendues sur ces points.

Ainsi, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. mettre en place, comme dans la phase de construction, un pilotage de Balard en mode projet et en confier la direction à une personnalité rendant compte directement au ministre ;*
 - 2. réaliser les économies de soutien attendues du regroupement sur le site de Balard.*
-

Réponses

Réponse de la ministre des armées	336
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	341
Réponse du directeur général de la société Opale Défense.....	342

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES ARMÉES

Comme le souligne la Cour, l'étude d'aide à la décision de juin 2008 et l'évaluation préalable de janvier 2009 ont préconisé d'opter pour la formule du contrat de partenariat public-privé au regard de la complexité globale du projet.

Cependant, d'autres considérations ont également été prises en compte pour le choix de ce mode de passation du contrat, tout particulièrement la maîtrise des délais et des coûts.

Ainsi, malgré son ampleur et sa complexité, le projet a pu être réalisé dans des délais proches de ce qui figurait au contrat, le retard constaté étant principalement lié au décalage dans la délivrance du permis de construire à la suite du recours déposé par la ville de Paris et à la découverte d'amiante dans les bâtiments à rénover. Le coût total a par ailleurs été globalement maîtrisé.

La Cour recommande de réaliser les économies de soutien attendues du regroupement sur le site de Balard.

A ce titre, elle observe qu'entre 2012 et 2017, le manque de financement au titre des économies de fonctionnement a atteint 18 M€, et résulte d'une évaluation excessive des économies réalisables au moment du plan de financement et des charges afférentes au maintien de troupes à l'îlot Saint-Germain.

Je précise qu'au regard du calendrier prévu dans le schéma de financement initial (date de cession : 2014), la cession de l'îlot Saint-Germain a effectivement été décalée dans le temps, du fait notamment de l'échec de la procédure de vente en bloc des emprises parisiennes ou d'appels d'offres infructueux, conduisant à reporter une partie des économies de soutien initialement programmées. Cette cession, génératrice d'économies, devrait, sur la base des dernières prévisions connues, intervenir en 2018.

Dans un contexte post-attentats qui a amené le ministère à réviser en partie sa posture stratégique sur le site de la capitale, un tel décalage a permis toutefois de bénéficier de conditions d'hébergement très favorables pour les militaires engagés dans les opérations et missions intérieures, produisant in fine une économie certaine pour le ministère.

S'agissant du manque de financement au titre des économies de charges de personnel, dès la décision de 2011 entérinant le déménagement des divers sites parisiens vers Balard, des déflations ont été réalisées dans l'ensemble des services.

La déflation initiale de -1 363 postes a été réduite lors des travaux successifs de programmation budgétaire. Ces réductions ont abouti à une déflation réelle de 642 postes pour la période de 2015 à 2018.

Enfin, le dispositif de mise à disposition remboursée de personnel auprès du titulaire du contrat, fondé exclusivement sur la base du volontariat, n'a effectivement pas donné les résultats escomptés. Toutefois, il convient de noter que les 403 équivalents temps plein (ETP) ont effectivement disparu du soutien soit par des départs naturels, des non renouvellements de contrat ou des réaffectations sur d'autres emplois.

La Cour demande une clarification des relations entre OPALE et le ministère des armées, afin de revenir à une gestion plus conforme aux termes du contrat.

Sur ce point, le rapport relève que « La sous-direction Balard tend aujourd'hui à effectuer une série de contrôles qui devraient relever de l'opérateur. La maîtrise des différents partenaires (dans les domaines de la restauration, de l'entretien, de l'énergie etc.) nécessite la mobilisation d'un nombre important de clients du ministère. ».

Le contrat de partenariat public-privé étant fondé sur une obligation de résultat sur toutes les fonctions d'exploitation et de maintenance confiées à Opale pour une durée de trente ans, le respect de cette obligation ne peut s'effectuer que par le biais de contrôles récurrents effectués par des agents spécialisés et indépendants du titulaire. Par ailleurs, la mesure de la performance, imposée contractuellement au ministère, repose aussi sur des contrôles réguliers qui incombent à la sous-direction Balard. Les équipes actuelles de cette dernière sont justement dimensionnées pour répondre à ces obligations contractuelles, vingt-cinq personnes étant affectées directement aux contrôles des prestations (restauration, hébergement, suivi des travaux, prestations MCO, etc.), ce qui, compte tenu de l'ampleur du contrat et du site, ne paraît pas constituer « un nombre important d'agents du ministère ». Ce dimensionnement ne permet que de se concentrer sur le contrôle de l'obligation de résultat et le calcul de la performance, sans chercher à se substituer aux propres contrôles que le titulaire effectue. Les frontières et les interfaces entre les contrôles du ministère et ceux du titulaire sont clairement encadrées et répondent à une logique purement contractuelle.

La Cour recommande, par ailleurs, de mettre en place, comme dans la phase de construction, un pilotage de Balard en mode projet et d'en confier la direction à une personnalité rendant compte directement au ministre, en s'inspirant du modèle antérieur de la délégation au

regroupement des états-majors et services centraux du ministère de la défense (DRESO).

Si ce modèle d'organisation a fait la preuve de son efficacité, il s'inscrivait dans la logique de la gestion d'un projet d'investissement majeur. Aujourd'hui, la problématique de Balard est désormais celle de l'exploitation quotidienne d'un site qui accueille près de 10 000 personnes, 17 000 postes informatiques, 15 000 locaux répartis sur 320 000 m² de bâtiments et 5 hectares d'espaces verts.

En charge du soutien de l'administration centrale, il est légitime que le service parisien du soutien de l'administration centrale (SPAC) du secrétariat général pour l'administration (SGA) exerce cette responsabilité afin de pouvoir délivrer une qualité de soutien optimale au profit d'une administration centrale présente également sur les sites d'Arcueil et de Vanves. Une organisation spécifique a été mise en place, notamment en positionnant des antennes de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI) et du service d'infrastructure de la défense (SID), directement sous l'autorité fonctionnelle de la sous-direction Balard du SPAC en charge du pilotage du contrat.

Les remontées des contraintes du site et les aspirations des usagers et des organisations sont analysées par ces antennes, sous couvert d'une concertation et d'une validation avec la sous-direction Balard, et traitées en interface avec Opale.

Ce fonctionnement de type « matriciel », qui permet de mutualiser les compétences, peut s'appuyer sur des protocoles entre services, qui n'ont pour objectif que de clarifier les attendus, les devoirs et les responsabilités de chacun et d'éviter les conflits de compétences, positifs ou négatifs.

L'arbitrage des besoins est réalisé par subsidiarité au niveau de la sous-direction Balard. La volumétrie des travaux d'adaptation constatée par la Cour doit être analysée dans le contexte d'un emménagement réalisé en 2015, sous une forte contrainte opérationnelle, par des services qui ont connu de multiples réorganisations depuis la signature du contrat en 2011. Cette volumétrie, éminemment conjoncturelle, se réduit déjà pour atteindre un niveau compatible avec les besoins récurrents de l'administration centrale du ministère.

Dès lors, ce qui apparaît à la Cour comme un « foisonnement d'intervenants » n'est en fait que le reflet d'une professionnalisation au plus proche des besoins et des contraintes, mise en place au sein du ministère, et adaptée à la multitude des acteurs et des usagers présents sur le site.

Les exigences de fonctionnement inhérentes à la nature des activités pratiquées par les entités implantées sur le site, qui évoluent régulièrement au fil des réformes et des transformations de leur environnement, sont nécessairement à prendre en compte dans les décisions de gestion et d'adaptation du site. En conséquence, une concertation entre les grands subordonnés est à organiser préalablement aux arbitrages et à l'orientation des opérateurs chargés de les mettre en œuvre, quelle que soit l'organisation retenue pour la gestion du site.

Le conseil supérieur de Balard (CSB), placé sous l'autorité du directeur adjoint du cabinet du ministre, en charge de la gouvernance, demeure l'instance d'arbitrage ultime, pour les problématiques Balard, entre les trois grands subordonnés du ministre. Il recouvre l'ensemble des aspects de gouvernance du site, mais ne voit remonter que les problématiques relevant de son niveau, la comitologie subalterne jouant le rôle de filtre et permettant, selon le principe de subsidiarité, un arbitrage successif mais à juste niveau des demandes des organismes du ministère et questions contractuelles pouvant se présenter.

Cette organisation garantit l'association de chaque grand subordonné aux décisions prises, tant en matière de pilotage des opérateurs que d'évolutions du site. Elle permet dans le même temps au SPAC de disposer d'orientations validées à haut niveau. De plus, le secrétaire général pour l'administration est responsable personnellement devant le ministre de la bonne exécution du contrat.

Par ailleurs, au-delà des constats et recommandations que suscite le projet Balard, je souhaite insister sur deux aspects de ce projet, parfois insuffisamment mis en avant et qui portent sur la conduite de cette opération et sur ses résultats.

La manœuvre de regroupement s'est avérée lourde, complexe, quasi « millimétrée ». Elle a nécessité un important travail de préparation et de planification pour laquelle l'ensemble des services concernés a mis en place un dialogue continu avec la DRESA. Une organisation spécifique aux armées, directions et services a également été mise en place pour le déménagement.

Les principaux défis à relever étaient :

- *la tenue du calendrier qui, jusqu'au dernier moment, emportait le risque de ne pouvoir être tenu ;*
- *la protection du site, en particulier l'aspect « protection du secret », comportant notamment l'homologation des locaux « abritant » à*

mettre aux normes et le transfert au détenteur de la responsabilité de ces locaux ;

- la migration des données informatiques ;*
- l'information à délivrer à chaque agent sur les conditions, modalités et calendrier de son propre déménagement.*

Il s'agissait aussi et surtout de garantir au ministre et au chef d'état-major des armées (CEMA) que ce mouvement serait réalisé sans rupture dans l'exercice de leurs responsabilités, en particulier, dans le domaine des opérations. C'est la raison pour laquelle le déménagement vers le pôle opérationnel de Balard a été mené comme une véritable opération, avec une bascule de poste de commandement ordonnée par le CEMA une fois que le succès de la manœuvre était garanti.

Enfin, la co-localisation des grands subordonnés du ministre et des directions et services d'administration centrale améliore l'exercice de leurs responsabilités tout en augmentant la fluidité des interactions de haut niveau.

Les états-majors, directions et services se sont adaptés rapidement à ce nouvel environnement et bénéficient aujourd'hui de ce rapprochement : processus fluides, qualité des échanges, réseaux et systèmes d'information modernes, cet ensemble constitue une réelle mise en cohérence du commandement des armées.

Le regroupement sur Balard s'est traduit pour les armées, directions et services par un rapprochement fonctionnel par plateaux, favorisant les interactions des entités agissant dans les mêmes domaines et par une amélioration fonctionnelle du domaine des opérations par la création du pôle opérationnel.

Avec le site de Balard, la France s'est dotée d'un outil de planification et de conduite des opérations cohérent, moderne, efficace et répondant aux impératifs opérationnels actuels et futurs.

Deux ans après l'arrivée à Balard, les conditions de vie et de travail sur le site satisfont le personnel et permettent aux autorités du commandement des armées d'exercer pleinement leurs missions.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre insertion au rapport public annuel 2018 relatif au regroupement des états-majors et des organismes centraux du ministère des Armées sur le site de Balard. Je souscris pleinement à vos recommandations visant à réaliser des économies de soutien attendues du regroupement sur le site de Balard, mais souhaite néanmoins formuler quelques remarques.

En premier lieu, vous indiquez à juste titre que le recours à un partenariat public-privé (PPP) pour construire l'ensemble de Balard s'est justifié pour contourner une contrainte budgétaire. Il conviendrait à ce titre de rappeler que l'article 75 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics dispose que « Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage » et que l'argument ne serait plus aussi valable aujourd'hui. Vous indiquez au demeurant que la renégociation du taux d'intérêt de ce PPP a conduit à ramener le coût du financement à un niveau proche de celui auquel aurait emprunté l'État : il serait souhaitable de pouvoir disposer d'éléments détaillés de ce calcul.

En second lieu, vous exposez l'ensemble des clauses contractuelles dont aurait pu bénéficier l'administration dans l'exécution du contrat qui n'ont pas été activées. Une conclusion générale pourrait en être tirée sur l'asymétrie du rapport de force entre l'État, voire les personnes publiques dans leur ensemble, et les titulaires des marchés dans la conduite d'opérations aussi complexes que des PPP.

Enfin, il est vrai que le PPP de Balard a plutôt bien fonctionné, à ce stade, par rapport à d'autres exemples de marchés passés selon ce mode dérogatoire de commande publique. Il serait ainsi certainement utile que les bonnes pratiques déployées par le ministère des Armées, qui sont reproductibles ou duplicables dans d'autres administrations, soient précisées afin de tirer le meilleur profit de cette expérience.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ OPALE DÉFENSE

Ce rapport appelle peu de remarques. Il reflète bien les choix qui ont été faits et les réalisations effectives du contrat de Partenariat Public Privé, notamment pour rendre cet outil opérationnel.

Un point mérite néanmoins d'être précisé. En effet, il est question de mobilisation de 500 agents supplémentaires de la DIRISI.

La présence de la DIRISI sur le site était prévue et continue actuellement. Le nombre d'agents affiché pour la DIRISI est sans doute excessif. Il laisse entendre qu'elle a pallié certains manques de THALES. Or les rôles de ces deux acteurs majeurs des Système d'information et de commandement (SIC) étaient bien définis et complémentaires. Ils ne peuvent pas s'investir en lieu et place de l'autre. Il n'y a pas entre eux de redondance : ni en termes de compétence, ni dans les tâches.

3

L'École nationale supérieure maritime : un avenir à clarifier

PRÉSENTATION

Après l'échec de la transformation en établissements publics régionaux des quatre écoles nationales de la marine marchande (ENMM) du Havre, de Marseille, de Nantes et de Saint-Malo, la création d'un établissement unique national qui délivrerait le titre d'ingénieur s'est imposée à la fin des années 2000.

Sans aller jusqu'à regrouper l'ensemble des formations dans une « grande école des métiers de la mer », le projet de création de l'École nationale supérieure maritime (ENSM) poursuivait des objectifs ambitieux : rationaliser les moyens consacrés à la formation maritime ; améliorer, grâce au titre d'ingénieur, la reconnaissance de la formation d'officiers pour en augmenter l'attractivité et faciliter la reconversion des diplômés dans des métiers à terre ; mettre fin à l'isolement des ENMM en rapprochant la nouvelle école des établissements d'enseignement supérieur ; répondre aux attentes des armateurs, qui souhaitaient une politique de formation plus ambitieuse dans un contexte de pénurie d'officiers, et renforcer leur implication dans le fonctionnement et le financement de l'école par leur entrée au conseil d'administration.

L'École nationale supérieure maritime (ENSM) a été créée le 1^{er} octobre 2010 en application de la loi du 8 décembre 2009 et du décret du 28 septembre 2010. Elle est un établissement public scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), constituée sous la forme de grand établissement. En 2016-2017, elle a accueilli 1 120 élèves environ (hors formation continue). Son personnel représente 250 équivalents temps plein au 31 décembre 2016, dont la moitié sont des enseignants, et son budget initial 2017 s'élevait à 23,7 M€.

La Cour, dans de précédents rapports, a démontré que les regroupements d'établissements, dont il est attendu notamment des gains d'efficacité, pouvaient manquer leur objectif en raison de travaux de préfiguration incomplets, d'un pilotage insuffisant ou d'un défaut de la conduite à son terme du processus de fusion²⁵⁵.

Sept ans après la création de l'ENSM, la Cour dresse un premier bilan, alarmiste. Les conditions de mise en œuvre de la réforme ont conduit à d'importantes difficultés et à l'inachèvement du processus de création (I). La mutation en école d'ingénieurs reste à conforter (II).

I - Une réforme mal conduite, un processus inachevé

A - Une préparation et une mise en œuvre très critiquables

1 - Une réforme mal préparée et précipitée

Des travaux préparatoires à la création de l'école ont été engagés tardivement en janvier 2009 et ont mobilisé de multiples intervenants. Trois comités de pilotage ont été créés : sur la future école, sur la mise en place du titre d'ingénieur et pour la rédaction du projet de décret. Dans un premier temps, un préfigurateur a été nommé au sein de la direction des affaires maritimes (DAM). Ses travaux ont essentiellement porté sur des sujets de nature générale tels que le statut du futur établissement ou la localisation de son siège. Dans un second temps, début 2010, deux autres préfigurateurs ont été nommés pour la déclinaison opérationnelle de la

²⁵⁵ Tel a été notamment le cas, dans le domaine de l'enseignement supérieur, des écoles d'agriculture et de France business school. Cf. 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., et *Rapport public annuel 2017*, Tome I. France business school : une fusion ratée, p. 449-486. La Documentation française, février 2016, 760 p., disponibles sur www.ccomptes.fr

réforme²⁵⁶, mais leur action a été mal coordonnée et conduite sans programme des opérations à mener. Enfin, l'inspecteur général de l'enseignement maritime (IGEM) a été chargé de concevoir le programme du futur cursus ingénieur.

L'ensemble de ces études étaient inabouties à la création de l'école, la plupart des questions pratiques relatives à la mise en place du nouvel établissement n'ayant pas été réglées.

À cette impréparation s'est ajoutée une entrée en vigueur précipitée. En effet, le décret fondateur de l'école a été publié le 28 septembre 2010, pour une application le 1^{er} octobre suivant. Un tel délai méconnaissait les recommandations de la direction générale des finances publiques selon lesquelles la création d'un nouvel établissement doit s'accompagner d'une entrée en vigueur différée afin de permettre aux gestionnaires de s'organiser dans de bonnes conditions. De fait, il a rendu impossible la clôture des comptes des ENMM dans les délais prévus et a compliqué les travaux d'établissement des comptes de l'ENSM en 2010. Par la suite, le transfert à l'école de la gestion et de la paye de l'ensemble de son personnel²⁵⁷ le 1^{er} janvier 2012 a également été réalisé alors que l'école y était insuffisamment préparée, bien qu'il ait été prévu dès fin 2010, ce qui a conduit à des difficultés de gestion des ressources humaines et de pilotage de la masse salariale.

2 - L'absence de choix relatif aux implantations

La réunion interministérielle de 2007 ayant entériné la création de l'ENSM prévoyait de ne garder que les sites de Marseille et du Havre. Toutefois, la loi de 2009 créant l'ENSM et le décret fondateur disposent que l'école est composée de plusieurs sites, mais sans en définir le nombre ou la localisation, renvoyant ce sujet à un arrêté.

À la création de l'école, une longue incertitude a régné sur le sujet sous la pression des collectivités territoriales. Les orientations politiques et déclarations ont été erratiques jusqu'à la confirmation du maintien des implantations des quatre ENMM par le ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche en novembre 2012.

²⁵⁶ Le premier a été nommé administrateur provisoire avant d'être le premier directeur général de l'ENSM, le second a été nommé secrétaire général de l'école à sa création.

²⁵⁷ Le ministère chargé des transports était autorité de gestion et assurait la paye du personnel titulaire et de certains agents contractuels des ENMM, et, dans un premier temps, de l'ENSM.

Cette incertitude sur le maintien des quatre sites a nourri les craintes du personnel et accru la concurrence entre les collectivités locales, soucieuses de conserver leur propre implantation, l'exemple le plus frappant étant la construction sur le site du Havre d'un nouveau bâtiment pour l'école (cf. *infra*). Elle a également conduit, en novembre 2010, à fixer de manière provisoire le siège de l'école à Paris, alors qu'elle n'y avait aucune activité. Ce siège a finalement été transféré au Havre à compter du 1^{er} janvier 2016, en raison de la dimension internationale de ce site et de la demande des acteurs politiques locaux, sans que cette décision ne s'accompagne pour autant de transfert de personnel.

3 - Des orientations stratégiques tardives

Aucune orientation stratégique claire n'a été donnée par la tutelle à l'administrateur provisoire à la création de l'école, pas même quand ce dernier a été nommé directeur général. Sa lettre de mission, transmise tardivement²⁵⁸, identifiait deux missions prioritaires, relatives à l'enseignement et à la recherche, mais ne fixait aucun objectif en matière de finances ou de ressources humaines.

La question des implantations a longtemps paralysé la réflexion sur les orientations stratégiques de l'école, et a fortement pesé sur son projet d'établissement, qui n'a pu être adopté qu'en décembre 2013. Le premier contrat d'objectifs et de performance (COP), qui resserrait la stratégie sur un nombre limité d'objectifs et d'indicateurs, n'a été conclu avec la tutelle qu'en décembre 2015 pour la période 2015-2017 (les travaux pour le prochain COP ont été engagés en 2017).

B - Une crise de la gouvernance qui se double d'une crise financière

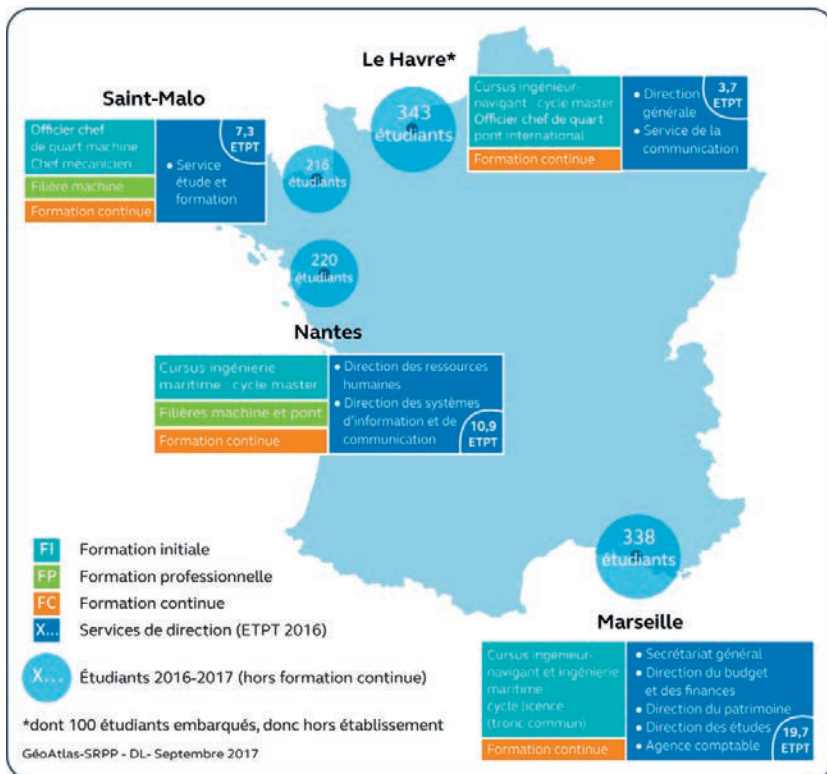
1 - La dispersion et la désorganisation des services

Lors de la création de l'école, les services de direction ont été répartis entre les quatre sites afin de ne pas déplacer le personnel et de maintenir un équilibre entre les sites. Cette répartition est demeurée inchangée, à l'exception du regroupement des services de la direction du budget et des finances (DBF), initialement scindés entre Le Havre et

²⁵⁸ En mars 2012 alors qu'il avait été nommé directeur général en février 2011.

Marseille, sur ce dernier site en septembre 2012. Cette organisation entraîne une perte d'efficacité et un surcoût, car elle induit de nombreux déplacements. L'éloignement de la DBF et de l'agence comptable, à Marseille, et de la direction des ressources humaines (DRH), à Nantes, complique le pilotage de la masse salariale. Le directeur général, installé au Havre, est isolé de la quasi-totalité de ses services. Le regroupement des services de direction sur un seul site est aujourd'hui indispensable et doit être réalisé sans délai, avec pour critère de choix du site de destination l'amélioration de l'efficacité des services, la proximité avec les armateurs et le coût de sa mise en œuvre.

Carte n° 1 : répartition des formations et des services de direction



Source : Cour des comptes, d'après données ENSM

Par ailleurs, l'école n'a bénéficié que de peu d'accompagnement de la tutelle dans les premiers mois d'existence de l'établissement. Le personnel, parfois amené à assumer des fonctions nouvelles ou différentes

de celles qu'il exerçait auparavant, n'a bénéficié d'aucune formation et aucun plan d'accompagnement du changement n'a été mis en place.

Enfin, l'école a également souffert de l'instabilité des postes de direction et de périodes de vacance, parfois longues. Ainsi, trois directeurs généraux se sont succédé depuis la création de l'école. Le poste de directeur général adjoint, chargé du développement de la formation continue et de la recherche, est resté vacant pendant près d'un an en 2016, et le poste de secrétaire général est vacant depuis début 2017.

Ces éléments, conjugués à l'incertitude sur les implantations de l'école, ont concouru à la désorganisation des services et à de graves tensions avec le personnel, culminant en la rupture du dialogue social en 2012.

2 - Des modalités de gouvernance à revoir

À la création de l'école, les relations entre les administrateurs se sont rapidement dégradées au sein du conseil d'administration provisoire, si bien que son président a fait l'objet d'un vote de défiance l'empêchant de continuer à exercer ces mêmes fonctions au sein du conseil d'administration « définitif », mis en place en mars 2012, soit près d'un an et demi après la création de l'école. Le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) a dès lors dû assurer la présidence du conseil d'administration d'août 2012 à janvier 2013. Cette décision, mise en œuvre pour assurer la continuité de l'école, était en contradiction avec le principe d'autonomie applicable aux grands établissements.

Aujourd'hui, la mise en place des instances de gouvernance reste inachevée, en l'absence de nomination par la tutelle des membres du conseil scientifique, instance consultée en matière de recherche prévue par le décret fondateur. La question se pose également de l'instauration d'un conseil de perfectionnement, non prévue à ce stade par ce décret. Cette instance, qui permet d'associer les professionnels à la définition du contenu des formations, semble particulièrement adaptée pour permettre à l'école de mieux répondre aux besoins des employeurs.

Enfin, plusieurs dysfonctionnements du conseil d'administration appellent des évolutions réglementaires. Il s'agirait de prévoir la désignation d'un vice-président du conseil d'administration pouvant suppléer le président en cas d'absence, ce qui permettrait d'éviter de nouvelles périodes d'intérim du DGITM ; de supprimer les compétences élargies du président, inhabituelles pour ce type d'établissements et qui sont préjudiciables au positionnement du directeur général ; et de nommer

au conseil des représentants de l'industrie et d'armateurs étrangers pour adapter sa composition²⁵⁹ à la stratégie de l'école, désormais fondée sur une diversification et une internationalisation des formations.

3 - Une situation financière qui reste fragile

La situation financière de l'école s'est rapidement dégradée avec un résultat déficitaire en 2011 et une quasi-cessation de paiement en 2012. Seul le versement d'une subvention exceptionnelle d'un montant de 1,4 M€ en fin d'année 2012 a permis à l'école d'éviter la faillite. Quoique rétablie après 2012, la situation financière est demeurée fragile, avec un résultat déficitaire en 2016 et la prévision d'un nouveau déficit en 2017 (0,13 M€ prévu au budget rectificatif de juin). Ces difficultés pourraient conduire l'école à une forme de mise sous tutelle financière, si cette prévision se réalisait, en application de l'article R. 719-109 du code de l'éducation.

**Tableau n° 1 : produits, charges, résultat net (en M€)
et effectif (personnel)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Produits de fonctionnement</i>	6,88	22,60	22,89	24,06	24,94	23,90
<i>Charges de fonctionnement</i>	7,90	22,57	22,44	23,47	24,86	23,95
<i>dont charges de personnel</i>	2,59	17,24	16,47	16,60	17,23	17,58
<i>Résultat net</i>	-1,02	0,03	0,45	0,59	0,08	-0,05
<i>Effectif (ETPT)</i>	233,6	232,8	214,7	214,3	230,7	238,5

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers et données ENSM. En 2011, la masse salariale était majoritairement prise en charge par l'État.

Le déficit de 2011 s'explique en partie par l'objectif d'une réforme à coût constant, traduisant le fait que la création de l'école semble avoir été considérée par la tutelle comme un simple regroupement et non comme la création d'un nouvel établissement. Inférieure au montant cumulé des subventions versées aux ENMM en 2010, la première subvention pour charges de services publics de l'ENSM ne prenait ainsi pas en compte les

²⁵⁹ Le conseil d'administration est composé de 24 membres, répartis en trois collèges de huit membres, respectivement nommés au titre de l'État, élus par le personnel et les élèves et désignés par les organisations représentatives. Dans ce dernier collège, sept membres sont nommés par les organisations représentatives des employeurs et un par les associations d'anciens élèves.

charges nouvelles induites par l'exercice de missions que les ENMM n'assumaient pas. Par ailleurs, des gains de productivité et des économies d'échelle étaient attendus alors qu'ils sont complexes à réaliser pour des écoles distantes de plusieurs centaines de kilomètres, au-delà de la mise en place de marchés mutualisés.

En 2011 comme aujourd'hui, la dégradation de la situation financière résulte pour beaucoup de l'augmentation mal maîtrisée de la masse salariale, avec des recrutements importants et, en 2011, une augmentation très significative de la rémunération des contractuels et des chargés d'enseignement vacataires. Les conséquences financières de ces décisions n'ont pas été correctement appréhendées et très tardivement identifiées en l'absence d'outils de suivi budgétaire et financier adaptés. À ce jour, le plan d'économies drastique sur la masse salariale adopté en urgence en 2012 n'a pas produit d'effet durable, et la mise en place d'instruments de suivi financier et d'analyse de gestion et d'une comptabilité analytique n'est toujours pas achevée. Par ailleurs, les recettes de formation continue stagnent et, contrairement à ce qui était attendu, la contribution financière des armateurs au fonctionnement de l'école est, au total, en baisse. Cette dernière a, à nouveau, été contrainte à laisser vacants certains postes de direction pour maîtriser sa masse salariale en 2017.

C - L'impasse du maintien des quatre implantations

Prise en raison de considérations politiques et sans étude d'impact préalable, la décision de maintenir les quatre sites est coûteuse pour l'école.

1 - Une situation coûteuse aggravée par la construction d'un nouveau bâtiment au Havre

Les locaux des anciennes ENMM que l'ENSM occupe toujours sont inadaptés d'une part parce que leur capacité est nettement plus importante que le nombre d'élèves de l'ENSM, et d'autre part parce qu'ils nécessiteraient des travaux pour réduire leur coût de fonctionnement et les rendre plus fonctionnels. Des projets de rénovation et relocalisation ont été élaborés, mais la décision sur ces projets échappe à l'école. De surcroît, elle ne dispose pas des ressources pour financer les travaux et dépend donc

de l'État et des collectivités locales, l'État n'ayant pas souhaité en assumer le coût seul²⁶⁰.

L'installation en 2015 dans un nouveau bâtiment construit pour l'école au Havre n'a permis de résoudre ni le problème de surcapacité, ni celui du coût de fonctionnement immobilier. Le bâtiment est trop grand et l'école est contrainte de trouver des « locataires » pour une partie des locaux. Construit « BEPOS » (bâtiment à énergie positive), il est performant énergétiquement mais engendre des coûts de maintenance plus élevés que l'ancien bâtiment (surcoût de 200 000 €).

La construction d'un nouveau bâtiment au Havre

Le projet, ancien, de relocalisation de l'ENMM du Havre a été relancé fin 2009 avec la constitution d'un comité de pilotage présidé par le préfet de région, à la demande du secrétaire d'État chargé des transports.

Conduits parallèlement et indépendamment du processus de création de l'ENSM, les travaux de ce comité ont abouti à la proposition, validée par le secrétaire d'État en mars 2010, de construire un nouveau bâtiment pouvant accueillir un millier d'élèves, soit quasiment autant que l'ENSM à sa création. Ce dimensionnement et le principe même de la construction reposaient sur un rapport du directeur de l'ENMM du Havre non étayé en ce qui concerne les besoins en capacité d'accueil. Le processus de construction s'est ensuite poursuivi sans que ces deux éléments ne soient significativement remis en cause. Le bâtiment, d'un coût de 27,8 M€ dont 10 M€ financés par l'État et 17,8 M€ par les collectivités locales, appartient à l'État.

Dans le contexte d'incertitude sur le nombre d'implantations de l'école, la poursuite de l'opération permettait de se prémunir contre toute éventualité de fermeture du site du Havre. Pourtant, la décision aurait dû être suspendue dans l'attente de l'élaboration du projet d'établissement et du projet immobilier de l'école, ainsi que le recommandait le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) dans un rapport relatif à la situation financière de l'école remis en août 2012²⁶¹.

²⁶⁰ Les bâtiments occupés par l'ENSM ne lui appartiennent pas (ils sont la propriété de l'État, sauf peut-être dans le cas de Saint-Malo, où une incertitude existe sur le propriétaire, État ou ville) et les projets immobiliers font l'objet de décisions de l'État déconcentré et des collectivités territoriales.

²⁶¹ Audit réalisé à la demande du directeur général des infrastructures, des transports et de la mer en juin 2012, compte tenu des difficultés financières de l'établissement.

Le maintien des quatre implantations est également coûteux à d'autres titres :

- en masse salariale : le fonctionnement d'un site représente environ 20 ETP, indépendamment du nombre d'étudiants, soit un total de 80 ETP pour un établissement qui en compte 250 ;
- en matière d'équipements pédagogiques : l'école doit maintenir un parc de simulateurs navigation et machine qui sont coûteux (entre 100 000 € et 315 000 €, plus les frais de maintenance annuelle) et, pour plusieurs d'entre eux, sous-utilisés ;
- en déplacements et en termes organisationnels enfin, aspects plus difficiles à chiffrer.

2 - Un impact sur la spécialisation des sites

Dès mars 2011, un « plan de spécialisation » adopté par le conseil d'administration prévoyait de revoir la répartition géographique des formations selon des critères visant à accroître l'efficacité pédagogique et financière de l'établissement : l'équipement en matériel pédagogique lourd, le nombre et la compétence des enseignants permanents, le voisinage de promotions et l'équilibre entre les sites. La décision de maintenir les implantations historiques de l'école a conduit à abandonner ces critères.

Présentation des formations

Les formations dispensées par l'ENSM se caractérisent par une forte connotation professionnelle (enseignements académiques et pratiques, mises en situation sur des simulateurs de navigation et des simulateurs de machines, stages embarqués). L'école entretient donc des relations très étroites avec les armateurs, qui accueillent les étudiants pour des stages, voire financent, pour certains, l'acquisition de matériels pédagogiques particulièrement coûteux. Les diplômes délivrés par l'école permettent d'obtenir les brevets qui sont indispensables pour être employé à bord d'un navire de la marine marchande.

Les formations dispensées par l'ENSM peuvent être classées de manière schématique en trois grandes catégories :

Les **formations initiales**, composées d'un cursus dit « polyvalent », de deux cursus monovalents et de deux cursus d'ingénieur non navigant.

La formation polyvalente débouche, depuis 2016, sur l'obtention de deux diplômes : le diplôme d'études supérieures de la marine marchande (DESM), délivré par la DAM, qui permet d'acquérir le brevet de capitaine de première classe de la navigation maritime sous réserve de la validation d'une période de navigation, et le titre d'ingénieur, délivré par l'école. Cette formation est dite « polyvalente » car elle prépare aux deux plus hautes responsabilités à bord des navires de commerce, celle de capitaine, qui est le responsable de toute l'activité du navire et représentant de l'armateur, et celle de chef mécanicien, qui est le responsable des services techniques (seuls les Pays-Bas et la France ont fait le choix de la polyvalence pour la formation de leurs officiers de marine).

Les formations monovalentes (officier chef de quart pont international, officier chef de quart machine et chef mécanicien 8000) forment les futurs responsables de la navigation (filière « pont ») ou des installations techniques du navire (filière « machine »).

Enfin, deux cursus d'ingénierie maritime ont été créés en 2016 dans les secteurs de l'« éco gestion du navire (EGN) » et du « déploiement en maintenance des systèmes offshore (DMO) ».

Les **formations professionnelles**, qui constituent un véritable levier de promotion sociale, s'adressent à des personnes déjà titulaires d'un brevet permettant d'exercer dans la marine marchande, qui souhaitent accéder à un brevet de rang supérieur. Dans ce cadre, l'école délivre divers diplômes de chef mécanicien, de capitaine et d'officier chef de quart passerelle.

Les **formations continues** ont connu un développement important depuis l'entrée en vigueur en 2013 de l'obligation d'une revalidation périodique des brevets professionnels.

Le projet d'établissement n'a pu être finalisé qu'après la réalisation par l'école d'une concertation avec les élus locaux²⁶², à la demande du ministre. Il répartit les formations de manière à maintenir ou développer une activité suffisante sur chaque site : les promotions d'ingénieurs-navigants, réparties entre Marseille et Le Havre, sont regroupées à Marseille, pour les trois premières années du cursus (cycle L, pour licence), et au Havre, pour les deux années de master (cycle M, pour master). Les formations de la filière machine, auparavant présentes sur les sites de Nantes et Saint-Malo, sont regroupées sur ce dernier site et celles de la filière pont restent implantées à Nantes. Le projet d'établissement

²⁶² La version initiale du projet d'établissement s'est heurtée à l'opposition des élus locaux, plus particulièrement ceux du Havre, pour qui le choix de scinder le cursus d'ingénieurs-navigants était incompréhensible, le nouveau bâtiment du Havre pouvant théoriquement accueillir la totalité des promotions concernées.

prévoit également des « compensations », telles que la création d'un pôle international d'enseignement maritime au Havre ou l'implantation de mastères spécialisés à Nantes.

En définitive, la décision de maintenir les quatre sites a amoindri les bénéfices attendus de la spécialisation. Ainsi, la cohérence du dispositif de formation initiale n'est pas entièrement satisfaisante : la séparation des cycles L et M, désormais implantés sur deux sites, rend impossible le voisinage des promotions aux fins de tutorat même si elle permet une gestion plus efficace des moyens que dans la situation qui prévalait antérieurement, où la formation était dispensée sur les deux sites pour l'ensemble du cursus. De surcroît, le regroupement des formations de la filière machine n'a pas été complet, le cursus de « chef mécanicien » ayant été maintenu à Nantes, pour y conserver un nombre suffisant d'élèves. Par ailleurs, l'adéquation des ressources enseignantes aux besoins de chaque site n'est pas garantie : seuls deux agents ont été mutés à la suite de la mise en place de la nouvelle répartition des formations et aucun plan de formation n'a été élaboré alors que certains enseignants sont appelés à former des élèves de niveaux hétérogènes ou dans des cursus différents. Enfin, la spécialisation n'a pas concerné l'activité de formation continue qui reste dispensée sur les quatre sites, dans des proportions variables.

3 - La nécessité de réduire le nombre des implantations

Alors qu'à la création de l'ENSM, et comme cela était initialement envisagé, le choix aurait pu être fait de regrouper l'école sur deux voire un site²⁶³, l'État a reculé sous les pressions des élus locaux. Cette décision a placé l'école dans une impasse, l'ENSM ne disposant pas des ressources suffisantes pour supporter le coût résultant de cette situation, le niveau de subvention pour charges de service public versé ayant été mal adapté aux besoins et ambitions fixées pour l'école. L'école est donc privée des ressources financières et humaines qui lui permettraient de remplir pleinement ses missions.

Une réorganisation sur un nombre réduit de sites paraît donc indispensable. Cependant, un regroupement sur un seul site serait aujourd'hui complexe à mettre en œuvre. En effet, le lieu qui aurait pu être privilégié lors de la création de l'école est Marseille. C'est le siège du principal armateur français et l'implantation dont la capacité d'accueil des étudiants est la plus importante et qui regroupe la majeure partie des

²⁶³ En particulier, le site de Marseille aurait pu, sous réserve de quelques travaux d'agrandissement, accueillir l'ensemble de l'école.

services de direction de l'école. Elle est concurrencée par celle du Havre, compte tenu notamment des décisions prises (construction d'un bâtiment neuf, désignation en tant que siège social).

À défaut d'une telle évolution, une réorganisation de l'école sur ces deux sites pourrait donc être mise en œuvre. Elle représenterait à terme une économie annuelle en fonctionnement d'environ 2 à 3 M€ (environ 10 % du budget 2017 initial de l'ENSM) et réduirait les besoins en investissement (simulateurs pédagogiques et immobilier), sans compter le produit de la vente des bâtiments abandonnés²⁶⁴.

L'impact de la fermeture des sites de Nantes et Saint-Malo pourrait être atténué par l'hébergement de formations de l'ENSM par les établissements d'enseignement locaux (école centrale dans le premier cas, lycée professionnel maritime dans le second), dans le cadre de partenariats.

II - Une mutation en école d'ingénieurs à conforter

A - Une érosion régulière des effectifs d'étudiants

1 - Des besoins d'officiers en baisse

Le nombre des places ouvertes au concours d'entrée du cursus d'ingénieur-navigant, fixé chaque année par la tutelle après une concertation entre l'école et les armateurs, a baissé depuis la création de l'école : il est passé de 190 en 2011 à 130 en 2017. Ce niveau est principalement conditionné par la capacité des armateurs à embarquer des élèves en cours de scolarité, et non par les perspectives d'embauche à horizon de cinq ans. Celles-ci sont, en effet, peu fiables compte tenu de la difficulté à anticiper l'évolution du marché de l'emploi à moyen terme et du phénomène d'« évaporation » des diplômés, dont les carrières en mer sont souvent courtes.

En tout état de cause, alors que le projet de création de l'ENSM est né dans un contexte d'augmentation de la flotte française, sa mise en place

²⁶⁴ Le projet de protocole d'accord relatif à la nouvelle implantation de l'ENSM à Saint-Malo estime à 5 M€ les locaux actuels de l'école ; et la valeur vénale du site de Nantes avait été évaluée à 6,2 M€ en avril 2014.

est au contraire intervenue dans un contexte de crise des armements. Si l'on constate aujourd'hui une pénurie d'officiers au niveau mondial²⁶⁵, les besoins en officiers français diminuent.

2 - Un déficit d'attractivité

Le nombre d'inscrits au concours d'entrée a connu une baisse d'environ 40 % entre 2011 et 2016, ce qui concourt à la dégradation du rapport entre le nombre d'admis et le nombre de places offertes (61 % en 2016).

La désorganisation de l'école a eu des répercussions sur la scolarité, qui ont pu dissuader les candidats potentiels. L'année 2015 s'est ainsi caractérisée par de mauvais résultats pédagogiques²⁶⁶, pour partie imputables à des dysfonctionnements internes (absence d'accompagnement pédagogique adapté, désorganisation des enseignements et manque d'enseignants, notamment à Marseille), une communication erronée sur les dates des épreuves du concours et une publication tardive de l'arrêté précisant les modalités d'admission.

Si des efforts de communication ont été entrepris par l'école pour promouvoir le concours (campagnes de communication, participation à des salons, organisation de journées portes ouvertes, etc.), leur impact est resté limité. La notoriété de l'école demeure faible en dehors du monde maritime et le concours connu des seuls initiés, la majorité des candidats provenant de régions littorales ou de familles liées aux métiers de la mer. L'image de l'école n'est pas suffisamment claire et l'école n'a pas élaboré de véritable stratégie de communication.

Ce déficit d'attractivité ne relève toutefois pas de la seule responsabilité de l'ENSM, qui souffre de la crise du secteur maritime (disparition de la SNCM et de SeaFrance, crise du secteur pétrolier, etc.), de la dégradation de l'image de la marine marchande et des contraintes de

²⁶⁵ Selon une étude commandée par le ministère des transports britannique au cabinet *Oxford Economics*, publiée en janvier 2017, selon laquelle la demande de marins serait de deux millions à l'horizon 2026 à l'échelle mondiale, les officiers représentant 56 % de l'effectif.

²⁶⁶ 37 redoublements et 34 exclusions proposés par le jury des examens de fin de première année de licence (L1) et 57 redoublements proposés en première année de master (M1). Après l'organisation de sessions de rattrapage, 42 redoublements en L1 et 4 en M1 ont été effectivement décidés.

la navigation qui contribuent à rendre le métier de marin peu attractif auprès des jeunes générations.

B - Le titre d'ingénieur : un bilan qui reste à établir

1 - Une mise en place laborieuse mais réussie

Dès sa création, la priorité pédagogique de l'ENSM a été d'adapter la formation existante d'officier afin d'obtenir l'habilitation de la commission des titres d'ingénieur (CTI) à délivrer le titre d'ingénieur. Malgré la désorganisation de ses services et l'absence de conseil des études, instance consultative chargée de se prononcer sur la mise en œuvre de nouvelles formations, l'école a réussi à obtenir l'accréditation de la CTI en 2011 et son renouvellement en 2015.

La participation des employeurs au conseil d'administration a parfois constitué un frein à la mise en place du titre d'ingénieur, les armateurs étant particulièrement attachés à la vocation professionnelle des enseignements dispensés par l'ENSM.

Les principales modifications apportées au cursus d'officier ont été la mise en place du système licence-master-doctorat, le renforcement des enseignements en mathématiques et informatique et la réduction de sa durée à cinq ans. Le travail mené par l'école pour mettre en œuvre les normes des diplômes d'ingénieurs a été jugé « considérable » par la CTI²⁶⁷.

Le nouveau cursus a toutefois été long à stabiliser. L'école a dû le modifier à plusieurs reprises et y ajouter un semestre de formation, d'une part pour remédier à des imperfections relevées par les armateurs (insuffisance de travaux pratiques, niveau trop élevé de l'enseignement dans certaines matières fondamentales au regard des besoins de la filière, caractère inadapté du calendrier des embarquements) et d'autre part pour assurer sa conformité à la convention de l'Organisation maritime internationale relative aux normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (convention dite STCW²⁶⁸).

²⁶⁷ Avis n° 2011/10-03 du 8 novembre 2011 portant habilitation de l'ENSM à délivrer un titre d'ingénieur.

²⁶⁸ Pour *standards of training, certification and watchkeeping*.

2 - Une faible reconnaissance de l'intérêt du titre d'ingénieur

Dès le stade des travaux préparatoires, la direction des affaires maritimes relevait que la réforme suscitait « beaucoup de perplexité et de circonspection » au sein des parties prenantes. La Cour a constaté que la reconnaissance du bien-fondé de la réforme par les principales parties prenantes n'est toujours pas acquise.

Ainsi, pour les élèves de l'ENSM, le critère principal d'attractivité de l'école reste la navigation. Les armateurs estiment quant à eux que la plus-value du titre d'ingénieur est faible. En définitive, l'intérêt d'être ou d'employer un ingénieur-navigant n'est pas encore pleinement identifié alors même que la complexité croissante de certains navires de la marine marchande semble justifier la pertinence du titre d'ingénieur.

3 - Un impact encourageant sur l'employabilité

Si les qualités des officiers formés par l'ENSM (compétences managériales, sens des responsabilités, autonomie, aptitude à la mobilité) sont reconnues par les employeurs, les données relatives à leur insertion professionnelle sont insuffisamment connues. La seule donnée disponible est le taux d'actifs maritimes parmi les anciens élèves de l'ENSM cinq années après leur sortie, établi dans le cadre d'une enquête annuelle de la DAM. Les données publiées par la CTI²⁶⁹ sont incomplètes, la première promotion d'ingénieurs-navigants n'ayant obtenu son diplôme qu'en 2016.

Pour connaître avec plus de précision l'employabilité des diplômés, un observatoire des formations et de l'insertion professionnelle a été mis en place, sous la forme d'une enquête annuelle réalisée par l'ENSM auprès des jeunes diplômés. La deuxième enquête réalisée en 2017 auprès des élèves diplômés en 2016 met en évidence un taux d'insertion professionnelle des titulaires du DESMM²⁷⁰ de 87 % un an après leur sortie d'école et des titulaires du double diplôme DESMM-titre d'ingénieur de 80 %, trois mois après leur sortie d'école. Elle permet également de disposer de données plus détaillées que celles issues de l'enquête de la DAM. Seules des données exhaustives et disponibles sur une durée plus

²⁶⁹ Données certifiées CTI, campagne 2016.

²⁷⁰ La scolarité des élèves admis à l'ENSM avant la mise en œuvre de la réforme liée à la mise en place du titre d'ingénieur n'a pas été modifiée. Ils se voient donc délivrer à l'issue de leur scolarité le seul DESMM.

longue permettront d'apprécier avec précision l'impact du titre d'ingénieur sur l'employabilité des diplômés en mer et à terre.

C - Des évolutions récentes à conforter

1 - L'ouverture internationale de l'école

L'ouverture internationale de l'école a pris du retard, dans un contexte où la mondialisation peut conduire à naviguer pour le compte de sociétés étrangères et sous pavillon international et où, sous pavillon français, les équipages sont désormais multiculturels. En 2014, la CTI relevait notamment que l'absence d'enseignement en anglais constituait un point faible pour l'école²⁷¹.

Des améliorations sont intervenues depuis. Ainsi, un cursus de formation en trois ans d'officier monovalent dans la filière pont internationale (officier chef de quart passerelle international, OCQPI), qui comportera à terme 45 % de cours en langue anglaise, a été mis en place au Havre en 2015. Son objectif est d'offrir aux diplômés des nouveaux débouchés sur des pavillons étrangers. Il vise également à réduire la concurrence de l'école de navigation d'Anvers, dont l'accès n'est pas soumis à concours, et qui a accueilli de 2011 à 2014 un nombre croissant d'étudiants français au sein d'un cursus monovalent en trois ans d'officier (filiale pont)²⁷².

Par ailleurs, pour le cursus ingénieur-navigant, les enseignements en anglais ne représentent que 9 % du total des heures de cours du cycle licence et les séjours d'étude à l'étranger sont inexistants. L'ouverture internationale de l'école doit donc encore progresser.

L'employabilité des futurs diplômés de l'ENSM à l'international doit par ailleurs faire l'objet d'une attention particulière, dans la mesure où le régime français de sécurité sociale des marins peut constituer un frein à leur mobilité à l'étranger, sauf sur des navires très spécialisés où le surcoût engendré par ce statut n'est pas pénalisant.

²⁷¹ Cf. avis de la CTI n° 2014/07-04 précité.

²⁷² 171 étudiants français en 2014/2015 contre 111 en 2010/2011, soit une hausse de 54 %. Depuis cette date, le nombre d'étudiants français diminue chaque année de manière régulière : il était de 145 en 2016/2017.

2 - La diversification des formations

Outre la formation d'officier chef de quart passerelle international (OCQPI), l'école a mis en place, en septembre 2016 à Nantes, deux nouveaux cursus d'ingénierie maritime²⁷³, qui se caractérisent pour l'instant par de faibles effectifs, dans les secteurs de l'« éco gestion du navire (EGN) » et du « déploiement en maintenance des systèmes offshore (DMO) ». Ces secteurs ont été identifiés en 2014 comme ayant un fort potentiel de recrutement pour les diplômés en cas de diminution du nombre de postes embarqués, mais la crise qui affecte le secteur de l'*offshore* fait désormais peser une incertitude sur leurs débouchés.

L'école a par ailleurs conclu plusieurs partenariats avec des établissements d'enseignement supérieur. Les dynamiques locales sont cependant très différentes selon les sites. Ainsi, à Marseille, le montage de partenariats connaît des difficultés, en l'absence de formation de niveau master. De plus, si plusieurs accords ont été conclus, leur bilan reste modeste à ce stade. À titre d'exemples, un mastère 2 en droit et sécurité des activités maritimes et océaniques a été mis en place en partenariat avec l'université de Nantes et la création d'un diplôme universitaire est en cours de finalisation avec l'université du Havre. Selon l'école, il en serait de même pour deux mastères spécialisés, en partenariat respectivement avec l'ENSTA Paris Tech et l'école centrale de Nantes.

Si l'ENSM se doit, en tant qu'école d'ingénieurs, de proposer des formations qui ne sont plus exclusivement professionnelles, elle ne peut y parvenir, compte tenu de ses moyens contraints, que dans le cadre de partenariats.

3 - Le développement de la recherche

Du fait de la priorité donnée à la réforme du cursus et à la résolution des difficultés de l'école, le développement des activités de recherche, nécessaires pour le positionnement de l'ENSM en tant qu'école d'ingénieurs, a pris du retard. Des efforts récents ont toutefois été réalisés.

L'activité de recherche dispose depuis 2015 d'un budget propre, qui s'établit à 440 000 € en 2017. Les subventions publiques constituent la

²⁷³ Ces cursus, d'une durée de deux ans, sont accessibles aux élèves de l'ENSM à l'issue du cycle L. L'admission directe en M1 sur dossier est également ouverte à des candidats provenant de cursus hors ENSM, justifiant d'un niveau L3 scientifique et technique.

principale source de financement, la promotion des activités de recherche auprès des entreprises afin de développer les prestations payantes (études, prestations de service) restant une activité embryonnaire. Les projets de recherche sont peu nombreux, mais en progression. Par ailleurs, le recours à des laboratoires externes, privilégié dès la création de l'école pour des raisons de coût, n'est toujours pas effectif.

Pour être en mesure d'accroître son activité de recherche et de diversifier ses sources de financement, l'école doit également y consacrer des moyens humains, notamment en augmentant le nombre d'heures consacré à la recherche par les enseignants, encore très faible.

D - Une adaptation du corps enseignant à poursuivre

1 - Des problèmes persistants de recrutement des enseignants maritimes

L'école peine à recruter des enseignants permanents de qualité et stables pour enseigner les matières maritimes, difficulté qu'ont connue les ENMM au moins depuis les années 2000. En effet, des trois corps de fonctionnaires titulaires ayant vocation à occuper ces emplois, deux sont en extinction de droit (professeurs de l'enseignement maritime) ou de fait, en l'absence de concours (professeurs techniques de l'enseignement maritime). Le troisième (administrateur des affaires maritimes) ne saurait occuper l'ensemble des postes d'enseignants maritimes, dans la mesure où les administrateurs n'ont en théorie pas vocation à réaliser les enseignements pratiques, mais également car ils représentent une dépense de personnel élevée. Compte tenu de cette impossibilité de recruter des fonctionnaires, l'école a eu un recours croissant au recrutement de contractuels (aujourd'hui plus du quart des enseignants permanents), et un « quasi-statut » a été, de fait, créé. Malgré cela, l'ENSM peine à recruter des enseignants contractuels de qualité en nombre suffisant, en raison du statut précaire du contrat initial (CDD de trois ans), mais aussi des conditions de rémunération, trop éloignées de celles des officiers navigants qui auraient vocation à occuper ces emplois dans le cadre d'une seconde partie de carrière.

Quoiqu'elle ait organisé un « groupe de travail » en 2015 / 2016, la tutelle n'a pas été en mesure à ce stade de fournir de réponse satisfaisante à cette difficulté.

2 - L'absence de gestion prévisionnelle et de plan de formation

L'école ne s'est pas dotée d'un réel plan de formation, qui garantirait la constante adaptation des compétences des enseignants et accompagnerait le développement de nouvelles méthodes pédagogiques. Des axes de formation pertinents ont été identifiés dans une note du directeur général en 2015 et les dépenses de formation ont nettement augmenté depuis 2013, mais il n'existe toujours aucun catalogue et les enseignants restent en général à l'initiative de leurs formations.

Par ailleurs, si l'école a entamé une réflexion sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), cette démarche n'a pas encore abouti.

Ces évolutions sont pourtant indispensables pour répondre aux exigences de la convention STCW (formation des enseignants aux métiers de la mer et à la pédagogie) et de l'habilitation à la délivrance des titres d'ingénieurs (stabilité de l'encadrement des étudiants), ainsi que pour accompagner les autres changements des formations de l'école.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Insuffisamment préparée, la création de l'ENSM a été réalisée dans des conditions critiquables et l'école a connu dès ses premières années d'importantes difficultés. Si la Cour a constaté une structuration progressive dans les années qui ont suivi, celle-ci demeure incomplète. La responsabilité de cette situation incombe au moins autant à la tutelle, qui n'a pas créé les conditions d'une réforme réussie et a contribué, par ses décisions et parfois son absence de décision, à déstabiliser l'école, qu'à cette dernière.

Malgré ces difficultés, l'école est parvenue à réaliser une réforme pédagogique d'ampleur, avec la mise en place du titre d'ingénieur, et a entamé l'internationalisation et la diversification des formations, ainsi que le développement de la recherche. Si le bilan de cette mutation est encore impossible à établir pleinement, l'attractivité de l'école ne paraît pas en avoir été améliorée et de graves difficultés dans la gestion des enseignants doivent être résolues sans délai.

Cette situation interroge sur l'avenir de l'école, dont la particularité est de former quasi-exclusivement des officiers de marine marchande, alors que les besoins diminuent régulièrement, mais d'être financée, à titre

principal, par l'État. Elle appelle des décisions fortes de la tutelle, non seulement sur le sujet des implantations de l'école mais également sur sa gouvernance. À terme, le maintien de l'ENSM est conditionné par l'achèvement de sa mutation en école d'ingénieurs, et par la preuve de la pertinence de cette évolution, au regard notamment de l'impact sur l'attractivité des formations et l'employabilité des diplômés.

La Cour formule les recommandations suivantes, à la tutelle et à l'école :

- 1. réorganiser sur deux voire un site les implantations de l'école et renforcer les partenariats avec les établissements d'enseignement supérieur ;*
 - 2. regrouper les services de direction sur un seul site dans les meilleurs délais ;*
 - 3. supprimer les compétences élargies du président du conseil d'administration ;*
 - 4. mettre en place la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et un véritable plan de formation.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire et de la ministre auprès du ministre d'État chargée du transport	366
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	371
Réponse de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.....	372
Réponse du maire du Havre, président de la communauté de l'agglomération havraise	373
Réponse du maire de Marseille, président de la métropole d'Aix-Marseille-Provence	373
Réponse du maire de Saint-Malo, président de Saint-Malo agglomération	375
Réponse du président du conseil d'administration de l'École nationale supérieure maritime	379
Réponse du délégué général d'Armateurs de France	383

Destinataire n'ayant pas d'observations

Directeur général de l'École nationale supérieure maritime

Destinataire n'ayant pas répondu

Maire de Nantes, présidente de Nantes métropole

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA
TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE ET DE LA
MINISTRE AUPRÈS DU MINISTRE D'ÉTAT CHARGÉE DU
TRANSPORT**

A titre liminaire, nous souhaitons souligner que la modernisation de l'ENSM s'inscrit dans un processus continu sur le moyen terme, qui commence aujourd'hui à donner des résultats. Ainsi, en 7 ans d'existence, l'ENSM a su moderniser ses enseignements et diversifier son offre de formation : accréditation des formations d'officiers de première classe par la Commission des titres d'ingénieur (CTI), création des deux masters d'ingénierie maritime (éco-gestion du navire, déploiement et maintenance des systèmes offshore), renouvellement des locaux du Havre et des simulateurs pédagogiques, certification de la qualité des formations par le Lloyd's register, développement de la recherche dans le domaine de la sécurité, de la sûreté maritime et des facteurs humains et de l'efficacité énergétique.

Le résultat de ces efforts est tangible puisque l'attractivité de l'école s'améliore au niveau des lycéens et, s'agissant des formations longues, le taux d'emploi à la sortie est supérieur à la moyenne des grandes écoles puisqu'il atteint près de 90 % un an après la sortie de l'École.

Ce mouvement sera amplifié, comme l'a demandé le Premier ministre lors du comité Interministériel de la mer (CIMER) du 17 novembre dernier.

I. Concernant la mise en place du nouvel établissement et les modalités de sa gouvernance

Révision du décret fondateur

Dans son rapport, la Cour déplore les choix retenus dans le cadre de l'élaboration du décret fondateur, notamment en ce qui concerne le rôle du président, la composition du conseil d'administration (CA) ou l'absence d'un vice-président du CA. Elle rappelle la nécessité d'achever la mise en place du conseil scientifique et du conseil de perfectionnement.

Nous souscrivons aux recommandations de la Cour sur la nécessité de revoir le décret fondateur sur les différents points évoqués. Un état des lieux des modifications à proposer a d'ores et déjà été engagé. Ces travaux seront l'occasion de préciser les dispositions du code de l'éducation qui sont applicables ou non à l'ENSM. Le calendrier des différents chantiers et consultations à mener permet d'envisager la publication du nouveau décret au cours du 1er semestre 2018.

Gouvernance

S'agissant des organes de gouvernance, les efforts ont porté ces cinq dernières années sur la mise en place et le renouvellement du CA et sur son bon fonctionnement. Nous souhaitons souligner que la tutelle n'a pas noté de dysfonctionnements majeurs dans le fonctionnement du CA ces trois dernières années.

Au cours des dernières années, nous avons également noté la nécessité pour l'école d'inscrire son action dans la durée et d'acquérir une stabilité dans son mode de gouvernance. C'est pourquoi la révision du décret sera également l'occasion de s'interroger sur la durée la plus adaptée des mandats des dirigeants et des membres du CA.

Nous souhaitons informer la Cour que le conseil scientifique devrait se mettre en place début 2018 après que sa composition aura reçu l'aval du ministère chargé de la recherche. En ce qui concerne le conseil de perfectionnement demandé par la commission des titres d'ingénieur (CTI) dans son avis n° 2015/10-04, sa création relève du conseil d'administration de l'établissement conformément à l'article 7 du décret de création de l'école et non de la tutelle. Le conseil d'administration du 28 octobre 2017 a approuvé la composition de deux conseils de perfectionnement, l'un pour la spécialité « navigant », l'autre pour les spécialités « éco- gestion du navire » et « déploiement et maintenance des systèmes off-shore ».

Situation financière de l'école et effectifs

La Cour note une dégradation de la situation financière de l'école et une réduction importante de ses effectifs en 2017.

S'agissant de la situation financière de l'école, celle-ci s'améliore indéniablement. Le budget initial 2018 a été présenté à l'équilibre dans son compte de résultat, ce qui peut être assimilé à un rétablissement de l'équilibre financier au sens de l'article R 719-109 du code de l'éducation.

La prévision de consommation d'emplois présentée au premier budget rectificatif pour 2017 est de 230 ETPT sous plafond, pour un plafond ouvert en LFI de 237 ETPT, ce qui représente 97 % de la consommation du plafond. En comptabilisant les emplois hors plafond, le total présenté serait de 244,35 ETPT, pour une masse salariale de 18,21 M€.

Cette situation peut être comparée à celle de 2016 : 238,54 ETPT consommés au total, dont 229,53 ETPT sous plafond, pour une masse salariale de 17,71 M€.

Enfin, nous souhaitons informer la Cour que la mise en place de la comptabilité analytique sera effective en janvier 2018.

Services supports

Conformément à la stratégie décidée lors du CIMER par le Premier ministre, nous souscrivons à la nécessité de regrouper les services centraux sur un seul site, qui sera choisi, comme le recommande la Cour, en fonction du coût de la mise en œuvre, de la proximité des armateurs et de l'amélioration de l'efficacité des services. Ce regroupement, nécessaire néanmoins d'être programmé dans le temps afin, d'une part, d'éviter toute perte brutale et groupée des compétences, et, d'autre part, d'accompagner les agents qui ne seraient pas en mesure de suivre leur service.

Recrutement des enseignants

S'agissant de la question particulière du recrutement des enseignants, les importants travaux menés par la tutelle en lien avec l'ENSM et la DRH ministérielle sur ce sujet fin 2015- début 2016 ont montré l'importance accordée à cette problématique mais également les obstacles auxquels la tutelle se heurte pour le recrutement d'enseignants. Ainsi, le recrutement de professeurs provenant du ministère chargé de l'enseignement supérieur pour les matières générales ou de professeurs expérimentés du corps des administrateurs des affaires maritimes se heurte à l'objectif fixé en matière de maîtrise de la masse salariale. Pour ce qui concerne le corps existant des professeurs techniques de l'enseignement maritime (PTEM), aucun recrutement n'a plus été réalisé dans ce corps depuis une dizaine d'années environ. Pour être réactivé aujourd'hui, le recrutement de PTEM suppose une modification profonde des textes en régissant les conditions. Pour cela, l'accord du ministère chargé de la fonction publique devrait être obtenu, ce qui est difficilement envisageable pour un corps qui ne comprend aujourd'hui qu'une quarantaine d'agents.

Pour faire face à cette situation, il est proposé de faire appel aux enseignants contractuels ou aux vacataires. Le chantier lié aux rémunérations des enseignants contractuels devrait être ré-ouvert afin de rendre les conditions d'emploi plus attractives. Toutefois, il ne pourra être mené à bien que si, parallèlement, l'ENSM peut dégager des marges de manœuvre compte-tenu de sa situation financière. Ce point sera examiné dans le cadre de la révision de sa trajectoire budgétaire une fois que sa gestion prévisionnelle des emplois et des compétences aura été consolidée et en tenant compte de son plafond d'emploi.

II. Concernant l'évolution de l'école et l'élaboration de la stratégie

La Cour souligne les améliorations apportées dans la gestion opérationnelle de l'école et les évolutions favorables intervenues notamment avec la création des titres d'ingénieur, évolutions qui restent à poursuivre.

Vision stratégique

En matière de vision stratégique, les dernières années ont été guidées par la mise en œuvre du projet d'établissement approuvé par le Conseil d'administration en décembre 2013. C'est dans ce cadre qu'ont été déclinés les axes, objectifs et indicateurs du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2015-2017 avec la volonté de ne pas faire de celui-ci un nouveau projet d'établissement qui aurait été une source supplémentaire d'instabilité pour l'école et pourrait nuire à son attractivité.

Y ont été formalisés les premiers éléments de stratégie en matière internationale, notamment pour ce qui concerne l'enseignement de l'anglais et l'activité de développement de la recherche qui seront bien entendu poursuivis. Parallèlement, les diplômes obtenus par les élèves permettent d'obtenir des brevets dits « STCW » qui sont reconnus au niveau international et leur sont indispensables pour pouvoir être recrutés sur les navires battant pavillon français ou étranger. Nous tenons à souligner ce point, qui a demandé un travail conséquent aux équipes de l'ENSM mais aussi à la tutelle, compte-tenu de l'importance des amendements à la convention STCW entrés en vigueur entre 2012 et 2017.

S'agissant du régime de protection sociale, nous souhaitons attirer l'attention de la Cour sur le fait que le régime de sécurité sociale applicable à un marin français n'est pas lié à sa nationalité mais à son lieu de résidence, sauf exceptions liées au pavillon.

Si le marin ne réside pas en France de manière stable et régulière ou s'il n'est pas embarqué sur un navire battant pavillon français au premier registre, son affiliation à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) peut être maintenue (décret n° 79-934 du 2 novembre 1979). Cela peut concerner notamment les navires très spécialisés comme l'indique le rapport de la Cour. Toutefois, ce n'est pas une obligation, si bien que cela ne constitue donc pas, en l'espèce, un quelconque obstacle à l'employabilité des marins concernés, sous réserve que ces derniers acceptent d'avoir un régime de protection sociale différent de celui proposé par l'ENIM.

De plus, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 prévoit, pour les marins résidant en France, d'adapter le dispositif pour tenir compte des mécanismes de protection sociale existant sur les pavillons extra-communautaires afin d'optimiser l'employabilité des marins. Ces marins pourront ne pas être affiliés à l'ENIM s'ils justifient d'une protection sociale au moins équivalente.

Élaboration du COP 2018-2022 et stratégie immobilière

Les travaux qui ont débuté sur le renouvellement du COP, l'expérience désormais acquise dans la gestion de l'école, la stabilisation des cursus en lien avec la mise en œuvre des amendements à la convention de STCW et le rapport de la Cour sont désormais, pour nous, l'occasion de préparer une nouvelle phase de l'évolution nécessaire de l'établissement pour se préparer aux défis à venir dans le domaine maritime (navire autonome, cybersécurité ...) mais aussi dans le domaine de la formation (développement des formations à distance, nouvelles méthodes pédagogiques ...).

L'ouverture à l'international de l'école et le développement de la recherche figureront dans les objectifs prioritaires du COP. De même, l'instauration d'un plan de formation des personnels et la finalisation de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) feront partie des objectifs fixés à l'école.

Cette stratégie renouvelée portera sur les années 2018-2022. Elle intégrera la réflexion sur la trajectoire budgétaire révisée de l'école pour financer les objectifs à venir et tiendra compte du plan de modernisation des affaires maritimes et du tendancier du programme 205 portant sur la même période.

Dans ce cadre, nous partageons les préoccupations de la Cour concernant la question des implantations de l'école dont l'examen va se poursuivre. Les gains attendus d'une réorganisation mais aussi les coûts supplémentaires induits, notamment en matière d'accompagnement des personnels, devront néanmoins être évalués avec précision.

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) sera mis à jour dans le cadre de la circulaire n° 5888/SG du 19 septembre 2016 par laquelle la direction de l'immobilier de l'État a demandé à l'ensemble des opérateurs de l'État de préparer un nouveau SPSI selon une méthodologie renouvelée. Celle-ci met l'accent sur la qualité du diagnostic des bâtiments existants et de l'analyse de leurs potentialités. Cette phase de diagnostic a été engagée.

Mais au-delà des aspects purement budgétaires, comptables et financiers, la question immobilière ne pourra s'envisager sans s'inscrire en parallèle dans un nouveau projet pédagogique à redéfinir. Ce projet aura pour objectif d'inscrire l'école dans une perspective ambitieuse afin qu'elle devienne une référence pour la formation maritime tant en France qu'à l'étranger. La concentration des ressources sur un nombre de sites plus limités fait partie de cette ambition.

Dans le cadre d'une nouvelle phase de réforme décidée par le premier ministre lors du CIMER du 17 novembre afin de garantir le rayonnement de l'école mais aussi la rationalisation de son fonctionnement, le maintien d'une présence de l'ENSM à Nantes sera recherché en partenariat avec l'École Centrale de Nantes (ECN) pour développer son activité de recherche. De même, à Saint-Malo, l'hébergement l'ENSM au sein du lycée professionnel maritime (LPM) sera conçu en fonction de l'intérêt financier et pédagogique de l'école que représente la possible mutualisation des moyens et la synergie entre le LPM, l'IUT et l'ENSM pour la filière « machine ».

L'élaboration du COP 2018-2022 et sa mise en œuvre devraient permettre à terme d'améliorer l'autonomie de l'école et à la tutelle de se repositionner dans le rôle stratégique qui est le sien.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de cette insertion et partage largement le bilan et les constats établis par la Cour, et les recommandations qu'elle formule.

Tout d'abord, je rejoins pleinement les objectifs de réorganisation des implantations de l'école et de regroupement des services avancés par la Cour, qui rappelle que le maintien des quatre implantations et l'organisation actuelle des services de direction sont coûteux.

Le Premier ministre, lors de son discours pour les assises de l'économie de la mer, le 21 novembre 2017, a ainsi appelé au rapprochement de services sur les sites existants et a également mentionné son souhait d'un rapprochement de l'ENSM avec d'autres écoles pour proposer des enseignements ou des programmes de recherche communs.

S'agissant de la situation financière de l'ENSM, la Cour rappelle qu'elle reste fragile. C'est pourquoi, mes services y sont très attentifs afin

que ses budgets et comptes soient durablement équilibrés. Dans cette même perspective, ils se sont attachés à mettre en place le contrôle budgétaire a posteriori institué à l'article L. 719-9 du code de l'éducation, par l'arrêté du 4 mai 2017.

De plus, l'ENSM applique pleinement depuis le 1^{er} janvier 2016 les dispositions du décret 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, qui instaure un cadre budgétaire autonome de la comptabilité générale. La gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) en autorisations d'engagement et crédits de paiement permet ainsi un pilotage de la dépense dès son engagement et offre une visibilité accrue sur les engagements pluriannuels souscrits par l'établissement.

La mise en œuvre de la GBCP devrait donc permettre à l'ENSM de mieux maîtriser ses dépenses : elle enrichit l'analyse financière de nouveaux indicateurs complémentaires des agrégats comptables classiques, pour mesurer la soutenabilité budgétaire de l'établissement, tout comme l'évolution de sa trésorerie.

Enfin, je souscris aux orientations de la Cour s'agissant des efforts nécessaires à la gestion des ressources humaines et au pilotage de la masse salariale.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

Les recommandations émises par la Cour relèvent du ministère chargé de la mer, sous la tutelle duquel est placé cet établissement.

J'observe que la commission des titres d'ingénieurs a formulé des préconisations pertinentes (reprises dans le rapport) afin que la formation réponde aux standards attendus d'une école d'ingénieur tout en respectant les spécificités d'un cursus conjoint officier de la marine marchande/ingénieur.

Les autres observations formulées par la Cour n'appellent pas de remarque de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DU HAVRE, PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE L'AGGLOMÉRATION HAVRAISE

Vous avez bien voulu soumettre à l'avis de la Communauté de l'agglomération havraise le rapport relatif à l'École Nationale Supérieure Maritime, la CODAH ayant en partie financé la construction du nouveau bâtiment, implanté au Havre pour les besoins de cette école.

Ce bâtiment à énergie positive permet à l'État qui l'exploite de bénéficier de dépenses énergétiques moindres. Il m'apparaît souhaitable de mentionner que le coût énergétique global de ce bâtiment, maintenance comprise, est plus faible que celui d'un bâtiment traditionnel.

Par ailleurs, je tenais à vous préciser que l'ENSM s'intègre dans un campus qui accueille déjà Sciences Po, l'INSA, l'ISEL et l'Université. En 2019, l'École de Management de Normandie s'installera à proximité de l'ENSM. Il en sera de même pour la totalité des filières de l'IUT en 2022.

Dès lors, il ferait sens de renforcer les effectifs d'étudiants ainsi que les services de direction de l'ENSM sur le site du Havre.

RÉPONSE DU MAIRE DE MARSEILLE, PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE

A la lecture du constat dressé et des recommandations formulées par la Cour afin de permettre l'achèvement du processus de création de l'ENSM et sa complète mutation en école d'ingénieurs, je souhaite, par la présente, apporter quelques éléments de nature à légitimer, s'il en était besoin, le site marseillais de l'ENSM.

Marseille, ville méditerranéenne fondée par des marins constitue depuis l'antiquité un trait d'union entre l'Europe et la Méditerranée et se caractérise depuis toujours par une forte tradition d'échanges. Au fil des siècles, ses étroites relations économiques avec de nombreuses villes du bassin méditerranéen lui ont permis de consolider son statut de carrefour commercial et maritime. Aujourd'hui comme hier, cette ouverture sur la Méditerranée fait de Marseille un lieu incontournable pour l'ENSM.

Au regard du constat établi, la Cour recommande de réorganiser l'ENSM sur deux voire un site unique, tout en précisant qu'un regroupement sur un seul site serait complexe à mettre en œuvre. Si la Cour rappelle que dès la réunion interministérielle de 2007 qui avait entériné la création de l'ENSM, il était prévu de ne conserver que les sites de Marseille

et du Havre sur les quatre actuels, assurant ainsi un équilibre entre côte atlantique et bassin méditerranéen, elle précise également que dans l'hypothèse où un seul site devait être retenu le lieu qui pourrait être privilégié serait Marseille, ce à quoi nous ne pouvons qu'adhérer.

En effet, Marseille possède de très nombreux atouts justifiant pleinement cette possible prise de position, comme explicité par ailleurs par la Cour dans son argumentaire relatif à la nécessité de réduire le nombre d'implantations.

Au delà même de l'attractivité de son territoire, le site marseillais de l'ENSM a, depuis sa création, noué d'étroites relations avec les principaux armateurs - CMA-CGM, Ponant, Bourbon -, qui contribuent significativement au financement du site.

Ces armateurs participent régulièrement aux événements organisés sur le site de Marseille : journées rencontres armateurs, portes ouvertes, forum des entreprises, rentrée solennelle, conférences, ... D'autres partenariats sont également à l'étude avec l'École Centrale, Seatech (Toulon), ou encore Kedge Business School et le lycée hôtelier (formations hôtellerie de croisière).

La Cour a soulevé dans son état des lieux l'importance de la contribution financière des armateurs au fonctionnement de l'école. Il s'avère que la majorité de la taxe d'apprentissage perçue provient des armateurs, et 52 % de ces fonds sont attribués au site de Marseille.

La formation des élèves ingénieurs, dont la Cour pointe certains dysfonctionnements, est assurée de manière remarquable à Marseille. Le taux de réussite à l'examen final y est de 93,5 % et le taux d'insertion des élèves ingénieurs, qui effectuent les 3 premières années du cursus à Marseille, est de 84 % 6 mois après leur sortie d'école (selon la dernière enquête de l'observatoire de la formation et de l'insertion professionnelle). Sur l'année scolaire 2017-2018, 226 stages de formation continue ont été organisés par l'ENSM, dont 123 sur le site de Marseille ce qui représente plus de 50 % et 3442 heures de stage.

L'établissement a également des conventions de formation avec la CMA-CGM, Ponant, Bourbon, ainsi qu'avec La Méridionale et Gazocean.

Enfin, le site marseillais est le plus étendu et le seul qui se présente comme un véritable campus universitaire.

Une restructuration de ce site a d'ailleurs fait l'objet d'une validation et d'une inscription au Contrat de Plan État-Région (CPER) 2015-2020. Cette opération cofinancée par l'État, la Région, le Département et la Ville de Marseille permettra d'améliorer la capacité

d'accueil du site marseillais grâce à une spécialisation des bâtiments et une rationalisation des espaces. Le développement des stages de formation continue pour tous les marins professionnels grâce à l'apport d'outils pédagogiques innovants sera au cœur de cette opération.

Une telle implication de l'ensemble des acteurs démontre l'importance de l'école et de sa place au sein de l'écosystème maritime du territoire, et plus largement de tout le sud de la France.

Pour toutes ces raisons, il me semble essentiel de conforter la place et le rôle prépondérant du site de Marseille au sein de l'ENSM.

RÉPONSE DU MAIRE DE SAINT-MALO, PRÉSIDENT DE SAINT-MALO AGGLOMÉRATION

J'ai le plaisir de répondre à celui-ci en ma double qualité de Maire de Saint-Malo et de Président de Saint-Malo Agglomération.

Votre rapport traite de l'ENSM, créée le 1^{er} octobre 2010, qui est désormais un Établissement Public Scientifique, Culturel et Professionnel (EPSCP).

Mais si l'École est constituée sous la forme de grand établissement, c'est bien évidemment la situation de l'entité de Saint-Malo qui m'a plus particulièrement intéressée dans un contexte actuel de remise en cause de sa pérennité.

Votre rapport fait état successivement, et sans être exhaustif à l'échelle nationale, d'une réforme mal conduite, d'un processus inachevé, de l'absence de choix relatif aux implantations, d'orientations stratégiques tardives, d'une crise de la gouvernance qui se double d'une crise financière, de l'impasse du maintien des quatre implantations, d'une situation coûteuse aggravée par la construction d'un nouveau bâtiment au Havre, d'une érosion régulière des effectifs étudiants, d'un déficit d'attractivité, de problèmes persistants de recrutement des enseignants maritimes, et d'absence de gestion prévisionnelle et de plan de formation...

Pour Saint-Malo, nous avons pris le parti, depuis très longtemps avec la Région Bretagne, de mettre en œuvre tous les moyens permettant à l'ENSM de garantir sa pérennité car les conditions actuelles d'accueil de notre école n'offraient pas ces perspectives.

Pour mémoire, notre École Nationale Supérieure Maritime, fusion des Écoles Nationales de la Marine Marchande, forme des officiers de

marine depuis 1669 avec la décision de Colbert, Ministre de la Marine de Louis XIV, de créer une école royale d'hydrographie, ce qui peut démontrer notre attachement viscéral à notre école!

Bien au-delà de ces considérations historiques, sa présence à Saint-Malo s'inscrit dans un écosystème territorial fort, tant à l'échelle malouine (avec la présence du lycée maritime Florence Arthaud reconstruit par le Conseil Régional puis inauguré en 2015 par la Ministre de l'Environnement de l'Énergie et de la Mer, et du Centre d'Entraînement à la survie et au SAuvetage en Mer - CESAME - de l'ENSM) qu'à l'échelle de la Région Bretagne avec le Centre Européen de Formation Continue Maritime (CEFCM) et trois autres lycées maritimes (Etel, Le Guilvinec et Paimpol) auquel se rajoute sur Saint-Malo le lycée privé des Rimains qui dispose de classes préparatoires au concours d'entrée à l'ENSM pour les futurs officiers de marine marchande sur la filière A (polyvalente) et la filière B (machines).

Dans son projet d'établissement validé par son Conseil d'Administration en 2013, l'ENSM a spécialisé le site de Saint-Malo dans la formation initiale professionnelle et continue des officiers mécaniciens, et dans les formations relatives à la Sécurité Maritime.

Implantée à intra-muros depuis 1958, dans un espace désormais contraint et peu fonctionnel pour l'enseignement comme pour la vie étudiante, l'ENSM est confrontée à la difficulté de faire évoluer à un coût raisonnable son site, et de le mettre en conformité avec les obligations en termes d'accessibilité, d'efficacité énergétique et d'état de l'art pédagogique, ce qui l'a conduit à proposer dans son projet d'établissement la relocalisation de ses locaux.

La commune de Saint-Malo a, dans ce cadre, proposé la cession, au profit de la Région Bretagne, d'un terrain qu'elle possède sur le secteur de la Croix Désilles, à proximité immédiate de l'IUT et du lycée public maritime.

Ainsi, le projet de transfert du site malouin de l'ENSM vers notre campus, à proximité immédiate du lycée professionnel maritime Florence Arthaud et de l'IUT, permet de poursuivre non seulement les formations dispensées par l'ENSM, mais aussi de créer des synergies avec des établissements dont les enseignements ont dorénavant de nombreux points communs avec celles des officiers et marins qui sont accueillis dans l'établissement, s'agissant d'une part de la présence du BTS MASEN au lycée Florence Arthaud dans lequel l'ENSM intervient, et d'autre part de l'importance croissante du génie électrique, spécialité de l'IUT, dans les formations d'officiers mécaniciens.

La nouvelle localisation de l'ENSM de Saint-Malo s'intègre dans un campus de formation supérieure doté d'équipements modernes pour la vie étudiante, en pleine synergie avec les établissements déjà existants, créant ainsi un véritable pôle d'excellence pour les formations maritimes à Saint-Malo, notamment dans le domaine de la sécurité.

Le dernier équipement actuellement en cours de construction au sein du campus est une résidence étudiante de 99 chambres qui ouvrira ses portes à la rentrée scolaire de septembre 2018.

Par ailleurs, la Communauté d'Agglomération du Pays de Saint Malo a adopté en septembre 2015 son Schéma Local de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, et a prévu à cet effet d'accompagner fortement le développement de l'ENSM à deux niveaux :

- *d'une part, par l'accompagnement des investissements en terme d'immobilier dans le cadre du transfert de l'école sur le site du campus universitaire ;*
- *d'autre part, en développant la formation continue par la mise en place du CESAME 2.*

Les principes du transfert du site actuel de l'ENSM vers le campus a fait l'objet d'un protocole d'accord associant l'État, la Région Bretagne, l'ENSM, Saint-Malo Agglomération et la Ville de Saint-Malo qui reposait sur les engagements suivants :

- *le lycée public maritime, le Conseil Régional de Bretagne et l'ENSM recherchaient toutes les mutualisations pertinentes, réalistes et respectueuses de leurs identités et de leurs compétences entre le fonctionnement des deux établissements ;*
- *le Conseil Régional de Bretagne assurerait la maîtrise d'ouvrage de la construction de ce nouvel établissement, en extension du lycée public maritime ;*
- *la commune de Saint-Malo, propriétaire du site actuel de l'ENSM à Intra-Muros, s'engageait à reverser le produit de la cession de ce site au Conseil Régional de Bretagne, maître d'ouvrage du projet dans le cadre du financement de son projet. Elle s'engageait aussi à céder le foncier sur lequel serait implantée la nouvelle construction à la Région Bretagne. Nous avons eu dernièrement confirmation, par notre Conseil Juridique, que la Ville de Saint-Malo était bien propriétaire de l'ENSM Intra-Muros ainsi que cela nous l'avait été déjà précisé par une précédente étude notariale ;*

- *Saint-Malo, Agglomération, pour sa part, s'engageait à apporter une participation financière à hauteur de 800 000 €.*

Ces dispositions ont été entérinées par le Conseil Communautaire de notre communauté et par le Conseil Municipal de Saint-Malo, respectivement les 23 et 30 mars derniers.

Nous avons poursuivi depuis nos échanges avec la Région Bretagne et fait évoluer notre projet d'accord de manière à prendre en considération l'évolution du modèle de gestion de l'ENSM en réduisant autant que possible les contraintes de gestion immobilière et administratives, lui permettant de réduire ses charges et sa dépendance à l'égard de la contribution du budget de l'État.

Dans ce cadre, nous avons revu le modèle économique pour mieux faire valoir le potentiel de mutualisation des sites du lycée professionnel maritime Florence Arthaud et de l'IUT. Ce travail a conduit à réduire de façon importante les créations de surfaces nouvelles, et à accroître de façon importante les mutualisations.

Il en résulte un coût de construction réduit et des charges d'exploitation particulièrement optimisées, sachant toutefois que nous accordons la plus grande importance dans ce contexte à ce qu'un certain nombre de principes demeurent :

- *que les formations soient toujours assurées par l'ENSM ainsi que les diplômés délivrés ;*
- *que le corps enseignant actuel de l'ENSM continue de dispenser les enseignements ;*
- *et que le lycée professionnel maritime Florence Arthaud et l'ENSM restent deux entités clairement identifiées comme telles.*

Nous souhaitons ainsi démontrer avec la Région Bretagne qu'il existe des alternatives crédibles aux recommandations et conclusion de la Cour des Comptes, en démontrant non seulement la détermination des acteurs bretons, mais aussi en nous engageant financièrement et bien au-delà pour assurer la pérennité de notre Hydro.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE MARITIME

En préambule, ma première constatation concerne la tonalité générale du rapport qui m'apparaît négative alors que la dynamique de l'établissement et les progrès accomplis sur la période analysée (maîtrise de la gestion, plan d'économies, réforme des cursus, spécialisation des sites, ouverture de nouvelles formations, engagement de partenariats, habilitation par la Commission des Titres d'Ingénieurs, réalité positive de l'insertion professionnelle) sont quand même tangibles et même remarquables compte tenu des très mauvaises conditions initiales que vous ne manquez pas de souligner. Je n'ignore pas que le rôle de la Cour est de pointer « ce qui va mal » et de forcer le trait pour obliger à agir, et je n'ignore pas non plus le chemin important qu'il reste à parcourir à l'ENSM pour atteindre les objectifs qui lui ont été fixés. Faut-il pour autant « tordre les données » ou en occulter d'autres²⁷⁴ ?

Concernant la problématique immobilière et son incidence sur la situation financière, cette dernière est effectivement tendue au sens où elle freine à ce jour le développement de l'École sur la recherche, l'internationalisation, de nouveaux cursus et surtout qu'elle ne permet pas de réaliser les travaux réglementaires ou non qui seraient nécessaires pour maintenir les 3 sites les plus anciens. C'est la raison pour laquelle, dès le projet d'établissement, l'ENSM avait souhaité quitter les bâtiments actuels de Nantes et de Saint Malo, afin d'une part de mutualiser les coûts de gestion et d'entretien de ces sites en n'ayant pas non plus à supporter la réhabilitation, et d'autre part mettre en œuvre les synergies avec les partenaires choisis (ECN pour les cursus ingénieur génie maritime, Lycée Professionnel Maritime et IUT d'électrotechnique à Saint Malo pour le cursus machine qui n'est pas un cursus ingénieur et comporte une part grandissante d'électrotechnique). Nul ne peut contester la pertinence du choix de ces partenaires par rapport aux quatre écosystèmes sur lesquels

²⁷⁴ Le nombre d'élèves, donnée clé du dimensionnement, est sous estimé il est plutôt voisin de 1200 que de 1100 comme en atteste d'ailleurs la carte figurant dans votre rapport. Il n'est fait aucune référence à la progression du volume horaire par élève pour un diplôme donné (O1 ou OCQM) qui est la cause première d'augmentation de la masse salariale, elle même conduisant à limiter le flux d'entrants. Voir aussi développement sur la situation financière. Les effectifs potentiellement touchés par une fermeture sèche éventuelle de Nantes ou de St Malo sont de 30 soit bien inférieurs à ceux de 40 cités par la Cour. L'économie potentielle est très inférieure aux 2 à 3 M€ évoqués par la Cour compte tenu de l'absence d'étude sur le sujet et de la non prise en compte des coûts proportionnels et des pertes de ressources annexes.

l'École peut s'appuyer. Le projet de Schéma Pluriannuel de Stratégie Immobilière qui présentait la problématique et les choix à effectuer n'a pas reçu de réponse ce qui a gelé toute évolution. Je reçois donc positivement la recommandation faite par la Cour, de quitter les deux bâtiments historiques de Nantes et Saint Malo, et l'ouverture faite pour y garder des antennes permettant, tout en bénéficiant de l'essentiel de la réduction de coûts, d'activer les synergies attendues dans ces deux villes et régions fortement maritimes²⁷⁵.

La mise en pratique de cette recommandation, si elle coûte à court terme en restructuration, permettra de dégager une économie récurrente de l'ordre du million d'euros, économie qui devra être partagée entre l'État et l'École pour qu'elle remplisse bien son but de donner à l'École les moyens de son développement et autonomie financière.

Si l'application de cette recommandation permet de résoudre l'impasse de nature immobilière décrite par la Cour et connue de tous, il convient de rappeler en matière de situation financière, qu'après la subvention d'équilibre versée en 2012 pour ajuster la Subvention pour Charge de Service Public²⁷⁶, l'École a dégagé sur la période 2013 à 2016 un excédent d'exploitation cumulé de 1100 K€ qui est venu augmenter son fonds de roulement et restaurer sa capacité d'autofinancement. Le déficit 2016 non significatif (52 K€) est à mettre en regard d'une diminution concomitante de la SCSP d'environ 400 K€ cette année-là. Pour maintenir l'équilibre financier, le DG et son équipe ont mené toutes les actions qui étaient de leur responsabilité, que ce soit sur les achats, la masse salariale elle-même et l'augmentation des ressources. Il est également à noter que l'alignement des droits de scolarité sur ceux d'Écoles d'Ingénieurs similaires, qui est un des moyens complémentaires de pérenniser l'équilibre financier, n'est pas encouragé par l'État.

En ce qui concerne l'organisation des services centraux, je suis favorable à leur regroupement pour améliorer le fonctionnement collectif de ces services, faciliter le travail de la Direction générale et dégager ainsi du temps pour conduire des projets plus stratégiques que la gestion du quotidien. À partir du moment où le site le plus récent a été choisi comme site principal et à l'occasion des restructurations immobilières inévitables

²⁷⁵ Il est assez surprenant de constater que le rapport n'a pas été adressé aux Conseils Régionaux, ceux-ci ayant, plus que les villes ou agglomérations, la compétence partagée avec l'État en matière d'Enseignement Supérieur et de Recherche et l'ENSM comme la plupart des EPSCP bénéficiant de ce soutien dans les 4 régions concernées

²⁷⁶ Ajustement de SCSP consécutif principalement au régime transitoire de la création et au transfert progressif des responsabilités et fonctions à l'établissement public.

sur les 3 autres sites²⁷⁷ il paraît logique de regrouper l'essentiel de ces services au Havre.

Concernant les modalités de gouvernance, la Cour insiste largement sur des dysfonctionnements initiaux du Conseil d'Administration alors qu'ils ne sont aucunement constitutifs de la période actuelle. La question mineure de la vice-présidence ne se pose pas dans les faits, dès lors que le seul cas concret qui empêche le président de présider est celui de la séquence du CA qui élit le Président tous les 3 ans. Dans les établissements où un VP est nommé il s'agit en général d'un représentant de la tutelle²⁷⁸.

Si l'ouverture du collège « employeurs » à d'autres secteurs que le transport maritime emporte mon adhésion, la Cour n'apporte aucun élément fondant l'assertion que les compétences prétendument élargies et le positionnement du Président par rapport au Directeur serait source de dysfonctionnement. La reprise de ce point dans les recommandations finales « supprimer les compétences élargies du président du conseil d'administration » pose question. D'une part par ce qu'elle n'est pas du même niveau d'impact que les 3 autres, sauf à considérer que le Président actuel aurait eu par sa seule présidence des impacts négatifs sur l'évolution de l'École, de la même nature que le maintien des 4 sites, le non regroupement des services ou l'absence de GPEC. D'autre part ayant exercé la présidence du CA pendant 5 des 7 années analysées par la cour, et le président initial n'ayant jamais été nommé, je ne peux recevoir cette recommandation que comme une attaque personnelle. Peut-être les exigences personnelles que je véhicule en termes de rigueur, d'engagement, de qualité sont-elles diversement appréciées, mais aucun fait ou preuve matérielle ne vient étayer la position de la Cour sur une quelconque décision prise en lieu et place de la DG ou de la tutelle²⁷⁹. Il aurait été si simple de dire qu'il fallait réviser le décret pour tenir compte de l'évolution du contexte depuis la création, diminuer les dérogations au code de l'Éducation et ouvrir le CA à d'avantage de diversité professionnelle. J'ai d'ailleurs communiqué moi-même à la tutelle bien avant votre rapport, une proposition d'évolution du décret en ce sens. Je

²⁷⁷ Au-delà des projets de Nantes et St Malo, il serait aussi souhaitable d'engager une réflexion pour quitter les locaux actuels de Marseille pour se rapprocher du port ou d'un campus universitaire.

²⁷⁸ ENSTA Paris-tech par exemple

²⁷⁹ Je tiens à disposition de la Cour tous les courriels échangés avec les deux directeurs successifs et la tutelle qui prouvent au contraire que j'ai toujours été (dans des moments très difficiles et sans compter mon temps) dans une attitude de soutien, de conseil et de médiation, position qui est attendue de tous les présidents de CA des EPSCP

trouve regrettable pour la crédibilité de votre travail et pour l'intérêt même de l'ENSM que la Cour valide une telle formulation partielle et partielle.

Concernant la spécialisation des sites celle-ci a été effectivement réalisée puisque l'on ne trouve à Saint Malo que la filière monovalente machine, formation initiale en 3 ans et formation professionnelle non présente sur les autres sites, et que la vocation génie maritime de Nantes est une réalité. La spécialisation entre Marseille et Le Havre s'est faite sur la base de la répartition L/M ce qui est assez classique dans l'enseignement supérieur. Pouvait-il en être autrement ? Je ne vois pas comment la réduction du nombre de sites (du reste contraire au mandat de l'École) aurait abouti à une meilleure spécialisation. La cour ne peut pas dire que la formation continue n'a pas bénéficié de la spécialisation, une même formation n'étant pas dispensée dans deux centres différents mais étant attachée aux moyens humains et matériels dont l'École dispose sur chaque site. La spécialisation peut donc de mon point de vue être considérée comme un succès pour la période analysée par la Cour et une clarification vis à vis des parties prenantes de l'École.

Les parties II et III n'appellent pas de remarque fondamentale de ma part, je souscris aux observations formulées par la Cour, tout en insistant sur la difficulté de conclure en matière d'insertion. Il est trop tôt pour évaluer les effets de la transformation des cursus sur l'employabilité, d'autant plus que ni la première promotion ayant suivi le cursus complet navigant-ingénieur en cinq ans et demi, ni la première promotion en génie maritime, ne sont encore sorties de l'École. Les chiffres récents d'insertion concernant les deux promotions sorties à 6 mois d'intervalle (Cursus en 5 ans et ancien DESMM) sont néanmoins encourageants.

Enfin, sur les conclusions, si je partage celles des deux premiers paragraphes je regrette que la Cour analyse le futur de l'École en fonction de la décroissance passée du métier d'officier de marine alors que les éléments contextuels favorables s'offrent à l'ENSM tels qu'une politique maritime ambitieuse de croissance bleue, des mesures favorisant la compétitivité du pavillon français, son engagement dans les transitions écologique et énergétique, un cycle beaucoup plus favorable sur la construction navale de navires complexes. Je regrette également ne pas retrouver dans la recommandation finale sur l'évolution des sites la formulation plus réaliste exprimée dans le rapport, et je ne peux que réitérer mon questionnement concernant la réelle portée de la troisième recommandation.

RÉPONSE DU DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL D'ARMATEURS DE FRANCE

Je vous remercie au nom des armateurs membres de notre organisation professionnelle. Je note que ce document a également été transmis à treize autres destinataires : ministères de tutelle, Président du conseil d'administration et directeur général de l'ENSM, ainsi que collectivités territoriales ou leurs groupements, sur le territoire desquels l'École nationale supérieure maritime dispose d'une implantation (Le Havre, Saint- Malo, Nantes et Marseille).

Les armateurs sollicités sur le dossier, tout d'abord lors d'une rencontre bilatérale entre Armateurs de France et la Cour des comptes en date du 5 avril 2017, puis lors d'entretiens individuels auprès de quelques armements, ont pu faire part aux auditeurs de la Cour de leur appréciation sur le rôle et le fonctionnement de cette école. Ce courrier en réponse à l'insertion est une nouvelle occasion pour Armateurs de France de souligner l'attente constante des armateurs, employeurs privilégiés des étudiants formés au sein de l'ENSM, tant au cours de leur cursus de formation qu'au terme de la délivrance de leur diplôme, de disposer d'une formation supérieure de personnel navigant de qualité, adaptée, attentive aux évolutions technologiques, et au service de la filière industrielle du transport et des services maritimes.

Ceci implique donc que l'ENSM forme des officiers dont les qualifications soient pleinement en adéquation avec les exigences de la Convention internationale STCW qui encadre strictement l'obtention et la délivrance des brevets et des certificats.

Tout en étant attentifs à la préconisation de la Cour de mener à son terme la mutation de l'ENSM en école d'ingénieurs, qui doit trouver son achèvement, les armateurs conservent pour préoccupation centrale la qualité de la formation des officiers immédiatement employables dans la mesure où l'ENSM est l'unique établissement français qui prépare les officiers de demain. Je souligne une nouvelle fois que les armateurs participent activement à la formation des étudiants de l'École, en embarquant des jeunes à bord dans le cadre de leur cursus.

Parce qu'ils sont tout particulièrement conscients des exigences de performance et des contraintes économiques et financières qui constituent un impératif dans la gestion de leurs entreprises, les armateurs rejoignent le souci d'optimisation des dotations publiques, qui constituent aujourd'hui encore la majeure partie des ressources dont bénéficie l'ENSM. Les armateurs prennent également une part au financement de l'École, de façon individuelle et concertée sur des équipements pédagogiques par exemple.

À ce titre, Armateurs de France souscrit aux recommandations formulées par la Cour à la tutelle et à l'école :

- le regroupement des services de direction sur un seul site doit s'opérer au plus vite, c'est une attente d'Armateurs de France depuis la création de l'ENSM. Cette opération doit permettre une meilleure coordination des différents départements de la direction et la présentation aux administrateurs de décisions mieux préparées, aux conséquences évaluées avec précision. La mise en œuvre dans les meilleurs délais d'une comptabilité analytique doit en outre assurer une perception plus exacte de la gestion de l'école. La mise en œuvre des décisions du conseil et de la politique de la direction générale passe impérativement par ce regroupement urgent ;
- la réorganisation sur deux voire un site correspond aux attentes des armements, dans un souci de cohérence et de synergie des différentes formations. Le renforcement des partenariats avec les établissements d'enseignement supérieur correspond notamment à l'objectif d'élargir le spectre des compétences des étudiants formés, notamment dans le cadre de formations de « paranavigants », mais Armateurs de France sera attentif au maintien du cœur de métier de cette école : la formation de futurs officiers destinés à exercer des fonctions de commandement sur des navires toujours plus évolués techniquement. Conduire des projets de rapprochement à Nantes et St-Malo avec une Ecole ou un Lycée maritime peut avoir une cohérence dans la seule mesure où ces actions ne contraignent pas le projet central de la Direction de l'Ecole de faire dialoguer de manière optimale les formations dispensées à Marseille et au Havre.
- l'évolution de la gouvernance : Armateurs de France souscrit pour l'essentiel aux orientations préconisées. Toutefois, à la proposition de la Cour d'inclure des armateurs étrangers au Conseil, il convient de rétorquer que de nombreux armements français détiennent également une flotte sous pavillons étrangers, communautaires ou non, et embauchent des officiers français. Enfin, les armements français recrutent des personnels dans d'autres États, et des officiers qui ont suivi des cursus à l'étranger (exemples : Belgique, Pologne). Aussi, Armateurs de France estime que le cadre très international dans lequel se déploie l'activité des armements français ne justifie pas d'ouvrir le conseil à des représentants de l'industrie et d'armateurs étrangers.
- le soutien au corps professoral est l'une des clés de la réussite de la formation des officiers. Armateurs de France a déjà souligné que la mise en place et l'ouverture à une vraie politique de recrutement des

professeurs est l'une des priorités. L'absence de plan de formation, de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences était une réelle lacune dans le bon fonctionnement des cursus : L'ENSM doit accorder une attention toute particulière à l'attractivité vers le corps enseignant- y compris à l'international- en garantissant notamment de meilleures rémunérations et des conditions améliorées d'accès à des temps consacrés à des travaux de recherche.

Enfin, Armateurs de France attend de l'ENSM une meilleure réactivité : non seulement une écoute des attentes des compagnies, mais une anticipation de ces dernières. L'ENSM doit devenir une force de proposition et s'inscrire davantage dans une logique commerciale. Le développement de la formation continue est un axe fort à développer.

4

Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte

PRÉSENTATION

Annoncée par le Président de la République en novembre 2007, l'opération Campus avait pour objectif premier de rénover massivement le patrimoine immobilier universitaire, tout en accompagnant le mouvement de réforme de l'enseignement supérieur engagé par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007.

Initialement, cette opération devait être financée à hauteur de 5 Md€ par la vente de 3 % des actions du groupe EDF. Cette cession n'ayant rapporté que 3,7 Md€, un complément de 1,3 Md€ a été inscrit dans le programme d'investissements d'avenir (PIA). Le financement des opérations immobilières est assuré par les intérêts générés par cette dotation de 5 Md€ déposée sur un compte au Trésor, soit 201 M€ par an.

Dix sites principaux ont été choisis en 2008 à la suite d'un appel à projets national. Une fraction de la dotation non consommable de 5 Md€ a été allouée à chacun d'entre eux. Par la suite, bien qu'ils ne répondent pas pleinement aux critères initiaux, onze nouveaux sites ont été retenus et ont bénéficié d'un financement complémentaire de 455 M€ de crédits budgétaires.

Les modalités de financement initiales du plan Campus ont conduit l'État à imposer le recours par principe au partenariat public-privé pour la réalisation des projets. En 2013, le Gouvernement a décidé de revenir à la maîtrise d'ouvrage publique pour conduire plusieurs opérations. Simultanément, leur montage financier a été révisé, les établissements concernés ayant reçu l'autorisation de recourir à l'emprunt.

Bien qu'ils n'aient pas disposé, sauf exception, d'expertises immobilières préalables ni de services d'études spécialisés, les établissements ont répondu dans l'urgence à l'appel à projets lancé par le ministère de l'enseignement supérieur. Le manque de précision des dossiers présentés a conduit à un retard de réalisation important. Sur 74 opérations principales prévues, 19 seulement ont été livrées en 2016. L'achèvement de l'ensemble est prévu en 2023.

L'État a investi massivement dans le plan Campus et les effets sur l'état de l'immobilier universitaire sont réels. Cependant, il ne s'est pas organisé pour veiller à ce que la maintenance des bâtiments neufs ou rénovés par les établissements soit assurée à moyen terme. De surcroît, les objectifs stratégiques de développement de l'autonomie des établissements et de regroupement universitaire ont été perdus de vue.

Étant donné la vétusté de l'immobilier universitaire, l'opération Campus répondait à une nécessité mais sa conduite a été difficile (I) et son premier bilan apparaît en demi-teinte (II).

I - La conduite heurtée d'une opération exceptionnelle

A - Un cadre originel cohérent

1 - Une réponse à des besoins immobiliers importants

Les plans d'investissement pour les universités, tels que le plan « Universités du 3^{ème} millénaire »²⁸⁰, et les contrats de plan État-région (CPER) successifs ont conduit à la création de 1,4 million de m² de surfaces nouvelles entre 2001 et 2007, alors que les effectifs étudiants à la rentrée 2007 étaient inférieurs à ceux de 1995 et que les universités n'arrivaient pas à entretenir correctement leur patrimoine.

²⁸⁰ Adopté en 1999, le plan « Universités du 3^{ème} millénaire » (U3M) devait mettre l'accent sur les restructurations et les réhabilitations plus que sur les constructions nouvelles, mais cet objectif ne s'est pas traduit dans les faits.

L'opération Campus visait à prendre le contrepied de ces pratiques habituelles en matière d'immobilier universitaire : privilégier la rénovation plutôt que la construction, rationaliser les surfaces, favoriser les investissements pour la vie étudiante, tenir compte des impératifs d'entretien et de maintenance à moyen terme des équipements et améliorer la performance énergétique des bâtiments anciens.

En 2008, les besoins de rénovation étaient particulièrement importants : plus de 40 % des surfaces universitaires étaient considérées en état moyen ou dégradé²⁸¹. Un grand nombre de bâtiments ne répondaient pas aux normes de sécurité des établissements recevant du public. Ainsi, les sites de Strasbourg, Lille et Clermont-Ferrand avaient reçu un avis défavorable d'ouverture au public pour plus de 50 % de leurs surfaces.

Sur certains sites, les conditions de travail des étudiants, des enseignants et des personnels administratifs et techniques²⁸² étaient devenues incompatibles avec les conditions de sécurité et des bâtiments ont dû être fermés dans l'urgence. Ainsi, l'université Paris Descartes a dû évacuer en 2007 ses étudiants en médecine de la tour « Necker-Enfants malades » en raison d'un dépassement des seuils réglementaires d'empoussièrisme en fibres d'amiante.

L'état du parc immobilier universitaire

Avec 15,1 millions de m², les établissements d'enseignement supérieur représentent 20 % du patrimoine immobilier de l'État.

Selon les données à fin 2014 sur l'immobilier universitaire, 13 % des surfaces (1,9 million de m²) étaient considérées en état dégradé (classées D et E), tandis que 26 % étaient en état moyen (état C), situation qui nécessite néanmoins une rénovation. Le ministère estime le coût de la remise à niveau de la totalité de ces surfaces à 9 Md€ (y compris les 5 Md€ du plan Campus).

2 - La mise en place d'une organisation spécifique

Ne disposant pas d'une direction de l'immobilier, le ministère chargé de l'enseignement supérieur a confié le pilotage de l'opération à une nouvelle structure opérationnelle créée en son sein, le service des grands projets immobiliers (SGPI). Celui-ci a mis en place une gouvernance du

²⁸¹ Bâtiments classés en état C, D et E.

²⁸² En 2016, les universités accueillent 1 623 000 étudiants, 90 103 enseignants et 56 500 agents administratifs et techniques.

plan Campus, au niveau national et au niveau de chaque site. Il a également déployé un dispositif de suivi et de pilotage des opérations immobilières, avec trois revues de projets et un à deux comités de pilotage ministériels par an, accompagnés de la production de tableaux de bord.

En outre, le ministère a favorisé la montée en compétence des universités grâce à 47 séminaires organisés entre 2009 et 2017 et à la mise à disposition de guides techniques. L'objectif n'était pas de se substituer aux universités, mais de faire progresser leurs capacités opérationnelles dans le domaine immobilier tout en diffusant une dynamique et une culture de projet, en cohérence avec le développement de leur autonomie.

En parallèle, les missions de l'établissement public en charge de la rénovation du campus de Jussieu ont été étendues. Devenu Établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF), il réalise de nombreuses prestations au profit des établissements d'enseignement supérieur : maîtrise d'ouvrage des travaux, mais aussi conseil en matière de stratégie immobilière et de gestion du patrimoine ou réalisation d'études préalables.

3 - Le choix du recours au partenariat public-privé

Dès le lancement de l'opération, le ministère a imposé aux candidats le contrat de partenariat comme modalité unique de réalisation des opérations immobilières²⁸³.

Plusieurs motifs l'ont incité à faire ce choix :

- l'idée selon laquelle les contrats de partenariats allaient permettre aux projets de voir le jour plus rapidement, alors que les universités disposaient de peu d'expertise en matière de grands projets immobiliers ;
- l'obligation de raisonner en coûts complets et d'intégrer dès le départ le coût de l'entretien et de la maintenance, ainsi que certains objectifs de valorisation du patrimoine ou de performances énergétiques.

En outre, ce mode de réalisation était cohérent avec les modalités de financement envisagées, fondées sur les intérêts produits par une dotation permettant de financer les loyers annuels des contrats de partenariat.

²⁸³ Le cahier des charges de l'opération Campus précisait que les équipes retenues « auront six mois pour élaborer leur projet immobilier, sous la forme d'un contrat de partenariat défini par l'ordonnance sur les contrats de partenariat du 17 juillet 2004 ».

Les contrats de partenariat

Les contrats de partenariat ont été introduits en droit français en 2004, par une ordonnance²⁸⁴, modifiée à deux reprises en 2008²⁸⁵ et en 2009²⁸⁶. Cette ordonnance a été abrogée en 2015 dans le cadre de la transposition des nouvelles directives relatives à la commande publique et le régime des contrats de partenariat, désormais dénommés « marchés de partenariat », a été intégré dans l'ordonnance applicable aux marchés publics entièrement refondue en 2015²⁸⁷.

Leur définition²⁸⁸ est néanmoins restée stable sur toute la période : il s'agit d' « un contrat administratif par lequel l'État ou un établissement public de l'État confie à un tiers [...] une mission globale », incluant éventuellement « la conception », mais surtout « la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement ». La personne publique confie à un co-contractant privé, souvent un groupement d'entreprises constitué sous la forme d'une société de projet, la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser, par exception au régime normal de maîtrise d'ouvrage publique. En échange de cette prestation globale et de longue durée (25 ans par exemple), la personne publique lui verse une rémunération annuelle, dite « loyer » ou « redevance », correspondant à la fois au remboursement des travaux, au paiement d'une prestation d'exploitation (maintenance, prestation de service éventuellement) et au remboursement des frais supportés par la personne privée pour assurer le financement initial du projet (frais de gestion de la société de projet, frais financiers pour le recours à la dette bancaire).

²⁸⁴ Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

²⁸⁵ Loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat.

²⁸⁶ Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

²⁸⁷ Ordonnance du 23 juillet 2015 et décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

²⁸⁸ Précisée à l'article 67 de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

B - Une mise en œuvre s'éloignant du cadre initial

1 - Une banalisation de l'opération dès la fin du processus de sélection

L'opération Campus a été lancée sous la forme d'un appel à projets national. L'objectif était de sélectionner des sites d'envergure scientifique internationale et de favoriser les regroupements d'établissements mais aussi de répondre à des urgences immobilières, d'améliorer la vie de campus et de prendre en compte l'inscription des projets dans leur environnement territorial.

Un jury, composé de dix personnalités qualifiées, a sélectionné à l'été 2008 les dix grands sites lauréats : Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Montpellier, Lyon, Strasbourg, Toulouse, Condorcet-Aubervilliers, Paris-Centre et Paris-Saclay. À chacun des sites a été attribuée une fraction de la dotation de 5 Md€ prévue pour l'opération Campus.

Le ministère a néanmoins choisi par la suite de retenir onze projets supplémentaires²⁸⁹, auxquels a été alloué un financement sur crédits budgétaires. L'objectif annoncé de doter dix sites d'envergure internationale n'a donc pas été tenu : parmi ces onze projets, six concernaient des universités isolées n'ayant pas de projet de regroupement ou dont on peut s'interroger sur la visibilité internationale : Cergy-Pontoise, Dijon, Le Havre, Nantes, Nice et Valenciennes.

Par ailleurs, certains sites n'ayant présenté aucune candidature répondant aux critères du cahier des charges, comme les universités du centre de Paris, ont été lauréats, uniquement en raison de l'importance de leur patrimoine immobilier ou de leur situation particulière dans la capitale. Des projets antérieurs, non financés, ont ainsi bénéficié du plan Campus, comme celui de Paris-Condorcet, de même qu'un certain nombre de projets en manque de financement : rénovation de l'université Paris-Dauphine, réhabilitation du secteur est du campus de Jussieu, ou de la tour Necker de l'université Paris-Descartes.

²⁸⁹ Campus dits « prometteurs » : Bretagne, Clermont-Ferrand, Lille, Nancy-Metz, Nantes, Nice, Paris-Est Marne-la-Vallée ; campus dits « innovants » : Valenciennes, Le Havre, Cergy, Dijon.

2 - Des modalités de financement définies tardivement

a) Des écueils apparus à la suite de la vente des actions d'EDF

Lorsqu'il avait annoncé le lancement du plan Campus, le Président de la République avait indiqué qu'il serait financé à hauteur de 5 Md€ grâce à la vente de 3 % des actions du groupe EDF détenues par l'État. Quatre jours plus tard, l'État procédait à une cession de 2,47 % du capital d'EDF, soit 45 millions de titres, dont le produit ne s'éleva qu'à 3,7 Md€.

La vente des actions EDF a eu lieu dans un contexte où leur cours était élevé, le plus haut niveau historique (86,45 €) ayant été atteint dix jours plus tôt. Selon l'Agence des participations de l'État (APE), la cession de 3,7 Md€ en un seul bloc constituait une limite haute en raison des capacités d'absorption du marché. L'APE a précisé à la Cour que, le 30 novembre, « le titre a baissé de 3,03 % en une séance alors que le CAC 40 augmentait de 1,29 %. Il est difficile de chiffrer dans quelle proportion l'annonce [présidentielle] a pu jouer, le titre étant affecté par une volatilité propre (par exemple un recul de -1,10 % le 23 novembre dans un marché qui progressait globalement de 1,94 %) ».

Le recours à la vente de participations de l'État pour financer l'opération Campus n'était pas adapté. En effet, le produit de cette cession, inscrit en 2007 sur le compte d'affectation spéciale des participations financières de l'État (CAS PFE), est soumis à des règles d'emploi limitatives²⁹⁰, qui n'en autorisent pas le reversement aux universités, par exemple sous forme de subventions d'investissement. Si la loi permet qu'il soit placé pour effectuer « un investissement financier de nature patrimoniale »²⁹¹, ne s'opposant pas à ce que l'État emploie ces fonds en faveur des universités, celles-ci n'étaient pas autorisées à consommer ce capital et le transfert des fonds devait avoir un caractère révocable.

La question du financement du plan Campus par les produits de cession des actions EDF est resté en suspens jusqu'en mai 2010. Abandonnant l'idée du placement en bons du Trésor, le gouvernement a

²⁹⁰ Article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et article 48 de la loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

²⁹¹ Sur ce point, l'APE a indiqué à la Cour : « Si l'analyse de l'APE n'a pas mis en évidence de rentabilité financière au sens strict, il a été considéré que cette opération dans son ensemble avait pour vocation de financer des projets immobiliers et donc de valoriser le patrimoine de l'État au sens large ».

finalement choisi d'attribuer la somme aux bénéficiaires sous forme d'une dotation non consommable (DNC), qu'ils avaient l'obligation de déposer au Trésor public. En échange, l'État leur servait des intérêts à taux fixe. Ce mode de financement est adapté à une réalisation des opérations immobilières en contrat de partenariat, qui nécessite le versement de loyers annuels au partenaire privé. Les porteurs de projet ne devaient recevoir la dotation qu'après avoir signé leurs contrats de partenariat, la gestion restant centralisée dans l'intervalle.

En mars 2010, l'inscription dans le programme d'investissements d'avenir d'une enveloppe complémentaire de 1,3 Md€ a permis d'atteindre le montant total de 5 Md€ annoncé par le Président de la République. Les crédits alloués aux porteurs de projet devaient également prendre la forme d'une dotation non consommable.

Le taux d'intérêt appliqué aux dotations du plan Campus est un taux moyen combinant le taux servi pour le PIA²⁹² (3,413 %) et le taux, plus élevé, auquel l'État se finançait à 10 ans à la date de la cession des titres EDF, le 7 décembre 2007 (4,25 %). Les DNC du plan Campus bénéficient donc d'un taux d'intérêt de 4,03238 %, supérieur de plus de 60 points de base aux autres DNC du PIA.

Alors que la mission principale de l'Agence nationale de la recherche (ANR) est le financement de la recherche par appels à projets et qu'elle ne possède aucune compétence en matière de gestion d'opérations immobilières, elle a été désignée comme opérateur financier de l'opération Campus, en charge de verser, sur instruction du ministère, les montants annuels d'intérêts à l'ensemble des bénéficiaires.

Finalement, sur les 21 sites retenus au titre de l'opération Campus, dix bénéficient des intérêts produits par la dotation non consommable de 5 Md€ et onze bénéficient de crédits budgétaires pour un montant total de 455 M€. L'opération Paris-Saclay a bénéficié en outre d'un milliard de crédits extra-budgétaires dans le cadre du PIA. Enfin, la participation prévue des collectivités territoriales atteint 1,245 Md€.

²⁹² Le taux de rémunération applicable au PIA (3,413 %) a été calculé à partir de l'indice synthétique reflétant le taux d'intérêt à 10 ans auquel l'État se finançait à la date de parution au journal officiel de la loi de finances rectificatives pour 2010 (indice de référence CNO-TEC 10 au 10 mars 2010). Ce taux a été fixé pour une durée de dix ans.

Tableau n° 1 : financement global prévu (en M€)²⁹³

<i>Site</i>	Dotations non consommables attribuées au titre du plan Campus	Montant théorique des intérêts sur 25 ans	Crédits budgétaires ou extra-budgétaires prévus	Participation prévue des collectivités territoriales
<i>Dix sites principaux</i>				
<i>Aix-Marseille</i>	500,0	505,0	-	40,0
<i>Bordeaux</i>	475,0	480,0	-	150,0
<i>Grenoble</i>	400,0	402,5	-	135,5
<i>Lyon</i>	575,0	580,0	-	152,8
<i>Montpellier</i>	325,0	327,5	-	167,5
<i>Strasbourg</i>	375,0	377,5	-	64,5
<i>Toulouse</i>	350,0	352,5	-	52,0
<i>Paris-centre</i>	700,0	705,0	-	-
<i>Paris-Condorcet</i>	450,0	452,5	-	194,0
<i>Paris-Saclay</i>	850,0	855,0	1 000,0	-
Sous-total	5 000,0	5 037,5	1 000,0	956,3
<i>11 autres sites retenus</i>				
<i>Lille</i>	-	12,6	110,0	63,0
<i>Lorraine</i>	-	8,3	90,0	70,0
<i>Paris-est</i>	-	-	55,0	-
<i>Bretagne</i>	-	-	30,0	30,0
<i>Clermont-Ferrand</i>	-	-	30,0	8,0
<i>Nantes</i>	-	-	30,0	30,0
<i>Nice</i>	-	-	30,0	30,0
<i>Cergy-Pontoise</i>	-	-	20,0	-
<i>Dijon</i>	-	-	20,0	45,0
<i>Valenciennes</i>	-	-	20,0	13,2
<i>Le Havre</i>	-	-	20,0	suspendu
Sous-total	-	20,9	455,0	289,2
Total	5 000,0	5 058,4	1 455,0	1 245,5

Source : Cour des comptes à partir des données du MESRI

²⁹³ L'hypothèse de taux à 3,413% est utilisée sur l'ensemble de la période visée par le tableau.

b) La réduction du financement budgétaire de l'État à compter de 2015

L'objectif initial du plan Campus était de compléter l'effort budgétaire déjà consenti par l'État dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) pour l'amélioration du patrimoine immobilier universitaire.

Or, avec le nouveau CPER 2015-2020, les financements extra-budgétaires de l'opération Campus se substituent en partie aux crédits budgétaires de l'État : l'enveloppe contractualisée par l'État en faveur de l'immobilier universitaire dans le CPER 2007-2014 était de 2,1 Md€ ; elle a été ramenée à 1 Md€ dans le CPER 2015-2020, soit un montant moyen annuel passé de 262 M€ par an sur 2007-2014 à 166 M€ sur 2015-2020.

Le caractère exceptionnel du financement que représentait l'opération Campus n'a donc pas été maintenu dans la durée, l'État réduisant sensiblement sa participation au financement de l'immobilier universitaire au titre des CPER. Ce choix se traduit également dans les opérations retenues, les bénéficiaires du plan Campus n'ayant pas été considérés comme prioritaires pour figurer dans les nouveaux CPER.

3 - La remise en cause du cadre initial

a) Les contraintes du recours au partenariat public-privé

Le contrat de partenariat constitue un outil dérogatoire de la commande publique²⁹⁴ : il ne peut être conclu que si, au regard de l'évaluation préalable du projet, un des trois critères suivants est respecté : la complexité du projet, son caractère d'urgence ou son efficacité économique.

Or, toutes les opérations ne se prêtaient pas au contrat de partenariat. Parmi les 19 contrats de partenariats signés, certains correspondaient à des projets de faible dimension dont la complexité n'était pas avérée (Oceanomed à Marseille, Lille). Certains sites présentaient une multitude d'opérations de taille petite et moyenne sans lien fonctionnel entre elles (Strasbourg, Lille, Paris).

²⁹⁴ Source : Rapport d'information n° 733 sur les partenariats publics-privés, commission des lois, Sénat, 2014.

En faisant *a priori* du contrat de partenariat le mode obligé de réalisation de projets qui n'étaient pas encore formulés, les pouvoirs publics ont abusivement présumé du respect des critères permettant d'y recourir.

En outre, les partenariats public-privé engagent financièrement les établissements sur 25 ans avec le même partenaire, dans le cadre de contrats rigides et complexes. Cette situation présente un risque de surcoût au regard de besoins évolutifs en matière d'immobilier universitaire. Par ailleurs, la plupart des universités ne disposaient pas des compétences spécifiques nécessaires pour suivre l'exécution du contrat, aux plans technique et juridique.

Le PPP a suscité l'hostilité de principe de certaines parties prenantes, universités et collectivités territoriales, qui devaient participer au financement des opérations. Pour éviter d'y avoir recours, le site de Bordeaux s'est ainsi engagé avec la région Aquitaine et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) dans un montage dit « innovant » ou « partenariat public-public »²⁹⁵, qui s'avère fragile pour l'avenir.

b) Un recours à la maîtrise d'ouvrage publique à partir de 2013

En 2010, il est apparu que la totalité des projets ne pouvaient être menés sous forme de contrats de partenariat, compte tenu des réticences des acteurs locaux, établissements d'enseignement supérieurs et collectivités territoriales. En juin 2012, la ministre chargée de l'enseignement supérieur a diligenté une mission d'expertise sur l'opération Campus, pour faire le point sur son déroulement²⁹⁶. Celle-ci a recommandé l'abandon du principe de recours exclusif aux contrats de partenariat et l'ouverture aux modalités de réalisation prévues notamment par la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique (MOP).

Or le recours à la maîtrise d'ouvrage publique est incompatible avec les modalités de financement initiales du plan Campus, en raison du pic de dépenses qu'il implique pendant la réalisation des travaux. En ouvrant aux universités la possibilité de contracter un emprunt auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) par la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, le Gouvernement a résolu cette difficulté. En 2013 a été arrêté le principe selon lequel les porteurs de projet souhaitant mener leurs opérations en MOP emprunteront auprès de la BEI et du fonds d'épargne de la Caisse des

²⁹⁵ La création d'une filiale dont l'actionariat est entièrement public, qui prend en charge la réalisation des investissements et la conduite de l'exploitation des bâtiments construits.

²⁹⁶ Mission nationale d'évaluation de l'opération Campus, rapport de la mission présidée par M. Roland Peylet, conseiller d'État, 29 octobre 2012.

dépôts et consignations (CDC) afin de couvrir les dépenses d'investissement : ils rembourseront cet emprunt (intérêt et capital) grâce aux revenus de la dotation.

Au printemps 2013, l'opération Campus a été « relancée »²⁹⁷ et plusieurs grands sites ont décidé de basculer la totalité (Paris, Strasbourg, Toulouse²⁹⁸, Montpellier) ou une partie (Lyon, Lorraine) de leurs opérations en maîtrise d'ouvrage publique. Cependant, la ligne de partage qui se dessinait alors ne démontrait aucune cohérence dans les choix de mode de réalisation, certains sites continuant en contrats de partenariat en raison de l'état d'avancement de leur projet (Lille) et d'autres basculant en maîtrise d'ouvrage publique alors que la mission recommandait de poursuivre en contrat de partenariat (Montpellier et Toulouse par exemple).

Au 3 mars 2017, les sites Campus (hors Saclay) avaient signé pour 539 M€ d'emprunt auprès de la BEI et une somme identique était en cours de négociation. À cette même date, les sites avaient contracté 282 M€ d'emprunts auprès de la CDC.

II - Un bilan en demi-teinte

A - Un retard important

Dix ans après son annonce, l'opération est loin d'être terminée : certains sites ont presque achevé toutes leurs opérations (Grenoble, Aix-Marseille) tandis que d'autres sont toujours en phase d'études pour tout ou partie de leurs projets (Toulouse, Montpellier, Nice) ou les ont suspendus (Le Havre).

La durée prévisionnelle totale de l'opération Campus, dont l'achèvement est aujourd'hui prévu en 2023, aura été bien supérieure aux annonces initiales, qui prévoyaient le lancement de 58 chantiers dès la fin de l'année 2010²⁹⁹. Seulement un quart des opérations principales auront finalement été livrées en 2017.

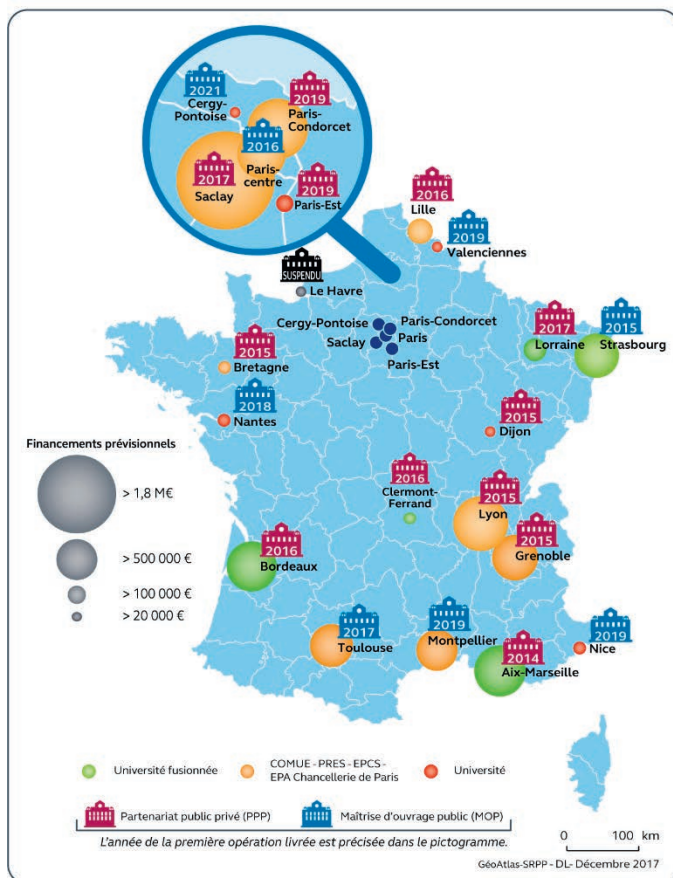
Les retards importants s'expliquent par l'impréparation des universités à faire face rapidement à des projets d'une telle ampleur, les tergiversations sur les modalités de réalisation et le destin varié qu'ont connu les projets de fusion que le plan Campus devait initialement accompagner.

²⁹⁷ C'est le terme employé alors par le ministère.

²⁹⁸ Sur le site de Toulouse, la rénovation du campus du Mirail a été réalisée dans le cadre d'un contrat de partenariat : ce projet avait été décidé avant le lancement de l'opération Campus.

²⁹⁹ Dossier de presse « 12 campus du 21^{ème} siècle », 25 octobre 2010.

Carte n° 1 : état d'avancement de l'opération Campus selon les sites



Source : Cour des comptes d'après les données du MESRI

Au 31 décembre 2016, les décaissements du budget de l'État en faveur des 21 sites du plan Campus s'élèvent à 1,4 Md€, ce qui représente 83 % du montant qui aurait dû être engagé³⁰⁰ au regard du rythme des intérêts produits. Les taux de décaissement des financements disponibles attribués aux sites entre 2011 et 2016/2017 reflètent leurs délais de réalisation³⁰¹ et un dépassement du budget initialement prévu pour certains d'entre eux, voire l'adjonction d'opérations plus petites.

³⁰⁰ Les intérêts de la DNC ou les autorisations d'engagement sont mis à disposition des sites dès que les projets sont suffisamment avancés, voire contractualisés.

³⁰¹ L'université Cergy-Pontoise est la plus en retard avec seulement 1,5 % de financement engagé alors que l'université Aix-Marseille, avec un taux de 100 %, a engagé toutes ses opérations.

Tableau n° 2 : avancement des opérations selon le taux de décaissement des financements vers les sites (en M€)

<i>Site</i>	Montant du financement prévu initialement par l'État entre 2011 et 2016	Intérêts de la DNC versés aux sites ou autorisations d'engagement	Taux de décaissement des crédits vers les sites
<i>Dix sites principaux (taux de décaissement entre 2011 et fin 2016)</i>			
<i>Aix-Marseille</i>	121,2	121,2	100,0 %
<i>Bordeaux</i>	115,2	89,7	77,9 %
<i>Grenoble</i>	96,6	105,7	109,4 %
<i>Lyon</i>	139,2	101,8	73,1 %
<i>Montpellier</i>	78,6	45,7	58,1 %
<i>Strasbourg</i>	90,6	58,3	64,3 %
<i>Toulouse</i>	84,6	53,2	62,9 %
<i>Paris-centre</i>	169,2	231,2	136,6 %
<i>Paris-Condorcet</i>	108,6	80,6	74,2 %
<i>Paris-Saclay</i>	205,2	100,7	49,1 %
Total	1209,0	988,1	81,7 %
<i>11 autres sites retenus (taux de décaissement entre 2011 et mi-octobre 2017)</i>			
<i>Lille</i>	122,6	98,0	79,9 %
<i>Lorraine</i>	98,3	111,0	112,9 %
<i>Paris-est</i>	55,0	55,5	100,9 %
<i>Bretagne</i>	30,0	45,0	150,0 %
<i>Clermont-Ferrand</i>	30,0	32,9	109,7 %
<i>Nantes</i>	30,0	26,9	89,7 %
<i>Nice</i>	30,0	6,8	22,7 %
<i>Cergy-Pontoise</i>	20,0	0,3	1,5 %
<i>Dijon</i>	20,0	23,3	116,5 %
<i>Valenciennes</i>	20,0	18,4	92,0 %
<i>Le Havre</i>	20,0	-	0,0 %
Total	475,9	418,1	87,9 %

Source : Cour des comptes à partir des données du MESRI et de l'ANR

Cependant, la totalité des crédits décaissés vers les sites est loin d'être dépensée, une fraction restant encore dans la trésorerie des opérateurs chargés de gérer l'opération au niveau local (communautés d'universités et établissements, universités, chancellerie des universités de Paris).

B - Une amélioration de l'état du parc immobilier

Quand toutes les opérations auront été livrées, et malgré une hausse prévisible de 2,2 % en moyenne des surfaces des universités (hors Condorcet et Saclay), l'opération Campus aura eu un impact sur environ 15 % des surfaces totales des universités concernées, dont 40,8 % étaient en état moyen ou dégradé. Pour l'université de Lyon, les opérations menées ou à venir améliorent plus de 40 % de la surface totale de l'université, alors que les surfaces en état moyen ou dégradé représentaient 43,3 % de la surface totale en 2008.

Tableau n° 3 : impact prévisionnel de l'opération Campus sur l'état du bâti (hors Saclay et Condorcet)

Site	Situation en 2008		Surface réhabilitée/ surface totale
	Surface totale des emprises État (en m ²)	Pourcentage de surface en état moyen (C) ou dégradé (D ou E)	
Aix-Marseille	726 902	43,2 %	13,9 %
Bordeaux	663 190	33,9 %	26,4 %
Grenoble	621 983	28,9 %	17,5 %
Lyon	825 906	43,3 %	43,5 %
Montpellier	555 128	39,9 %	20,0 %
Strasbourg	496 562	20,2 %	11,7 %
Toulouse	795 703	46,1 %	7,3 %
Paris-centre	1 082 303	33,1 %	15,6 %
Lille	606 060	48,9 %	13,7 %
Lorraine	779 985	16,3 %	3,8 %
Paris-Est	76 059	10,8 %	34,1 %
Bretagne	854 200	25,1 %	1,3 %
Clermont-Ferrand	352 097	45,9 %	4,8 %
Nantes ³⁰²	434 179	27,0 %	11,5 %
Nice	248 473	68,1 %	4,3 %
Cergy-Pontoise	124 904	0,0 %	4,3 %
Dijon	306 488	11,6 %	12,7 %
Valenciennes	117 778	5,9 %	5,0 %
TOTAL	9 667 900	40,8 %	14,7 %

Source : Cour des comptes d'après les données du MESRI

Cependant, les 21 sites retenus ne représentent que les deux tiers des surfaces de l'immobilier universitaire et la totalité de leur patrimoine n'a pas été concernée par l'opération Campus.

³⁰² L'opération Campus à Nantes comporte les bâtiments de l'université (388 325 m²) et ceux de l'École centrale.

Les opérations d'amélioration de la vie de campus (restaurants universitaires, hébergements, structures sportives) n'ont pas été aussi prioritaires qu'annoncées. Elles ont en réalité bénéficié du retard des opérations principales, les intérêts des DNC produits et non utilisés leur étant affectés. Sur 1,4 Md€ décaissés par l'État au titre de l'opération Campus entre 2008 et 2016, 137 M€ ont été alloués à des opérations d'équipement, d'hébergement et de restauration, ainsi qu'à des équipements sportifs ou à des aménagements extérieurs. Sur certains sites les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ont bénéficié de ce retard, comme à Montpellier, où d'ici deux ans le CROUS aura renouvelé la totalité de son parc de logement. *A contrario*, le site de Grenoble, qui a été l'un des premiers à obtenir la livraison de ses opérations principales, n'a pas réussi, à fin 2017, à rénover l'ensemble de ses logements étudiants vétustes³⁰³.

C - Des enjeux de maintenance pour l'avenir

La réalisation des opérations Campus en contrats de partenariat implique la prise en compte dans ce cadre des prestations de maintenance et gros entretien renouvellement (GER) par le prestataire privé.

Cependant, les universités sont peu habituées à faire respecter les clauses de ce type de contrats et à en contrôler la mise en œuvre. Le site de Grenoble, dont le contrat de partenariat est livré depuis deux ans, a ainsi décidé de renouveler pour cinq ans le contrat d'assistance à la personne publique conclu avec des cabinets d'expert pour faire face correctement à la phase d'exploitation. L'organisation du ministère doit évoluer pour aider les universités à piloter la gestion des contrats de partenariat en phase d'exploitation et accroître leur compétence en la matière.

En ce qui concerne les opérations en MOP, l'État a demandé aux sites gestionnaires des opérations immobilières de présenter des dossiers d'expertise incluant une analyse de la soutenabilité budgétaire des coûts prévisionnels de maintenance et de GER, avant de les autoriser à conclure les marchés. Cependant, les moyens affectés à la maintenance par l'université ne relèvent ainsi que d'un engagement lors du lancement d'une opération, et non d'une obligation.

Les enjeux de maintenance portent ainsi à la fois sur la capacité de pilotage de la phase d'exploitation des contrats de partenariat et, pour les

³⁰³ En février 2017, un incendie s'est d'ailleurs déclaré dans une résidence universitaire de Grenoble présentant un caractère vétuste

bâtiments réalisés en MOP, sur le respect des engagements des établissements d'y affecter des moyens budgétaires. Faire valider par le conseil d'administration de chaque établissement la programmation et les résultats de la politique d'entretien et de maintenance permettrait une prise en compte de ces enjeux au niveau adéquat.

L'EPAURIF, qui dispose d'une expertise dans le champ de la gestion patrimoniale, pourrait accompagner les universités en phase d'exploitation-maintenance, ainsi qu'il l'a proposé à l'université Paris Descartes pour le site Necker lorsqu'il sera livré.

D - Des objectifs stratégiques perdus de vue

Au-delà de l'urgence immobilière, le plan Campus était destiné à accompagner le mouvement de réforme de l'enseignement supérieur engagé par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007. Ces objectifs ont été largement perdus de vue.

1 - La dévolution du patrimoine

Après le transfert de la masse salariale et le budget global, la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) prévoyait la dévolution du patrimoine de l'État aux universités comme une nouvelle étape de leur autonomie.

La dévolution du patrimoine aux universités

La dévolution du patrimoine, prévue par la loi LRU de 2007, devait offrir aux universités de nouvelles possibilités d'action : la vente des locaux peu occupés peut réduire les coûts de fonctionnement et générer des ressources propres, les produits des cessions revenant en intégralité aux universités ; en contrepartie, l'établissement doit être à même de gérer son parc de façon autonome sur le fondement de sa stratégie immobilière.

La signature des conventions de dévolution avec les trois universités bénéficiaires (Clermont-I, Poitiers et Toulouse-I) et la préparation des actes notariés ont été réalisées entre 2011 et 2013. Le transfert a été précédé par une remise à niveau du parc immobilier en matière de mise en sécurité et d'accessibilité.

La dévolution est soutenue par une dotation récurrente annuelle destinée à couvrir les coûts prévisionnels de gros entretien renouvellement (GER). Le niveau de la dotation a été calculé en multipliant les mètres carrés d'une surface « cible » (négociée sur la base des besoins issus des schémas directeurs immobiliers) par un coût forfaitaire de GER.

Cependant, l'articulation entre le plan Campus et les expérimentations en matière de dévolution de la propriété juridique du patrimoine est restée limitée.

Parmi les trois universités qui bénéficient de la dévolution depuis 2011, celle de Poitiers n'a pas été retenue dans le cadre du plan Campus et l'université Toulouse I est peu concernée, l'opération bénéficiant principalement à l'université Toulouse III.

L'État a conclu le 24 mars 2017 un protocole d'accord avec quatre nouvelles universités (Aix-Marseille, Bordeaux, Caen et Tours) afin de leur transférer leur patrimoine immobilier. Seules deux d'entre elles ont bénéficié de l'opération Campus.

Dans son rapport « L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre », la Cour a rappelé en 2015 que le transfert de la propriété du patrimoine constituerait une étape supplémentaire et logique dans l'acquisition de l'autonomie des universités. Pour le choix des établissements bénéficiaires de la dévolution, l'État devrait privilégier ceux dont le patrimoine a été rénové dans le cadre de l'opération Campus.

2 - La cohérence de la politique de site

a) Un objectif de regroupement universitaire abandonné

L'opération Campus visait notamment à favoriser les sites engagés dans une dynamique de regroupement, grâce à la mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) créés en 2006, ou par fusion d'établissements, en vue de créer des universités de niveau mondial. Tous les sites lauréats de l'appel à projets ont ainsi mis en avant dans leur

dossier de candidature la volonté de créer une université unique à l'échelle de leur territoire.

Cette dimension a rapidement disparu des objectifs ministériels, l'administration se concentrant sur la structuration de la conduite des projets et la mise en place de procédures visant à assurer un bon emploi des crédits. Les buts finaux autres qu'immobiliers ont été négligés, de sorte qu'il n'y a véritablement aucune différence de nature entre l'opération Campus et un « super-CPER ».

Ainsi, entre 2008 et 2016, alors que des sites comme Aix-Marseille ou Strasbourg ont fusionné comme ils l'avaient annoncé dans leur candidature présentée en 2008, d'autres n'ont pas mené le processus de fusion dans la forme prévue initialement (Montpellier, Bordeaux, Toulouse). Lorsque les établissements n'ont pas fusionné, ce sont de fait les communautés d'universités et établissements (ComUE), instituées par la loi de 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, qui ont porté le projet Campus, alors que la compétence immobilière restait au sein des universités.

Par ailleurs, à partir de 2010, les objectifs de regroupement universitaire ont plutôt été portés par l'action « initiative d'excellence » du programme d'investissements d'avenir.

Le processus de fusion: le cas des universités d'Aix-Marseille et de Bordeaux

Le PRES université d'Aix-Marseille, constitué des universités Aix-Marseille I, II et III, a affiché sa volonté de fusionner les différentes universités d'Aix et de Marseille et, dans ce cadre, de restructurer deux de ses sites principaux : le quartier des facultés d'Aix-en-Provence, lieu d'enseignement et de recherche en sciences humaines et sociales (droit, lettres), conçu dans les années 1950, avec la rénovation de deux bibliothèques et de bâtiments d'enseignement, la rénovation de tous les espaces extérieurs (jardin, signalétique) ainsi que la création d'un restaurant universitaire ; le site Luminy de Marseille, site qui rassemble la recherche et la formation sur les sciences du vivant (à l'exception de la médecine), avec la présence de nombreux organismes de recherche dont le CNRS. Ce site, implanté dans le Parc national des Calanques, nécessitait une restructuration de ses bâtiments historiques construits dans les années 1960, incluant la transformation de l'un d'entre eux en « *learning center* », et la construction d'un bâtiment affecté à l'océanologie, discipline de pointe de l'université. Les trois universités d'Aix-Marseille ont fusionné le 1^{er} janvier 2012, et cette université a été la première en 2014 à obtenir la livraison d'un bâtiment important dans le cadre de l'opération Campus.

Le PRES de Bordeaux proposait de restructurer le campus des quatre universités, des trois écoles d'ingénieurs et de l'IEP de Bordeaux, associés au sein du PRES université de Bordeaux, selon deux axes prioritaires : améliorer la vie étudiante et rationaliser l'implantation des pôles de formation et de recherche en les ramenant à trois principaux (sciences et technologie, sciences humaines et sociales, biologie-santé et sciences de l'homme). Finalement, Bordeaux III n'a pas opté pour la fusion, alors que les travaux concernaient l'ensemble des membres du PRES et le plan Campus est porté désormais par l'université fusionnée de Bordeaux, qui réunit les trois autres universités bordelaises depuis le 1er janvier 2014. La première tranche de travaux, portant sur 16 bâtiments en vue de constituer un pôle sciences et technologie, a été livrée en mars 2016.

b) Une stratégie patrimoniale à développer

Le ministère doit désormais mettre en place une stratégie patrimoniale au service de l'autonomie des universités et de leurs regroupements. Il doit capitaliser les actions entreprises dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage et de l'entretien-maintenance, et faire bénéficier de cette expérience les sites non concernés par l'opération Campus. Cet objectif doit s'insérer dans la problématique plus large de la stratégie patrimoniale à moyen terme du ministère. Déclinée par site dans le cadre des contrats pluriannuels avec l'État, celle-ci doit être construite en coordination avec l'ensemble des établissements et doit porter à la fois sur l'ampleur des surfaces nécessaires, leur valorisation et leur maintenance.

En outre, il serait intéressant que le ministère dispose d'un opérateur métier compétent qui ferait bénéficier les universités et leurs sites de l'expérience acquise en matière d'études préalables aux travaux, de maîtrise d'ouvrage et d'exploitation des bâtiments. Les résultats obtenus par l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF)³⁰⁴ plaident pour l'élargissement de ses missions au-delà de ses limites régionales.

Enfin, la mutualisation de compétences et de moyens au niveau des regroupements universitaires (ComUE, universités fusionnées ou chefs de file) permettrait de décliner la stratégie patrimoniale de site et de disposer

³⁰⁴ L'EPAURIF remplit des missions de conseil et d'expertise auprès de l'État, réalise des études et assure des opérations d'aménagement, de construction, de réhabilitation ou de maintenance sur des crédits délégués par le MESRI, sans que les universités soient obligées de recourir à ses prestations. Il dispose également d'une expertise technique dans le champ de la gestion patrimoniale.

à un niveau pertinent d'un interlocuteur de l'EPAURIF devenu opérateur national.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'état du bâti immobilier des universités nécessitait une intervention exceptionnelle de l'État, après plusieurs années de déshérence.

Lancée très rapidement dans un cadre spécifique, le déroulement de l'opération Campus a été marqué par des difficultés portant sur les modalités de financement et de réalisation. Le manque de préparation des universités au moment de son lancement, les réticences rencontrées lors de la préparation des contrats de partenariat, ainsi qu'un recours à la maîtrise d'ouvrage publique pour certaines opérations en 2013 ont entraîné un retard important. Alors que l'objectif initial fixait le terme de l'opération en 2017, les derniers chantiers ne devraient s'achever qu'en 2023.

Désormais, l'État doit s'organiser pour répondre à l'enjeu de l'entretien des bâtiments nouveaux ou rénovés, afin de ne pas perdre le bénéfice de cet investissement massif. Pour les opérations en contrat de partenariat, les établissements devront acquérir les compétences nécessaires pour assurer à la fois le suivi technique du contrat et un dialogue équilibré avec le partenaire privé. Pour celles réalisées sous forme de maîtrise d'ouvrage publique, la tutelle devra veiller à ce que les établissements affectent les moyens nécessaires à l'entretien et à la maintenance.

Enfin, l'État doit capitaliser sur les compétences acquises en matière immobilière au niveau du ministère et dans les sites bénéficiaires, et définir une stratégie patrimoniale universitaire déclinée par site, inscrite dans le contrat pluriannuel conclu avec les établissements d'enseignement supérieur.

Au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation :

- 1. articuler la politique de dévolution du patrimoine avec la mise en œuvre du plan campus ;*
- 2. étendre au niveau national le rôle de l'EPAURIF, afin de permettre au ministère et aux établissements de disposer d'un opérateur métier compétent.*

Aux établissements d'enseignement supérieur :

3. *définir la stratégie immobilière dans le cadre de la politique de site et en faire l'objet d'un volet du contrat pluriannuel conclu avec l'État ;*
 4. *faire valider par le conseil d'administration des établissements au moment de l'examen de leur budget la programmation et les résultats de la politique d'entretien et de maintenance de leur parc immobilier.*
-

Réponses

Réponse du ministre de l'économie et des finances	411
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	411
Réponse de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.....	413
Réponse du président de la communauté d'universités et d'établissements (COMUE) Lille Nord de France	418
Réponse du président de la communauté d'universités et d'établissements de l'université fédérale Toulouse Midi-Pyrénées	421
Réponse du président de l'université de Bourgogne.....	421
Réponse du président de la communauté d'universités et d'établissements Université Grenoble Alpes.....	424
Réponse du président de l'université de Nantes	433
Réponse du président de l'université de Strasbourg	434

Destinataires n'ayant pas d'observations

Directeur général de l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF)
Président d'Aix-Marseille Université
Président de l'université Le Havre Normandie
Président-directeur général de l'agence nationale de la recherche (ANR)
Président de la communauté d'universités et d'établissements Languedoc-Roussillon Université

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de l'université de Bordeaux
Président de l'université de Cergy-Pontoise
Président de l'université de Clermont-Ferrand
Président de l'université de Nice Sophia Antipolis
Président de l'université de Valenciennes et du Haut-Cambresis

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Je tiens à souligner en préambule que les observations et conclusions de ce rapport concernent au premier chef la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ainsi que les établissements universitaires concernés par ces projets de rénovation immobilière. Il leur appartient donc de tirer les conséquences des constats que vous dressez et, le cas échéant, de mettre en œuvre les recommandations que vous proposez.

Je partage néanmoins la plupart des appréciations que vous formulez sur les modalités de réalisation des opérations du projet Campus pour ce qui concerne le champ de compétence de ce ministère. En particulier, la décision de mettre en place un dispositif innovant, selon les modalités qui ont été arrêtées, pour rénover le site universitaire de Bordeaux, implique des rigidités que votre rapport met en exergue et qui avaient été soulignées par mes services en 2012.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

J'ai pris connaissance de ce document avec la plus grande attention et j'en partage l'essentiel des constats et recommandations. Il appelle néanmoins de ma part les observations suivantes.

La Cour justifie l'intervention exceptionnelle de l'État dans le cadre du plan Campus par des « années de déshérence » du bâti universitaire. Bien que l'état du patrimoine immobilier nécessitait effectivement une stratégie immobilière de long terme, cette affirmation mérite néanmoins d'être nuancée puisque, conformément aux données déclaratives figurant dans l'insertion, 60 % des surfaces universitaires étaient en 2008 en état neuf, réhabilité ou très bon état, et environ 20% à 25% des surfaces en état correct, ce qui souligne les efforts récurrents de l'État en faveur de l'immobilier universitaire.

Par ailleurs, je serais favorable à la réintégration dans l'insertion de vos recommandations sur les nécessaires évolutions du mécanisme de financement du plan Campus et notamment le devenir des dotations non consommables, conformément aux observations que vous avez formulées dans le relevé d'observations provisoires.

La Cour questionne l'évolution du nombre de sites retenus dans le cadre de l'opération Campus, avec le financement de onze projets supplémentaires. Ces sites, dont les objectifs et le financement budgétaire diffèrent bien des dix sites initiaux, ont été rattachés au plan Campus afin de regrouper sous une même labellisation les efforts dédiés au bâti universitaire. Ainsi, je considère que le périmètre de l'opération a bien été respecté en conformité avec ses objectifs initiaux, l'appellation « plan Campus » recouvrant sous un même nom deux situations distinctes.

Vous vous interrogez sur le financement par le plan Campus de certaines opérations sur Paris, notamment la rénovation de l'université Paris-Dauphine, la réhabilitation du secteur Est de Jussieu ou la tour Necker de l'université Paris Descartes. Les projets que vous évoquez, rattachés certes tardivement à l'enveloppe dédiée pour le plan Campus y sont éligibles compte tenu de leur objet (réhabilitation et regroupement). De plus, le calendrier de ces opérations rendait opportun leur financement par cette enveloppe.

Vous exprimez également une préoccupation quant au respect des engagements liés à l'entretien et la maintenance pour les opérations en contrat de partenariat et en maîtrise d'ouvrage publique. Vous soulignez dans votre conclusion la nécessité pour l'Etat de s'organiser afin de répondre à cet enjeu et vous proposez à ce titre d'étendre les missions de l'Epaurif à un périmètre national afin d'accompagner les établissements en phase d'exploitation maintenance.

Concernant les opérations en contrat de partenariat, les sites sélectionnés bénéficient de l'appui des services de l'Etat, notamment ceux du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la direction générale du Trésor et son service Fin Infra, et de la direction du budget. Cette organisation, jugée efficace dans le relevé d'observations provisoires, a ainsi permis d'aboutir à des contrats protecteurs pour la personne publique. Ainsi, votre conclusion me semble devoir être nuancée dans la mesure où l'Etat est déjà organisé pour faire face à l'enjeu de l'entretien des bâtiments nouveaux et rénovés.

Concernant les opérations en maîtrise d'ouvrage publique, malgré un processus sécurisé autant que possible lors de l'élaboration des projets, je partage votre préoccupation. A cet égard, la proposition, faite dans le relevé d'observations provisoires, visant à mettre en place des budgets annexes destinés à l'immobilier au sein des budgets des universités, à l'instar de ce qui est prévu pour les établissements accédant à la dévolution me semble être une piste intéressante pour garantir le respect des engagements pris par les établissements.

Concernant l'élargissement des missions de l'Epaurif, cette proposition mérite d'être étudiée, en cherchant toutefois à optimiser ce processus afin d'éviter toute augmentation du financement par l'Etat dans un cadre contraint des finances publiques.

Enfin, vous recommandez d'articuler la politique de dévolution du patrimoine avec la mise en œuvre du plan Campus, considérant notamment que la présence de compétences immobilières au sein des sites bénéficiaires associée à un bâti rénové le justifie. Pour autant, les établissements disposant de compétences en matière de gestion d'un patrimoine en bon état et valorisable mais non bénéficiaires du plan Campus me semblent tout aussi éligibles à la dévolution. La dévolution du patrimoine devrait donc continuer à reposer sur le volontariat des établissements indépendamment de leur éligibilité au plan Campus.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

Je souhaite apporter des compléments au constat établi par la Cour, les réponses à ses recommandations et indiquer les modalités de prise en compte que le ministère entend mettre en œuvre. Enfin, certains énoncés de la Cour mériteraient d'être précisés.

L'opération Campus a permis de faire entrer dans le domaine de l'immobilier universitaire un raisonnement en coût complet qui fait largement référence.

Le dispositif de l'opération Campus a permis de faire valoir une approche immobilière intégrée en analysant au stade du dossier d'expertise les projets sous l'angle non seulement de leur conception mais aussi des dépenses d'entretien et de gros entretien renouvellement (GER) afférentes pour les établissements. Le recours initial aux contrats de partenariat nécessitait une telle approche compte tenu de la structure des contrats dont le loyer comprend, outre le remboursement des investissements, le prix de l'exploitation maintenance et du renouvellement des gros équipements (chaudières, Centrale de traitement de l'Air...).

Cette approche en coût complet a perduré même au-delà de la réorientation, intervenue en 2012, du mode opératoire de l'opération Campus vers des réalisations en maîtrise d'ouvrage publique (MOP). Rolland Peylet introduisait son propos ainsi : « L'attribution aux établissements d'une part de dotation devrait sans doute être subordonnée

à la conclusion effective d'un contrat et à la certitude de voir les intérêts futurs consacrés, au-delà de l'investissement initial, au gros entretien et à la maintenance ».

Le ministère a veillé à la mise en œuvre de ces orientations par le biais de conventions de réalisation qui prévoient explicitement pour chaque projet les engagements de l'ensemble des acteurs en termes de dépenses d'exploitation et de GER, et les charges incombant à chacun. Ainsi il appartient à l'établissement porteur du projet de s'assurer que les revenus de la dotation lui permettent de faire face aux frais de GER tout au long du cycle de vie du bâtiment. Il en est de même pour les charges d'exploitations maintenance incombant aux établissements utilisateurs. L'ensemble des opérateurs concernés doit, dans ce cadre, présenter ces orientations et leur incidence financière devant leurs instances, nonobstant l'obligation faite à tous les opérateurs de leur présenter l'annexe immobilière, introduite par la circulaire Opérateurs du 5 août 2013, lors des délibérations financières (budget initial et compte financier).

Les évolutions structurelles liées à l'amélioration du contrôle de la soutenabilité des opérateurs et à l'optimisation du parc immobilier ont été progressivement intégrées dans le cadre de l'opération Campus qui, du fait des comités de suivi mis en place, constitue un dispositif original de dialogue de gestion.

L'opération Campus, combinée à l'attention renforcée sur la soutenabilité financière des établissements et à la mise en perspective au sein des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) de chaque opérateur, a permis de faire progresser significativement les compétences des établissements concernés.

Le ministère s'assure par ailleurs, dans le cadre du Comité Interadministratif de Suivi (CIS) organisé sur chaque site de l'opération Campus, de l'équilibre et du respect des engagements au regard des obligations de gros entretien dans le temps de la réalisation de l'opération. Cette instance, qui regroupe l'ensemble des administrations concernées (DGESIP, Direction du Budget, Direction de l'Immobilier de l'Etat, Fin infra -mission d'appui au financement des infrastructures- pour les projets nouveaux, services déconcentrés), analyse les projets aux différentes étapes de leur instruction. Compte tenu des attentes très fortes qui pèsent sur l'entretien du patrimoine universitaire, je vous confirme que ces points font l'objet d'une attention toute particulière lors des CIS.

Ces évolutions n'ont cependant pas exonéré le MESRI des évolutions en matière de financement des infrastructures publiques.

Le ministère partage le développement de la Cour sur le caractère additionnel des crédits de l'opération Campus auquel s'associe la baisse des montants investis dans le cadre des CPER. Cette évolution plaide pour le maintien d'un financement récurrent - du type de celui mis en place pour l'opération Campus ou pour la première vague de dévolution - qui permet aux porteurs de projets de disposer d'une visibilité sur leurs ressources et de les programmer de façon pluriannuelle. Localement, le phénomène d'éviction pointé par la Cour demeure limité dans la mesure où les financements croisés Campus / CPER sont peu nombreux.

Les recommandations formulées par la Cour en conclusion de son insertion appellent les observations suivantes.

S'agissant de la recommandation n° 1 « Articuler la politique de dévolution du patrimoine avec la mise en œuvre du plan campus », la Cour souligne, dans sa conclusion, la nécessité pour le ministère de se doter d'une stratégie patrimoniale universitaire d'ensemble, traversant les différents modes de financement (CPER, Campus, dévolution...). Le ministère tient à indiquer que, depuis 2014, la sous-direction de l'immobilier a été créée pour porter cette approche globale. Des séminaires nationaux réunissant tous les acteurs de l'immobilier universitaire afin de capitaliser et de faire partager les meilleures pratiques, comme la Cour y invite, sont organisés chaque année.

Toutefois, l'articulation du plan Campus avec la politique de dévolution doit prendre en compte l'autonomie des établissements telle qu'issue de la loi LRU, qui fait de la dévolution un acte de volonté des établissements. Le ministère ne peut donc imposer la dévolution à des sites Campus qui ne le souhaiteraient pas et il constate à cet égard qu'à ce jour, seules les universités d'Aix-Marseille et Bordeaux bénéficiant d'une opération Campus sont engagées dans la deuxième vague de dévolution en cours.

S'agissant d'autres établissements bénéficiant de l'opération Campus mais qui n'ont pas souhaité candidater à la deuxième vague de dévolution, il conviendra d'apprécier l'ampleur des patrimoines à requalifier et la pertinence de la remise de la Dotation Non Consomptible en fonds propres au regard de son impact. Il n'est en effet pas évident, compte tenu des patrimoines à traiter, que l'acceptabilité d'une telle proposition soit avérée.

Afin d'avancer sur cette recommandation la réflexion est en cours pour déterminer les modalités à retenir tout en associant pleinement les opérateurs.

En réponse à la recommandation n° 2 « Etendre au niveau national le rôle de l'EPAURIF afin de permettre au ministère et aux établissements de disposer d'un opérateur métier compétent », je précise que le ministère a entamé une réflexion sur ce sujet qui nécessite d'appréhender le plan de charge de l'EPAURIF et les modalités juridiques et financières de ses interventions avec la mise en place d'un groupe de travail associant les différents acteurs volontaires, CPU, Rectorat de Paris, services bâtimentaires rectoraux en région, EPAURIF, Direction du budget, corps d'inspection et autres opérateurs métiers du type OPPIC (Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture) ou APIJ (Agence publique pour l'immobilier de la Justice) qui pourrait être mis en place début 2018.

Ces travaux devront permettre de proposer un juste équilibre permettant de concilier l'autonomie des établissements, la place du rectorat et le positionnement du rôle de l'Etat dans une perspective stratégique. Plusieurs nouveaux axes d'intervention pourront être étudiés. Ainsi, le sujet de la valorisation immobilière, au moyen de montages domaniaux ou concessifs, pourrait être un domaine dans lequel l'EPAURIF serait un appui utile aux établissements, notamment ceux qui ne disposent pas des compétences des équipes Campus, et permettrait à l'EPAURIF de se faire connaître et apprécier en dehors de la région Ile de France.

Les thèmes émergents suivants pourraient également être concernés : la modélisation des données du bâtiment (BIM), la transition énergétique, la valorisation et la gestion du patrimoine.

Les équipes projet de l'opération Campus constituent par ailleurs une ressource dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage publique qu'il convient de préserver au sein du ministère et de ses établissements afin d'optimiser l'effet d'apprentissage de l'opération Campus.

Sur ces bases, des scénarii pourront être présentés dans le courant du second semestre 2018. Leur mise en œuvre dépendra des conséquences relatives à l'organisation des services qui pourrait advenir.

En dernier lieu, certains énoncés du rapport méritent d'être précisés.

Le ministère constate que, pour les opérations dont la réalisation se prêtait mal au contrat de partenariat et qui ont donc été basculées en MOP, le temps de maturation a permis par exemple au site de Strasbourg de mettre en phase ses projets de développement et de réhabilitation avec son SPSI. Le financement sur intérêts intermédiaires a, par ailleurs, permis à l'Université de Strasbourg de réaliser plusieurs opérations de

requalification de ses espaces extérieurs qui, précisément, ont accru la lisibilité urbaine du Campus et convaincu l'ensemble des usagers du site de la nécessité d'intervention forte impliquant des changements dans le fonctionnement des unités de recherche.

Les équipes dévolues à l'opération Campus au sein des porteurs de projet ont permis une professionnalisation des fonctions immobilières au sein des établissements, entités (COMUE) en portant des projets complexes. Je partage la nécessité de diffusion de ce savoir-faire et de faire entrer l'ensemble des équipes dans une phase de gestion pour les opérations réalisées en contrat de partenariat. A cet effet, le ministère a mis en place un nouveau groupe de travail avec les gestionnaires de l'opération Campus et l'ensemble des parties prenantes en matière immobilière au niveau local, dont la première réunion s'est tenue le 6 décembre 2017. Ce groupe de travail a permis d'identifier les points d'attention et de mutualisation possibles en termes de retour d'expérience sur la relation avec les mainteneurs, la problématique du GER ou bien encore la transmission des contrats au sein de la personne publique pour s'assurer dans le temps de l'effectivité du contrôle. Ces travaux sont dimensionnant pour les années à venir et permettront à la DGESIP de jouer pleinement son rôle de conseil au pilotage et de mutualisation des bonnes pratiques.

La réorientation intervenue à l'occasion du rapport Peylet pour ce qui concerne le site de Toulouse a fait l'objet de deux réunions interministérielles (14 février 2013 et 1^{er} mars 2013). Dans l'esprit du rapport Peylet, le cabinet du Premier Ministre a arbitré la réalisation des opérations de Toulouse dans le cadre du code des marchés publics pour tout ou partie des opérations. A cette occasion, il avait demandé que « soit clairement indiqué aux porteurs de projet le respect des surfaces prévues et la nécessité qu'ils assurent durablement et sur leurs budgets propres l'exploitation et la maintenance des bâtiments concernés, en complément du gros entretien et des réparations et d'un provisionnement approprié des aléas pris en charge par les revenus de la dotation Campus. ».

Le tableau n° 2 de l'insertion laisse à penser que des taux de décaissement seraient supérieurs aux montants prévus sur la période 2011/2016. Il convient de rappeler que certains sites ont pu bénéficier d'une quote-part supérieure à leur part de dotation avant remise de celle-ci. Ces crédits ont pu financer des opérations de moindre importance financière mais essentielles en termes de vie étudiante ou d'aménagement de vie de Campus. Les taux supérieurs à 100 % marquent donc souvent plus ce type de dépense que des dérapages de chantier au demeurant toujours possibles en matière immobilière. Les taux moins importants de

décaissement doivent s'analyser finement au regard des opérations mentionnées. Ainsi l'opération Saclay, eu égard à sa complexité et à la diversité de ces modes opératoires (qui ne se résume pas à la mention PPP sur la carte figurant dans l'insertion) est actuellement en forte phase de montée en puissance avec la livraison de l'école centrale, de l'ENSAE et de plusieurs laboratoires du CNRS ainsi que le démarrage des travaux de l'ENS.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'UNIVERSITÉS ET D'ÉTABLISSEMENTS (COMUE) LILLE NORD DE FRANCE

Remarques générales

I. Le plan Campus Grand Lille : Une réelle opportunité pour les trois Universités Lilloises

Avec un recul de près de 10 ans, la quasi totalité des opérations projetées dans le dossier présenté en 2009 sont réalisées ou en cours de réalisation.

Le Plan Campus a produit des effets positifs indéniables sur l'état général du patrimoine universitaire par l'importance des surfaces réhabilitées ou transformées, autant que par le volet adaptation aux besoins nouveaux.

Il a permis de mobiliser 350 M€ (apports de l'Etat, des collectivités locales, auxquels se sont ajoutés des fonds européens, des emprunts). Ces financements ont permis d'améliorer de façon très substantielle des bâtiments destinés à la recherche, à la formation, aux conditions de vie et de travail étudiant. Le plan Campus a aussi permis de mener à bien des opérations innovantes et d'une grande portée structurante comme le « Learning center innovation » ou la résidence internationale « Reeflex ».

Au-delà des aspects patrimoniaux, le dossier de 2008 traduisait pour la première fois dans un cadre officiel une double ambition universitaire nouvelle et considérable, celle du rapprochement des universités à l'horizon 2013-2014 portant la volonté de conduire l'excellence universitaire à une visibilité de niveau international.

Le vote des conseils d'administration des trois universités le 24 mars 2017 demandant leur fusion et la création de l'université de Lille

au 1^{er} janvier 2018, et le succès remporté par la sélection I-site viennent confirmer la pertinence des objectifs qui avaient été affirmés en 2008.

Le dossier Campus déposé en 2008 marque également une évolution notable dans les relations des universités avec leur territoire, et constitue une sorte de marqueur dans l'histoire de ces relations. L'engagement des collectivités et du monde socio-économique aux côtés des universités était une condition sine qua non de la sélection du dossier. L'intérêt réciproque affirmé alors concrètement par l'engagement financier des collectivités est devenu au fil du temps une relation permanente de confiance et de complémentarité au service du développement du territoire.

Le Plan Campus s'avère cependant insuffisant pour réaliser un rattrapage à la hauteur des besoins de remise à niveau d'ensemble du patrimoine universitaire métropolitain. De nombreux bâtiments sont toujours en attente de réhabilitations lourdes, et le volet logement étudiant malgré un effort notable de constructions et de réhabilitations, restent largement sous-dimensionné par rapport aux besoins.

II. Le plan Campus Grand Lille : Un vrai Campus d'excellence

Le campus Lillois a été retenu parmi les 12 campus d'excellence (et non pas comme il est souligné (dans le rapport) parmi les campus prometteurs³⁰⁵), mais son financement, par ses modalités et surtout par son ampleur, est resté loin de ceux des dix autres campus sélectionnés initialement, ce que ni la Communauté universitaire ni les collectivités n'ont jamais bien compris.

Remarques spécifiques : Une mise en œuvre s'éloignant du cadre initial

1) Sur le plan local, après sa sélection, le plan Campus n'a pas été porté par les trois universités lilloises (ou l'une d'entre elles), mais par une équipe, choisie par l'Etat et abritée par le PRES (puis ComUE). Cette équipe était (et se voulait) en faible interaction avec les présidents d'universités, et cela n'a pas facilité le portage politique du Plan campus, notamment devant les CA des universités lilloises. Des retards ont aussi été pris dans la réalisation du CP 1 (qui concernait le Campus de la cité scientifique).

Le CA du PRES (puis ComUE), amené à prendre les décisions relatives à la mise en œuvre du Plan Campus était quant à lui plus éloigné du projet porté par les universités lilloises, et il considérait que ses décisions relatives au Plan Campus étaient d'ordre technique.

³⁰⁵ <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid54333/page.html>

Tout ceci a contribué à la banalisation de l'opération.

En février 2014, la mise en place d'une nouvelle équipe, pilotée par le DGS de l'université de Lille 1, a permis de reprendre les choses en main et de mieux favoriser la synergie entre un projet politique (recherche, formation et vie étudiante) et un grand projet immobilier. Au final l'ambition définie dans le projet a bien été tenue, mais il aurait été souhaitable que le portage technique soit dès l'origine conçu différemment.

2) Le tableau 1 fait état d'un financement des collectivités territoriales de 63 M€. Initialement il était prévu qu'il soit à hauteur de 90 M€.

3) Le plan Campus Grand Lille a été articulé avec le précédent CPER. Il faut souligner que deux universités de la région n'ont pas bénéficié d'un plan Campus (Littoral, Artois). Le CPER 2015-2020 se traduit par un financement de l'État de 55 M€ pour l'ensemble des universités et des grandes écoles de la région NPC. Il est très en retrait des besoins exprimés dans la phase de réflexion stratégique concertée (Rapport du Préfet de région, relatif à l'Enseignement supérieur, recherche et innovation, 28 février 2014).

Remarques spécifiques : Un bilan en demi-teinte

1) Les travaux du Plan Campus Grand Lille devraient s'achever en 2020. Les grands projets portés dans le dossier initial auront été réalisés. Le délai habituel des grands travaux immobiliers (conception d'un projet par une présidence, recherche et obtention des financements, achèvement des travaux) couvre généralement deux ou trois mandats de président d'université. Il n'a pas donc pas été raccourci. En même temps, l'ampleur des financements n'est pas la même et le nombre de projets d'envergure est bien plus important.

2) Les travaux initialement conçus en maîtrise d'ouvrage par l'université ou par le Conseil régional (Learning center innovation, Reeflex) ont été réalisés rapidement. Des solutions originales de financement ont pu être portées (résidence Reeflex) et permettre ainsi de réaliser des opérations de grande ampleur.

3) La question de la dévolution du patrimoine est essentielle. Il appartient à l'Université de Lille, maintenant mise en place, de se positionner. De façon générale la question de la maintenance, et celles de la mise aux normes et de la réhabilitation de l'immobilier universitaire dans le Nord-Pas-de-Calais est toujours cruciale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'UNIVERSITÉS ET D'ÉTABLISSEMENTS DE L'UNIVERSITÉ FÉDÉRALE TOULOUSE MIDI-PYRÉNÉES

Comme vous m'y invitez, je me permets de vous apporter les éléments de précisions relatives à l'opération « Toulouse Campus » ci-après :

S'agissant du retard rencontré dans la mise en œuvre des opérations, il convient d'indiquer que, dans le cadre du programme Toulouse Campus, 5 bâtiments ont été livrés (dont 2 dès 2013) et que 2 sont actuellement en cours de construction ; les autres projets sont au stade des études.

Le retard de certaines opérations est principalement imputable au délai entre le gel de la procédure PPP (fin juin 2012) et l'autorisation de relancer les projets dans le cadre de la Loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (mars 2013), puis à la nécessité de représenter à nos tutelles un dossier d'expertise pour chacune des opérations (y compris celles qui avaient déjà donné lieu à un dossier d'expertise validé dans le cadre du PPP), et enfin aux durées, parfois importantes, de certaines procédures de concours.

Les opérations prévues dès le départ en maîtrise d'ouvrage publique classique ont toutes été réalisées en moins de 5 ans après la signature de la convention de site.

Enfin, en matière de soutien financier des collectivités, le montant final est bien de 52 M€, mais ceci intègre le désengagement du Département de Haute Garonne, initialement partenaire à hauteur de 25 M€ (convention de site de 2010).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ DE BOURGOGNE

L'Université de Bourgogne, acteur majeur du développement économique et de l'innovation au niveau régional, inscrit sa stratégie dans le développement de la politique nationale de recherche et d'innovation ainsi que dans les grandes orientations de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ayant su tisser des liens de confiance avec son environnement, sa stratégie s'intègre et se nourrit aussi des ambitions régionales portées par nos partenaires que sont les collectivités

territoriales, les entités du monde socio-économiques et les autres établissements de l'enseignement supérieur.

Forte de plus de 30 000 étudiants en 2017, dont 2 300 étudiants internationaux, regroupant 3 000 personnes dont 1 560 enseignants et enseignants-chercheurs, répartis sur l'ensemble de ses six sites universitaires (Auxerre, Chalon-sur-Saône, Dijon, Le Creusot, Macon, Nevers), ses implantations représentent une surface de 312 762 m².

L'Université est aussi fortement engagée dans le projet I-site.

Les six axes de formation et de recherche partagés avec nos partenaires sont les suivants :

- Aliment et environnement
- Santé (Health) et ingénierie moléculaire
- Photonique et matériaux avancés
- Apprentissage et santé (Care)
- Patrimoine et territoires
- Vigne et Vin

Pour notre université, l'opération campus, se concentre sur le patrimoine du campus de Montmuzart, situé à l'est de Dijon sur vaste site de 150 hectares. Elle a permis de faire émerger un véritable quartier dans l'agglomération, avec ses équipements de recherche, ses lieux de formation et de recherche, son centre culturel, ses infrastructures sportives, sa crèche, ses espaces naturels, son musée en plein air, ses hébergements (cité de l'alternance et maison internationale des chercheurs), sa salle multiplex pour l'accueil d'évènements festifs, de concerts, colloques, examens, etc. Également bien desservi par quatre arrêts de Tramway et par le réseau de bus, le campus de Dijon s'intègre parfaitement dans une zone économique alliant le dynamisme de l'offre de formation et une grande proximité entre les entreprises innovantes, les start-up et les laboratoires de recherche.

Le site dijonnais comprend 43 bâtiments pour une surface de 244 500 m² SHON répartis sur plusieurs emprises foncières et totalisant 67 hectares principalement concentrés sur le campus de Montmuzart (40 bâtiments) objet de l'opération campus. Hors ESPE, l'état des bâtiments est globalement satisfaisant. 2 % des surfaces étaient dégradés en 2014 (classification D et E). Ce chiffre est également de 2 % en 2017.

L'opération campus a été financée à hauteur de 20 M€ par l'Etat et complété par un apport de 40 M€ par les collectivités (20M€ par la Région,

et 20 M€ par le Grand Dijon). Cette spécificité bourguignonne a permis de mobiliser fortement les acteurs régionaux autour du développement du site. Quatre orientations stratégiques ont été retenues : le renforcement du pôle d'excellence scientifique et sa contribution au développement économique, l'optimisation du patrimoine bâti par l'adoption d'un plan d'éco-efficacité énergétique, l'aménagement d'un campus vert ouvert sur la ville, l'atteinte des standards européens et international du campus. Quatre opérations ont été menées dont 3 constructions nouvelles et une opération de rénovation :

- l'institut Marey qui regroupe la maison de la métallurgie, trois laboratoires avec ses plateaux technologiques ;

- la Maison internationale des chercheurs : résidence et espaces d'accueil de chercheurs ;

- l'Espace multiplex destiné à la vie étudiante et à l'accueil des colloques ;

- la rénovation thermique des façades du bâtiment Mirande

L'apparente diversité des projets correspond cependant à l'unité de la stratégie qui vise le développement du campus selon l'axe qui tend à renforcer la recherche, l'aspect international et l'accueil des étudiants.

Les collectivités ont accompagné de manière très volontariste ce développement, en aménageant l'esplanade du campus et en mettant l'accent sur l'accueil, l'accessibilité des étudiants, la rénovation de la chaufferie et la dimension d'éco-campus. Cela a permis aussi l'arrivée du tramway dont la circulation sur le campus était un élément constitutif du dossier de l'opération campus rapprochant fortement le centre-ville, ses installations sportives et culturelles, la gare, en s'inscrivant dans le plan mobilité de la Métropole.

La complémentarité des investissements de l'opération campus conjuguée aux financements du CPER 2007-2013, y compris ceux qui concernaient la rénovation des résidences du campus (27M€), a permis de développer le site.

Pour les quatre opérations, l'université de Bourgogne a signé le 18 juillet 2013 un contrat de partenariat avec la société Prisma 21 du groupe Bouygues. En application des dispositions de l'instruction DGSIP du 30 juin 2014 relative aux modalités de comptabilisation des contrats de partenariats privés et assimilés, les biens ont été comptabilisés en 2015, aux dates de livraison (juin 2015). Les services de l'Université en charge de la fonction immobilière, en lien avec les services académiques disposaient d'une grande expérience des opérations de la loi MOP, mais

ils ont dû faire appel à une équipe externe d'assistants à personne publique (APP) sur les plan technique, juridique et financier afin de pouvoir lancer et suivre la procédure très complexe des montages PPP. Les opérations, malgré les risques, ont été menées sans retard. L'adaptation aux besoins émergents pour les 3 constructions a aussi été pensé. Le contrat de PPP prévoit des évolutions même si la durée de 25 ans rend difficilement prévisibles les besoins à terme.

Le montage PPP repose sur un emprunt avec un taux qui apparait aujourd'hui relativement élevé mais les conditions de renégociation qui présentent un caractère indirect ne sont pas favorables à l'Université de Bourgogne qui ne peut que solliciter son co-contractant pour que celui-ci renégocie son emprunt, alors même qu'il n'y a aucun avantage et nous appliquera des pénalités.

En conclusion, l'opération campus a été, pour l'université de bourgogne, une opportunité réelle et efficace d'aménagement de son campus de Dijon. Elle a permis de lui donner une dimension internationale grâce à un projet fort de développement de l'enseignement supérieur qui a su fédérer la Région Bourgogne et la métropole du Grand Dijon. La procédure PPP, malgré sa grande complexité de mise en œuvre et la forte rigidité qu'elle entraîne ensuite, dans l'application de son modèle économique a permis d'exécuter en respectant les délais les quatre opérations. Au-delà de la réussite de cette opération pour l'université de Bourgogne, la dévolution du patrimoine reste un objectif essentiel et complémentaire à l'autonomie des établissements d'enseignement supérieurs sous la réserve de l'octroi des ressources nécessaires au maintien en bon état du parc immobilier et du respect de l'évolution des normes réglementaires de sa mise en sécurité et de son accessibilité.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'UNIVERSITÉS ET D'ÉTABLISSEMENTS UNIVERSITÉ
GRENOBLE ALPES**

Sur l'articulation de l'Opération campus au sein d'une stratégie immobilière d'ensemble

Pour le site de Grenoble, loin d'un effet d'aubaine et d'un « super-CPER », l'opération Campus a permis une évolution en profondeur de la nature des opérations et de l'approche de la gestion immobilière par les Universités regroupées au sein de la ComUE :

- Elle a conduit à une intégration des projets dans une stratégie globale de maîtrise des implantations et surfaces raisonnée à l'échelle inter-établissements et du site

- Elle a conduit les universités à raisonner sur le long terme en intégrant dans les contrats et dans ses programmations financières le coût complet des opérations et notamment les dépenses de Gros Entretien et Renouvellement (GER)

Le travail collaboratif engagé entre institutions du site à l'occasion de l'Opération Campus et la capacité de la ComUE Université Grenoble Alpes (UGA) à mener à bien les opérations a été un facteur décisif de l'évolution de la gouvernance des universités : le succès de l'Opération Campus a facilité la fusion, la préparation du projet IDEX et les étapes suivantes d'évolution de la gouvernance du site, Contrairement à ce que semble indiquer la Cour et bien que le site de Grenoble soit un des sites les plus avancés dans la réalisation de ses opérations (40 bâtiments livrés + 12 opérations d'aménagements), l'ensemble des opérations n'est pas achevé à ce jour : 5 bâtiments (MACI, Pôle Santé, Restaurant Universitaire, IEP, BSHM...) et 11 opérations d'aménagement sont en cours de chantier, 8 autres sont largement engagées mais restent à lancer en travaux (PILSI-Formation / Climat Planète-EDD / Pôle de Services, Logements -Condillac 3, programmes d'infrastructures...), d'autres sont en étude préliminaires (équipements sportifs) ou à venir (démolitions). La 1ère vague de projets se poursuivra jusqu'en 2023 (démolitions, Pôle de Services et programme Infrastructures Est notamment).

La ComUE tient également à souligner que le bilan de l'opération doit s'apprécier sur la durée. Les programmes de l'opération Campus sont un des volet d'une stratégie d'intégration des projets dans une approche globale à l'échelle du site développée en trois temps (2012 - 2023 et au-delà).

1) Une première étape visait à inscrire l'Université dans la dynamique de l'opération Presqu'île au côté du CEA et des grands organismes et à conforter les pôles d'excellence Grenoblois notamment en informatique, environnement et énergie sur les deux sites de l'opération (site Est et site Ouest).

2) Les opérations neuves réalisées lors de cette première étape ont facilité dans un second temps des opérations tiroirs et des réhabilitations complètes en site non occupé, gage de respect des délais, de continuité de service pour l'activité des laboratoires et des filières de formation, de respect des coûts et des objectifs de développement durable (les réhabilitations techniques et thermiques lourdes sont plus simples à

réaliser en site non occupé). Cette approche permet aujourd'hui de développer une seconde série de projets financés par le CPER et par les crédits de l'Opération Campus, centrés sur la réhabilitation des bâtiments existants et libérés lors de cette première phase : la relocalisation des IUT, de l'ESPE, le projet Eco March (opérations financées dans le cadre du nouveau CPER) ou encore la Maison de l'Université/collège doctoral et le Pôle de Service (opérations financées sur la dotation campus) n'auraient pas été possibles autrement. A l'issue du CPER et de l'Opération Campus, tous les bâtiments universitaires ou CROUS libérés à la suite des opérations de construction neuve seront soit cédés, soit démolis soit reconvertis après restructuration lourde incluant une réhabilitation fonctionnelle et thermique.

3) Pour la période qui s'ouvre, la ComUE prépare et souhaite discuter avec le MESR d'une troisième séquence d'opérations, centrée sur la transition énergétique et amplifiant les opérations de réhabilitation énergétique à l'ensemble du parc des bâtiments existants.

Cette stratégie tenant compte des limites des PPP qui par leur complexité ne se prêtent pas aux réhabilitations en site occupé et opérations tiroirs (du fait de risques externes) a été combinée avec une stratégie visant à resserrer les implantations sur quelques pôles majeurs de l'agglomération, à abandonner les bâtiments obsolètes et dispersés par des démolitions ou cessions. 6 implantations sont ou seront abandonnées sur la période : l'IUT au centre-ville, l'ESPE, le Rabot, Montbonnot, le CTL, la Tour de l'Eau, Nie d'Abeau. La ComUE UGA a aussi veillé à intégrer à la programmation pluriannuelle d'emploi des revenus de la dotation l'ensemble des coûts de démolition nécessaires à cette stratégie de resserrement (démolitions de Condillac, Barnave, Droit, Trèfle, Patio-Agora, Stendhal P, Centre de Santé...).

Sur la politique immobilière en matière de Vie de campus

Une stratégie de long terme en matière de maîtrise immobilière ne se peut se réduire à l'alternative « constructions neuves versus réhabilitations ». Et le volet Vie de Campus illustre l'intérêt de cette approche combinant constructions neuves, démolitions, réhabilitations et relocalisations :

Opérations (entre parenthèses financements/ dates d'achèvement)	Avant l'opération campus	Projections à l'achèvement (CPER + Campus)
LOGEMENT : Evolution sur la période de mise en œuvre de l'opération campus		
Condillac A (OC- 2019)	400 lits	Démolition
Marie Reynouard (CPER - 2016)	0	400 lits construction neuve
Stéphane Sweig (CPER+OC - 2020)	0	240 lits construction neuve
Jourdain (OC + CPER) - 2016	0	303 lits construction neuve
Fauré (OC) - 2020	300 lits	316 lits réhabilitation
Sous total	700 lits	1259 lits
RESTAURATION : Évolution sur la période de mise en œuvre de l'opération campus		
Restaurant Barnave (OC) - 2018	1000	1000 repas jours - Restaurant Intermezzo « démolition reconstruction/ relocalisation
Restaurant Diderot (CPER) - 2020	1600	1500 repas jours * Démolition - reconstruction
Restaurant la Chantourne	200	Abandon du site (cession à terme)
Cafétéria La Verrière (OC) - 2019	150	Démolition
Cafétéria / café Littéraire (OC) - 2016	0	600 repas jours- Extension neuve à la BU droit* lettres
Restaurant GreEn-ER (OC)- 2015	0	800 repas jours * Construction neuve dans le cadre du PPP QféEmSR
Cafétéria Bibliothèque Sciences (OC)	0	500 repas jours * Extension neuve à la BU
Sous total	2950 repas par jour	4400 repas /jour
SERVICES : Évolution sur la période de mise en œuvre de l'opération campus		
Service Bourse - Logement (OC)	À réhabiliter	relocalisés dans bâtiment existant
Services supports et direction CROUS (OC)	À réhabiliter	entièrement réhabilité (Pôle de Service) (+ Siege du CROUS reconverti en résidence lors d'une étape ultérieure).
Service Social CROUS (OC)	À réhabiliter	

La ComUE UGA ne partage donc pas l'analyse de la Cour Indiquant que les opérations « vie de campus » n'auraient pas été prioritaires et que le site n'a pas rénové ses logements Insalubres. Au terme des opérations pour les deux sites visés par l'Opération Campus (Campus et Presqu'île) :

L'ensemble des résidences dégradées auront été soit démolies soit remplacées par des constructions nouvelles avec une augmentation significative de la capacité d'accueil et l'intégration des projets dans une stratégie globale de relocalisation, d'intégration urbaine et de diversification des gammes, de mixité sociale et fonctionnelle accrue.

L'ensemble des restaurants (Barnave, Diderot, La Chantourne) auront été démolis et remplacés par des unités neuves, permettant l'abandon d'unités de production inadaptées, l'évolution de l'offre vers des formules nouvelles, le rapprochement des lieux de restauration des lieux de vie et d'études, L'ensemble des services et bâtiments du CROUS et de l'université dédiés aux services à la vie étudiante, à l'accueil des étudiants handicapés, des étudiants et étudiants étrangers, aux activités étudiantes tournées vers l'économie et l'innovation (Fab-Lab/entrepreneurial), au logement, aux formalités titres de séjours, le centre de santé, le service des sports ; dispersés sur 15 implantations sur 3 sites auront été regroupées dans un seul bâtiment reconditionné (Pôle de Services).

Par ailleurs, l'opération campus a permis de financer de nombreuses autres opérations dédiées à la vie étudiante et notamment aux réhabilitations des équipements sportifs, pour lesquels l'effort est à poursuivre.

L'étalement dans le temps des opérations, loin d'être la marque d'un désintérêt pour le volet vie de campus, a permis d'éviter des constructions neuves, de reconditionner ou de réemployer les bâtiments existants sans provoquer de baisse brutale de l'offre de logements et de restauration, d'étaler la charge des services de maîtrise d'ouvrage. Au final, à l'achèvement des opérations engagées dans le cadre de la programmation pluriannuelle des ressources de la dotation et des collectivités, les projets « vie de campus » totalisent un montant d'engagement supérieur aux prévisions initiales.

Sur l'articulation entre projets immobiliers d'ampleurs et opérations « intercalaires »

Concernant l'adjonction d'opérations plus petites aux opérations majeures en PPP, nous tenons à souligner que pour Grenoble, loin de correspondre à une dispersion des efforts et à un saupoudrage, ces opérations financées par les intérêts intermédiaires et intercalaires, réalisées en loi MOP directement ou par convention avec des établissements porteurs ont permis de prioriser et d'orienter les programmations et montages à la réalité des besoins et des campus : les programmes d'aménagement et d'infrastructures, le premier équipements des bâtiments construits en PPP, les démolitions, les réhabilitations d'équipements sportifs et aménagements de lieux de vie et petites cafétérias pour les étudiants sont autant d'opérations nécessaires et par nature dispersées pour mailler les campus. Elles ne se prêtent pas ou mal à une réalisation en PPP et n'auraient pu être financées autrement.

Plus généralement, et même si le site de Grenoble a été fortement incité à des montages en PPP par l'État, il s'est efforcé, dans les limites de l'exercice imposé (dotation non-consomptible), et ce dès l'élaboration de l'opération campus, à diversifier ses montages et a fait évoluer ses opérations comme le permet la convention de transfert de la dotation (qui permet la « priorisation de la liste des thématiques concernées par l'utilisation des ressources en fonction des besoins et son actualisation tous les ans au titre des budgets annuels du PRES »). A titre d'exemple :

- Un effort important a été fait sur l'accompagnement des opérations par un programme de travaux d'infrastructures qui doivent se poursuivre jusqu'en 2023. A ce titre, la ComUE UGA tient à souligner que le raisonnement sur le GER appliqué aux bâtiments doit aussi l'être aux infrastructures. À l'instar des opérations de requalification urbaine, la programmation des opérations « aménagement site est » prise en compte dans la convention de site (une vingtaine d'opérations étalées jusqu'en 2023) a pour objectif de mettre en œuvre le schéma directeur d'aménagement durable et d'assurer dans le temps un renouvellement progressif et régulier des infrastructures de voiries et réseaux divers indispensables au bon fonctionnement de l'ensemble du campus (180 ha propriété de l'Etat) et à la qualité de vie de ses 45 000 usagers. En considérant un amortissement sur 50 ans, l'ensemble des infrastructures estimé à 150 M€, nécessite une capacité de financement d'environ 3 M€/an. Même si les collectivités cofinancent ces investissements, l'apport de la dotation est primordial pour maintenir à niveau ce patrimoine et l'attractivité du site.
- Une VEFA a été utilisée pour permettre l'élaboration en partenariat avec Grenoble INP, le CROUS et un bailleur social d'un ensemble immobilier regroupant logements privés, équipement sportif de proximité, lieu de vie étudiante et résidence CROUS
- Les reconversions des bâtiments libérés par le PPP ont été réalisées en MOP (Pôle de Services, Collège Doctoral-Maison de l'Université).

Sur l'utilisation des revenus de la dotation à des fins d'accompagnement des projets

Concernant les remarques sur le niveau de décaissement des revenus de la dotation, la ComUE UGA attire l'attention de la Cour sur le fait que les revenus de la dotation doivent être capitalisés les premières années (au moment où les PPP ne sont pas encore intégralement entrés en loyers) pour permettre les années suivantes la mise en œuvre des opérations en loi MOP inscrits à la convention de site. Ils sont également indispensables pour permettre les actualisations des loyers et les dépenses

liées aux PPP : provision pour fiscalité, ingénierie d'accompagnement aux moments clés de la vie des contrats. La ComUE UGA réserve dans sa programmation budgétaire pluriannuelle établie sur 25 ans ces dépenses ainsi que celles nécessaires aux démolitions à l'issue des réhabilitations ou constructions neuves venant en remplacement. Les montants non décaissés doivent couvrir ces besoins et correspondent à des dépenses. Ils ne peuvent être considérés comme une trésorerie disponible, sauf à mettre en péril l'équilibre budgétaire des établissements et la cohérence globale du programme engagé à travers l'opération campus.

Sur l'effet levier de l'Opération campus dans la capacité à mobiliser des financements externes

Une autre différence est à souligner : depuis l'opération campus et du fait de cette stratégie concertée entre Universités et avec les collectivités, la mobilisation des financements de la Métro et de la Région a été possible sur des opérations de réhabilitations du patrimoine de l'Etat (antérieurement l'Etat finançait ces réhabilitations et les collectivités des constructions neuves) et avec des niveaux d'intervention bien supérieurs à celle des autres sites (135 millions d'euros pour l'opération campus en plus des revenus de la dotation).

Sur le suivi des contrats en phase d'exploitation et les moyens d'accompagnement requis

Concernant le suivi des contrats en phase d'exploitation, la ComUE UGA partage l'analyse de la Cour sur la nécessité de tenir compte des impératifs d'entretien et de maintenance à moyen terme des équipements et améliorer la performance énergétique des bâtiments anciens. Le suivi en phase post- MAD des contrats de PPP représente à la fois un défi et une opportunité :

Un défi : les contrats sont effectivement rigides et complexes et les groupements bénéficient d'une position qui pourrait se transformer en rente de situation du fait de la durée des contrats, de la concentration du secteur (quelques grands opérateurs) et d'une dissymétrie d'expertise et d'expérience. Surtout si les universités n'étaient pas en capacité de maintenir et développer l'expertise et les moyens nécessaires au suivi de ces contrats : Les loyers cumulés d'exploitation/maintenance (A3), de GER (R2), de gestion (R4) et les dépenses énergétiques annuelles des bâtiments réalisés en PPP représentent pour le site de Grenoble un montant annuel de plus de 5 Millions d'euros (hors loyers financiers et remboursement des investissements). En regard de l'effort budgétaire accompli pour la réussite de la première phase de l'Opération Campus - la construction et la réhabilitation des bâtiments - les moyens consacrés à ce suivi pour la

deuxième phase du projet (le suivi des contrats et des performances) doivent être rapportés à ces dépenses annuelles,

Une opportunité : les universités seront confrontées, dans les années qui viennent, à la nécessité de mettre en place, des contrats de performance et des montages nouveaux (CPE, ou autres contrats et montages assortis de clauses de performance, infracting...) sur un périmètre plus large que celui des bâtiments issus des PPP déjà signés. Les PPP malgré leurs limites, sont un terrain d'expérience qui oblige les universités à se doter d'une expertise, de moyens et d'une organisation et d'une approche nouvelle en matière de réhabilitation.

Les équipes doivent être accompagnées dans cette montée en compétence. Sauf à accroître la dissymétrie d'expertise entre personne publique et groupements, les universités ne peuvent, du jour au lendemain, maîtriser seules ce suivi en partant d'une situation où il ne préexistait pas en interne d'équipes habituées à gérer des contrats complexes et nécessitant une approche croisée des aspects financiers, juridiques et techniques.

La ComUE UGA ne partage donc pas l'analyse de la Cour qui s'étonne de la nécessité de prolonger les moyens d'ingénierie et les assistances à maîtrise d'ouvrage au-delà de la mise à disposition des bâtiments - sauf à accepter de payer les loyers de GER et de maintenance et des factures énergétiques conséquentes (5 M€ / an énergie + maintenance) sans en surveiller la bonne exécution. L'expérience des premières périodes de mise en exploitation des 3 PPP signés montre la nécessité impérative de se doter de cette expertise interne et externe, pour une durée plus longue qu'envisagée initialement : les négociations complexes sur le calage des seuils de performance énergétique n'interviennent de fait qu'à la troisième année des contrats, la surveillance des prestations de GER qui représentent plus de 50% de ces dépenses annuelles nécessitera une expertise pointue lors du premier recalage quinquennal des plans de GER prévus au contrats. Une fois mise en place et internalisée (elle ne le sera jamais complètement), cette expertise pourra se porter sur des projets nouveaux concernant l'ensemble du parc immobilier.

Le site de Grenoble a mise en place une organisation permettant le suivi des contrats de PPP. Du fait de son antériorité en matière de retour d'expérience sur des PPP déjà mis en service (la première MAD de l'opération campus date de mai 2015), nous participons activement à la constitution d'un réseau national d'échange de bonnes pratiques en lien avec le Ministère de l'Enseignement supérieur. La Com UE UGA tient aussi à souligner que le suivi des contrats se joue au quotidien sur le

terrain et la mise en place de programmes de réhabilitation / transition énergétique ambitieux et à hauteur des enjeux ne fera pas l'économie de moyens et d'expertise déconcentrés à l'échelle des sites.

La ComUE UGA rappelle que les dépenses de Gros Entretien et Renouvellement de chacun des projets réalisés par la ComUE ont été programmées et réservées, qu'il s'agisse d'opérations en PPP (à travers les loyers GER) ou en MOP (12€/m² actualisés sur 25 ans). Ces montants sanctuarisés dans la programmation budgétaire pluriannuelle pourront permettre d'engager des programmes de GER. La ComUE fait la suggestion que ces enveloppes soient mutualisées à l'échelle de l'ensemble du parc immobilier des Universités du site et permettent un programme de réhabilitation axés sur la performance énergétique des bâtiments existants coordonnés par la ComUE. Toute remise en cause du bénéfice des revenus de la dotation compromettrait cet objectif.

Sur l'apport de l'Opération campus à l'intégration du site

La Cour indique que l'objectif de favoriser les regroupements d'établissements n'a pas été complètement atteint à Grenoble. La ComUE UGA tient au contraire à souligner le fait que l'opération campus a permis de franchir des étapes importantes dans sa trajectoire d'intégration progressive et d'évolution de la gouvernance du site. Les 3 Universités ont fusionné, les services patrimoine de la ComUE, de Grenoble INP et de l'UGA travaillent ensemble, les programmes immobiliers et les outils sont communs ou concertés, les stratégies de regroupement de sites sont coordonnées. La réussite de l'opération campus a permis de légitimer vis-à-vis des partenaires de l'Université (collectivités et grands organismes de recherche) et vis-à-vis des personnels, bien au-delà de l'immobilier, la pertinence d'une mutualisation et d'une intégration accrue. La dynamique de coopération initiée par l'opération campus se poursuit dans de multiples domaines dans le cadre du projet IDEX, le site Grenoblois ayant été labellisé au printemps 2016

Sur la dévolution et les perspectives d'utilisation des revenus de la dotation

Enfin concernant la dévolution, les Universités souhaitent que cette éventualité ne soit pas décorrélée d'une contractualisation des moyens et d'une négociation sur le maintien de l'effort de l'Etat. Sur ce point, le site de Grenoble ne peut que partager l'analyse de la Cour concernant la continuité de cet effort en matière de soutien à la restructuration et rénovation du patrimoine immobilier de l'Etat. Pour le nouveau CPER 2015-2020, la part de l'enveloppe de l'Etat consacrée au patrimoine universitaire (Universités / IEP + CROUS hors grands organismes) est de

29 M€ (montant crédits Etat contractualisés pour Grenoble) à comparer au contrat de Plan précédent (47 M€ contractualisés par l'Etat au contrat de Plan 2007-2013 pour le même périmètre géographique et institutionnel) soit une baisse de près de 40%. En conséquence, les Universités ont un besoin impérieux de pouvoir poursuivre l'effort entrepris à l'occasion de l'Opération Campus et souhaitent engager, dans les années qui viennent, un programme conjoint de réhabilitations axé pour l'essentiel sur la performance énergétique. La ComUE UGA souhaite mettre en œuvre ce programme en utilisant les revenus de la dotation, une fois passé le pic des dépenses induites par l'engagement de la première vague des opérations inscrites à la convention de site. Toute remise en cause du volume de la dotation compromettrait à la fois la mise en œuvre des opérations de réhabilitations envisagées et la capacité des Universités à faire face aux engagements qu'elles ont souscrits à l'occasion de l'Opération Campus.

Enfin, dans une évaluation socio-économique des PPP et des opérations en MOP qui resterait à établir, il faudrait chiffrer les gains et coûts évités des opérations tiroirs (y compris aléas, risques et retards associés), les surcoûts des interventions fractionnées et en sites occupés, la baisse d'attractivité évitée du fait d'une perte d'offre de logements et de locaux de formation en travaux en site occupé, les pertes d'opportunité évitées en matière de contrats et activités de recherche ; les économies de fonctionnement à long terme résultant des performances thermiques des bâtiments construits et réhabilités.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ DE NANTES

Je me permets ainsi de vous soumettre une proposition de modification du tableau n°3 « Impact prévisionnel de l'opération Campus sur l'état du bâti (hors Saclay et Condorcet) » dont les chiffres pour l'Université de Nantes ne correspondent pas aux données que nous connaissons.

Ainsi la situation était la suivante en 2008 :

- *la surface totale des emprises Etat s'élevait à 388 325 m² (contre 434 179 m² annoncés dans votre tableau) ;*
- *le pourcentage de surface en état moyen (C) ou dégradé (D ou E) était de 229 112 m² soit 59 % du parc (contre 27 % dans votre tableau) ;*

- la surface réhabilitée dans le cadre de l'opération Campus s'élève à 13 403 m² pour les bâtiments du Tertre et Château du Tertre, soit 3,45 % de la surface totale du parc immobilier de l'établissement (et non 11,5 %).

Il est à noter enfin, par rapport à la situation de nos surfaces en 2016 (416 239 m²) que la part de réhabilitation réalisée dans le cadre de l'opération Campus par rapport à la surface totale diminue à 3,22 %.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

Ce document, relatif à l'opération Campus, dont l'Université de Strasbourg est, parmi les autres établissements d'enseignement supérieur mentionnés, bénéficiaire, appelle de ma part les observations suivantes :

« [...] et que les universités n'arrivaient pas à entretenir correctement leur patrimoine ».

Il est important de souligner ici que :

- Comme de nombreux opérateurs de l'Etat, et parfois par choix politique, l'immobilier universitaire était considéré comme un simple support des cœurs de métiers et une variable d'ajustement budgétaire. Avec la fusion des universités de Strasbourg (et de l'IUFM d'Alsace), intervenue au 01/01/2009, la préparation de la candidature à l'opération campus en 2008, et l'élaboration d'un premier Schéma Directeur Immobilier en 2009, l'université assume aujourd'hui ses responsabilités concernant la gestion de l'immobilier.

- Si les universités ne parviennent pas à entretenir correctement leur patrimoine sur le long terme, c'est essentiellement dû à une dotation annuelle (« subvention pour charge de service public ») insuffisante pour financer les dépenses de « gros entretien renouvellement » (GER) requises. Alors que le modèle financier de l'opération Campus, tient enfin compte des besoins financiers de ce GER sur le long terme (+ de 10 ans), les autres programmes de financement (notamment : CPER) ne prévoient pas cette charge future.

C'est un facteur financier important dont doivent tenir compte les universités, notamment dans le cadre de la dévolution du patrimoine envisagée à moyen terme, et dont la sécurisation et les techniques comptables de provisions de ces investissements nécessitent des innovations administratives de la part des tutelles.

« Le taux d'intérêt appliqué aux dotations du plan Campus est un taux moyen combinant le taux servi pour le PIA13 (3,413 %) [...] ».

Il doit être noté que l'arrêté du 15 juin 2010 (fixant les ouvertures des comptes sur lesquels seront déposés les fonds versés à partir des programmes créés par la loi n° 2010-237 de finances rectificative du 9 mars 2010 et les modalités de leur rémunération) fixe ces taux à 10 ans ; ainsi, à ce jour, l'université n'a aucune certitude quant au taux d'intérêt qui sera appliqué à la dotation non consommable dont elle bénéficie au-delà de ces 10 ans, alors qu'elle a contracté des emprunts sur une durée de 25 ans et devra constituer un GER au titre des opérations réalisées jusqu'à la fin de leur amortissement ; ces incertitudes ont été soulignées par des administrateurs de l'établissement à plusieurs reprises lors de débats en conseil d'administration ; l'État a certes accordé sa garantie au titre des emprunts réalisés par l'établissement mais un arrêté garantissant les taux cités à plus long terme sécuriserait la gestion financière de l'université, en limitant ce risque.

« Or, avec le nouveau CPER 2015-2020, les financements extra-budgétaires de l'opération Campus se substituent en partie aux crédits budgétaires de l'État [...] ».

L'Unistra ne peut que souscrire à cette observation, tout en déplorant le fait que les modèles de financement ne soient pas homogénéisés :

- le CPER devrait évoluer pour intégrer le GER, comme le fait l'opération Campus,

- a contrario, l'opération Campus devrait intégrer la possibilité d'acquérir les premiers équipements, comme le CPER le permet dans certains cas. À noter que le modèle financier de l'opération Campus prévoit des disponibilités financières qui portent notamment sur des provisions qui se libèrent au fur et à mesure de la levée des risques. L'utilisation de ces « marges » pour du premier équipement serait un bon moyen d'optimiser l'investissement de l'État.

« La possibilité d'emprunter permet d'éviter cette difficulté [...] ».

La complexité de la gestion des emprunts doit être soulignée :

Le suivi par le SGARE et les services académiques (rectorat) des opérations inscrites au plan Campus et à l'emprunt a pris une ampleur considérable qui se confronte parfois à la logique d'autonomie qui prévaut dans la loi LRU. Ce suivi mobilise beaucoup les services financiers de l'établissement, répondant souvent à des demandes exigeantes. Ces

contrôles s'ajoutent à ceux, réglementaires, portant sur le budget de l'établissement.

Nous comprenons que ces emprunts et les montants engagés sont particulièrement importants et doivent s'inscrire dans une politique nationale de meilleur contrôle des dépenses publiques, mais nous doutons que l'efficience de ce contrôle passe par une multiplication des niveaux de vérification et autres reports.

Même si cela peut paraître anecdotique, il est à noter que la BEI, contrairement aux organismes bancaires avec lesquels l'agent comptable de l'université travaille habituellement (dont notamment : la Caisse des Dépôts et Consignations) n'offre pas la possibilité de réaliser des prélèvements automatiques sur le compte de l'agent comptable de l'université ; un système spécifique de virement « target 2 » a été proposé par cet organisme européen (sis au Luxembourg), que les services de la DGFIP ne connaissent cependant pas et n'appliquent pas de ce fait, ce qui a quelque peu complexifié la gestion de ces emprunts par les services comptables de l'université, obligés de recourir à de nombreuses opérations « manuelles » pour mettre en place les tirages d'emprunt réalisés auprès de la BEI.

« le ministère doit désormais mettre en place une stratégie patrimoniale au service de l'autonomie des universités et de leurs regroupements. »

Je ne peux qu'être d'accord avec cette préconisation ; cependant, je me dois de souligner que plutôt que de principes et de recueils de règles formalisés, c'est d'une vraie stratégie dont elles ont besoin, dans le cadre de leur autonomie, issue des lois de 2007 et 2013.

A noter par ailleurs que le niveau d'appréciation de l'adéquation des schémas directeurs immobiliers des universités (schéma pluriannuel de stratégie immobilière quinquennaux [SPSI] et schémas directeurs à plus long terme [SDI]) avec les schémas directeurs immobiliers régionaux, notamment dans le cadre de la mise en place de la dévolution du patrimoine aux universités, devrait être clarifié. En effet, les universités ne disposent pas des SPSI des autres opérateurs de l'Enseignement Supérieur, dont certains ont une approche nationale (CNRS, Canopé, INSERM), la cohérence de ces opérateurs au niveau régional, voire local posant un réel souci.

« En outre, il serait intéressant que le ministère dispose d'un opérateur métier compétent qui ferait bénéficier les universités et leurs sites de de l'expérience acquise en matière d'études préalables aux travaux, de maîtrise d'ouvrage et d'exploitation des bâtiments » et

préconisation : « 2. Étendre au niveau national le rôle de l'EPAURIF, afin de permettre au ministère et aux établissements de disposer d'un opérateur métier compétent. »

La gestion des CPER et de l'opération campus a permis aux universités bénéficiaires de développer des compétences métiers dans la gestion des opérations complexes. Il est en effet exact que ces compétences peuvent être moins bien appréhendées pour des établissements de petites tailles (petites universités, écoles, etc.). L'EPAURIF a développé des compétences sur le terrain particulier de l'Ile de France et du Rectorat de Paris. Or, il apparaît que la gestion des projets immobiliers dans les universités dans les Régions apparaît très différente, s'appuyant notamment sur des partenariats locaux forts. Il nous semble de la plus haute importance que cet aspect soit pris en compte alors que les universités sont invitées à développer leur autonomie.

Compte tenu de la complexité et des enjeux financiers des opérations immobilières, il nous semble cependant intéressant que les compétences immobilières soient partagées au niveau du site en les plaçant sous l'autorité d'un seul établissement qui aurait à gérer les projets portant sur l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche de ce site contribuant à la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

Chapitre IV

Les territoires

1. L'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris : une nouvelle stratégie pour de nouveaux enjeux
2. Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète
3. Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle région Occitanie
4. L'hôpital de Longué-Jumelles : un établissement en survie artificielle

1

L'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris : une nouvelle stratégie pour de nouveaux enjeux

PRÉSENTATION

Créée le 1^{er} janvier 2016, la métropole du Grand Paris regroupe la Ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ainsi que sept communes des départements limitrophes de l'Essonne et du Val d'Oise. Forte de sept millions d'habitants, elle constitue la zone urbaine la plus dense du territoire national.

Par exception à la règle générale qui confie aux métropoles la gestion des services d'intérêt collectif, notamment l'eau potable et l'assainissement, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République a choisi de transférer ces compétences à chacun des 12 établissements publics territoriaux qui compose cette métropole.

Dans ce contexte, la chambre régionale des comptes Île-de-France a examiné cette organisation du service public de l'eau pour l'usager métropolitain et a cherché à en évaluer l'efficacité.

Historiquement, la production et la distribution de l'eau potable en région parisienne ont été organisées autour de trois grands acteurs indépendants dépourvus de stratégie collective (I). La nouvelle organisation s'avère mal adaptée aux enjeux du développement durable qui deviennent cruciaux (II). Une réforme plus cohérente de la gouvernance de ce service pour la métropole du Grand Paris permettrait une gestion coordonnée de la production et de la distribution de l'eau et créerait, de plus, les conditions de la fourniture d'une eau de qualité au meilleur prix pour tous les usagers (III).

I - L'absence de stratégie d'ensemble

A - Une organisation atypique

À l'opposé de la situation des autres régions, caractérisées par l'émiettement des structures en charge du service public de l'eau potable, qui desservent en moyenne moins de 7 000 habitants, l'organisation qui prévaut sur le territoire de la métropole du Grand Paris est atypique. Elle est dominée par trois acteurs majeurs : le syndicat des eaux d'Île-de-France (Sedif), sur l'essentiel de la petite couronne, la Ville de Paris, sur son territoire et le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, dans plusieurs communes des Hauts-de-Seine.

Ces trois autorités organisatrices comptent parmi les services d'eau les plus importants en France. Leur périmètre s'étend dans une zone urbaine très dense, elles disposent dans leur patrimoine propre de l'ensemble des installations nécessaires à la production d'eau potable et entretiennent un réseau de distribution de plus de 1 000 kilomètres de long.

Des différences structurelles nettes les séparent toutefois.

1 - Les atouts du réseau de Paris

Sous le second Empire, et dans le cadre des grands travaux conduits par le Baron Haussmann, toutes les rues de la capitale ont été doublées d'une galerie en sous-sol pour évacuer les eaux usées et abriter les canalisations d'eau potable. Paris fut ainsi la première ville de France à disposer d'un réseau d'égouts. Les galeries ont été conçues à taille humaine et permettent d'intervenir sur les canalisations en cas de problèmes.

Parce qu'il avait été observé que les quartiers de Paris alimentés par de l'eau de source n'étaient pas sujets à des maladies transmises par l'eau (comme le choléra), contrairement aux quartiers desservis par l'eau de Seine, il a été décidé d'aller rechercher au-delà de Paris des eaux de source pour alimenter la capitale. Un système d'aqueducs a ainsi été conçu pour dériver les sources de la Dhuis (dans l'Aisne et dans la Marne) et de la Vanne (dans l'Aube et dans l'Yonne) de façon à assurer aux Parisiens une alimentation suffisante en eau de qualité.

En parallèle, ce réseau d'eau potable a été complété par un réseau d'eau de service non potable, pompée dans la Seine, destinée à l'entretien des voiries et du réseau d'assainissement.

Plus d'un siècle et demi plus tard, l'ensemble de ces infrastructures constituent toujours pour la capitale autant d'atouts qui lui permettent de produire et distribuer de l'eau potable dans des conditions économiques optimisées.

Sur le territoire de la Ville, les trois millions d'usagers quotidiens, habitants, travailleurs non-résidents et touristes compris, consomment 172 millions de mètres cubes (m³) d'eau potable par an. La régie publique produit l'eau pour moitié à partir d'eau de rivière pompée dans la Marne et dans la Seine et traitée dans deux usines. L'autre moitié est captée dans des nappes d'eaux souterraines et l'eau est acheminée jusqu'au consommateur grâce à 470 kilomètres d'aqueducs et 2 000 kilomètres de canalisations en galerie. La densité de la population de la Ville impose des diamètres de canalisations supérieurs en moyenne à ceux observés chez ses voisins.

2 - Les contraintes propres aux acteurs de la petite couronne

En banlieue, la plupart des communes ont choisi de se regrouper et d'adhérer à des syndicats mixtes spécialisés en charge de la gestion du service public d'eau potable.

Ainsi, le Sedif, créé en 1923, est devenu aujourd'hui le plus grand service d'eau potable en Europe. Il assure, en 2017, l'alimentation quotidienne de 4,4 millions d'usagers sur 150 communes et distribue 244 millions de m³ d'eau potable par an, produite à partir de trois usines principales, situées sur la Seine, la Marne et l'Oise, grâce à un réseau de 8 400 kilomètres de canalisations.

Pour sa part, le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers créé en 1933, alimente chaque jour plus de 600 000 habitants sur dix communes du département des Hauts-de-Seine. Il distribue plus de 33 millions de m³ d'eau potable par an en s'appuyant sur une usine située au Mont Valérien qui capte l'eau en Seine, en aval de Paris, et sur un réseau long de 990 kilomètres.

B - La coexistence de trois modes de gestion différents

Les collectivités territoriales compétentes disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour choisir le mode de gestion du service d'eau, qu'il

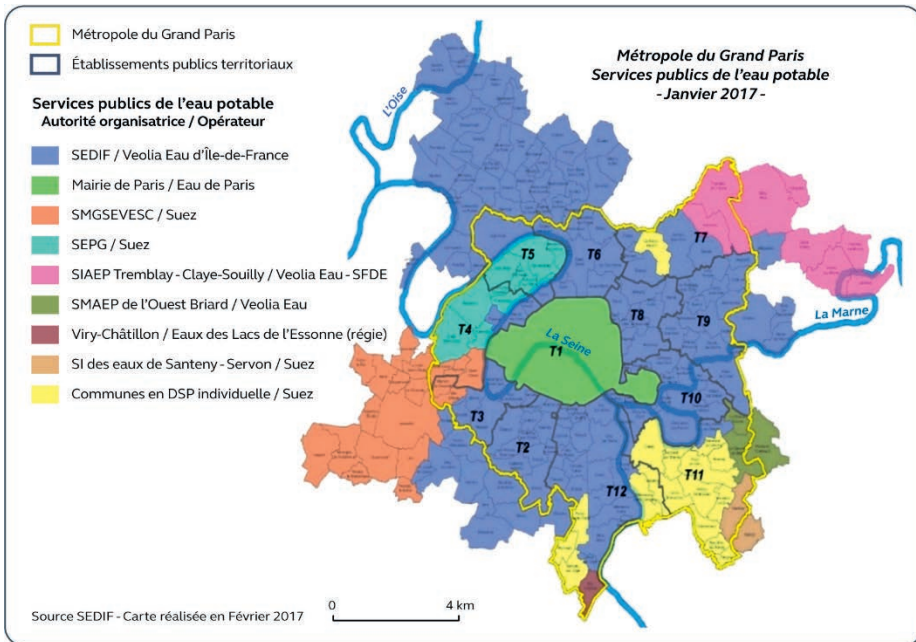
s'agisse d'une gestion directe en régie publique ou d'une délégation de service public confiée à un opérateur privé. Entre 2010 et 2015, les trois autorités organisatrices ont retenu trois modes de gestion différents.

Au Sedif, le service public est géré depuis sa création en délégation de service public par la Compagnie générale des Eaux devenue Veolia Eau. Depuis 1962, le Sedif a choisi un contrat de type régie intéressée pour organiser le service de l'eau sur son territoire. Ainsi, la rémunération du régisseur est calculée pour une part sur le chiffre d'affaires, complétée par une prime de productivité tenant compte de sa performance en gestion, formalisant ainsi un partage des risques entre les acteurs public et privé. Par ce type de contrats, la collectivité exerce un contrôle permanent et étroit sur les charges du régisseur. En 2011, à l'issue du précédent contrat et après mise en concurrence, le Sedif a adopté un nouveau contrat de délégation de type régie intéressée en limitant les inconvénients précédemment identifiés. Une société dédiée au seul service du Sedif a été, notamment, créée par le délégataire, permettant de renforcer le contrôle de la gestion du service sur le plan comptable et financier.

Au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, le service public est géré en délégation de service public depuis l'origine par la compagnie des Eaux de la Banlieue reprise par Lyonnaise des Eaux devenue Suez Eau. Lié depuis 1947 par des contrats successifs pour la production et la distribution de l'eau sur l'ensemble de son territoire, le syndicat des eaux a choisi en 2015 de conclure un contrat d'affermage. Il a introduit de nouvelles dispositions dérogeant au mécanisme de la stricte exploitation des installations aux risques et périls du délégataire, dans lequel ce dernier se rémunère par les seules redevances prélevées sur les usagers. Il a notamment intégré dans son contrat un mécanisme de rémunération supplémentaire du délégataire conditionnée à la réalisation d'objectifs de performance.

À Paris, la production de l'eau potable et sa distribution ont connu plusieurs formes d'organisation durant les 30 dernières années. Jusqu'en 1985, la production et la distribution étaient gérées en régie directe par la Ville, la facturation et la gestion de la clientèle étaient assurées dans le cadre d'un contrat de délégation, par la compagnie générale des Eaux. En 1985, la Ville a scindé l'exploitation du service public d'eau potable entre trois sociétés délégataires différentes. Enfin, la Ville de Paris a décidé en 2008 de changer de mode de gestion pour le service public de l'eau et de passer à la gestion directe par une entreprise publique unique, qu'elle contrôle, assurant l'ensemble des missions.

Carte n° 1 : organisation de l'alimentation en eau potable sur le territoire de la MGP en janvier 2017



Source : Sedif

*

**

Ensemble, ces trois grands acteurs desservent 90 % des usagers métropolitains, soit 6,2 millions d'habitants, dans 101 des 131 communes que compte la nouvelle métropole du Grand Paris. L'enjeu économique correspondant s'élève à 600 M€ par an.

Les réseaux de ces trois acteurs supportent des contraintes différentes. Par exemple, le Sedif dessert plus d'abonnés individuels que les deux autres, caractérisés par un habitat plus dense et plus souvent collectif. Ainsi, le Sedif facture chaque année un volume une fois et demie supérieur à celui de la régie Eau de Paris alors qu'il doit entretenir un réseau quatre fois plus long et gérer six fois plus d'abonnés (et donc six fois plus de compteurs, six fois plus de relevés et de factures). De façon structurelle, le prix d'un mètre cube d'eau au Sedif doit couvrir des dépenses plus élevées qu'à Paris.

Tableau n° 1 : caractéristiques des trois opérateurs en 2015

	Sedif	Paris	SEPG	Total
<i>Nombre de communes</i>	150	1	10	161
<i>Nombre d'habitants (en millions)</i>	4,4	2,2	0,6	7,2
<i>Volume facturé par an</i>	244 Mm ³	172 Mm ³	33 Mm ³	449 Mm³
<i>Ventes d'eau HT</i>	354 M€	179 M€	52 M€	585 M€

Source : CRC Île de France à partir des rapports d'activité des organismes.

(* : Mm³ = millions de m³).

En définitive, si les trois autorités organisatrices qui contribuent à l'alimentation en eau potable de la Métropole du Grand Paris se distinguent par leurs modes de gestion, leur organisation et leur tarification, aucune organisation générale ne fixe de stratégie pour l'ensemble.

II - De nouvelles exigences à prendre en compte

A - Des écarts de prix persistants pour l'utilisateur

1 - Un prix de l'eau potable peu compréhensible

Pour comparer les prix de l'eau potable entre plusieurs collectivités, il convient tout d'abord de préciser de quel prix il est question.

En effet, la facture d'eau adressée aux usagers sert à la fois au financement des services d'eau qui produisent et distribuent l'eau potable mais également des services d'assainissement ainsi que d'une part significative de la politique générale de l'eau au travers des redevances collectées par l'agence de l'eau.

Globalement, sur le montant total d'une facture d'eau, seuls 35 % concernent la production et la distribution de l'eau potable ; 40 % se rapportent au traitement des eaux usées et à l'assainissement (dont le prix ramené au m³ dépend de l'organisation définie par chaque commune) et enfin, 25 % sont des taxes et redevances. Le prix du mètre cube d'eau potable non assaini qui constitue la part dont chaque opérateur est responsable et qui est l'objet du présent chapitre, est donc finalement peu lisible pour les usagers.

2 - Un rapprochement des tarifs engagé entre les trois acteurs

En raison de l'unicité du réseau de canalisations qui arrive chez l'utilisateur, le service public de l'eau est organisé comme un monopole naturel. Les autorités organisatrices doivent, en conséquence, s'assurer que l'opérateur ne prélève pas une rente sur l'utilisateur et éviter que le prix de l'eau ne s'éloigne avec le temps de son coût réel de production.

À Paris, pour que le prix demeure au plus près des coûts du service, le tarif est déterminé chaque année sans application d'une formule d'indexation. Le contrat d'objectifs signé entre la Ville et sa régie limite l'évolution annuelle du prix de l'eau à moins de 2 % et encadre la progression des charges du service qui doit rester inférieure à 1 % par an.

Dans le cas des délégations de service public (au Sedif comme au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers), des baisses de prix significatives ont été observées aux échéances des contrats.

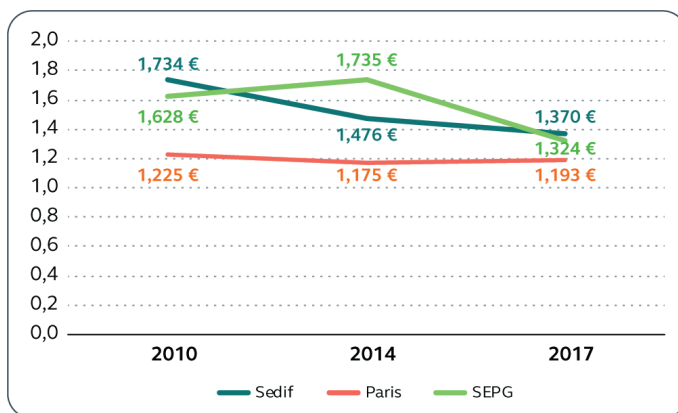
Depuis 2010, la régie Eau de Paris a baissé le tarif de l'eau de 7 %, le Sedif de 18 % lors de la négociation de son nouveau contrat en 2011, et le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers de 24 % depuis le 1^{er} juillet 2015, date d'entrée en vigueur de la dernière convention conclue avec Eau et Force (groupe Suez).

L'évolution du prix de l'eau tout au long des contrats de délégation est encadrée par l'application de formules d'indexation. Celles-ci devraient permettre un plafonnement de l'évolution du prix pour l'utilisateur, mais, dans les faits, elles conduisent au fil du temps à des tarifs déconnectés du coût réel d'exploitation des services.

Pour limiter ce dysfonctionnement, le Sedif a mis en place deux dispositifs. D'une part, la formule d'actualisation du prix de l'eau prend en compte une part des gains de productivité réalisés par le délégataire afin de modérer l'augmentation trimestrielle. D'autre part, une clause prévoit une renégociation contractuelle à fréquence triennale permettant de tenir compte des changements dans les conditions de fonctionnement du service. Cette clause, activée à la fin de l'année 2016, a permis une baisse supplémentaire de 10 centimes soit 7 % du prix ramené à 1,37 € par m³. Ainsi le délégataire a restitué aux usagers environ 4 M€ par an.

En 2017, si l'eau à Paris reste la moins chère, à 1,19 €, les écarts de prix se sont resserrés. Ils ont été ramenés en sept ans de 33 % à 12 % avec le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers et de 41 % à 15 % avec le Sedif.

Graphique n° 1 : évolutions comparées des prix du m³ d'eau potable entre 2010 et 2017 (pour une consommation standard de 120 m³)



Source : CRC Île de France à partir des RPQS des organismes et des tarifs 2017

Même si les écarts s'amenuisent, des raisons précises expliquent leur persistance.

Certains coûts du service sont directement liés au choix du mode de gestion retenu. Par exemple, au contraire d'une gestion en régie, la gestion déléguée du service de l'eau supporte une fiscalité supplémentaire, tant locale, avec la contribution économique territoriale, que nationale, avec l'impôt sur les sociétés. Ces charges pèsent sur le prix de l'eau à l'utilisateur. L'exonération de la régie Eau de Paris allège ses coûts de près de 0,10 € par m³ par rapport aux deux syndicats.

Par ailleurs, deux autres contraintes majeures expliquent les écarts observés : la maintenance de l'outil productif, d'une part, et la qualité de l'eau captée car elle conditionne les coûts de traitement pour la rendre potable, d'autre part.

B - Des investissements à réaliser

L'analyse comparée des coûts des trois services a révélé que les dépenses qui présentent l'écart le plus significatif sont celles liées aux investissements.

Produire et distribuer de l'eau potable relève avant tout d'une industrie de gestion d'infrastructures. Si les recettes de ce service sont assises pour une large part sur une base variable, à savoir la consommation d'eau, ses coûts sont à 80 % des coûts fixes, comme c'est le cas pour la grande majorité des services de réseau.

Réduire le montant des investissements peut permettre d'afficher temporairement un prix du mètre cube d'eau attractif, mais une telle stratégie laisse à la charge des usagers des décennies suivantes la remise à niveau des installations, qu'il s'agisse des usines ou des réseaux. En sens contraire, lorsque la gestion du patrimoine ne le justifie pas, tout investissement excessif entraîne un surcoût injustifié pour l'utilisateur.

Les autorités organisatrices ont donc la responsabilité d'évaluer le besoin au plus juste, pour construire une stratégie de renouvellement des équipements dans la durée.

De 2011 à 2014, le Sedif a consacré 0,51 € par mètre cube d'eau facturé aux investissements pour renouveler, entretenir et moderniser son patrimoine industriel, soit un niveau supérieur de 42 % à ce qui est observé à Paris (0,36 €) et près de deux fois supérieur aux investissements du syndicat des eaux de la Presqu'île de Gennevilliers³⁰⁶ (0,26 €). Ceci est lié notamment à l'intensité capitalistique constatée au Sedif ainsi qu'à sa politique volontariste en matière d'investissement.

Tableau n° 2 : montant des investissements, rapporté aux ventes d'eau en mètre cube entre 2011 et 2014

	Sedif	Paris	SEPG
<i>Montant des travaux par m³</i>	0,51 €	0,36 €	0,26 €
<i>Part de l'investissement dans le prix du m³</i>	34,50 %	30,50 %	15,10 %

Source : CRC à partir des comptes administratifs et des comptes annuels de résultat d'exploitation

³⁰⁶ La période de 2011 à 2014 correspond aux dernières années du contrat de délégation pour le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, ce qui est de nature à sous-estimer pour ce syndicat, le montant des investissements sur la période examinée. 0,26 € par m³ correspond à la fois aux dépenses réelles de la période 2011-2014 et aux dépenses moyennes prévisionnelles sur le contrat 2015-2022 qui s'accompagne d'une baisse du prix de l'eau. Par ailleurs, une partie des investissements de production est transférée au producteur d'eau à travers le contrat de vente d'eau en gros.

Si l'eau à Paris est moins chère qu'au Sedif, c'est en partie parce que la régie investit moins. Mais face à la contraction des recettes liée à la baisse des consommations d'eau et à l'augmentation des charges de fonctionnement, un juste équilibre devra être trouvé à l'avenir entre une augmentation du prix de l'eau et un recours maîtrisé à l'emprunt, pour financer les investissements nécessaires.

1 - La priorité donnée à la maintenance des réseaux

Rapporté au m³ d'eau facturé, le premier poste de charge pour le service d'eau potable au Sedif comme à Paris, est la distribution. La charge d'investissements est importante pour renouveler des kilomètres de canalisations.

Cet entretien du réseau de distribution permet à la fois de garantir la qualité de l'eau, la continuité du service et de diminuer les pertes en eau liées aux fuites. Les trois organismes ont des taux de rendement élevés : 89,9 % en 2015 pour Paris et le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers et 87,5 % pour le Sedif, soit 10 points au-dessus de la valeur moyenne nationale et un point en-dessous de la valeur maximale relevée par l'observatoire des services publics de l'eau et d'assainissement.

Les coûts de distribution au Sedif sont supérieurs à ceux observés à Paris en raison de l'étendue de son réseau et du rythme choisi pour son renouvellement.

Grâce au caractère visitable de son réseau, Paris peut privilégier la rénovation et l'entretien réguliers au renouvellement des conduites. Le remplacement des canalisations est inévitablement plus systématique pour les réseaux enterrés. C'est pourquoi les taux de renouvellement sont plus élevés en moyenne sur les réseaux du Sedif et du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers.

Tableau n° 3 : comparaison des renouvellements des réseaux entre 2011 et 2015

<i>En €</i>	Sedif	Paris	SEPG
<i>Taux moyen de renouvellement des réseaux sur cinq ans (P107.2 de 2015)</i>	0,70 %	0,50 %	0,76 %
<i>Linéaire de canalisations renouvelé par an</i>	59 km	10 km	7,5 km
<i>Canalisations renouvelées par Mm³ par an</i>	245 m	57 m	220 m

Source : CRC à partir des RPQS des organismes

Ainsi, entre 2011 et 2015, les recettes d'un million de m³ d'eau facturés devaient permettre le renouvellement de 245 mètres de canalisations au Sedif, de 220 mètres au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers et de 57 mètres à Paris.

La distribution est donc moins coûteuse à Paris qu'au Sedif. Pourtant, le coût de renouvellement des réseaux est renchéri à Paris car le diamètre moyen des canalisations est plus important et on relève une pollution à l'amiante dans certaines galeries, la maintenance active mise en place étant également onéreuse.

Pour la période 2015-2020, le Sedif a le projet de renouveler 1,3 % du réseau par an, contre 0,70 % au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers. Paris, enfin, a pour objectif d'augmenter progressivement le rythme des renouvellements de 0,5 à 0,8 %.

2 - Une surcapacité des installations de production

Pour assurer la sécurité de l'approvisionnement, les usines doivent avoir un certain niveau de surcapacité de production. Elles peuvent ainsi faire face aux mises à l'arrêt, même partielles, des unités de production mais aussi couvrir les consommations de pointe évaluées à 150 % de la consommation moyenne.

Toutefois, depuis le début des années 90, les distributeurs d'eau sont confrontés à une baisse sensible et durable des consommations. Cette tendance accroît leurs difficultés à financer leurs coûts fixes.

En 25 ans, la consommation d'eau potable de l'agglomération parisienne a diminué d'un quart, en raison principalement de la désindustrialisation et de la tertiarisation des activités dans les grandes villes si bien qu'aujourd'hui l'ensemble des usines des trois acteurs concernés disposent d'une capacité nominale de production collective deux fois supérieure au volume moyen cumulé produit.

Les surcoûts liés à l'entretien de ces usines aux capacités trop importantes interrogent d'autant plus que l'un des trois organismes achète de l'eau potable en gros auprès d'un opérateur privé.

En effet, comme l'unique usine du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers ne produit pas la totalité de l'eau nécessaire pour alimenter ses abonnés, celui-ci doit acheter de l'eau potable en complément en sus de la garantie de fourniture d'eau destinée à pallier les conséquences

d'un arrêt de son usine qu'il a souscrite et dont l'immobilisation du capital investi correspondant coûte 6,5 M€ par an à l'usager.

L'achat d'eau en gros est le premier poste de charges pour le service d'eau potable du syndicat. Il explique à lui seul, un écart de 0,29 € par m³ avec le prix pratiqué à Paris.

Par ailleurs, les trois services réalisent également des investissements conséquents en vue de la modernisation des installations et développent des réseaux intelligents à la pointe de l'innovation technique, tout au long des processus de production et de distribution.

Le SmartWater au Sedif

En octobre 2016, le Sedif a inauguré un centre de dernière génération dédié au pilotage intégré de l'ensemble des processus de production et de distribution de l'eau potable. Les équipes peuvent ainsi gérer et contrôler en temps réel l'ensemble des données de fonctionnement des installations de production afin de prévenir les risques et anticiper d'éventuelles crises majeures. Un système d'aide à la maintenance et de diagnostic intelligents interprète les données fournies par les 1 000 capteurs acoustiques placés sur les 500 kilomètres de canalisations sensibles du réseau et les 200 sondes multiparamètres, permettant la détection en temps réel de fuites et la surveillance de la qualité de l'eau.

La totalité de son parc de compteurs a été changé en cinq ans afin de généraliser la télérelève. Celle-ci permet de facturer à l'usager ses consommations réelles et non plus des estimations de consommation mais aussi d'adresser des alertes automatiques par messagerie électronique aux clients en cas de surconsommations injustifiées.

C - L'impact des changements climatiques

1 - Le besoin de traitement des ressources en eau

De la qualité des eaux captées dépend le coût de production de l'eau potable. Ainsi, les coûts de production d'un mètre-cube d'eau potable issu d'un captage en Seine ou en Marne sont pratiquement identiques quels que soient l'opérateur et le mode de gestion retenu. Dans des situations identiques, les coûts des trois opérateurs sont donc homogènes.

Or, la métropole du Grand Paris est alimentée en eau potable à la fois grâce à des captages en fleuve et rivières mais aussi par de l'eau de source.

Les eaux de surface captées en Île de France, de manière générale impropres à la baignade, sont *a fortiori* non potables. Elles doivent subir systématiquement des traitements spécifiques avant leur mise en distribution, qui surenchérisent les coûts de production.

Ces eaux sont également vulnérables aux pollutions accidentelles, assez fréquentes, la Seine et la Marne étant des rivières navigables, et comportant sur leur tracé, de l'amont à l'aval de Paris, de nombreuses industries. Ainsi, en 2016, un événement de pollution aux hydrocarbures a justifié l'arrêt complet de l'usine du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers pendant un peu plus de 24 heures.

L'eau de l'Oise, encore plus polluée, nécessite tout au long de l'année, des traitements plus coûteux. En conséquence, le Sedif a dû mettre en œuvre dans son usine de Méry-sur-Oise, une filière de production innovante plus efficace, qui utilise le procédé de nanofiltration³⁰⁷.

Paris a, elle aussi, des usines de production sur la Marne et la Seine mais elle est également alimentée par de l'eau d'origine souterraine prélevée, dans un rayon de 80 à 150 kilomètres autour de la capitale.

Ces ressources souterraines utilisées par Eau de Paris, moins polluées, sont donc naturellement beaucoup moins coûteuses à rendre potables. Toutefois, depuis plusieurs années, la qualité des eaux de source se dégrade du fait de pollutions diffuses d'origine agricole. Entre 2004 et 2008, Paris a donc dû mettre en place des unités de traitement spécifiques pour les eaux souterraines, afin de continuer à respecter les critères réglementaires de qualité. Par ailleurs, la régie poursuit sa politique préventive de protection de la ressource.

2 - La nécessité de garantir une ressource suffisante

Pour fournir de l'eau potable toute l'année, le débit des rivières en Île-de-France doit être suffisant pour supporter les prélèvements, y compris pendant la saison la plus sèche.

³⁰⁷ La nanofiltration est une technique de séparation des éléments contenus dans un liquide, qui utilise des membranes semi-perméables dont le diamètre des pores varie entre 0,001 et 0,01 micromètre.

Quatre barrages gérés par l'établissement public territorial de bassin Seine Grands Lacs, en amont de Paris, réalisent deux missions primordiales pour la métropole. Leur remplissage contribue fortement à prévenir les inondations en période de crue puis leur vidange estivale assure le soutien d'étiage, en apportant un tiers du débit moyen de la Seine de juillet à octobre, et jusqu'aux deux tiers du débit en période de sécheresse. Le maintien de débits suffisants dans le fleuve et les rivières régulées est ainsi assuré et ces débits permettent la coexistence normale des usages, prélèvements et rejets, et apportent la garantie d'une meilleure qualité des eaux.

À l'horizon 2050, l'aléa sécheresse présente les probabilités d'aggravation les plus établies, du fait de la combinaison des effets du changement climatique et de l'augmentation de la population de la métropole.

Mais les captages sont également sensibles aux inondations. Les travaux de protection des installations contre ce risque, mis en œuvre dans les usines de production du Sedif depuis 2006, permettent de les faire fonctionner sans interruption en cas de crue centennale. De même, le réseau d'alimentation de Paris en eau potable est conçu pour faire face à une crue du niveau de celle de 1910. Jusqu'à ce niveau, le service devrait être assuré, la pression et les débits pouvant être réduits localement. Dans ces conditions de crise, la coordination entre les opérateurs à l'échelle régionale serait indispensable.

3 - L'exigence d'une gestion cohérente du grand cycle de l'eau

La responsabilité du petit cycle de l'eau qui recouvre toutes les activités de services publics d'alimentation en eau potable, d'assainissement des eaux usées et de gestion des eaux pluviales urbaines, a été confiée de longue date aux communes. Au 1^{er} janvier 2016, ces compétences ont été transférées aux métropoles, notamment.

Au contraire et jusqu'à une date récente, le grand cycle de l'eau qui englobe au surplus, en particulier tout ce qui relève de la gestion des milieux aquatiques, de la lutte contre le ruissellement et de la gestion des ressources en eau, n'avait pas de gestionnaire désigné, ce qui rendait difficile l'émergence de synergies entre une multiplicité d'acteurs.

La loi du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriales et à l'affirmation des métropoles a défini la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention

des inondations (dite « Gemapi »). Elle l'a confiée de façon exclusive et obligatoire aux métropoles et autres intercommunalités à fiscalité propre à compter du 1^{er} janvier 2018. L'entretien des cours d'eau est nécessaire pour l'atteinte du bon état des eaux et la restauration comme l'entretien de milieux humides sont essentiels pour maintenir des zones d'expansion des crues.

Ces nouvelles dispositions tendent donc à mettre fin à un régime d'intervention facultative en désignant un responsable unique, en charge de la cohérence de la gestion à la fois du grand cycle comme du petit cycle de l'eau.

III - Le Grand Paris, une opportunité pour redéfinir la gouvernance

A - Une organisation plus cohérente

Alors que la règle générale donne les compétences « eau potable et assainissement » aux métropoles, sur le périmètre de la métropole du Grand Paris, ce sont les 12 établissements publics territoriaux qui la composent qui exercent ces compétences de plein droit. La métropole reste, elle, compétente pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. La cohérence du regroupement des compétences en matière de gestion des cycles de l'eau, dans toutes leurs dimensions, est donc rompue pour le Grand Paris.

Les établissements publics territoriaux

Subdivisions propres à la métropole du Grand Paris, ce sont des ensembles urbains d'au moins 300 000 habitants. Il s'agit d'un échelon territorial sui generis qui s'ajoute aux communes, départements, métropole et région dont les ressources propres constituées par la cotisation foncière des entreprises ne sont garanties que jusqu'en 2020. Ils sont au nombre de douze, la Ville de Paris et 11 autres établissements, et ont été créés par décret au 1^{er} janvier 2016.

Conséquence de cette réforme, tous les établissements publics territoriaux, sauf Paris, sont adhérents du Sedif pour une part seulement ou pour la totalité de leur territoire. De son côté, le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers couvre partiellement le territoire de deux établissements publics territoriaux.

Ce cadre légal permet de maintenir sur chaque territoire autant de politiques de l'eau qu'il existait de choix communaux différents antérieurement à leur création. Les établissements publics territoriaux peuvent devenir membres de plusieurs syndicats des eaux. Ils peuvent donc faire le choix de reconduire les décisions antérieures de leurs communes membres, le cas échéant sans harmonisation de la tarification.

Par ailleurs, comme la loi dispose également qu'ils peuvent se retirer de plein droit des syndicats des eaux au 31 décembre 2017, la réorganisation territoriale offre l'occasion à chaque territoire de s'interroger sur la pertinence des choix historiques et sur la façon dont il souhaite aujourd'hui organiser la compétence « eau ». Ainsi, cette réorganisation territoriale favorise, dans un premier temps, des velléités de séparation à l'intérieur des grands ensembles existants.

Sur 12 établissements publics territoriaux, seule la Ville de Paris, dispose aujourd'hui d'un appareil de production et de distribution conçu pour couvrir tous ses besoins dans des conditions de sécurité d'approvisionnement satisfaisantes ainsi qu'avec les moyens de définir et de mettre en œuvre une politique de protection de la ressource.

La capacité des 11 autres établissements publics territoriaux à gérer de façon autonome le service de l'eau reste limitée. Ils ne disposent pas d'outil de production propre ou d'accès à la ressource, et le réseau commun pour tout le périmètre du Sedif rend difficile et coûteuse toute séparation. Le prix de l'eau ne pourrait alors qu'augmenter, non seulement pour ces collectivités, mais aussi pour celles qui resteraient membres du Sedif.

Ce schéma de séparation des compétences nuit à la cohérence des décisions publiques. Ainsi, le risque d'inondations majeures impose de mieux coordonner les stratégies de prévention des inondations, qui relèvent de la métropole, et celles de protection des installations, qui incombent à des autorités organisatrices fonctionnant de manière cloisonnée. Les établissements publics territoriaux ne gèrent aucun de ces équipements et ne sont donc pas un échelon pertinent pour la prise en compte de ces enjeux.

De surcroît, la sécurisation de l'alimentation en eau potable d'un territoire aussi densément peuplé que la métropole du Grand Paris et la recherche du meilleur équilibre possible entre les différentes ressources en eau, dans un contexte de changement climatique et de développement de l'urbanisation, relèvent, à l'évidence, de l'échelle métropolitaine.

Ailleurs dans le monde, les grandes métropoles ont réussi à organiser leurs services d'eau et d'assainissement à une large échelle leur permettant de prendre en compte de façon coordonnée les conséquences de ces transformations sur la gestion des ressources en eau. Ainsi, Tokyo a

procédé à la « métropolisation » du service de l'eau et mis en place une gestion intégrée des installations afin d'en rationaliser l'exploitation et fournir aux 13 millions d'utilisateurs un service de qualité égale. À New York comme à Londres, une seule entité coordonne la gestion des infrastructures et la préservation de la ressource pour répondre aux besoins de 8 et 15 millions d'habitants, dans un contexte d'augmentation attendue de leur population.

B - La perspective d'une diminution du prix de l'eau

1 - L'intérêt d'une généralisation des bonnes pratiques de gestion

Pour que l'utilisateur métropolitain bénéficie d'une eau de qualité au meilleur prix, chaque autorité organisatrice dispose déjà de marges de manœuvre propres afin d'abaisser les coûts de gestion.

a) L'amélioration du contrôle des frais de siège et des rémunérations pour les délégués

En théorie, bien que les délégués reçoivent une rémunération, la gestion par délégation est censée assurer de meilleures performances économiques par une réduction des coûts d'exploitation liée notamment à une mutualisation de certaines dépenses de structure et à l'effet d'expérience.

Hors les exigences concernant la définition de la qualité attendue du service, les négociations contractuelles portent sur le nécessaire équilibre à trouver entre le meilleur prix pour l'utilisateur et la « juste » rémunération du délégué.

De l'analyse réalisée sur les différents opérateurs, il apparaît que la rémunération finale du délégué est composite. Elle est constituée d'une rémunération dont le mode de calcul est défini dans le contrat mais qui a tendance à s'éloigner progressivement des estimations ayant servi de base aux négociations. À cette rémunération contractuelle s'ajoutent aussi des marges réalisées sur les différentes prestations ou travaux confiés à des filiales du délégué et des frais de siège.

Il est difficile de définir ce que ces frais de siège recouvrent précisément. Pour une part, il s'agit de missions gérées de façon centralisée

par les groupes des sociétés délégataires et d'autre part de frais de structure desdits groupes. Ils sont en général affectés au service de l'eau sans justification et ne correspondent à aucune prestation rendue identifiée. À ce titre, ils ne peuvent constituer une charge portée en tant que telle par le service de l'eau. En conséquence, le montant des frais de siège ne devrait correspondre qu'à des prestations réellement fournies et facturables après accord du délégant.

Les charges propres à la gestion déléguée, constituées de la rémunération du délégataire et des frais de siège non justifiés ont été évaluées en 2014 à 0,10 € par m³ au Sedif et à 0,21 € au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers. Par définition, de telles charges n'existent pas lorsque le service est géré en régie. Dans le cadre de l'avenant signé en décembre 2016, le Sedif a imposé au délégataire, à compter de 2017, de produire chaque année un dossier justificatif des frais de siège, détaillant les prestations fournies par le groupe ainsi que leur valorisation. De son côté, le SEPG a passé un nouveau contrat de délégation de service qui a permis de réduire les frais de siège à 0,06 €/m³.

*b) La nécessité de mieux asseoir les charges supportées
par la régie Eau de Paris pour la Ville de Paris*

Si la rémunération du délégataire est l'apanage des délégations de service public, la facturation de certaines charges sur le service de l'eau par la Ville est une caractéristique de la gestion en régie à Paris. Ainsi, sur le montant total des charges du service, une part revient au budget général de la Ville. En effet, la régie Eau de Paris est redevable à la Ville de Paris de deux types différents de redevances pour occupation du domaine public dont le montant est discutable :

- une redevance s'appliquant au réseau de canalisations, d'une part, dont le tarif, fixé par la Ville la veille d'un changement des limites imposées par la réglementation, est resté pendant cinq ans (moins un jour), entre 2010 et 2014, 80 fois supérieur aux nouvelles dispositions ;
- et une redevance pour les biens et terrains en jouissance à titre onéreux, d'autre part, instituée forfaitairement, sans assiette ni taux, s'élevant à plus de 5 M€, et qui persiste à partir de 2016 sur des biens mis à disposition de la régie alors qu'ils ne participent plus au service public de l'eau.

La régie paie également plus de 3 M€ de redevances forfaitaires annuelles pour prélever de l'eau dans le canal de l'Ourcq et ces redevances sont facturées même en l'absence de prélèvement.

Au total, ces seules redevances représentaient plus de 13 M€ par an au profit du budget général de la Ville, soit 0,075 € par m³ d'eau.

2 - Les bénéfices d'une mutualisation des risques

L'absence de coordination entre les principaux acteurs de l'eau potable est pénalisante de diverses façons. En 2014, les trois organismes ont facturé 445 millions de m³ d'eau pour un chiffre d'affaires de 588 M€, soit un prix moyen du mètre cube sur le territoire de 1,32 € HT.

Depuis cette date, le prix du m³ ayant baissé tant au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers qu'au Sedif, pour le même volume, le chiffre d'affaires actualisé en 2017 s'élèverait donc à 551 M€, pour un prix moyen du m³ de l'ordre de 1,24 €.

Sur le territoire de la métropole du Grand Paris, les usines publiques³⁰⁸ produisent en moyenne 1,2 millions de m³ par jour. Cette production permettrait de couvrir les besoins moyens de toute la population de la métropole, y compris celle aujourd'hui desservie par d'autres usines.

Les conditions de sécurité de l'approvisionnement apparaissent satisfaisantes. Les ressources en eau sont diversifiées : Seine, Marne, Oise et eaux souterraines. La capacité nominale cumulée de production est de 2,3 millions de m³ par jour soit un coefficient de pointe de 1,9 alors que l'agence de l'eau Seine Normandie considère 1,7 comme un coefficient de pointe exceptionnelle. Pour 90 % de la population de la métropole, une nouvelle organisation mutualisée ne changerait rien. Les habitants resteraient approvisionnés par la même usine, les mêmes réservoirs, canalisations et branchements. Les investissements pour mettre en œuvre une telle organisation seraient donc limités.

Un transfert de l'ensemble de la compétence « eau » à la métropole du Grand Paris permettrait également de s'affranchir des achats d'eau du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers et d'économiser ainsi 17 M€ par an. Par ailleurs, en mettant fin aux 13 M€ de redevances³⁰⁹

³⁰⁸ Sont concernées, l'ensemble des usines de la régie Eau de Paris, traitant les eaux souterraines comme de surface, celles du Sedif à Neuilly-sur-Marne et à Choisy-le-Roi et celle du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers au Mont-Valérien.

³⁰⁹ Par rapport à la situation de 2014.

contestables versées au budget général de la Ville de Paris, le service métropolitain de l'eau pourrait couvrir ses charges avec un prix moyen du m³ de 1,17 €, toutes choses étant égales par ailleurs.

Enfin, afin d'assurer la sécurisation de l'approvisionnement en eau de l'ensemble de l'agglomération parisienne, des interconnexions des réseaux existent déjà à l'échelle de la métropole entre la régie Eau de Paris, le Sedif et le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers. Ces interconnexions, une fois renforcées, permettraient d'organiser une mutualisation des secours, alors qu'aujourd'hui, chaque acteur se constitue ses propres marges de sécurité avec des capacités de production excédentaires.

Les coûts liés à la surcapacité structurelle et au renforcement prévisible des normes de qualité, qui pourraient notamment concerner la présence de perturbateurs endocriniens et autres micropolluants, imposent une rationalisation des investissements des outils de production.

3 - Les avantages d'une meilleure utilisation des capacités de production

Les trois principaux acteurs ne partagent pas de vision commune de l'organisation du service de l'eau à l'échelle de la métropole. Ils développent même des stratégies de concurrence entre eux.

En 2013, un comité de pilotage élargi avait été créé entre Paris et les syndicats des eaux de la région, préfigurant la création d'un syndicat mixte d'études, en vue de partager les connaissances sur la ressource en eau pour améliorer la gestion de crise. Mais aucune suite n'a été donnée à cette démarche. En octobre 2016, une nouvelle initiative a été lancée sous la forme d'un simple groupement de commande, pour engager une étude sur l'état de la ressource.

Il semble donc difficile de faire le pari d'une coordination volontaire entre les acteurs.

Par le transfert de la compétence « eau » à la métropole, l'intérêt de tous les usagers serait pris en compte. Les opérateurs actuels, publics et privés, gestionnaires du service resteraient en place jusqu'à échéance des contrats en cours. À terme, à l'instar des pratiques en vigueur dans d'autres métropoles, la gestion du service pourrait être réalisée en régie, en délégation de service public ou par marchés publics de prestations, sur tout ou partie du territoire, plusieurs modes de gestion pouvant continuer à coexister.

En cohérence avec la coordination des investissements, des objectifs de performances en termes de qualité de service, ou d'efficacité pourraient être définis pour l'ensemble du territoire, la généralisation des meilleures pratiques de gestion déjà mises en place par certains acteurs engagée et l'émulation entre les différents modes de gestion publics et privés encouragée.

De surcroît, la taille de la métropole lui permettrait de mieux négocier avec les sociétés multinationales de l'eau et de chercher de façon continue des gains d'efficacité en gestion publique comme auprès des acteurs privés au profit des usagers.

Les installations publiques sur le territoire de la métropole pourraient aussi approvisionner les communes qui ne sont pas alimentées par l'un des trois principaux acteurs car elles sont contraintes aujourd'hui d'acheter de l'eau potable en gros. Après des travaux de raccordements, les performances économiques du service métropolitain seraient encore améliorées, les capacités de production publiques étant alors mieux utilisées.

Il appartiendrait alors à la nouvelle autorité organisatrice de définir les modes de gestion les mieux appropriés pour que soit établi un prix unique pour tous les usagers métropolitains, très proche de l'actuel prix parisien de l'eau.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Transférer la compétence « eau » à la métropole du Grand Paris lui permettrait d'assurer une gestion cohérente de la protection, de la production et de la distribution de l'eau potable, de mutualiser les risques sur l'approvisionnement de sept millions d'habitants et de rationaliser les investissements à une échelle adaptée aux enjeux, comme c'est le cas pour les grandes villes à l'étranger et les autres métropoles du territoire national.

Ce transfert de compétence ne ferait pas obstacle au maintien de différents modes de gestion du service public (régie, délégation de service public).

La métropole ne pouvant exercer que des compétences qui lui ont été transférées par la loi, un changement d'organisation, confiant la compétence « eau » à l'échelon métropolitain, nécessiterait une adaptation législative.

La Cour formule donc la recommandation suivante à l'État :

- 1. confier à la métropole du Grand Paris la compétence complète en matière d'eau conformément à la règle nationale commune.*
-

Réponses

Réponses du ministre d'État, ministre de l'intérieur et du ministre de la cohésion des territoires	464
Réponse du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire	466
Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....	467
Réponse commune du directeur général de la Régie des eaux de Paris et de la secrétaire générale de la Ville de Paris	468
Réponse du président du Syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF)...	476
Réponse du président du Syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers (SEPG)	481
Réponse du directeur général de Suez Eau France	485
Réponse du président-directeur-général de Véolia	492

Destinataire n'ayant pas d'observations

Ministre de l'action et des comptes publics

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de la métropole du Grand Paris
--

Madame la maire de Paris

RÉPONSES DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DU MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Vous recommandez que l'exercice de la compétence « eau », actuellement dévolu aux établissements publics territoriaux (EPT), soit transféré à la métropole du Grand Paris (MGP), afin d'assurer une gestion cohérente de la protection, de la production et de la distribution de l'eau potable, de mutualiser les risques liés à l'approvisionnement et de mieux rationaliser les investissements.

Ce document appelle de ma part les observations suivantes.

Conformément aux dispositions des Ides articles L. 3641-1 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, issues de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM), les compétences « eau et assainissement » sont des compétences obligatoires des métropoles de droit commun et de la métropole de Lyon, qui les exercent en lieu et place de leurs communes membres.

Toutefois, sur le périmètre de la MGP, l'article L. 5219-5 du même code confie cette compétence aux EPT, définis comme des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sans fiscalité propre et soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2016, date de création de la MGP, les compétences « eau et assainissement » sont exercées par les onze EPT créés par les décrets n° 2015-1655 à 2015-1665 du 11 décembre 2015, ainsi que par la ville de Paris.

Si le transfert de l'exercice de la compétence « eau » à la MGP, aux côtés de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations, permettrait effectivement de garantir une meilleure cohérence dans la gestion des cycles de l'eau, l'opportunité d'une telle modification nécessite une réflexion approfondie, au regard de l'échelle la plus pertinente à retenir.

L'échelle des EPT correspond à un ensemble d'un seul tenant et sans enclave, comportant au moins 300 000 habitants, soit un ordre de grandeur équivalent, approximativement, à celui de la plupart des métropoles de droit commun. Un transfert de la compétence « eau » à l'échelle de la MGP reviendrait à en assurer l'exercice sur un périmètre regroupant plus de 7 millions d'habitants, ce qui, au-delà d'une plus grande cohérence et des gains d'efficacité attendus, ne permettrait pas avec certitude d'écartier le risque d'une complexification de la gestion de cette compétence.

Certes, ce transfert ne remettrait pas en cause les dispositions de l'article L.5211-61 du code général des collectivités territoriales, applicables aux EPT, qui permettent aux EPCI à fiscalité propre de transférer une même compétence à plusieurs syndicats sur des parties distinctes de leur territoire.

De même, comme évoqué dans l'insertion, il ne remettrait pas non plus en question la possibilité de faire coexister, au sein du périmètre métropolitain, plusieurs modes de gestion distincts, à savoir une gestion déléguée sur les périmètres du syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF) et du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, et une gestion directe sur le périmètre de la Ville de Paris.

Enfin, ce transfert n'impliquerait pas non plus l'instauration d'un prix unique de l'eau pour l'ensemble des usagers métropolitains. En effet, d'une part, jusqu'à échéance des contrats de délégation de service public, respectivement renouvelés en 2011, par le SEDIF et en 2015 par le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, la MGP se trouve liée par la tarification fixée par les contrats souscrits. D'autre part, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 26 juillet 1996, Association Narbonne Libertés 89, n° 30363), une différenciation tarifaire peut être admise de manière pérenne s'il existe entre les usagers « des différences de situation appréciables », c'est-à-dire lorsqu'il est possible de distinguer des catégories d'usagers se trouvant dans des situations objectivement différentes au regard du service lui-même ou, s'il existe une « nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ».

Cependant, comme le souligne l'insertion, trois acteurs sont en charge à ce jour de la distribution de l'eau potable sur le périmètre de la MGP ; ils supportent des contraintes bien différentes, au regard des caractéristiques des habitations desservies. Ainsi, le SEDIF se caractérise par une étendue de son réseau supérieure à celle de la régie « Eau de Paris », du fait de la desserte d'une majorité d'abonnés individuels, plutôt que d'habitats collectifs. Cette circonstance devra être prise en compte dans le cadre d'un transfert éventuel de la compétence « eau » à la MGP.

De plus, si une telle évolution devait être proposée au Parlement, il conviendrait d'ajouter à la réflexion le devenir de la compétence « assainissement ».

Le Gouvernement a pris toute la mesure des enjeux mis en évidence par la Cour dans ce domaine, la gestion de la compétence « eau » faisant partie intégrante des réflexions en cours visant à une organisation optimisée des compétences au sein de l'agglomération francilienne.

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

J'ai pris connaissance avec grand intérêt des observations de la Cour des comptes quant à l'organisation du service public de l'eau en Île-de-France et de sa recommandation visant à confier à la métropole du Grand Paris (MGP) la compétence complète en matière d'eau,

Tout d'abord, le diagnostic de la Cour illustre parfaitement les enjeux portés par mon ministère en matière d'impact des changements climatiques, s'agissant notamment du traitement des ressources en eau, de garantie de ressource suffisante et de gestion cohérente du grand cycle de l'eau. Le Gouvernement publiera avant la fin de l'année – après une période de consultation – un nouveau plan national d'adaptation au changement climatique qui sera mis en œuvre pendant le quinquennat. Son objectif sera de mieux protéger les Français face aux événements climatiques extrêmes, mais aussi de construire la résilience des principaux secteurs de l'économie face aux changements climatiques. Celui de l'alimentation en eau potable est à l'évidence un de ces secteurs essentiels.

La question de l'organisation des compétences relatives à la gestion des cycles de l'eau s'inscrit dans le cadre, plus large, des discussions en cours sur la mise en œuvre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Sur un plan technique, on peut relever que les entités gestionnaires de l'eau sur ce territoire ont déjà une taille critique compatible avec l'optimisation financière de la gestion de l'eau. Si l'autorité organisatrice de l'eau prenait, suivant la proposition de la Cour, une plus grande ampleur, la pluralité de gestionnaires à une échelle aussi grande (7 millions d'habitants) me paraît garantir une pression de type comparative et donc concurrentielle essentielle afin de garantir aux citoyens et usagers un service de qualité au meilleur prix. Par ailleurs, la métropole est une entité administrative dont le périmètre ne correspond de toutes façons pas au périmètre du bassin versant qui alimente sa population, la gestion de la ressource ne serait donc pas spécialement impactée par ce changement.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

En effet, par exception à la règle générale confiant aux métropoles la gestion des services d'intérêt collectif, en particulier l'eau potable et l'assainissement, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), a prévu le transfert des compétences « eau potable » et « assainissement » à chacun des douze établissements publics territoriaux composant cette métropole.

Ce contexte, singulier en termes d'organisation territoriale, a conduit votre cour à analyser cette organisation du service public pour l'usager de la métropole du Grand Paris.

Cet examen vous conduit à recommander à l'État de confier à la métropole du Grand Paris la compétence complète en matière d'eau conformément à la règle nationale commune. Cette recommandation se justifie, selon le rapport, par l'obtention d'une gestion cohérente de la ressource en eau et des milieux aquatiques ainsi que de la production et de la distribution de l'eau potable. Ce transfert de compétence aurait également pour avantage de mutualiser les risques relatifs à l'approvisionnement en eau de la population (sept millions d'habitants) et de rationaliser les investissements à une échelle adaptée aux enjeux.

Mon ministère conduit la politique de prévention des risques sanitaires liés à l'eau (eau du robinet, eau conditionnée, eau thermale, eau de baignade, eau de piscine, eau usée) et contribue à la gestion de ces risques. Au regard de ses compétences, mon ministère n'est donc pas directement concerné par le rapport de la Cour des comptes qui porte sur l'attribution de la compétence « eau » entre les différentes entités territoriales de la métropole du Grand Paris.

Néanmoins, au regard de votre recommandation, je souhaite appeler votre attention sur deux points de vigilance.

- *un éventuel transfert de la compétence « eau potable » à la métropole du Grand Paris ne doit pas conduire à diminuer le niveau de sécurité sanitaire et de conformité des eaux délivrées à la population métropolitaine ;*
 - *les capacités d'intervention en cas de crise liée à des événements tels qu'une pollution importante d'un ou des cours d'eau servant à la production d'eau potable (par exemple, la Seine ou la Marne) ou une inondation majeure doivent s'en trouver maintenues ou renforcées en cas de transfert de la compétence « eau potable » vers un acteur territorial unique.*
-

**RÉPONSE COMMUNE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA RÉGIE
DES EAUX DE PARIS ET DE LA SECRÉTAIRE GÉNÉRALE
DE LA VILLE DE PARIS**

Nous vous remercions de nous avoir transmis, par courriers cités en référence, l'insertion dans le rapport public annuel 2018 concernant l'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris. La Ville de Paris, autorité organisatrice, et Eau de Paris, son opérateur du service public d'eau potable, ayant été faits tous deux destinataires de l'insertion, nous y apportons par la présente une réponse commune.

Celle-ci s'inscrit dans le droit fil des réponses que la Ville de Paris et Eau de Paris ont apportées aux écrits que la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France (CRC) a produits cette année sur la gestion du budget annexe de l'eau de la Ville et de la régie Eau de Paris. Nous constatons que l'insertion reprend des réflexions initiales de la CRC qui avaient été corrigées ou nuancées après les échanges contradictoires. Je citerai l'exemple de l'appréciation portée sur les installations de production d'Eau de Paris, qualifiées de « surcapacitaires » dans le rapport provisoire et corrigées en « nécessairement surcapacitaires » dans le texte définitif, pour tenir compte des remarques faites sur l'impératif de conserver une marge de production pour garantir la sécurité de l'approvisionnement. La Cour, dans son document, parle désormais de « surcapacité majeure des installations de production ».

Nous souhaitons donc que certaines précisions soient apportées dans les comparaisons faites entre opérateurs (1). Nous reviendrons sur le raisonnement qui amène la Cour à proposer des changements majeurs à l'organisation actuelle des services publics d'eau sur le territoire de la Métropole du Grand Paris puis présenterons des propositions pour renforcer l'efficacité et la sécurité de l'approvisionnement en eau de la métropole en respectant les choix d'organisation faits par les collectivités et en préservant le modèle de gestion publique intégrée aujourd'hui incarné par Eau de Paris (2).

I. Une analyse comparative qui minimise les performances du modèle de gestion publique intégré incarné par Eau de Paris

La Cour reprend les développements de la CRC s'efforçant de mesurer la performance relative d'Eau de Paris, du Syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF) et du Syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers (SEPG). Elle ne reprend pas l'ensemble des remarques produites par la Ville et sa régie et prises en compte par la CRC sur les points suivants : l'appréciation des contraintes et atouts relatifs du réseau de Paris et des autres opérateurs ; la pertinence des investissements au-

delà d'une approche quantitative ; l'intelligibilité et la formation du prix de l'eau.

Une comparaison des avantages et contraintes des opérateurs qui doit être nuancée

Dans sa présentation, la Cour oppose ostensiblement « les atouts du réseau de Paris » aux « contraintes propres aux acteurs de la petite couronne ». Selon elle, les caractéristiques du réseau parisien – ancienneté, densité et caractère visitable – permettent à la régie de « produire et distribuer de l'eau potable dans des conditions économiques optimisées ». Inversement, ne sont retenues que les contraintes de gestion du réseau du SEDIF, qui « doit couvrir des dépenses plus élevées qu'à Paris ». Cette présentation néglige des facteurs de coût et de complexité liés à la gestion d'un réseau historique en ville dense : durcissement considérable des conditions d'intervention en milieu confiné et insalubre qui annule l'avantage économique des galeries visitables ; présence d'amiante sur une partie du réseau qui, sans présenter de risque pour l'usager, renchérit les interventions sur les conduites pour garantir une protection maximale de la santé des agents et prestataires intervenant en égouts (surcoûts évalués à 17% en moyenne, jusqu'à 30% sur certaines opérations) ; et densité de l'espace parisien avec une double conséquence sur le coût de gestion du réseau (diamètre moyen des conduites supérieur) et les contraintes, extrêmement fortes, pesant sur les travaux impactant la voirie parisienne. La CRC, dans son rapport final, concluait d'ailleurs que « les coûts de distribution sont du même ordre à Paris et pour le SEDIF ».

La Cour estime que les eaux souterraines « sont naturellement beaucoup moins coûteuses à rendre potables ». L'émergence de pollutions d'origine agricole, comme la Cour le signale elle-même, a rendu nécessaire l'installation de traitements complémentaires. Les filières de traitement sont aujourd'hui très semblables à celles des eaux de surface. La Cour ne mentionne pas les coûts liés à l'entretien du patrimoine nécessaire au transport des eaux souterraines captées jusqu'à 150 km de Paris. La comptabilité analytique d'Eau de Paris fait ainsi apparaître un coût de production légèrement supérieur à celui des eaux de surface. Il faut rappeler que ce coût intègre aussi l'action de long terme de protection de la ressource développée dans les aires d'alimentation de captage, qui contribue à l'amélioration de la qualité des eaux et de l'environnement pour l'ensemble des acteurs du bassin.

A contrario, on pourrait relever que le nombre six fois supérieur d'abonnés pour le SEDIF ne signifie pas que ses coûts de gestion sont six fois plus élevés, les économies d'échelles pouvant être très importantes

dans cette activité. Là aussi, l'avantage supposé conféré à Eau de Paris doit être nuancé.

Une approche uniquement quantitative des stratégies d'investissement

La Cour estime que « si l'eau à Paris est moins chère qu'au SEDIF, c'est en partie parce que la régie investit moins ». Cette affirmation doit être nuancée. La Cour rappelle elle-même la possibilité de renforcer la maintenance du réseau parisien, du fait de son caractère visitable (au prix d'un renchérissement de son exploitation, cf. supra), qui permet de prolonger la durée de vie des équipements. Cela justifie en effet un taux de renouvellement des réseaux différent à Paris. On peut se demander par ailleurs pourquoi la Cour retient dans son comparatif la seule année 2015, alors que le taux de renouvellement, indicateur réglementaire, se mesure sur cinq années glissantes. La CRC avait retenu une comparaison sur les exercices 2011 à 2014, qui rendait mieux compte des trajectoires des trois opérateurs. Le taux de renouvellement d'Eau de Paris pour la période 2012-2016 a atteint 0,59%. Ce chiffre pourrait être retenu dans l'insertion.

Au-delà des aspects quantitatifs, l'analyse de la Cour ne porte pas sur la pertinence des choix d'investissement. Elle reprend les éléments du SEDIF sur la mise en place, à Méry-sur-Oise, « d'une filière de production innovante plus efficace, qui utilise le procédé de nanofiltration » et la justifie par la qualité des eaux. Le choix de la nanofiltration répond autant à des considérations de qualité sanitaire de l'eau qu'à des questions de confort (réduction de la présence de calcaire).

Suivant une logique radicalement différente, en s'appuyant sur son expertise interne et indépendante, notamment celle de son laboratoire, Eau de Paris conduit une stratégie « d'investissement raisonné », encadrée par son contrat d'objectifs à un volume annuel d'environ 75 M€. En lien avec son autorité organisatrice, la régie veille à procéder aux bons arbitrages entre renouvellement et maintenance du patrimoine, en prenant en compte l'intérêt des générations futures. Elle vise également l'équilibre entre, d'un côté, la nécessité de moderniser et d'innover pour garantir une eau de qualité irréprochable et une performance industrielle élevée et, de l'autre côté, la volonté d'optimiser les investissements au moindre coût pour l'usager. La Cour met en avant les dispositifs de « smart water » déployés récemment par le SEDIF. Elle aurait aussi pu prendre en exemple le système de télérelève mis en place à Paris dès le début des années 2000 et dont le renouvellement à partir de l'an prochain permettra d'améliorer durablement la connaissance des consommations, le pilotage du réseau et

les services aux clients avec une technologie à la fois fiable, économe et maîtrisée par l'opérateur public.

Une réflexion sur la complexité et la convergence des prix qui mérite d'être précisée

La Cour fait le constat d'une certaine complexité des tarifs de l'eau pour l'usager final. Il convient de rappeler d'emblée que le caractère complexe de la facture d'eau découle de textes nationaux et ne constitue nullement une particularité francilienne. Eau de Paris fait des efforts de communication importants pour expliquer à ses abonnés ce que recouvre la facture d'eau, efforts qui contribuent à une qualité de service et une transparence récompensées depuis six ans par le prix « Meilleur service clients de l'année » et reconnues en 2017 par un prix des Nations Unies pour les services publics. Dans le contexte légal et réglementaire actuel, la recommandation de la Cour ne semble pas de nature à permettre une amélioration de ce dispositif.

La Cour fait, à la suite de la CRC, le constat d'une tendance au rapprochement entre les tarifs d'eau potable des différents opérateurs. Ceci appelle de notre part plusieurs observations. Tout d'abord, la Cour ne précise pas que ces comparaisons masquent des différences de structure tarifaire. Pour Paris et sa régie, le coût au m³ de la part variable de la facture d'eau potable est unique, quels que soient le consommateur et les volumes consommés. A l'inverse, les tarifs du SEDIF sont multiples, ils varient sensiblement suivant l'abonné (individuel, collectif, grands comptes) et les volumes consommés, ce qui complexifie la lecture et la comparaison du prix de l'eau pour l'usager.

Ensuite, la Cour note à raison que « certains coûts du service sont directement liés au choix du mode de gestion », soulignant les exonérations fiscales dont bénéficie Eau de Paris et l'absence de frais de délégation. Il faut souligner que c'est, du point de vue de l'usager, l'un des avantages inhérents à la régie. Les différences en matière de maîtrise de la formation du prix par l'autorité organisatrice pourraient également mieux apparaître. Il y a une certaine contradiction à reprendre le discours selon lequel, en délégation, « la collectivité exerce un contrôle permanent et étroit sur les charges du régisseur » pour souligner ensuite que « il est difficile de définir ce que ces frais de siège recouvrent précisément » et que « dans les faits, l'application de formules d'indexation conduisent au fil du temps à des tarifs déconnectés du coût réel de l'exploitation des services ».

Enfin, la Cour reprend à son compte le constat de la CRC sur l'importance de l'émulation entre les acteurs dans la trajectoire des tarifs de l'eau au niveau de la métropole. Ce fait doit être mieux souligné. La

baisse du prix de l'eau décidée à Paris après la remunicipalisation a ainsi contribué à inciter les autres acteurs, autorités organisatrices comme opérateurs, à rediscuter des tarifs et formules d'évolution.

II. Une recommandation qui conduirait à perturber un paysage institutionnel qui a fait ses preuves et peut répondre aux défis de demain par des coopérations agiles

Un bilan « coûts-bénéfices » des réformes recommandées très contestable

Le projet d'article commence par souligner que « à l'opposé de la situation des autres régions, caractérisées par l'émission des structures en charge du service public de l'eau potable, l'organisation sur le territoire de la métropole du Grand Paris [...] est dominée par trois acteurs majeurs ». Une réforme de l'organisation au niveau de la métropole ne se justifie donc pas par une rationalisation de la cartographie des acteurs, qui était un des objectifs de la loi NOTRE et est reconnue par la Cour.

La Cour met en avant « une surcapacité des installations de production ». Elle rappelle la baisse tendancielle des consommations mais ne la qualifie pas. La CRC indiquait pourtant que cette baisse était limitée à l'échelle de la métropole voire nulle sur certains territoires avec l'accroissement de la population en petite et grande couronne. Les études diligentées par Eau de Paris montrent qu'à horizon 2050, la consommation devrait se stabiliser à Paris et que la baisse a d'ores et déjà ralenti fortement pour tomber à - 0,9% en moyenne en rythme annuel. Il faut donc tempérer la prise en compte de la baisse des consommations pour évaluer la capacité de production actuelle et future qui doit prioritairement être dimensionnée à l'aune, premièrement, des consommations de pointe et, deuxièmement, d'un critère de sécurisation et de résilience. S'agissant de Paris, la capacité de production d'Eau de Paris s'établit à 1 M de m³/jour, soit moins de 25 % au-dessus de la pointe de consommation lors d'épisodes caniculaires (750 000 voire 800 000 m³/jour). Cette capacité excédentaire n'apparaît donc pas disproportionnée pour faire face aux nécessaires chômages industriels et aux situations de crise. D'autant qu'avec ses cinq vecteurs et ses quatorze interconnexions avec le SEDIF et le SEPG, Eau de Paris a une capacité non négligeable de secours des autres services. L'expérience de la crue de 2016 a montré que le dispositif de production d'Eau de Paris avait les capacités de résilience nécessaires. C'est également le constat fait dans le Plan Régional d'Alimentation en Eau Potable (PRAEP) qui recommande explicitement le maintien des capacités actuelles, en anticipation des perturbations plus fréquentes et plus intenses que le dérèglement climatique devrait entraîner. Il convient donc

d'atténuer l'appréciation de la Cour sur la capacité de production pour reprendre la formulation, plus juste, de la CRC (« Des installations de production nécessairement surcapacitaires »).

La Cour regrette que « aucune organisation générale ne fixe de stratégie pour l'ensemble » et, sans justifier cette assertion, estime « difficile de faire le pari d'une coordination volontaire entre les acteurs ». La première remarque nie le rôle majeur joué par les autorités de l'Etat dans la coordination au niveau des bassins et sous-bassins. Par l'intermédiaire des instances (comités de bassin, commissions locales de l'eau) et documents de planification (PRAEP, SDAGE et SAGE), une coordination réelle est exercée, tantôt contraignante, tantôt fondée sur la communauté d'intérêt des acteurs à une échelle plus large et plus pertinente que le territoire de la MGP. Elle revient également à remettre en question le bon exercice par les collectivités territoriales de leur liberté d'organiser le service public de l'eau selon leur histoire et leurs contraintes propres. Contrairement à ce que sous-entend la Cour, au-delà de divergences de politiques publiques et de modes de gestion, les acteurs de l'eau sur le territoire de la métropole ont montré leur capacité à coopérer sur des sujets d'intérêt commun. La convention de groupement de commande récemment approuvée par les quatre autorités organisatrices de la métropole, qui doit permettre la réalisation d'études notamment sur les conséquences du dérèglement climatique, en est l'exemple.

La Cour fait aussi le constat de compétences dans le domaine de l'eau aujourd'hui éclatées, la loi MAPTAM ayant confié à la métropole la compétence en matière de GEMAPI, laissant l'eau potable et l'assainissement aux EPT et à Paris. Il faut rappeler que, dans les faits, l'ensemble des compétences du cycle de l'eau sont rarement exercées en propre par la même entité. Dans la plupart des cas, ces compétences sont transférées à des structures dépassant les limites administratives, constitués à l'échelle de bassins versants (pour la GEMAPI notamment, les EPTB ou les EPAGE) ou à l'échelle des infrastructures existantes (linéaires de digues, réseaux d'eau et d'assainissement). Ainsi, le transfert de la compétence « eau » potable à la Métropole du Grand Paris (MGP) ne permettrait pas, pour des raisons de périmètre, d'en faire l'unique organisation pour la gestion du cycle de l'eau. On ne voit donc pas dans ces conditions comment ce transfert simplifierait la coordination entre acteurs sur les petit et grand cycles de l'eau.

Enfin, selon la Cour, le transfert de la compétence « eau » à la métropole faciliterait une meilleure utilisation des capacités de production et donc une baisse à terme du prix de l'eau. Dans le même temps, la Cour

souligne à raison que « plusieurs modes de gestion peuvent continuer à coexister » sous l'égide d'une unique autorité organisatrice, avec maintien des différences tarifaires. À un autre endroit, la Cour indique que « pour 90 % de la population de la métropole, une nouvelle organisation mutualisée ne changerait rien ». L'émulation entre les opérateurs et les modes de gestion, comme indiqué plus haut, est l'un des traits de l'organisation existante. Pour conduire à une baisse du prix plus importante, il faudrait donc que la métropole modifie en profondeur la cartographie des opérateurs et celle des installations. La Cour préconise donc en réalité une rationalisation des installations de production qui suppose non seulement des investissements lourds (le SEDIF lui-même parle d'une fourchette de 500 à 700 M€ pour son projet dénommé « ring », sans justifier cette évaluation) mais aussi une transformation longue et coûteuse des acteurs. Compte tenu du bon fonctionnement actuel des services publics de l'eau, ces ressources pourraient être allouées à d'autres évolutions nécessaires autour du cycle de l'eau, comme la transition écologique, la révolution numérique ou l'accès social à l'eau.

Au total, la recommandation de la Cour d'un transfert de compétence à la Métropole du Grand Paris, assorti d'une modification profonde des outils de production et des acteurs (dissolution du SEPG, métropolisation de la régie Eau de Paris, dessaisissement des territoires de la compétence récemment transférée, création d'une compétence ex nihilo à la métropole) ne paraît justifiée ni par le bilan que la Cour tire elle-même de l'organisation actuelle, ni par les gains espérés, qui peuvent être atteints en dynamisant les coopérations entre les acteurs actuels.

Un potentiel immédiat d'optimisation dans le cadre de l'organisation actuelle

La taille et la capacité à faire des acteurs existants sur le territoire de la métropole permettent a contrario d'envisager des progrès rapides, fondés sur des coopérations agiles, dans plusieurs directions.

En matière de performance économique, l'émulation entre les modèles et les opérateurs – qu'ils soient privés ou publics – est le meilleur garant d'un effort continu de maîtrise du prix de l'eau. Comme cela a été illustré pour ce qui concerne l'investissement, chacun peut et doit s'inspirer des meilleures pratiques et adapter ses programmes à ses besoins. La Ville de Paris et Eau de Paris s'apprentent ainsi à formaliser le choix de s'écarter d'une logique de « grands travaux » et d'approche « quantitative », en associant à la réflexion différentes parties prenantes, et notamment les représentants des usagers ainsi que la communauté scientifique. S'agissant des outils de production, les impératifs de sécurisation, exacerbés par les effets du dérèglement climatique, poussent

à une optimisation fondée non sur l'abandon d'installations mais sur un renforcement des capacités de pilotage de la production et de la distribution et sur une plus grande modularité des usines. Ces progrès sont rendus possibles par la maîtrise par Eau de Paris de l'ensemble de sa filière, sur ses différents vecteurs.

En matière de sécurisation et d'adaptation aux conséquences du dérèglement climatique, les principales autorités organisatrices ont déjà lancé une démarche commune de renforcement de la connaissance sur ces enjeux majeurs. Les études qui seront produites permettront de définir un plan d'action partagé, fondé sur une instruction complète des enjeux et des projets. Parallèlement, les coopérations entre opérateurs sur les interconnexions de secours se poursuivent et s'intensifient. Elles sont aujourd'hui et resteront à moyen terme la meilleure réponse à la question de la sécurisation de l'alimentation de la zone interconnectée.

Sur la coordination des acteurs des petit et grand cycles de l'eau, comme énoncé ci-dessus, il est peu probable qu'un transfert de la compétence « eau potable » suffise à unifier ou simplifier drastiquement les responsabilités. Au contraire, une remise en question, directe ou indirecte, du modèle intégré d'Eau de Paris priverait le territoire métropolitain, et pas seulement la Ville de Paris, d'un acteur présent sur une grande partie du bassin hydrographique, au-delà des limites administratives, de la source au consommateur. Eau de Paris a démontré sa capacité à nouer un réseau de partenariats denses et divers, répondant aux enjeux de la gestion durable du cycle de l'eau tout en poursuivant son action au service du territoire parisien, au travers notamment de la gestion du réseau d'eau non potable et de la défense extérieure contre l'incendie.

Enfin, la recommandation de la Cour revient à proposer de retirer d'autorité aux EPT de la métropole (dont Paris ne fait pas juridiquement partie, contrairement à ce que laisse entendre le texte) la compétence qui leur a été confiée par la loi NOTRe. On peut s'étonner de ce que cette recommandation soit proposée pour insertion dans le rapport annuel alors que le rapport provisoire de la CRC sur l'alimentation en eau potable de la métropole, résultat de l'enquête approfondie menée durant plus d'un an, vient d'être adressé aux opérateurs concernés et n'a pas fait l'objet d'un échange contradictoire avec les EPT eux-mêmes. Une concertation plus approfondie et plus large me semble, en tout état de cause, souhaitable avant que des propositions totalement instruites puissent figurer dans un document aussi attendu que le rapport annuel.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT DES EAUX D'ÎLE-DE-FRANCE (SEDIF)

Dans le respect du délai fixé par l'article R. 143-13 du même code, je pense utile de vous faire part des observations suivantes, en adéquation sur l'essentiel avec les constats et recommandations de la Cour :

I. Les EPT ne sont pas le niveau pertinent pour l'attribution de la compétence « eau potable » : la consolidation du service public de l'eau potable du Grand Paris, progressivement construite depuis près d'un siècle par les élus locaux, doit au contraire être intensifiée et accélérée pour construire un service à la hauteur des enjeux et structurer la solidarité entre Paris, la petite et la grande couronne. Dans cette perspective, confier la compétence « eau potable » à la MGP est actuellement la meilleure option possible, tout en veillant à ne pas rompre les mutualisations déjà existantes avec la grande couronne.

Depuis 2008, le SEDIF promeut de manière constante la nécessité d'une approche plus concertée et coordonnée pour la gestion des services d'eau potable de la région capitale, devant aboutir à des mutualisations industriellement intelligentes, dans le respect des choix de gestion de chacun, au bénéfice des usagers.

L'intérêt de la mutualisation de la production (usines, stockage, transport) serait :

- d'organiser l'accès à la ressource en tenant compte des impacts et évolutions anticipées liées au changement climatique ;*
- de renforcer collectivement la sécurité et la sûreté du service de l'eau et faciliter la gestion des crises ;*
- d'optimiser les coûts d'exploitation ;*
- de rationaliser le parc actuel d'installations, mais surtout les investissements futurs, au moment où les filières de traitement vont devoir être adaptées et nécessiter de coûteux investissements, hors aggravation des normes ;*
- de coordonner les objectifs en matière de qualité d'eau.*

Or actuellement, l'attribution de la compétence au niveau des EPT se traduit par des risques avérés de déconstruction faisant abstraction des réalités techniques et économiques.

A l'heure où plus aucune collectivité n'a les moyens de travailler seule, certaines envisagent pourtant de détruire de la valeur en quittant des structures collectives efficaces, pour revenir à une posture de « village

gaulois ». Ce faisant, elles refusent de prendre en considération les lourdes dépenses inutiles que la seule séparation des réseaux d'eau potable entraînerait, conséquence pourtant démontrée par les études récentes menées par les EPT eux-mêmes, et par la CRC Ile-de-France dans son enquête.

Le prix de l'eau ne pourrait alors qu'augmenter, non seulement pour ces collectivités, mais aussi pour celles qui resteraient membres du SEDIF, à l'inverse de la plus grande mutualisation préconisée par la Cour en regroupant Paris et sa banlieue, qui conduirait à un prix plus bas pour tous, y compris Paris.

La structure de coûts du service public de l'eau, essentiellement fixes, doit conduire au contraire à rechercher toujours plus de mutualisation pertinente permettant d'offrir le meilleur service au meilleur prix.

Ma seule remarque vis-à-vis de la préconisation de la Cour d'affecter la compétence eau potable à la MGP est de veiller ce faisant à ne pas détruire les solidarités plus larges qui existent déjà : le SEDIF, comme le SMGSEVESC, participe de longue date à cette solidarité, en proposant une gestion et un prix unique à toutes ses communes, de la petite comme de la grande couronne.

Compte tenu de l'organisation institutionnelle de l'Ile de France en vigueur, et sur la base du périmètre actuel de la Métropole, le périmètre pertinent pour cette mutualisation est plus large que la seule Métropole. Il correspond à la grande zone dite « interconnectée », avec une population d'environ 9 millions d'habitants.

Comme mentionné dans les observations, le service de l'eau est un service de proximité, principe qui doit se retrouver dans sa gouvernance. De ce fait il paraît hautement souhaitable que les usagers soient représentés par les élus locaux bien identifiés, proches d'eux, réellement décideurs et à l'écoute de leurs préoccupations. Le transfert par la MGP à son tour de la compétence « eau potable » à un ou plusieurs syndicats spécialisé(s) est plus à même de répondre à cet enjeu, en adaptant leur gouvernance pour veiller à maintenir un lien de proximité avec la population à travers les élus communaux.

Sur cette base, affecter la compétence eau potable à la MGP ne peut que faciliter et accélérer les actions de mutualisation initiées entre les grandes autorités organisatrices de petite couronne en aidant à dépasser certaines réticences.

Moyennant la précaution décrite ci-dessus, le SEDIF adhère donc à la conclusion de la Cour d'attribution de la compétence eau potable à la MGP.

II. La MGP, catalyseur des rationalisations nécessaires : construire ensemble, en capitalisant le meilleur de chacun tout en respectant les particularités et les choix de gestion, pour accélérer la mutualisation.

Les initiatives pour instaurer les mutualisations intelligentes se sont intensifiées dans la perspective et depuis la mise en place de la MGP, même si beaucoup (trop) d'énergie a été consacrée à la démonstration de la pertinence des mutualisations existantes, pour convaincre les EPT de l'intérêt de rester membres du SEDIF.

Comme le souligne la Cour, à défaut d'affectation de la compétence à la MGP, la seule voie possible pour définir ces mutualisations et les mettre en œuvre a été la coopération volontaire, et le SEDIF s'est engagé dans une démarche de co-construction.

Le rapport de la CRC a montré que les trois plus grandes autorités organisatrices (Paris, SEPG et SEDIF) ont mis en place chacune avec ses spécificités, un service de qualité, qu'il convient de préserver et de faire progresser. Un premier diagnostic réalisé par le SEDIF a mis en évidence les enjeux pour lesquels une action réellement collective pouvait créer de la valeur pour chacun : la sécurité et la gestion de crises, et à un second niveau, l'accès à la ressource, dans le contexte du changement climatique.

Le partenariat engagé entre services a été initié en commençant par la petite couronne et Paris, avant de pouvoir en élargir le périmètre à la grande couronne (la prise en charge effective de la compétence eau par les nouvelles communautés d'agglomération n'étant impérative seulement au 1^{er} janvier 2020). Ainsi, le SEDIF, le SMGSEVESCO, le SEPG et Paris ont-ils récemment créé un groupement de commande pour réaliser une étude sur la sécurisation collective de l'alimentation en eau potable, dans la perspective du changement climatique. L'État (le Préfet de région) et l'Agence de l'eau ont été et continueront d'être associés à cette réflexion.

Cette réflexion collective est essentielle pour calibrer et coordonner les approches sur les enjeux actuels et de demain, dans une logique de développement durable, et faire un grand service public de l'eau, reconnu pour l'excellence du service à l'usager, avec une eau d'une qualité irréprochable, répondant aux attentes des consommateurs et les rassurant, pour un prix optimisé.

Elle doit prendre en compte les choix de chacun, et le SEDIF de son côté prévoit d'investir pour encore améliorer la qualité de l'eau en

anticipant les attentes des consommateurs au-delà des obligations réglementaires actuelles « vers une eau pure, sans calcaire et sans chlore » :

- une eau pure : anticiper la perception du risque et la possible évolution des normes en éliminant tous les micropolluants ;

- sans calcaire (moins de 10°F) : source de désagréments et de coûts (entartrage des appareils ménagers, consommation excessive d'énergie et de produits d'entretien, adoucisseurs, eau en bouteille...) ;

- sans chlore : éliminer toute la matière organique, pour pouvoir ne plus chlorer, comme en Europe du Nord.

Les évolutions de filières (traitement membranaires de finition) se traduiront par quelques centimes de plus sur le prix de l'eau, mais seront globalement créatrices de valeur pour les consommateurs, car permettant de réduire les dépenses induites par le calcaire, bien au-delà du surcoût de l'eau potable. De même ce projet contribuera-t-il à réduire la consommation énergétique globale, la consommation supplémentaire nécessaire pour le traitement collectif de l'eau étant plus que compensée par le meilleur rendement du chauffage de l'eau.

Une seconde ambition est un saut qualitatif en matière de niveau de service aux abonnés et aux consommateurs en facilitant la gestion de leur consommation et de leur facturation, en s'appuyant notamment sur les nouvelles technologies (télérelevé, objets connectés, ...) et en renforçant les relations directes et interactives entre le service et les consommateurs.

En ce qui concerne la production, la Cour concentre sa réflexion sur le périmètre actuel de la MGP stricto sensu. Elle propose notamment de privilégier le recours aux installations publiques (avec l'abandon des achats d'eau effectués par le SEPG) pour améliorer collectivement le taux d'utilisation de ces unités. Dans cette hypothèse, les collectivités de grande couronne seraient encore plus dépendantes des fournisseurs exclusifs, Suez et Veolia.

Si le SEDIF partage l'objectif de la Cour de maîtrise publique de la production d'eau, notamment pour en contrôler le prix, il estime que la mutualisation de la production doit être renforcée à une échelle plus large, incluant la grande couronne. Il paraît souhaitable que les usagers de cette dernière continuent à en bénéficier, sans se retrouver injustement de l'autre côté d'une frontière, uniquement administrative.

Le préalable en est le retour sous gouvernance publique des unités de production propriétés privées de Suez et de Veolia, desservant aujourd'hui près de 3 millions d'habitants, le plus souvent sans solution

alternative. Faut-il, comme mentionné dans les observations de la CRC, s'interdire de travailler au retour sous gouvernance publique de ces installations, pour que les décisions structurantes de long terme sur la production d'eau potable en Ile de France (accès aux ressources, quantité, qualité, prix, investissements) reviennent totalement entre les mains de l'autorité publique, au prétexte que « les sociétés privées concernées indiquent être opposées à cette perspective » ?

Ce retour ne peut s'envisager qu'avec les futures autorités organisatrices de grande couronne qui dépendent de l'eau produite par ces installations. Cela souligne une nouvelle fois la nécessité, que la réflexion se place à une échelle plus large que le périmètre de la seule MGP.

En parallèle il reste souhaitable de saisir toutes les opportunités pour faciliter la fermeture de petites unités de production obsolètes ou devenant trop coûteuses à exploiter dans une logique de gestion intercommunale, comme récemment Saint-Maur-des-Fossés par adhésion au SEDIF, ou par ventes d'eau en gros, entre services interconnectés.

La Cour relève également que malgré les différences structurelles clairement rappelées, les prix ont commencé à converger, du fait des efforts de rationalisation et d'optimisation engagés par chaque autorité organisatrice sur son périmètre, au regard de ses contraintes propres.

L'optimisation du coût de production d'eau, mis en évidence par la Cour comme une des voies pour permettre un prix moyen de 1,17 €/m³ sur l'ensemble de la MGP, doit être recherché dans cette perspective de maîtrise publique de l'ensemble de la production, y compris celle aujourd'hui propriété privée de Suez ou de Veolia.

Le projet de relier entre elles dans une approche réellement collective toutes les usines existantes méritant d'être conservées, c'est à dire en mettant à niveau les interconnexions actuelles et en les complétant, comme le suggère la Cour, pourrait également favoriser l'optimisation économique recherchée, le prix élevé de fourniture d'eau en gros par les usines privées étant expliqué par le prix de la sécurité.

C'est le projet de « Ring de l'eau » promu par le SEDIF, qui vise à permettre une garantie d'alimentation en eau potable à la hauteur des enjeux de la région capitale, dans le contexte du changement climatique, de toujours mieux satisfaire les consommateurs et de contribuer un prix maîtrisé par les autorités publiques.

Ces projets feront du service de l'eau du Grand Paris un service d'excellence au service de ses usagers pour un coût optimisé, vitrine du savoir-faire français en matière d'eau potable.

III. Les élus locaux ont démontré leur capacité à développer et mettre en place un service public de grande qualité, pour un prix maîtrisé.

La mise en place d'une gouvernance pertinente et adaptée est un prérequis, et la Cour identifie dans son rapport quelques axes rejoignant les propositions du SEDIF.

La Cour le constate à plusieurs reprises : les élus locaux ont mis en place un service public de l'eau de grande qualité, respectueux des choix de chacun, géré en responsabilité dans toutes ses composantes (qualité de l'eau, sécurité et sûreté, qualité de service, renouvellement responsable du patrimoine,...) pour un prix et un niveau d'endettement maîtrisés.

Démonstration est ainsi faite qu'ils sont capables de piloter et faire évoluer ce service essentiel à nos concitoyens et au développement de l'aire métropolitaine parisienne.

Il est fondamental que cette expertise publique et ce savoir-faire soient reconnus et conservés, pour assurer un pilotage de ce service de proximité, comme l'indique la Cour elle-même, principe qui doit se retrouver dans sa gouvernance.

Vous remerciant d'avoir porté l'éclairage de la Cour sur ce service peu reconnu car bien géré, j'appelle en conclusion de mes vœux à ce que les démarches engagées, notamment à l'initiative du SEDIF, pour doter l'aire métropolitaine parisienne du service public de l'eau à la hauteur de ses enjeux puisse s'enrichir de vos recommandations.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT DES EAUX DE LA PRESQU'ÎLE DE GENNEVILLIERS (SEPG)

Comme le code des juridictions financières le permet (articles L. 143-8 et R. 143-13), veuillez trouver ci-dessous la réponse du Syndicat des Eaux de la Presqu'île de Gennevilliers.

Le chapitre II-C synthétise les enjeux, induits par le changement climatique, que les services publics de l'eau doivent conquérir.

Il s'agit en fait du sujet de la ressource : sa disponibilité et sa qualité.

Que ce soit dans le rapport « Eau potable et assainissement : à quel prix ? » du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable de février 2016, ou dans la stratégie d'adaptation au changement climatique de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie en date de décembre 2016, ou encore dans le SDAGE Ile de France 2016-2020, les conclusions sont claires et sans appel : les eaux de surface vont se raréfier, surtout au moment des étiages en diminuant de près de 30 %, et les pollutions, qu'elles soient diffuses ou en en cours de réglementation, vont augmenter.

Ce constat et ces enjeux sont totalement partagés par notre syndicat.

Pour le SEPG, l'enjeu capital se situe donc bien autour du cycle de l'eau, petit et grand cycle, et nécessite des acteurs publics une approche commune relevant de l'intérêt général, de la santé publique et de la continuité de service en temps de crise.

En revanche, nous ne pouvons pas souscrire à la conclusion du rapport qui propose de s'appuyer sur l'opportunité de la métropolisation de la compétence eau pour redéfinir la gouvernance.

Le rapport présente tout d'abord le morcellement des compétences - d'ailleurs restreintes dans la présentation à l'eau potable et à la GEMAPI dans la mesure où le cycle de l'eau concerne aussi l'assainissement et l'urbanisme - qui nuirait à la mise en cohérence de l'action publique pour répondre aux enjeux du changement climatique.

Le SEPG a d'ores et déjà construit son positionnement autour de la solidarité entre autorités publiques et dans le débat constructif, ce que le rapport nomme la « coordination volontaire ».

C'est l'état d'esprit du syndicat : construire ensemble, pour l'intérêt général, une réponse globale aux enjeux de la ressource.

C'est bien cela qui anime le SEPG et qui le place d'ailleurs en " moteur", puisqu'il en a été à l'initiative, du groupement de commandes que vous citez, avec pour outil ce que nous appelons la Fédération Francilienne des Autorités de l'Eau (notée 2FAE par la suite). Il n'est donc pas, pour notre syndicat, nécessaire de construire encore une nouvelle structure pour répondre aux enjeux de la ressource.

Le rapport argue ensuite sur la perspective d'une diminution du prix de l'eau selon des marges de manœuvre, différentes pour les 3 entités.

Même si l'analyse qui est faite est pertinente et source de conseils pour chacune des autorités, il nous semble ici à nouveau que la constitution

d'une entité administrative unique ne pourra que traiter séparément chaque cas, comme pourrait le faire chaque entité indépendamment, ce qui nous laisse interrogatifs sur la valeur ajoutée de cette nouvelle entité.

Sur la mutualisation des risques, et donc des unités de production, il nous semble important de rappeler que le SEPG est dans une situation différente que celle du Syndicat des Eaux d'Île de France ou d'Eau de Paris.

En effet, le SEPG a la particularité de ne posséder qu'une seule usine sur son périmètre et d'avoir des conventions d'achats d'eau et de garantie en toutes circonstances en complément. Autrement dit, les conventions d'achats d'eau du syndicat lui permettent de s'adapter aux diminutions des consommations, sans générer de surcapacité de production.

Le SEPG n'a ainsi pas de difficulté à financer ses coûts fixes de production puisque ceux-ci s'adaptent au gré des renouvellements des conventions, au profit des usagers et de la défense des investissements publics passés. La stratégie de concurrence, sous-entendue commerciale, ne concerne pas le SEPG étant placé en position « d'acheteur » et non de « fournisseur ».

Les élus du SEPG sont déjà dans l'esprit de solidarité et de soutien avec les autres autorités organisatrices de l'eau puisqu'il a été fait le choix de diversifier nos fournisseurs en faisant entrer un partenaire public, alors que cela était moins rémunérateur pour le syndicat, mais plus solidaire des investissements industriels déjà effectués.

Cette position est très efficace et protectrice des usagers et des autorités organisatrices puisque que le SEPG a pu proposer un prix de l'eau baissé de 24 %. Cette position a aussi permis au Syndicat des Eaux d'Île de France - qui l'a d'ailleurs précisé dans sa délibération- de faire baisser à nouveau par la suite son prix de l'eau de 0,10€/m³ sur sa première tranche.

La mutualisation des risques et des capacités de production est donc déjà en cours, sans que la compétence eau soit métropolisée.

Le SEPG reconnaît le particularisme de l'organisation du service public de l'eau sur le périmètre de la Métropole du Grand Paris et plus largement sur l'Île de France, particularisme, comme vous le soulignez, lié à l'histoire.

Cette histoire s'est construite à partir de ressources différentes, de qualités d'eaux prélevées différentes, de choix de techniques de filières différents, de choix de productions ou d'achats d'eau différents. Les prix de

productions sont néanmoins déjà très proches pour les 3 entités concernées. La différence se fait surtout autour du prix de la distribution, pour des raisons techniques qui sont très bien détaillées dans votre rapport (réseaux en galerie, compacité du réseau, nombre d'abonnés au kilomètre, etc.).

Mais les capacités ne peuvent pas simplement s'additionner et le prix de l'eau ne pourra s'harmoniser à la baisse par simple application d'une règle de trois.

Commencer par un métropolisation de l'eau n'aura donc pas d'effet immédiat sur ces paramètres qui ne relèvent pas des conditions organisationnelles des services.

En revanche, les investissements nécessaires à l'harmonisation « métropolitaine » du service pèseront immédiatement sur le prix du service à l'utilisateur, à commencer par la réalisation d'intercommunications suffisantes pour l'échange de volumes nécessaires à chacun ou par l'harmonisation des traitements permettant la distribution d'une même qualité d'eau aux usagers.

Le SEPG croit donc plus à un nécessaire travail en amont entre Autorités Organisatrices existantes pour permettre une émergence de la solidarité métropolitaine des acteurs de l'eau potable.

Le SEPG, en ayant fait le choix de faire appel à un tiers pour porter sa garantie plutôt que de surinvestir inutilement sur son patrimoine industriel, s'est placé historiquement en position de discussion, d'échange et de collaboration tout en respectant les organisations de chacun (privé/public, délégation de service public/régie).

Il est certes nécessaire d'avoir un niveau global de concertation et de mise en synergie des stratégies publiques de sécurisation et de maîtrise financière des services publics de l'eau.

Le SEPG construit la 2FAE dans ce but, pour partager les enjeux de la ressource et trouver des solutions collectives et pour travailler sur la sécurisation autour des interconnexions et donc construire une stratégie commune de résilience et de solidarité, autrement dit d'échange d'eau.

Mais en respectant les choix organisationnels et industriels de chacun.

Pour le SEPG, un métropolisation de la compétence eau n'est ni nécessaire et ni efficiente. Une "centralisation" au sein d'un nouvel organe métropolitain supplémentaire de gestion ne s'impose pas. Les outils le permettant existent déjà.

De plus, ce travail reposant sur la prise en compte du grand cycle de l'eau ne semble pas compatible avec un périmètre administratif de la Métropole du Grand Paris. Les ressources en eau, les champs captants, les usines de production se situent sur un territoire dépassant largement le périmètre de la MGP.

Bien entendu, le SEPG ne conçoit en aucun cas un travail isolé des élus sur ce sujet. Les enjeux de la ressource provoqués par le changement climatique nous imposent la co-construction d'une solution innovante avec l'ensemble des acteurs concernés : État, Région, MGP, Départements et Entités Organisatrices du service de l'eau. Notre 2FAE peut être un outil de ce dispositif, une structure de concertation ou de coordination métropolitaine qui peut être mise en place très rapidement. Les travaux issus de ces échanges devront être examinés et approuvés par les élus mandatés pour gérer ce service de l'eau.

Au-delà de ces conclusions, vous comprendrez que les élus que nous sommes ne peuvent s'empêcher de s'interroger sur une recommandation faite à l'État de s'engager vers une métropolisation de la compétence eau alors que la décision en revient aux élus, que le législateur a obtenu lors de l'examen des Lois MATPAM et NOTRe que le bloc de compétences eau et assainissement soit transféré aux Établissements Publics Territoriaux, que le Parlement a voté dans ce sens. Comme il est possible de s'interroger aussi sur le constat dressé par la Chambre Régionale des Comptes jugeant "inefficients" les périmètres des EPT dans la gestion du service public de l'eau alors que ceux-ci ont été dans certains cas - notamment dans les Hauts de Seine - imposés par l'État aux élus qui en préconisaient de plus pertinents.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SUEZ EAU FRANCE

Remarque liminaire

Dans le contexte actuel (novembre 2017) d'évolution possible de la Métropole du Grand Paris, la question de l'alimentation en eau de l'aire métropolitaine est en débat. Elle revêt une dimension fondamentale pour la soutenabilité et le développement de ce territoire. Dans le cadre de l'insertion destiné à figurer dans le rapport annuel 2018 de la Cour des Comptes, Suez souhaite partager son expérience d'opérateur de l'eau en région parisienne depuis plus de 80 ans (3 millions d'habitants desservis)

et dans différents pays dont les Etats Unis (2,5 millions d'habitants desservis dans la région de New York).

I. Un système d'Alimentation en Eau Potable au service des territoires et de leur développement.

Le système francilien d'alimentation en eau a fait ses preuves et a su s'adapter aux besoins et aux contraintes des territoires.

La gestion de l'eau potable de l'aire métropolitaine est jugée comme étant très satisfaisante. Depuis des décennies, elle accompagne le développement des territoires - première couronne puis deuxième et troisième couronne – avec un niveau de performance très élevé, comparable aux meilleures références mondiales.

L'alimentation en eau des populations n'a jamais été mise en péril quels que soient les événements (sécheresses en 1976 ou 2009 – inondations, pollutions, etc...).

Le système d'alimentation en eau a fait largement ses preuves sur l'ensemble de son périmètre.

Diversité, pluralité et performance du système métropolitain.

La gouvernance de l'eau a progressivement évolué et comme le souligne la Chambre Régionale des Comptes (la Chambre), les collectivités ont su éviter l'émiettement constaté sur le reste du territoire français. Seules trois entités organisatrices desservent 7,2 millions d'habitants avec pour chacune un mode de gestion différent : délégation de service public, régie intéressée ou entreprise publique.

La convergence des tarifs soulignée avec pertinence par la Chambre montre que la diversité des modes de gestion et d'organisation de la production ne sont pas des déterminants à la définition du prix de l'eau. Au contraire, cette diversité et les mises en concurrence régulières ont renforcé l'émulation entre entités et entre délégataires pour conduire l'ensemble des acteurs vers une excellence reconnue. Chaque entité est une référence tant pour la qualité de l'eau distribuée, la performance des réseaux de distribution que pour la fiabilité de l'alimentation jamais mise en défaut.

Le contrat de délégation conclu en 2015 entre le Syndicat de la Presqu'île de Gennevilliers (Sepg) et Suez en est une illustration. Il résulte d'une ambition de la collectivité visant à construire un service de l'eau de référence européenne en offrant notamment dès 2018 à ses 600 000 habitants une eau adoucie et le meilleur rapport qualité prix de l'Ile de France grâce aux économies que l'eau adoucie apporte à chaque foyer. A

la suite de quoi, le Sedif a engagé un projet d'eau adoucie et baissé en 2017 son tarif de l'eau de 10 centimes pour se rapprocher du tarif du Sepg. Personne ne doute que cette spirale vertueuse va se poursuivre notamment grâce à la transformation numérique.

II. De nouvelles exigences d'ores et déjà anticipées

Toutes les installations de production sont nécessaires à la résilience de l'aire métropolitaine

La capacité des installations ne peut pas être évaluée à l'aune du taux d'utilisation des installations mais bien au regard d'une part des pointes de consommation - dont le juste dimensionnement est apprécié à 1,7 fois la consommation moyenne - d'autre part en fonction des risques auxquels le territoire doit faire face (défaillance ou simples arrêts pour maintenance des usines, ruptures des conduites de transport, pollutions accidentelles des ressources, étiages sévères, inondations, etc..). En l'espèce, le développement attendu du Grand Paris, le changement climatique et son impact sur des ressources fragiles conduisent à prévoir des redondances dans les principales usines. Le dimensionnement des installations n'est donc pas affaire de simple arithmétique.

Dans ce contexte, la faible économie qu'apporterait la suppression d'une unité de production pèse peu dans une analyse risques /opportunités.

De plus, le dimensionnement de la production sur un large périmètre doit aussi être vérifié à l'échelle de chaque territoire. Là encore, l'arithmétique des capacités des installations ne s'applique pas car, du fait de la configuration historique des réseaux, l'eau produite en un point ne peut circuler librement d'Est en Ouest ou du Nord au Sud sauf à réaliser des investissements aussi coûteux qu'inutiles. La production de l'eau ne peut être dissociée des réseaux de transport.

Le choix du Sepg en matière de fourniture d'eau en gros en est une bonne illustration. Après appel d'offres lancé en 2014 auprès des potentiels fournisseurs, le syndicat a fait son choix (en dehors d'un second critère de qualité d'eau) selon le niveau de sécurité et les quantités que les candidats étaient capables de fournir. La solution de Suez reposait sur trois usines (Villeneuve-la-Garenne, Aubergenville, Le Pecq) et deux adductions principales. Elle était en mesure de fournir le niveau de sécurité exigé (100 % des besoins totaux de pointe à tout moment) et les quantités requises. Elle présentait les meilleures conditions techniques et économiques.

Cela démontre que la réalité des infrastructures doit être prise en compte lorsqu'il s'agit de reconfigurer un schéma technique

d'alimentation en eau. La Chambre omet ce principe de réalité en proposant d'affecter certaines ressources publiques à l'alimentation en eau de l'aire métropolitaine et d'en supprimer d'autres comme celles de Suez qui concourent de manière indispensable à son alimentation. La contrepartie oubliée par la Chambre est une transformation en profondeur très coûteuse des réseaux (plusieurs centaines de millions d'Euros) et sans bénéfice pour l'utilisateur.

La gestion des inondations de 2016 a montré un haut niveau de sécurité des installations

La question des inondations est un sujet pris en compte de longue date tant par les entités organisatrices que par Suez. Celle-ci a été à partir de 2006 la première à adapter et concevoir ses usines de production pour faire face à la crue de 1901 plus un mètre. Aujourd'hui, toutes les grandes usines de région parisienne ont intégré cette réalité.

La ressource en eau est gérée au-delà du périmètre de la Métropole

Il est naturel de rapprocher ce que l'on a coutume d'appeler le petit cycle de l'eau (les infrastructures eau et assainissement) du grand cycle de l'eau dans le cadre de la politique que portent les instances de bassin et ses parties prenantes dont la Métropole du Grand Paris. C'est dans le périmètre des bassins et des sous bassins que se jouent les enjeux de la ressource et des milieux aquatiques sur des périmètres plus larges que ceux de la Métropole (définition des prélèvements maximum sur une nappe comme celle des calcaires de Champigny en Seine et Marne par exemple). Cette organisation est aujourd'hui parfaitement opérante, pertinente et performante.

La mutualisation des risques et des infrastructures

Dans le cadre de l'adaptation au changement climatique, les acteurs de l'eau, comme ils l'ont fait par le passé, se doivent d'améliorer les systèmes actuels pour faire face régulièrement à de nouveaux enjeux.

Cette prise en compte se traduit par des interconnexions de secours calibrées répondant aux besoins réciproques des entités organisatrices et non par des investissements inopérants et coûteux.

Dans ce contexte, la suppression du recours aux ouvrages de production de Suez proposée par la Chambre paraît bien théorique alors que :

- Morsang-sur-Seine (qui alimente T11), vigie de Seine amont, est la seule usine en amont de l'agglomération et de ses pollutions potentielles,*

- *Les usines en aval de Paris (qui alimentent le Sepg) assurent un approvisionnement en eau souterraine très utile au mix-ressources et donc à la résilience globale du système dans la zone dense de l'aire métropolitaine.*

Ces usines sont également nécessaires à l'alimentation en eau des communes qui ne font pas partie à ce jour de la Métropole du Grand Paris mais qui pourraient l'être dans un périmètre plus large. Elles trouvent leur équilibre économique dans le schéma actuel d'alimentation.

Ces dimensions s'ajoutent aux logiques d'organisation, de dimensionnement et de maîtrise des risques des réseaux de transport et de la distribution qui ont structuré historiquement les réseaux.

Des possibilités d'optimisation

La Chambre met en évidence des pistes d'optimisation au sein de chaque entité. Chacune d'entre elles aura à cœur de mettre en œuvre ces recommandations dans un souci d'amélioration permanent.

Suez partage par ailleurs les propositions de la Chambre sur les missions et actions de la Métropole pour une meilleure prise en compte des enjeux du grand cycle de l'eau (notamment à travers sa compétence Gemapi) et de l'adaptation au changement climatique :

La protection et la préservation des ressources, le maintien de la qualité des eaux de rivières et le soutien d'étiage à partir des grands lacs de Seine,

Une coordination renforcée de opérateurs de l'eau à l'échelle régionale en cas d'inondation ou de crise (menace sur la quantité ou la qualité de l'eau) pour mieux sécuriser l'approvisionnement en eau,

Le renforcement des interconnexions entre entités visant à mieux mutualiser les secours.

III. Une Métropole stratège

Comme cela a été rappelé en introduction, les missions et le périmètre de la Métropole sont en débat et peuvent être amenés à évoluer.

Pour Suez, la taille optimale d'un service public de l'eau se situe entre 500 000 et 1 million d'habitants. Ce dimensionnement combine des moyens opérationnels suffisants pour garantir la continuité du service, des structures légères et la nécessaire proximité vis-à-vis des usagers.

La prise de compétence eau par la Métropole pourrait conduire dans le cas d'un élargissement de la Métropole jusqu'aux limites de la Région à la création d'un grand service alimentant selon les scénarios

entre 9 et 12 millions d'habitants. Le risque de perte de proximité nécessaire à l'exécution du service public de l'eau serait alors très fort.

La complexité et la diversité des enjeux comme des infrastructures (de la zone dense interconnectée aux petits services ruraux autonomes) sont incompatibles avec une entité organisatrice unique. Elle risquerait de générer en outre des coûts supplémentaires sans valeur pour l'utilisateur.

Les entités organisatrices actuelles ont fondé leur légitimité au cours des dernières décennies. Leur pluralité est gage d'émulation bénéfique pour les usagers.

La situation de l'aire métropolitaine de New York où Suez dessert en eau 2,5 millions d'habitants peut éclairer aussi le débat sur l'organisation d'un service d'eau d'une grande métropole. Si comme le décrit la Chambre, le service de l'eau de la Ville de New York est administré par une agence de la mairie, les communes en périphérie disposent de leur propre service d'eau qui peut être géré en régie ou bien se situer dans le "système régulé" (les infrastructures sont la propriété d'un gestionnaire privé) ou encore se situer dans le "système non régulé" semblable à une délégation de service public.

Les Régulateurs d'État favorisent l'intégration des petits systèmes d'eau par les opérateurs privés afin d'assurer un service uniforme à un prix compétitif.

L'organisation de l'eau de l'aire métropolitaine de New York est donc proche de la situation de l'aire francilienne.

A notre avis, la Métropole du Grand Paris doit être une Métropole stratège qui fixe les grandes orientations de la politique de l'eau pour garantir la soutenabilité, la résilience et le développement du territoire métropolitain.

La Métropole doit construire un cadre institutionnel qui permette de renforcer les coopérations entre entités organisatrices et de faire progresser un système éprouvé, résilient et performant.

Quel que soit le périmètre de la Métropole, les EPT et EPCI doivent rester le lieu d'exercice de la compétence eau. La Métropole doit en effet laisser l'exécution du service aux entités organisatrices en place à qui les EPT et EPCI ont transféré leur compétence.

IV. Compléments

Réponse de Suez au chapitre III-B-1-a) relatif aux frais de siège

L'existence et la matérialité des frais de siège ne peuvent être contestées

La matérialité de ces charges et leur imputation sont parfaitement établies. Dans la pratique, les frais de siège correspondent à des missions régaliennes pour s'assurer que les normes, règlements et règles établis sont respectés ainsi qu'à des missions de support sur des enjeux techniques, opérationnels ou organisationnels. Ces charges recouvrent des prestations comme les ressources humaines, la communication, la fiscalité, la direction financière et juridique, la direction technique et les achats.

Le tarif du délégataire intègre ces charges qui sont détaillées et débattues lors de la mise en concurrence du service délégué. Le niveau adéquate de ces charges conditionne la compétitivité de l'offre commerciale. Par ailleurs, ces prestations existent dans tous les services d'eau qu'ils soient délégués ou en régie.

Réponse de Suez au chapitre II-B relatif aux investissements

Les investissements doivent être analysés selon l'organisation et la performance des services. Ainsi, le taux d'investissement du Syndicat de la Presqu'île de Gennevilliers ne peut valablement être comparé à ceux des autres maîtres d'ouvrages sans tenir compte des investissements de production transférés en partie au producteur d'eau à travers le contrat de vente d'eau et des investissements réalisés par le Syndicat. Avec ces corrections, le montant des investissements ramené aux ventes d'eau est au même niveau que celui du Sedif.

Le taux de renouvellement des réseaux n'est pas un critère suffisant pour évaluer la politique patrimoniale. Il doit être rapporté à l'âge moyen des réseaux, à la politique d'exploitation, à la qualité des moyens associés qui permettent de suivre le fonctionnement du réseau (détection automatique des fuites, modèle de vieillissement associé aux approches de priorisation des canalisations à renouveler, etc.) et d'arbitrer objectivement entre entretien et renouvellement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR-GÉNÉRAL DE VÉOLIA

Dans le contexte des enjeux à venir pour la métropole du Grand Paris, ce rapport est un travail d'analyse et de prospective d'autant plus essentiel que la production et la distribution d'eau potable est un des piliers du développement d'un territoire comme celui de la métropole.

Vous trouverez ci-dessous ma réponse à votre insertion destinée à figurer dans le rapport annuel 2018 de la Cour des comptes. En premier lieu, je vous remercie de m'avoir sollicité en tant que président directeur général de Veolia et tiens à saluer la qualité de vos analyses.

Je souhaite toutefois mettre en avant trois points principaux qui feront chacun l'objet d'un développement dans la suite de ma réponse:

- sur les capacités de production: bien qu'un coefficient de 1,7 (rapport entre la capacité théorique des ouvrages et la consommation moyenne annuelle) puisse apparaître exceptionnel, nous avons connu au cours de l'été 2017 un coefficient de pointe journalier de 1,5. Dans un contexte de réchauffement climatique et afin de tenir également compte des indisponibilités permanentes pour maintenance et du risque toujours existant de pollution d'une rivière, le coefficient actuel de pointe de 1,9 garantit un approvisionnement permanent en eau dans des situations extrêmes ;

- sur la rémunération du délégataire : celle-ci est liée aux performances du délégataire et aux risques encourus. Elle est encadrée par des dispositions contractuelles ;

- sur les frais de siège : la contribution du groupe Veolia est la garantie pour la Collectivité d'avoir accès, conformément aux attentes qu'elle a exprimées depuis le début du contrat, à un savoir-faire et à une expertise indispensables à un service de haut niveau et à la continuité de celui-ci. Facturer ces frais de siège est enfin une obligation juridique et fiscale.

Les surcapacités de production

Le 21 juin 2017, pic de chaleur sur l'ensemble de la région parisienne, la consommation sur le SEDIF a été de 1,5 fois la consommation journalière moyenne. Ainsi, un coefficient de pointe exceptionnelle de 1,7 représente une sécurité raisonnable, surtout dans un contexte de réchauffement climatique. Par contre, la capacité nominale doit être encore supérieure car une partie des installations est toujours en travaux ou maintenance, diminuant de fait la capacité opérationnelle. Par ailleurs, des marges de sécurité doivent être prises en cas de pollution de

rivière, en particulier sur la Seine où il y a le plus d'usines de production d'eau potable.

Par conséquent, le coefficient de 1,9 ne représente pas une sécurité excessive.

La rémunération

La rémunération du délégataire est fonction de sa performance et des risques assumés. Elle a évolué positivement en 2014 et 2015 et, suite à la réalisation de certains risques, a chuté de 37 % en 2016. En tout état de cause le contrat prévoit un plafond de la rémunération qui n'a été atteint qu'une année et il y a lieu de rappeler que si les gains avant pénalités sont plafonnés, les pertes ne le sont pas.

Le mécanisme contractuel particulièrement exigeant met en risque le délégataire sur une part substantielle de sa rémunération dans l'hypothèse où il n'atteindrait pas ses objectifs.

Si le délégataire atteint 100 % de la qualité de service, l'usager bénéficie alors pleinement des performances du service par une qualité optimale. Dans ces conditions, il est normal que le délégataire, qui a atteint tous les objectifs définis contractuellement, perçoive son entière rémunération. Ce mécanisme est d'ailleurs parfaitement cohérent avec une observation de la Cour des comptes qui relevait dans son rapport annuel 2011 que « de plus, certains contrats contiennent, conformément aux préconisations de la³¹⁰ Cour, des clauses de mesure de la performance assorties de dispositifs d'intéressement du délégataire » [soulignement ajouté].

Au-delà de ses propres performances, les risques supportés par le délégataire sont nombreux et caractéristiques d'une gestion du service aux risques et périls ainsi que d'une rémunération « substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service ». Il s'agit notamment :

- du risque volume, alors que la distribution de l'eau potable est une activité dont les charges fixes sont significatives ;

- du risque climatique (épisode de gel, épisode de crues, fortes pluies, etc.) ;

- du risque technique (défaillance d'équipements par exemple) ;

- ou encore des risques sanitaires (qualité de l'eau), environnemental (pollution par des rejets en rivière, travaux en réseau, etc.) ou d'intrusion (physique ou informatique).

³¹⁰ Article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction en vigueur à la date de conclusion de la délégation de service public.

L'année 2016 vient illustrer plusieurs de ces risques avec une baisse des volumes vendus et l'augmentation des besoins en produits chimiques pour le traitement de l'eau suite à la forte crue du mois de juin. La rémunération de 2016 a été ainsi de 12,8 M€, en retrait de 37 % par rapport à 2015, et ce avant même la baisse supplémentaire de 10 centimes applicable au 1er janvier 2017.

À cela s'ajoute que si dans une régie, la réalisation de ces risques peut être répercutée a posteriori dans le tarif à l'utilisateur, tel ne peut par principe jamais être le cas dans un contrat de délégation de service public: le délégataire s'est engagé contractuellement sur un tarif et sur son évolution sur la durée du contrat, ce qui traduit une véritable prise de risque par le délégataire.

La négociation triennale

Il y a de lieu de rappeler que l'objectif de la renégociation contractuelle triennale est de « tenir compte des changements dans les conditions de fonctionnement du service ».

La procédure de révision ne peut donc pas avoir pour finalité de revoir la rémunération du délégataire pour le seul motif que selon telle ou telle analyse, elle serait jugée excessive alors que conforme au contrat.

Marges sur prestations ou travaux confiés à des filiales du délégataire

La sous-traitance fait l'objet de consultations préalables en application de l'article 21 du contrat de Délégation qui prévoit, pour tout achat annuel supérieur à 90 k€, une consultation d'au moins 3 fournisseurs, dont a minima 2 extérieurs au Groupe.

La possibilité de sous-traitance (pour des montants annuels supérieurs à 90 000 € HT) sans mise en concurrence est quant à elle restreinte aux seules prestations définies en annexe 37 du contrat de délégation, qui doivent faire l'objet d'une étude de marché annuelle démontrant la pertinence des coûts. Ces procédures sont auditées annuellement et de façon très poussée par le SEDIF.

La justification des frais de siège

Dans le contrat de délégation, les frais de siège ont été fixés forfaitairement à 2,9 % des produits des ventes d'eau. S'agissant d'un forfait, aucun justificatif formel n'était contractuellement demandé jusqu'à l'avenant de 2016. Ce point ne signifie pas en revanche que les prestations n'étaient pas rendues ni que les frais de siège n'étaient pas justifiés.

Cette contribution du Groupe est indissociable et garante de l'accès à un savoir-faire et à une expertise mondiale indispensables à un service de haut niveau et à la continuité de celui-ci. On imagine mal a contrario le

SEDIF confier son service à un petit prestataire qui ne saurait pas s'adosser à une telle expertise.

Le dossier de consultation stipulait :

« Les charges du service seront comptabilisées hors taxes et comprendront (énumération non limitative) notamment : (...)

o (...) la part des frais généraux de la Société Mère du délégataire imputé au service. Cette part sera dimensionnée pour chaque exercice par un pourcentage des produits de la vente d'eau aux abonnés « part délégataire » pour l'exercice considéré »

Les candidats à la délégation proposeront un pourcentage de frais généraux fixe sur la durée de la délégation assis sur les produits de ventes d'eau aux abonnés « part délégataire ». Ce pourcentage ne pourra excéder 3,5 %. »

Le SEDIF a donc considéré comme indispensable et profitable au service que Veolia Eau - Compagnie Générale des Eaux s'engage à apporter à la société dédiée tous les moyens nécessaires à garantir la continuité du service public et à demeurer parfaitement solidaire des engagements incombant à la société dédiée.

Ces moyens sont indissociables des ressources et compétences mutualisées au sein du Siège. Sans multiplier les exemples à l'infini, il n'y aurait pas de sécurité financière sans l'action quotidienne des Directions Financières pour communiquer des informations aux bailleurs de fonds et négocier avec eux. Il n'y aurait pas l'assurance d'un service techniquement à la pointe sans d'une part des dépenses de recherche et développement, mais aussi différents services techniques en charge de traduire celles-ci en doctrine d'exploitation, en plans de performance ou encore de gestion de crise. Il n'y aurait pas non plus la possibilité d'organiser des mobilités des hommes et des femmes, tant pour garantir la présence de professionnels expérimentés que pour offrir des opportunités de carrière à tout agent qui le souhaite.

Veolia Eau d'Ile-de-France (VEDIF) profite donc très concrètement de la structure du Groupe Veolia pour les prestations listées dans une convention d'assistance conclue avec sa maison mère.

S'il est possible de lister les prestations effectuées, il est en revanche souvent impossible d'en individualiser la réalisation DSP (Délégation de Service Public) par DSP. Sans multiplier les exemples, on peut prendre le cas du service RH du Groupe Veolia, qui négocie avec les organisations syndicales les accords applicables à l'entreprise et conduit la Négociation Annuelle Obligatoire pour l'ensemble de l'unité économique et sociale dont VEDIF fait partie. De fait, la totalité de l'activité du service RH du

Groupe Veolia s'effectue au bénéfice de ses composantes, dont VEDIF, sans qu'il soit matériellement possible d'établir des justificatifs DSP par DSP pour une prestation de cette nature.

Pour cette raison, il est généralement admis de procéder par application de clefs de répartition (comme par exemple tout ou partie du chiffre d'affaires).

En d'autres termes et pour résumer, ces frais correspondent à des missions mutualisées qui peuvent parfaitement être décrites et dont il est généralement admis qu'elles ont vocation à voir leurs coûts affectés par des clefs de répartition. Et, au-delà, facturer ses frais de siège à ses filiales est même pour Veolia Eau - Compagnie Générale des Eaux une obligation tant juridique que fiscale.

Suite à l'avenant au contrat de délégation de 2016, la description et la valorisation de la contribution du groupe feront l'objet d'un rapport annuel du délégataire plus détaillé à compter de l'exercice 2017. Un exercice préparatoire mené en 2017 sur l'exercice 2016 présente ainsi, dans un rapport d'environ 500 pages, plus de 150 de ces prestations d'appui du groupe, ce qui démontre bien la matérialité et l'importance des prestations effectuées.

Il est exact que les régies ne supportent pas de charges mutualisées sous forme de frais de siège présentés comme tels³¹¹. En revanche, certaines charges se retrouvent pour partie dans les charges de la régie pour des prestations de nature équivalentes, soit sous forme de moyens propres, soit sous la forme d'achats de prestations auprès d'experts (avocats, bureaux d'études, conseils financiers...), par exemple pour la veille réglementaire, la relation avec les administrations et organisations professionnelles, les achats. Pour une autre partie, elles n'apparaissent pas car la régie ne bénéficie pas du savoir-faire d'un grand groupe. C'est le cas par exemple de la R&D, des organisations d'échanges des meilleures pratiques internationales, de la gestion des parcours professionnels pour bâtir les meilleures expertises, etc.

³¹¹ On peut toutefois souligner que la question d'une meilleure prise en charge par les régies d'une quote part des frais mutualisés avec d'autres services se pose, puisque que dans son rapport public de 2015, la Cour des comptes regrette que "Dans un grand nombre de régies directes, l'imputation des charges administratives et de personnel n'est pas toujours justifiée par une comptabilité analytique fiable. Leur répartition entre d'une part, le budget principal, et, d'autre part, les budgets annexes de l'assainissement collectif et de l'eau est alors approximative (...)"

2

Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète

PRÉSENTATION

Deuxième activité sportive et de loisirs la plus pratiquée par les Français, la natation concerne chaque année environ 13 millions de personnes, soit un quart de la population âgée de plus quinze ans³¹². Cependant, plus d'un Français sur sept, et plus de 20 % des personnes âgées de 45 ans à 64 ans, déclarent ne pas savoir nager³¹³.

Alors que la construction et la gestion des piscines et centres aquatiques sont majoritairement assurées par les communes et les intercommunalités, cette compétence facultative entraîne pour ces collectivités une charge lourde et coûteuse, d'autant plus que les attentes du public se multiplient : apprentissage de la natation pour les élèves, pratique du sport pour les clubs et développement des activités de loisirs pour les particuliers.

Leur gestion impose donc, pour l'avenir, que les collectivités publiques définissent encore plus précisément les missions qu'elles entendent assumer.

La Cour des comptes et dix chambres régionales des comptes³¹⁴ ont contrôlé la gestion de ces équipements aquatiques sur un échantillon de 69 collectivités territoriales et groupements de communes sur l'ensemble du territoire. Celui-ci regroupe 6 millions d'habitants et plus de cent

³¹² Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, *Les chiffres clés du sport 2015*, septembre 2015.

³¹³ Bulletin épidémiologique hebdomadaire (BEH), *Capacité à nager des 15-75 ans de France métropolitaine*, juillet 2017.

³¹⁴ Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France, Occitanie, Normandie, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

piscines et centres aquatiques ayant enregistré plus de 14 millions d'entrées en 2015.

Au terme de leurs travaux, les juridictions financières relèvent que l'offre de ces piscines et centres aquatiques publics sur le territoire répond à un modèle ancien (I) et que leur financement devient complexe au regard de leur déficit (II), ce qui impose que leurs modalités d'exploitation techniques et financières soient sérieusement améliorées (III).

I - L'offre de piscines publiques répond à un modèle ancien désormais inadapté

A - Des équipements vieillissants, inégalement répartis sur le territoire

1 - Une dispersion de l'offre de piscines et de centres aquatiques

Au 1^{er} avril 2017, la France disposait de 4 135 piscines³¹⁵ et de 6 412 bassins de pratique de la natation. La surface totale de bassins était de 1,6 million de mètres carrés (m²). L'offre globale de piscines est supérieure en France à celle de certains pays limitrophes. Ainsi, la France dispose d'un bassin de pratique de la natation pour 10 000 habitants, contre 0,88 bassin en Angleterre. De même, la surface totale des bassins est deux fois plus élevée en France qu'en Angleterre³¹⁶.

Mais la situation est très variable selon les territoires et les piscines et centres aquatiques sont inégalement répartis. Ainsi, le Grand Londres dispose d'une surface de bassins par habitant deux fois supérieure à celle du Grand Paris³¹⁷. En outre, en 2014, l'amplitude des horaires d'ouverture de certaines piscines parisiennes était près de deux fois inférieure à des

³¹⁵ Aux termes de l'article D. 1332-1 du code de la santé publique, une piscine est « un établissement ou une partie d'établissement qui comporte un ou plusieurs bassins artificiels utilisés pour les activités de bain ou de natation ». Un centre aquatique est un équipement regroupant au moins trois bassins ou plus de 1 200 m² de surface de bassin.

³¹⁶ Fédération française de natation (FFN), *Atlas fédéral des piscines, les territoires de la natation*, septembre 2013, p.7.

³¹⁷ Atelier parisien d'urbanisme (APUR), *Sport et Grand Paris Express*, mars 2017, p.10.

piscines situées à Barcelone, à Lisbonne, à Berlin, à Vienne et à Bruxelles³¹⁸.

**Carte n° 1 : les équipements aquatiques contrôlés
par les juridictions financières**



Source : Cour des comptes

Peu d'équipements aquatiques sont présents dans les espaces périurbains. S'ils accueillent 22 % de la population nationale, ces espaces n'offrent que 14 % des équipements aquatiques et 12 % de la surface des bassins. Dans les communes disposant d'un quartier prioritaire de la

³¹⁸ Association « Les nageurs citoyens », *Comparaison de l'amplitude horaire des piscines européennes*, 2014.

politique de la ville (QPV), le taux d'équipement par habitant est inférieur de plus de 40 % à la moyenne nationale.

La ville de Marseille : une diminution de 50 % du parc des piscines publiques en dix ans

La ville de Marseille dispose de peu de piscines publiques. En 2016, l'offre communale était de 14 piscines pour une population de 865 000 habitants, soit un ratio six fois inférieur à la moyenne nationale. À Marseille, la surface de bassin par habitant est près de quatre fois inférieure à celle de Lyon et trois fois inférieure à celle de Nice, autre ville au bord de la Méditerranée. La ville est surtout caractérisée par le recul de son offre de piscines publiques. Alors que la population municipale a augmenté de 1,5 % entre 2008 et 2016, la surface de bassins de natation a été réduite de 36 % au cours de cette période.

La ville dispose aujourd'hui de près de deux fois moins de piscines qu'il y a dix ans. Souhaitant remédier à cette offre insuffisante, la ville avait élaboré en 2008 un schéma directeur prévoyant notamment la construction, avant 2016, de huit nouveaux équipements et la réhabilitation de cinq piscines, pour un coût global estimé à 200 millions d'euros (M€). Toutefois, huit ans plus tard, moins de 6 % des objectifs fixés dans le schéma directeur ont été réalisés et les dépenses d'investissement étaient inférieures à 8 M€ en 2016. Huit piscines ont été fermées depuis 2008 et aucune n'a été construite.

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont propriétaires de 82,1 % des piscines et des centres aquatiques publics. Cette situation est commune à de nombreux pays européens. En Belgique, plus de 80 % des piscines sont exploitées par les communes et leurs régies. De même, plus de 90 % des équipements sont gérés en Suède par les communes ou des sociétés créées par elles. Dès lors, les communes et les intercommunalités sont les acteurs principaux de la gestion de ces équipements. Elles en assurent à la fois la maîtrise d'ouvrage, l'exploitation et le financement, ce qui explique aisément les disparités rencontrées.

2 - Un parc de piscines et de centres aquatiques vétuste

La moitié des équipements aquatiques publics a été construite avant 1977, dans le cadre, principalement, de la mise en œuvre du plan national

« 1 000 piscines » défini à la fin des années 60. Plus de 70 % des centres ont ainsi été construits avant 1995.

**Tableau n° 1 : la répartition des bassins aquatiques
par année de mise en service**

<i>Période de mise en service</i>	Nombre de bassins	Part du parc, en %
<i>Avant 1945</i>	113	1,8
<i>1945-1964</i>	450	7,2
<i>1965-1974</i>	1 785	28,4
<i>1975-1984</i>	1 126	17,9
<i>1985-1994</i>	982	15,6
<i>1995-2004</i>	1 122	17,9
<i>Après 2004</i>	697	11,1

Source : Fédération française de natation, 2015

La rénovation ou la reconstruction d'équipements anciens concerne aujourd'hui un nombre important de collectivités territoriales. Ces dernières sont aujourd'hui propriétaires d'équipements vieillissants qui, pour certains, ne répondent plus aux normes d'hygiène et de sécurité, ni aux attentes nouvelles du public. Dans ce contexte, ces collectivités devront prochainement délibérer sur l'avenir de ces équipements, soit pour décider de leur fermeture définitive, soit pour procéder à leur réhabilitation. Les incertitudes financières actuelles devraient, encore plus que par le passé, conduire les collectivités territoriales à rechercher une meilleure performance de leur gestion publique, au besoin en redéfinissant leurs priorités d'action.

Si les départements et les régions peuvent décider de créer des piscines ou des centres aquatiques, l'initiative des projets relève, dans la quasi-totalité des cas, du bloc communal. Or, le coût de la rénovation de ces équipements représente parfois un obstacle pour les communes et leurs groupements. Ainsi, la commune de Creil (Oise, 33 807 habitants) a procédé jusqu'en 2013 à la rénovation de sa piscine pour un coût total de 9,9 M€ hors taxes (HT). Ce coût a été supérieur de 60 % au coût de l'étude d'avant-projet. L'écart entre le coût prévisionnel après étude et le coût final s'est établi à 10 %. Il représente plus de deux années d'épargne brute et 300 € par habitant. L'exploitation du nouvel équipement entraîne un déficit annuel de 750 000 € et pénalise la situation financière de la commune. De même, la rénovation du palais des sports de Megève (Haute-Savoie, 3 488

habitants³¹⁹), équipement fortement orienté vers les activités aquatiques, a représenté un montant total de 60 M€, soit 17 années d'épargne brute de la collectivité et plus de 17 000 € par habitant.

B - Un fonctionnement et une programmation des équipements à repenser

1 - Une offre de piscines inadaptée aux nouvelles attentes du public

Les piscines sont des équipements publics populaires, accessibles à toutes les catégories sociales et à tous les âges de la vie. Les attentes du public à leur égard ont cependant été profondément modifiées ces dernières années. Les usagers souhaitent désormais bénéficier d'une offre d'activités diversifiée, incluant la pratique de la natation, mais également des espaces de détente (hammam, sauna, vélo aquatique, espace de restauration, etc.) et de loisirs (salles de sports, toboggans, piscines à vagues, etc.). Ces équipements peuvent ainsi simultanément accueillir des élèves pour l'apprentissage de la natation, des associations sportives et des utilisateurs individuels pour une activité de loisirs. Les conflits d'usage et la concurrence entre ces catégories d'usagers sont aujourd'hui fréquents.

Or, les collectivités territoriales gestionnaires n'ont que rarement adapté leur modèle de fonctionnement à ces nouvelles attentes. Les chambres régionales des comptes ont ainsi relevé qu'aucune des collectivités contrôlées dans le cadre de l'enquête n'avait adopté de délibération pour concilier l'utilisation de leurs équipements par les différentes catégories d'usagers. Il importe, comme cela se pratique à l'étranger, que les collectivités territoriales définissent mieux, en lien avec les publics concernés, leurs priorités d'accueil. Cela s'impose d'autant plus que le développement des pratiques ludiques et de loisirs a conduit à la création récente de centres aquatiques privés proposant de multiples activités.

³¹⁹ La commune de Megève est surclassée dans la catégorie des villes de 40-80 000 habitants en raison de l'importance de ses lits touristiques (près de 38 000).

2 - Un défaut de coordination entre l'État et les collectivités dans la programmation des équipements

La place de l'État dans la programmation des piscines est désormais réduite, ce qui amène à s'interroger sur sa légitimité à intervenir pour l'avenir. Elle repose principalement sur le versement de subventions pour le financement des nouveaux équipements. Cet appui mineur est réalisé de façon dispersée par le biais de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) et du Centre national de développement du sport (CNDS).

Les subventions du CNDS, fréquemment inférieures aux subventions versées par les conseils départementaux et régionaux, représentent, malgré leur récent dé plafonnement, moins de 10 % du coût total de l'investissement. Par exemple, dans le cadre de la construction d'un centre nautique, la communauté d'agglomération Seine-Eure (Eure, 68 447 habitants) a perçu une subvention du CNDS représentant moins de 4 % du coût total du projet. Celle-ci était trois fois inférieure à celle reçue de la région et deux fois inférieure à celle reçue du département. En outre, la multiplicité de ces dispositifs de soutien nuit à leur lisibilité. Ainsi, dans la mesure où les subventions de l'État n'étaient pas cumulables entre elles, la commune de Souillac (Lot, 3 366 habitants) a privilégié en 2015 la DETR à l'aide du CNDS pour la rénovation de sa piscine car son montant était supérieur³²⁰. Ces constats interrogent le sens de l'intervention de l'État et doivent le conduire à repenser, voire à supprimer, son intervention dans ce domaine.

La programmation des équipements aquatiques relève donc principalement de la compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements. Bien que le soutien à la construction et à la rénovation des équipements sportifs ne constitue pas une compétence obligatoire pour les régions et les départements, ces collectivités interviennent fréquemment dans le financement des piscines et des centres aquatiques. Mais ces participations, rarement inscrites dans un schéma de programmation des équipements sportifs en général, et des piscines en particulier³²¹, relèvent

³²⁰ Le décret n° 2016-423 du 8 avril 2016 relatif aux dotations de l'État, aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales a offert aux communes et aux EPCI la possibilité de cumuler les crédits de la DETR avec l'aide apportée par le CNDS.

³²¹ Certains schémas départementaux et régionaux peuvent cependant être ponctuellement définis, comme par le conseil départemental de l'Allier en 2004, le conseil départemental de la Seine-Saint-Denis en 2015 ou l'ancien conseil régional d'Alsace en 2016.

le plus souvent du cofinancement ponctuel d'initiatives prises au niveau communal ou intercommunal. Présidées par les présidents de région, les conférences territoriales de l'action publique, instaurées à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, pourraient être chargées de valider des schémas régionaux de programmation coordonnés entre tous les acteurs concernés. Le versement des subventions régionales et départementales pourrait ensuite être conditionné au respect de ce schéma de programmation.

Un défaut de coordination entre les collectivités pour la prise en charge des dépenses liées à l'accueil des élèves

L'utilisation des piscines municipales ou intercommunales par les élèves de collèges ou de lycées doit faire l'objet d'une convention entre la collectivité propriétaire et le département ou la région. En application des articles L. 1311-15 du code général des collectivités territoriales et L. 214-4 du code de l'éducation, ces conventions prévoient les modalités financières de mise à disposition des équipements pour la réalisation des programmes scolaires de l'éducation physique et sportive.

Or, un nombre important de collectivités et de groupements de communes ne respecte pas ces dispositions légales. Certaines collectivités propriétaires mettent à disposition leur piscine pour l'accueil de collégiens et de lycéens sans convention avec les établissements scolaires et les départements et régions. Ces derniers ne participent pas aux coûts de fonctionnement de l'équipement³²². De même, si certaines conventions prévoient une participation forfaitaire des établissements scolaires, du département ou de la région, son montant est déconnecté des coûts réels de fonctionnement de l'équipement³²³. En 2015, l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) relevait que la tarification par les communes de la mise à disposition de leur équipement aquatique au profit des collèges et des lycées différait sensiblement entre les régions, mettant en lumière les difficultés de coordination et d'harmonisation entre administrations publiques locales.

³²² Commune de Champigny-sur-Marne, commune de Trèbes, communauté de communes de la Région de Saverne.

³²³ Communauté d'agglomération Grand Calais, Terres et Mers.

II - Le financement de ces équipements, structurellement déficitaires, est inadapté

A - La prise en charge des piscines, déficitaire, est surtout assurée par les communes

1 - Le déficit de ces équipements est structurel

La gestion d'une piscine ou d'un centre aquatique public entraîne systématiquement un déficit de fonctionnement important. Aucune piscine, ni aucun centre aquatique public examiné dans le cadre de l'enquête ne présente un résultat d'exploitation équilibré ou excédentaire.

Cette situation découle, d'une part, des coûts d'exploitation élevés, liés notamment aux consommations de fluides, aux frais de personnel et au fonctionnement continu de l'équipement, et, d'autre part, de recettes qui sont modérées par l'exercice de missions de service public, comme l'accueil des scolaires et des associations mais aussi par la nécessité d'instaurer une tarification attractive.

La difficulté d'équilibrer la gestion d'une piscine par les recettes tarifaires

Les tarifications décidées par les collectivités ne peuvent assurer l'équilibre de fonctionnement de l'équipement, sauf à créer un effet d'éviction qui compromettrait l'accès du plus grand nombre au service.

Ainsi, la subvention versée au délégataire par la communauté de communes du Grand-Pic-Saint-Loup (Hérault, 47 608 habitants) en 2015, pour assurer l'équilibre du fonctionnement de sa piscine, s'est élevée à 318 353 €, soit 76 % des recettes d'entrées (419 417 €). Pour équilibrer la gestion de l'équipement par les seules recettes d'entrées, et sans prendre en compte la baisse de fréquentation qui en résulterait inmanquablement, la communauté de communes devrait augmenter de 3 € ses tarifs. Ceux-ci passeraient ainsi, par exemple, de 4 € à 7 € pour un adulte résidant sur le territoire intercommunal.

Le déficit d'exploitation de ces équipements, structurel et permanent, doit conduire les collectivités propriétaires à mieux adapter l'offre aux demandes de la population, de manière à réduire le montant de leur prise en charge. Une meilleure coordination des acteurs publics dans l'offre de

services permettrait également de mieux valoriser ces équipements et favoriser une utilisation plus adaptée par les différents publics.

Le niveau de déficit moyen des piscines contrôlées est de 640 000 € par an. Il va de 6 € par habitant et par an pour la commune de Conflans-Sainte-Honorine (Yvelines, 35 213 habitants) à 124 € par habitant pour la commune d'Avesnes-sur-Helpe (Nord, 4 938 habitants). Pour l'ensemble de l'échantillon, le déficit d'exploitation des piscines représente en moyenne 25 % de l'épargne brute des collectivités propriétaires. Ainsi, plus du quart de l'excédent issu de leur exploitation générale est affecté au besoin de financement d'un seul équipement.

La chambre régionale des comptes Hauts-de-France, relevant les difficultés financières importantes de la communauté de communes Avre, Luce, Moreuil (Somme, 12 240 habitants), a préconisé, dans deux avis de contrôle budgétaire, une hausse de la fiscalité intercommunale pour répondre au besoin de financement des services publics gérés par la communauté de communes, et particulièrement à celui de la piscine, supérieur à 500 000 € par an.

2 - Une dissociation croissante entre la provenance des usagers et la collectivité à l'origine du financement

Malgré le développement de l'intercommunalité, la gestion des piscines et des centres aquatiques reste majoritairement assurée par les communes. Ainsi en 2017, celles-ci étaient propriétaires des deux tiers de ces équipements publics. Toutefois, la part des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) propriétaires progresse et plus de 32 % des équipements aquatiques publics appartiennent aujourd'hui à des EPCI à fiscalité propre.

En application du code général des collectivités territoriales (article L. 2121-29), les communes assurent la construction et la gestion des piscines et des centres aquatiques publics, au titre de leur clause générale de compétences. Pour les EPCI, la gestion intercommunale de ces équipements reste une compétence d'attribution optionnelle pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération (articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT). Si cette gestion est une compétence obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles (articles L. 5215-20 et L. 5217-2 du CGCT) son exercice est cependant soumis à la définition d'un intérêt communautaire.

Cette répartition institutionnelle n'est plus toujours adaptée aux modalités d'exploitation des piscines et des centres aquatiques. Selon les territoires, la commune n'est parfois plus l'échelon local pertinent de gestion de ces équipements.

En étudiant la provenance des usagers, les chambres régionales des comptes ont constaté, de façon très fréquente, une dissociation entre le territoire de la ville propriétaire et le bassin de vie des utilisateurs de l'équipement. Ainsi, les deux tiers des usagers de la piscine municipale de la commune de Canet-en-Roussillon (Pyrénées-Orientales, 12 681 habitants) résident à l'extérieur de la ville. De même, près de 80 % des utilisateurs de la piscine municipale de Remiremont (Vosges, 8 127 habitants) n'habitent pas sur le territoire de la commune. Ce décalage est moindre dans les communes de taille importante : près de 70 % des utilisateurs de la piscine de Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine, 117 947 habitants) sont Bouonnais et près de 90 % des usagers de la piscine municipale « Auguste Delaune » de Champigny-sur-Marne (Val-de-Marne, 76 577 habitants) résident sur le territoire de la commune.

Cette fréquente dissociation entre le périmètre de la commune et le bassin de vie des usagers conduit des communes à exploiter des équipements qui sont majoritairement fréquentés par des utilisateurs extérieurs. Cette situation est encore plus marquée pour les communes rurales et périurbaines qui disposent parfois d'équipements isolés dont la fréquentation est principalement composée de non-résidents. Les coûts de construction et d'exploitation sont pourtant directement pris en charge par les collectivités propriétaires.

La gestion essentiellement communale des piscines et des centres aquatiques publics semble donc être un modèle qu'il sera difficile d'assumer à l'avenir. Elle entraîne la prise en charge par les contribuables municipaux des déficits d'exploitation d'équipements utilisés par des résidents extérieurs. Par exemple, le besoin de financement de la piscine de Remiremont (Vosges) représente en moyenne 200 € par an pour chaque foyer de la commune contribuable de la taxe d'habitation, alors même que ces foyers ne représentent qu'un usager de la piscine sur cinq.

B - Le transfert à l'intercommunalité permettrait une meilleure mutualisation des moyens

1 - Un transfert justifié par les contraintes de financement

Lors de leurs contrôles, les chambres régionales des comptes ont fréquemment recommandé aux communes d'étudier le transfert de leur piscine ou de leur centre aquatique à l'intercommunalité³²⁴. Du fait de la

³²⁴ Les rapports d'observations définitives concernant les communes de Creil, de Laudun l'Ardoise, de Souillac, de Vannes et de Remiremont recommandent un transfert à l'intercommunalité des équipements aquatiques.

réticence réciproque des communes et des EPCI, ces recommandations sont rarement mises en œuvre, la piscine municipale étant souvent présentée comme le service public de proximité par excellence. Cependant, l'absence de transfert peut parfois conduire, au regard de ses coûts d'exploitation, à la fermeture d'une piscine municipale.

Un exemple d'échec financier d'une gestion exclusivement communale : la commune d'Avesnes-sur-Helpe

Alors que plus de 65 % des utilisateurs de la piscine municipale d'Avesnes-sur-Helpe ne résidaient pas sur le territoire de la commune, son insuffisance de financement atteignait presque 600 000 € en 2015. Il représentait 75 % de l'épargne brute de la collectivité. Dans ce contexte, le déficit de fonctionnement de cet équipement représentait une charge financière insurmontable pour la ville. Après que l'organe délibérant de la communauté de communes du cœur de l'Avesnois a refusé de reconnaître l'intérêt communautaire de la piscine, celle-ci a été fermée à compter du 30 juin 2016.

La prise en charge par l'intercommunalité permettrait souvent de mieux faire concorder l'habitat des usagers et la source de la recette fiscale qui finance le déficit de l'équipement. Elle n'implique pas de dépenses supplémentaires directes pour l'EPCI dans la mesure où, au moment du transfert de l'équipement, l'attribution de compensation³²⁵ de la commune propriétaire peut être diminuée du montant du déficit.

Ainsi, la communauté de communes du Pays fléchois (Sarthe, 25 109 habitants) a décidé, au titre du transfert de l'ancienne piscine municipale de La Flèche, de réduire l'attribution de compensation de la commune à hauteur seulement de 60 % du déficit d'exploitation, correspondant à la part des usagers résidant sur le territoire de la commune. Le déficit restant est pris en charge par la communauté de communes.

2 - L'échelon intercommunal est pertinent pour la gouvernance des équipements aquatiques

Au-delà des enjeux financiers, le transfert à l'intercommunalité des piscines permet souvent de coordonner l'offre d'équipements aquatiques à une échelle plus pertinente. Les établissements publics de coopération

³²⁵ L'attribution de compensation est une dépense obligatoire pour les EPCI à fiscalité propre. Elle permet d'assurer une neutralité budgétaire au moment du transfert d'un équipement ou d'une compétence entre une commune et son intercommunalité.

intercommunale assurent une meilleure programmation des équipements sur leur territoire, en corrélation avec le bassin de vie des usagers. Les carences éventuelles de répartition des piscines et des centres aquatiques sont ainsi mieux prises en compte.

Cependant, les réticences restent fortes et certaines communes maintiennent avec l'intercommunalité un schéma de répartition des compétences qui nuit à la lisibilité de l'action publique locale. La commune de Roubaix (Nord, 95 600 habitants) a transféré la gestion du centre nautique « Thalassa » au syndicat intercommunal « Thalassa Roubaix-Wasquehal ». Elle a néanmoins conservé la gestion d'une autre piscine municipale et elle est membre d'un autre syndicat intercommunal chargé de la gestion d'une piscine située en périphérie de son territoire.

Les établissements publics de coopération intercommunale peuvent également élaborer une véritable stratégie de gestion. Leur situation supra-communale leur permet d'identifier les complémentarités entre les équipements de leur territoire, de spécialiser leurs activités et de déterminer les priorités d'accès des différentes catégories d'usagers accueillis.

Ainsi, la communauté d'agglomération « Mulhouse Alsace agglomération » (Haut-Rhin, 271 000 habitants) exploite huit piscines sur son territoire, qui accueillent chaque année plus de 500 000 usagers. Pour réduire ses coûts de gestion, la communauté d'agglomération procède à la fermeture momentanée des équipements en fonction de leur fréquentation et au redéploiement de ses effectifs vers d'autres piscines. Cette bonne pratique a permis à l'intercommunalité de réduire les effectifs affectés aux piscines de 10 % depuis 2011 et de réaliser une économie de plusieurs centaines de milliers d'euros par an.

Enfin, la gestion intercommunale permet de définir une politique tarifaire cohérente pour plusieurs équipements aquatiques. Elle favorise l'harmonisation des tarifs d'accès à une échelle proche du bassin de vie des usagers et peut limiter la mise en concurrence entre équipements voisins. À ce titre, la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers (Pas-de-Calais, 104 680 habitants) a choisi, malgré les différences de prestations et de coûts entre ses deux piscines, d'adopter une tarification unique.

III - Des modalités d'exploitation largement perfectibles

A - La maîtrise du coût de ces services constitue un enjeu majeur

1 - La connaissance des coûts d'exploitation des piscines gérées en régie directe est insuffisante

Les piscines et centres aquatiques publics sont de façon majoritaire exploités en gestion directe : c'était le cas, au 1^{er} janvier 2017, de près de 85 % des piscines des collectivités territoriales et de leurs groupements. Lorsqu'une piscine est exploitée en régie directe, sans personnalité morale ni autonomie financière, l'analyse des coûts implique que la collectivité retrace les volumes de recettes et de dépenses de fonctionnement dans un budget annexe ou dans la présentation fonctionnelle de son budget. Seul ce recensement exhaustif des charges et de produits issus de l'exploitation de la piscine permet de mesurer l'évolution du besoin de financement de l'équipement et de connaître le coût du service rendu à l'utilisateur.

Or, l'analyse des coûts d'exploitation des équipements aquatiques gérés en régie directe est très fréquemment insuffisante. Dans la présentation fonctionnelle des budgets primitifs et des comptes administratifs, l'ensemble des recettes et des dépenses de fonctionnement et d'investissement des piscines et des centres aquatiques est rarement retracé³²⁶.

Ce défaut de transparence nuit à la sincérité des comptes de ces collectivités et à l'information de leur assemblée délibérante. Ainsi, la communauté d'agglomération Grand Calais, Terres et Mers (Pas-de-Calais, 104 680 habitants) ne procède à aucune analyse du coût de fonctionnement des deux piscines présentes sur le territoire intercommunal. Elle ne renseigne pas de façon exhaustive la présentation fonctionnelle de ses documents budgétaires et ne dispose d'aucune comptabilité analytique. Ces insuffisances altèrent la qualité de l'information donnée à l'assemblée délibérante sur le coût de ces équipements, alors qu'ils représentent une charge financière importante.

³²⁶ Commune de Canet-en-Roussillon, communauté de communes de la Région de Saverne.

Les retraitements comptables opérés par la chambre régionale des comptes feraient d'ailleurs apparaître un déficit d'exploitation des deux piscines intercommunales de 2,5 M€ en 2015.

Un suivi insuffisant des coûts par la Ville de Paris

Si la Ville de Paris exploite trente piscines en régie directe, elle ne connaît pas précisément le coût de fonctionnement de ces équipements et elle n'est pas en mesure d'établir leurs coûts individuels d'exploitation ni leur besoin de financement. La présentation fonctionnelle des documents budgétaires de la collectivité ne retrace pas de façon exhaustive les dépenses afférentes à la gestion des équipements aquatiques.

Entre 2011 et 2015, la sous-fonction 413 « piscines » des comptes administratifs de Paris intégrait par exemple des dépenses liées à l'exploitation d'un gymnase, d'une crèche, d'un conservatoire ou d'un terrain de boules. La ville indique pourtant, malgré ces défauts de fiabilité, que le déficit cumulé des piscines parisiennes s'élève en moyenne à plus de 40 M€ par an.

2 - Un contrôle défaillant de ces équipements en délégation de service public

La gestion des piscines et des centres aquatiques publics sous la forme de délégation de service public se développe. Inexistant pour les équipements construits avant 1985, ce mode de gestion est retenu pour 30 % des piscines mises en service depuis 2005. Dans le cadre d'un contrat de délégation de service public, le délégataire doit produire chaque année un compte rendu technique et financier à la personne publique propriétaire. Cette dernière peut ainsi bénéficier d'une analyse des coûts de fonctionnement et connaître le besoin de financement de l'équipement.

Les juridictions financières relèvent toutefois que le processus d'attribution des contrats de délégation de service public n'est pas toujours bien maîtrisé par les collectivités. Ce mode de gestion n'est généralement pas choisi après une analyse comparative approfondie de ses atouts et de ses contraintes³²⁷. De surcroît, le contrôle de l'exécution de ces contrats par les collectivités locales reste souvent superficiel. Il arrive souvent que les rapports annuels du délégataire ne soient pas communiqués à l'assemblée délibérante. À l'examen, les conventions conclues avec les sociétés

³²⁷ Commune de Conflans-Sainte-Honorine.

déléataires, spécialisées dans la construction et la gestion de ces équipements complexes, sont fréquemment déséquilibrées au détriment de la personne publique, qui ne disposent pas toujours des moyens humains, techniques et financiers adaptés.

En délégation de service public, les collectivités délaissent fréquemment leurs obligations d'autorité délégante et elles remettent l'exercice entier de la compétence à l'entreprise privée délégataire. Ainsi la fiabilité des données financières mentionnées dans les comptes rendus annuels du délégataire sont rarement vérifiés ou expertisés.

Les clauses mêmes du contrat sont déséquilibrées. Toutes les conventions de délégation de service public examinées par les chambres régionales des comptes prévoient ainsi qu'une participation financière doit être versée par l'autorité délégante au délégataire. Or, en application de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, cette participation financière doit être limitée, dans le cas des services publics industriels et commerciaux, au financement des seules contraintes de service public imposées à l'exploitant. Ce soutien financier doit également faire l'objet d'une délibération motivée de l'assemblée délibérante. Dans la majorité des cas, les communes et les intercommunalités n'ont identifié ni la nature, ni le coût de ces contraintes de service public. Leur participation financière s'apparente le plus souvent à une subvention d'équilibre irrégulière³²⁸ rarement réexaminée sur la durée.

Ainsi, contrairement aux stipulations du contrat d'affermage, le délégataire du centre nautique « Plaine Oxygène » sous-traite l'exploitation de l'équipement à une entreprise, sans l'accord de la communauté de communes Plaines et Monts de France (Seine-et-Marne, 23 011 habitants). Celle-ci n'a pas été signataire, ni destinataire d'un contrat de sous-traitance confiant à un tiers l'alimentation en fluides d'un équipement recevant du public dont elle est pourtant propriétaire.

La connaissance et l'analyse des coûts de fonctionnement des piscines et des centres aquatiques publics doivent donc être renforcées. Le déficit potentiel de ces équipements représente un enjeu majeur pour les collectivités propriétaires de ces équipements. Une information exhaustive des assemblées délibérantes est indispensable pour mieux définir les missions de service public et la soutenabilité financière des projets examinés. Le poids des contraintes financières doit inciter les collectivités à améliorer la performance de la gestion de ces équipements.

³²⁸ Communauté d'agglomération Seine-Eure.

B - La gestion de ces équipements complexes est difficile

1 - L'ingénierie technique et financière fait parfois défaut

Les piscines et les centres aquatiques sont des équipements sportifs complexes et le coût moyen de construction d'un centre aquatique multifonctionnel est d'environ 25 M€.

Leur construction et leur exploitation imposent donc à la personne publique propriétaire de disposer ou de s'appuyer sur des compétences techniques, juridiques et financières élevées. Plus encore que pour d'autres projets d'équipement, il est essentiel de bien anticiper les caractéristiques architecturales du projet, les besoins et les capacités contributives des usagers, les normes, notamment d'hygiène et de sécurité, et les contraintes en matière budgétaire et de ressources humaines.

Or, les contrôles des chambres régionales des comptes mettent en lumière la faiblesse des compétences techniques et financières mobilisées par les personnes publiques sur ces projets. Dans la majorité des opérations de construction et de rénovation des équipements aquatiques examinées, un écart sensible a été relevé entre le coût prévisionnel et le coût réel des travaux. Cet écart résulte souvent d'une sous-estimation initiale du projet mais aussi parfois d'une dérive dans l'exécution des travaux. Ainsi, le coût du centre aquatique ALMEO construit par la communauté de communes Avre, Luce et Moreuil a été supérieur de 32 % au coût prévisionnel, soit une hausse de 1,5 M€. Le coût des travaux du centre aquatique construit par la communauté de communes Hermitage Tournoisais a été supérieur de 17,5 % à celui estimé par le programme technique détaillé.

La dérive financière d'un projet mal conçu : la construction du centre nautique Plaine Oxygène

Inauguré en septembre 2010, le centre nautique Plaine Oxygène est situé au Mesnil-Amelot, en Seine-et-Marne, à quelques kilomètres de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle. En raison des recompositions successives de la carte intercommunale, ce centre nautique a été construit sous la maîtrise d'ouvrage successive de trois EPCI à fiscalité propre. Alors que les études préalables estimaient le coût de construction de l'équipement à 25,2 M€, il a été en réalité de 50,4 M€, soit deux fois l'estimation initiale.

La construction du centre nautique traduit un défaut manifeste de programmation et d'ingénierie. Initialement prévus, une patinoire et un bowling ont été partiellement construits, mais ensuite exclus du projet avant sa mise en service, alors pourtant même que 2,4 M€ ont été dépensées pour ces équipements. De même, des bassins extérieurs et un toboggan à plusieurs pistes, construits dans le cadre de l'opération, n'ont jamais été utilisés et sont aujourd'hui à l'abandon.

Enfin, la qualification du service public³²⁹ assuré par les centres aquatiques a été récemment définie par le Tribunal des conflits. Celui-ci a estimé que malgré la multiplicité des activités proposées par un centre aquatique exploité en régie (vélo aquatique, salle de remise en forme, etc.), les conditions de son organisation et de sa gestion, ainsi que son rattachement au budget de la commune, permettaient de le qualifier, pour l'ensemble de ses activités, de service public administratif³³⁰.

Cette jurisprudence impose désormais à la direction générale des finances publiques d'harmoniser ses décisions quant au régime fiscal applicable à ces équipements multifonctionnels.

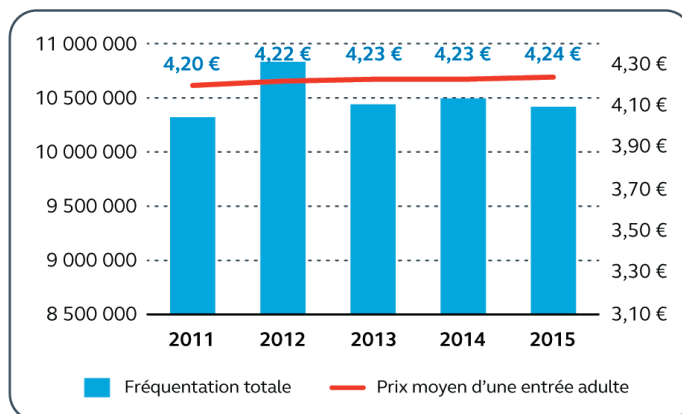
2 - La nécessité de mettre en place une stratégie financière

Les recettes de fonctionnement des piscines et des centres aquatiques proviennent principalement, outre les subventions d'exploitation versées par les collectivités publiques, des tarifs appliqués aux usagers. Sur la base de l'échantillon des piscines contrôlées, le tarif moyen d'accès à l'équipement pour un adulte, sans réduction, s'élevait à 4,24 € en 2015. Fixer les tarifs est une compétence essentielle de l'assemblée délibérante de la collectivité propriétaire de l'équipement et le tarif est un élément central du pilotage de la gestion des piscines et du partage, entre l'utilisateur de l'équipement et le contribuable, des dépenses d'exploitation.

³²⁹ Administratif ou industriel et commercial avec pour principale conséquence un assujettissement du service à la TVA.

³³⁰ Tribunal des conflits, 9 janvier 2017, n° 4074, communauté d'agglomération d'Annemasse.

Graphique n° 1 : évolution de la fréquentation (entrées) et des tarifs



Source : Cour des comptes, échantillon d'équipements répartis dans dix régions

Or, peu de communes et d'intercommunalités ont défini une véritable stratégie tarifaire ou analysé les conséquences d'une plus grande amplitude des horaires d'ouverture des équipements. Si certaines collectivités procèdent à une différenciation du prix d'accès à l'équipement entre les usagers résidant sur leur territoire et les autres, celle-ci ne permet pas d'assurer l'équilibre économique des équipements.

De surcroît, les tarifs appliqués aux usagers sont rarement modifiés en fonction de l'évolution des contraintes d'exploitation. Par exemple, les tarifs d'accès à la piscine intercommunale de la communauté de communes Terre de Camargue (Gard, 20 245 habitants) n'ont presque pas évolué depuis 2008. De même, la fixation des tarifs ne tient presque jamais compte de ceux appliqués dans les piscines situées à proximité. La commune de Melun (Seine-et-Marne, 40 010 habitants) n'a ainsi modifié qu'une seule fois les tarifs d'accès à la piscine municipale depuis 2003 et elle ne les a pas fixés en tenant compte de ceux pratiqués dans les cinq autres piscines situées à moins de huit kilomètres.

Ce défaut général de stratégie tarifaire des collectivités se mesure aussi dans les modalités de mise à disposition de ces équipements aquatiques. Les associations utilisent fréquemment les installations, avec l'accord des collectivités propriétaires, sans contrepartie financière. Le coût de cette mise à disposition gratuite, en termes notamment de charges d'exploitation et de pertes de recettes, est rarement valorisé dans une convention conclue entre la collectivité et l'association. Ainsi, la commune de Champigny-sur-Marne réserve gratuitement un quart des créneaux de la piscine municipale à trois associations sportives sans valoriser dans ses documents budgétaires, ni dans une convention conclue avec ces

associations, le coût de cette mise à disposition, évaluée par la chambre régionale des comptes à près de 200 000 € pour la saison 2016/2017.

Enfin, les chambres régionales des comptes relèvent fréquemment des accès gratuits irrégulièrement accordés à certaines catégories d'usagers. Plusieurs collectivités permettent ainsi à leurs agents, voire à leurs conjoints ou à leurs enfants, d'accéder gratuitement ou à des tarifs préférentiels à la piscine³³¹. Même si la commune a mis un terme à cette irrégularité en 2016, la commune de Boulogne-Billancourt avait ainsi défini deux tarifs d'accès différents à la piscine pour les écoles publiques et les écoles privées sous contrat de son territoire. Ces modulations tarifaires ne reposaient sur aucune différence de situation objective entre les usagers et étaient contraires au principe d'égalité d'accès au service public.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les piscines publiques sont des équipements sportifs, fréquentés chaque année par plusieurs millions de Français de tous les âges. Alors que les attentes et les besoins de la population évoluent, la vétusté croissante de ce parc de piscines pose la question de l'utilité et du coût de la rénovation ou de la reconstruction de certains de ces équipements et, au-delà, de l'intervention des collectivités dans ce domaine compte tenu des choix à opérer et des contraintes financières qui pèsent sur elles.

La commune n'est plus toujours l'échelon pertinent pour la gestion des piscines et des centres aquatiques publics. Souvent, le transfert de ces équipements à l'intercommunalité permettrait de rapprocher la prise de décision publique du bassin de vie des usagers, de mieux organiser leur gestion et d'assurer leur programmation à une échelle territoriale plus conforme aux besoins des populations. La programmation de ces équipements n'est guère efficace et l'intervention de l'État, à travers des dispositifs multiples, doit être interrogée.

Les communes et les intercommunalités doivent renforcer le suivi des coûts d'exploitation des piscines. Structurellement déficitaire, la gestion de ces équipements pèse parfois fortement sur la situation financière des collectivités propriétaires. La définition d'une stratégie globale de gestion de ces équipements, en matière notamment de hiérarchisation de l'accueil des publics, de stratégie tarifaire, de gestion

³³¹ Communauté de communes du Pays Fléchois, commune de Trèbes, communauté de communes Terre de Camargue.

des ressources humaines et d'équilibre économique, aujourd'hui défailante, doit être renforcée.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

- 1. simplifier ou supprimer le soutien de l'État au financement de la construction de piscines et de centres aquatiques.*

Aux collectivités territoriales et à leurs groupements :

- 2. évaluer de façon systématique la pertinence d'un transfert des piscines et centres aquatiques communaux aux EPCI à fiscalité propre ;*
 - 3. présenter aux assemblées délibérantes, à l'appui des projets validant la construction ou la rénovation d'une piscine ou d'un centre aquatique, la projection des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour les années suivant la mise en service ;*
 - 4. développer le suivi analytique des dépenses d'exploitation des piscines afin de mesurer le coût du service rendu aux usagers ;*
 - 5. faire adopter par les assemblées délibérantes une stratégie globale précisant les missions et les objectifs assignés aux piscines publiques afin d'éviter la concurrence des usages entre les différentes catégories d'utilisateurs.*
-

Réponses

Réponses du ministre d'État, ministre de l'intérieur et du ministre de la cohésion des territoires	521
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	525
Réponse de la ministre des sports	526
Réponse du président de l'Assemblée des communautés de France	528
Réponse du président de l'Association des maires de France.....	531
Réponse du président du conseil départemental de l'Allier.....	537
Réponse de la présidente de la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers	538
Réponse du président de la communauté d'agglomération Roissy Pays de France	538
Réponse du président de la communauté de communes Grand Pic Saint Loup.....	539
Réponse de la maire de Paris	540
Réponse du maire de Champigny-sur-Marne	541
Réponse du maire de Creil.....	543
Réponse du maire de Marseille.....	544
Réponse du maire de Melun	544
Réponse du maire de Remiremont	545

Destinataires n'ayant pas d'observations

Président de la communauté d'agglomération Mulhouse Alsace Agglomération
Président de la communauté de communes Plaines et Monts de France
Président de la communauté de communes de l'Île de Noiremoutier
Maire de Boulogne-Billancourt
Maire de Megève
Maire de Souillac

Destinataires n'ayant pas répondu

Président du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis
Président de la communauté d'agglomération Arche Agglo
Président de la communauté d'agglomération Seine-Eure
Président de la communauté de communes Avre, Luce, Noye
Président de la communauté de communes Cœur de l'Avesnois
Président de la communauté de communes du Pays Fléchois
Président de la communauté de communes de la région de Saverne
Président de la communauté de communes Terre et Camargue
Maire d'Avesnes-sur-Helpe
Maire de Canet-en-Roussillon
Maire de Conflans-Sainte-Honorine
Maire de Laudun l'Ardoise
Maire de Roubaix
Maire de Trèbes
Maire de Vannes
Président du syndicat intercommunal à vocation unique Thalassa Roubaix-Wasquehal

RÉPONSES DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DU MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Il est souligné la vétusté de ces équipements sportifs ainsi que le déficit et l'inadaptation de leur financement, qui se caractérisent notamment par des interventions non coordonnées des différents échelons de collectivités territoriales.

À cet effet, vous formulez cinq recommandations, qui appellent de ma part les observations suivantes.

L'insertion met en évidence la faiblesse du soutien financier de l'État en faveur de la construction des piscines et centres aquatiques, et plaide pour une meilleure lisibilité de ses interventions, voire son retrait du dispositif de financement (recommandation n° 1).

Ce dispositif repose actuellement sur des dotations (dotation d'équipement aux territoires ruraux- DETR, fonds de soutien à l'investissement local) ainsi que sur les subventions versées par le Centre national pour le développement du sport (CNDS).

Il n'était jusqu'à récemment pas possible de cumuler les crédits accordés au titre de la DETR et les subventions du CNDS. Dès lors, de nombreuses communes porteuses de projets de construction ou de rénovation de piscines publiques, qui privilégiaient un soutien au titre de la DETR, ne pouvaient pas solliciter simultanément de subventions de la part du CNDS.

Le décret n° 2016-423 du 8 avril 2016 relatif aux dotations de l'État, aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales a offert aux communes et aux EPCI la possibilité de cumuler les crédits de la DETR avec l'aide apportée par le CNDS.

La pérennisation du soutien financier de l'État est donc souhaitable, d'autant plus qu'il garantit une équité du financement des équipements sportifs sur le territoire. À cet égard, une refonte des critères d'éligibilité à la part territoriale des subventions du CNDS est à l'étude, afin de favoriser les projets d'équipements portés par les communes et intercommunalités en milieu rural.

Sur la possibilité de systématiser l'évaluation de la pertinence d'un transfert aux EPCI à fiscalité propre de la compétence en matière de gestion des piscines publiques (recommandation n° 2), la Cour considère que l'échelon intercommunal est le plus à-même d'assurer une gestion efficace des équipements aquatiques, en permettant de coordonner l'offre d'équipements au sein d'un périmètre plus pertinent et en assurant une

meilleure programmation des équipements sur leur territoire, en corrélation avec le bassin de vie des usagers.

L'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), issu de l'article 104 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), fait du sport une compétence partagée entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier.

Chaque échelon de collectivité territoriale est donc fondé à intervenir en matière de construction, d'entretien, de fonctionnement ou encore de financement des piscines publiques, ces interventions, notamment départementales, devant être cohérentes avec les dispositions de l'article L. 1511-2 du CGCT en matière d'aides économiques.

En pratique, les communes sont les principales propriétaires des piscines et centres aquatiques publics. Elles sont donc en première ligne dans la gestion de ces équipements sportifs de proximité et peuvent exercer leur compétence directement, ou par le biais d'une délégation de service public.

La réglementation leur offre cependant la possibilité de transférer cette compétence aux EPCI dont elles sont membres.

Ainsi, conformément au 4° du II de l'article L. 5214-16 et au 5° du II de l'article L. 5216-5 du CGCT, les communautés de communes et les communautés d'agglomération peuvent contribuer au développement et à l'aménagement sportif de l'espace communautaire. Il s'agit pour elles d'une compétence optionnelle, dont l'exercice est soumis à la définition d'un intérêt communautaire.

Pour les communautés urbaines et les métropoles, la gestion de ces équipements est une compétence obligatoire. En application du c) du 1° du I des articles L. 5215-20 et L. 5217-2 du CGCT, les communautés urbaines et les métropoles exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, la compétence en matière de construction, d'aménagement, d'entretien, de gestion et d'animation d'équipements sportifs. Néanmoins, son exercice est également conditionné par la définition d'un intérêt communautaire, pour les communautés urbaines, et d'un intérêt métropolitain, pour les métropoles.

Dans tous les cas, la définition d'un intérêt communautaire ou métropolitain emporte des conséquences importantes. En vertu du principe d'exclusivité, si la commune transfère sa compétence à l'EPCI en matière de construction et de gestion des piscines publiques, elle ne pourra plus en être propriétaire ni gestionnaire.

Aussi, si le transfert de la compétence en matière de gestion des piscines de la commune vers l'échelon intercommunal peut être encouragé, il apparaît opportun d'évaluer systématiquement sa pertinence. En effet, qu'il soit optionnel ou obligatoire, le recours à un transfert de compétence est intéressant pour les petites communes, notamment en milieu rural, dont les moyens financiers sont limités mais peut, cependant, ne pas être indispensable en ce qui concerne les communes moyennes ou de grande taille.

Comme l'insertion le rappelle, il importe également d'informer les communes sur les dispositifs de soutien existants, notamment lorsque ces équipements sont utilisés par les publics scolaires dans le cadre des programmes d'éducation physique et sportive (EPS).

Ces programmes prévoient que des conventions sont passées entre l'établissement public local d'enseignement (EPL), leur collectivité de rattachement et les propriétaires d'équipements sportifs aux termes du II de l'article L. 214-4 du code de l'éducation. L'utilisation d'équipements collectifs par une collectivité territoriale, un EPCI ou un syndicat mixte fait alors l'objet d'une participation financière au bénéfice de la collectivité territoriale, de l'EPCI ou du syndicat mixte propriétaire de ces équipements, sauf si une mise à disposition gracieuse a été négociée, ou lorsque l'équipement concerné est affecté à l'exercice d'une compétence transférée à l'EPCI ou au syndicat mixte par la collectivité ou l'établissement utilisateur de cet équipement (article L. 1311-15 du CGCT).

De fait, les communes ou EPCI propriétaires de piscines publiques qui accueilleraient des collégiens et des lycéens pourraient se voir accorder, par la voie conventionnelle, une aide financière de la part du département et de la région. Ce mécanisme paraît résoudre, dans ce cas précis, les difficultés financières rencontrées par certaines communes.

Sur la présentation aux assemblées délibérantes de la projection des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour les années suivant la mise en service du bien, à l'appui des projets validant la construction ou la rénovation d'une piscine ou d'un centre aquatique (recommandation n° 3), elle peut s'inscrire dans le cadre des dispositions prévues par la loi NOTRE du 7 août 2015.

L'article L. 1611-9 du CGCT précise que « pour toute opération exceptionnelle d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret en fonction de la catégorie et de la population de la collectivité ou de l'établissement, l'exécutif d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales présente à son assemblée

délibérante une étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement ».

En application de cet article, l'article D. 1611-35 du CGCT prévoit que « l'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement est établie pour tout projet d'opération exceptionnelle d'investissement. Cette étude est jointe à la présentation du projet d'opération exceptionnelle d'investissement à l'assemblée délibérante, qui peut intervenir à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ou du vote d'une décision budgétaire ou lors d'une demande de financement ». Cet article précise également pour chaque catégorie de collectivité territoriale ou d'établissement public de coopération intercommunale le seuil à partir duquel cette étude d'impact doit être établie.

Il est ainsi tout à fait possible pour les collectivités territoriales et leurs groupements de présenter à leurs assemblées délibérantes une étude d'impact de la projection des dépenses de fonctionnement et d'investissement à l'appui de leurs projets validant la construction ou la rénovation d'une piscine ou d'un centre aquatique, soit dans le cadre législatif et réglementaire applicable, soit de façon volontaire.

Sur le développement du suivi analytique des dépenses d'exploitation des piscines visant à mesurer le coût de service (recommandation n° 4), de nombreuses collectivités ont déjà mis en place une comptabilité analytique, partie intégrante de leur contrôle de gestion.

La mise en place d'une comptabilité analytique permet une meilleure connaissance des coûts et constitue un outil pertinent et permanent dans la démarche de recherche de la performance, de prise de décision et donc d'optimisation du pilotage des politiques publiques. Cette pratique suppose une adaptation affinée aux besoins de pilotage de la structure gestionnaire. Les collectivités territoriales et leurs groupements ont donc toute latitude pour mettre en œuvre des outils de suivi analytique.

L'insertion recommande en dernier lieu de faire adopter par les assemblées délibérantes une stratégie globale précisant les missions et objectifs assignés aux piscines publiques afin d'éviter la concurrence des usages entre les différentes catégories d'utilisateurs (recommandation n° 5). Celle-ci n'appelle pas d'observations particulières.

Par ailleurs, la Cour suggère de faire intervenir les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) dans le dispositif de gestion des piscines, en les chargeant de valider des schémas régionaux de programmation des piscines, coordonnés entre les acteurs concernés, qui retraceraient les financements des communes et EPCI et conditionneraient le versement des subventions régionales et départementales.

Aux termes de l'article L. 1111-9-1 du CGCT, la CTAP paraît légitime à aborder le sujet de la gouvernance et du financement des piscines publiques, afin de clarifier et de renforcer la cohérence des modalités d'intervention de chaque acteur.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je prends bonne note des constats de la Cour sur l'état du parc des piscines et centres aquatiques ainsi que sur les contraintes pesant sur la gestion et le financement de ces équipements.

Je souscris pleinement à vos recommandations, et notamment à celle visant à simplifier ou supprimer le soutien de l'État au financement de la construction de piscines et de centres aquatiques. Le maintien de dispositifs variés - qui s'ajoutent aux interventions des collectivités territoriales et de leurs groupements - doit en effet être interrogé.

C'est notamment le cas des subventions versées par le Centre national de développement du sport (CNDS) pour la construction d'équipements aquatiques. La baisse des crédits de la dotation allouée par le CNDS aux équipements locaux, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, devrait inciter l'établissement à renforcer la sélectivité des aides financières en faveur des piscines et des centres aquatiques.

Enfin, le renforcement par les collectivités du suivi des dépenses d'exploitation des équipements aquatiques, ou l'adoption de stratégies globales précisant leurs missions et objectifs, me paraissent constituer des orientations susceptibles d'améliorer significativement la gestion des piscines et des centres aquatiques.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SPORTS

I. En ce qui concerne l'intervention financière de l'État qui doit être repensée :

Le point I.B.2. intitulé « Un défaut de coordination entre l'État et les collectivités dans la programmation des équipements » pointe, notamment, la dispersion des dispositifs existants en matière de soutien financier de l'État et la faiblesse de leur poids dans les montages financiers et conclut que « Ces constats interrogent le sens de l'intervention de l'État et doivent le conduire à repenser, voire à supprimer, son intervention dans ce domaine ».

Je souhaite porter à votre connaissance ma stratégie consistant à redessiner, sans la supprimer, l'intervention de l'État en la matière.

Les équipements aquatiques ont un rôle particulier au sein des équipements sportifs. D'une part, leur existence conditionne l'apprentissage de la natation par nos concitoyens et offre un lieu de pratique ouvert à tous les niveaux et toutes les générations. D'autre part, de nombreux équipements sont en fin de vie (rapport de l'IGJS de septembre 2014 relatif à la fédération française de natation), l'âge médian du parc s'établissant à 40 ans pour des bassins d'ancienne génération, issus pour beaucoup du plan « 1000 piscines » des années 60-70.

Il convient donc aujourd'hui de concilier l'accompagnement des collectivités (communes et établissements publics de coopération intercommunales) majoritairement propriétaires des équipements aquatiques et le besoin de rationaliser les financements.

C'est dans ce contexte que l'accompagnement de la direction des sports et du Centre National pour le Développement du Sport (CNDS) en faveur des équipements aquatiques sera recentré.

Je rappelle, en premier lieu, qu'une grande partie des outils financiers de l'État sont de la responsabilité des préfets de département ou de région (DETR, FSIL ...).

Il convient que ces outils soient préservés car les équipements aquatiques contribuent à l'aménagement du territoire. Il est utile de rappeler que l'article 159 de la LFI 2016 a modifié l'article L. 2334-36 du Code général des collectivités territoriales qui indique dorénavant expressément que les projets du domaine sportif sont éligibles à la DETR.

En second lieu, l'intervention du CNDS recentrée, depuis 2015, sur les zones les plus défavorisées du territoire national (les territoires ultramarins, les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les zones

de revitalisation rurale), sera encore précisée lors du Conseil d'administration, établissant le budget de l'établissement pour 2018, pour se recentrer sur l'innovation par le financement exclusif d'équipements démonstrateurs, c'est-à-dire innovants et reproductibles.

Lancé en 2016 avec choix des lauréats en 2017, un 1^{er} concours national d'idées d'équipements sportifs innovants, dont la thématique était « sports d'eau et sports de balle », a été initié et mis en œuvre par le CNDS et la direction des sports. Ce concours a permis d'engager une dynamique de réflexion avec les concepteurs d'équipements et les maîtres d'œuvres de demain.

Les innovations recherchées seront celles qui porteront de forts enjeux d'innovation, que ce soit en termes de construction, d'équilibre de modèles d'exploitation, d'intégration du changement climatique, de traitement des eaux ...

Il faut signaler que ce recentrage sera vraisemblablement regretté par les collectivités.

Afin d'accompagner les collectivités en matière de prise de décision pour implanter ou rénover un équipement aquatique, un outil d'aide à la décision sera élaboré en 2018 par la direction des sports en concertation avec les diverses parties prenantes (collectivités, filière économique et fédération française de natation).

II. Certaines données mentionnées dans le document ne sont pas exactes et parfois pas suffisamment sourcées

Les services du ministère des sports mettent en œuvre et disposent du Recensement des Équipements Sportifs, espaces et sites de pratiques (RES) qui constitue la base nationale de données, la référence en matière d'équipements sportifs sur l'ensemble du territoire français. Je souhaite donc vous apporter des précisions sur les informations contenues dans votre rapport.

En première page, il est indiqué que « la natation concerne chaque année environ 13 millions de personnes ». Or, selon les résultats de l'enquête pratique physique et sportive (CNDS, direction des sports, INSEP, MEOS) menée en 2010, 21 millions de français déclarent avoir pratiqué une activité appartenant à la famille d'activités de nage (baignade, natation, plongée, water-polo).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

L'AdCF partage dans l'ensemble les principales analyses de la Cour tout en apportant les observations suivantes.

Les piscines et les centres aquatiques répondent à une mission de service public concernant l'apprentissage de la natation dans le cadre scolaire. Ils constituent, par ailleurs, des équipements importants en matière de loisirs et de politique sportive. À ce titre, comme le rappelle la Cour, les équipements de loisirs et aquatiques jouent un rôle essentiel en matière de cohésion sociale, notamment en direction du monde associatif. Nous constatons un attachement très fort de la population pour ces équipements.

Ainsi que le souligne la Cour, on observe aujourd'hui un niveau d'équipement important concernant les piscines et les centres aquatiques. Le ministère des sports recense ainsi près de 5 000 équipements aquatiques, ce qui correspond à 6 000 bassins environ, répartis sur l'ensemble du territoire national. Il s'agit le plus souvent, d'équipements très diversifiés qui vont de la piscine de quartier, aux équipements sportifs de haut niveau, en passant par les bassins ludiques qui se sont beaucoup développés sur notre territoire au cours des quinze dernières années. De fait, la France est mieux dotée en piscines et en centres aquatiques que ses voisins européens.

Selon les informations que l'AdCF a pu rassembler, on observe, concernant ces équipements, des niveaux de fréquentation très élevés, ce qui induit même, ainsi que le relève la Cour, des effets de concurrence entre leurs différentes vocations : les activités scolaires, les activités de loisirs, et les activités sportives de haut niveau.

Les piscines et centres aquatiques relèvent majoritairement du « secteur communal » (communes et intercommunalités), départements et régions étant peu impliqués dans ce type d'équipement qui relève plutôt d'une gestion de proximité.

I. La répartition de l'offre sur le territoire

Si les communes sont encore très présentes dans la gestion de ces équipements, on observe une forte progression de leur gestion à une échelle intercommunale. Actuellement, la compétence « construction, aménagement, entretien, gestion d'équipements ou d'établissements sportifs » qui correspond aux équipements aquatiques concerne environ 70 % des intercommunalités à fiscalité propre, selon les données fournies

par la DGCL. C'est en outre une compétence obligatoire des communautés urbaines et des métropoles.

Le développement de l'intercommunalité, et les différentes lois qui ont encouragé le regroupement des intercommunalités à fiscalité propre et les transferts de compétence ont favorisé une gestion mutualisée des équipements de piscines et des centres aquatiques, placés sous le pilotage des communautés et des métropoles. L'AdCF constate que de nombreux efforts ont été faits dans les quartiers de la politique de la ville pour développer les pratiques sportives et la construction de nouveaux équipements. L'intercommunalité a permis des avancées dans les secteurs ruraux pour moderniser les équipements voire répondre à une carence. Elle partage néanmoins le constat de la Cour qui considère que beaucoup reste à faire dans ce domaine.

Le maillage des équipements reste plus élevé dans les territoires de forte densité démographique. La Cour observe un certain déficit persistant d'équipement dans les secteurs de faible densité et les périphéries des agglomérations (espaces périurbains).

La Cour interroge ainsi la question de la répartition des équipements aquatiques dans les agglomérations, certains quartiers étant mal desservis. La nouvelle carte intercommunale pourra être l'occasion de revoir la répartition de ces équipements au moment de leur renouvellement mais aussi l'amélioration de la desserte des équipements centraux.

L'AdCF note en effet que l'évolution des périmètres intercommunaux est l'occasion d'une réactualisation des projets de territoire et une remise à niveau de l'offre de service public et sa répartition. Dans cette perspective, les programmations pluriannuelles des investissements (PPI) sont l'occasion d'une analyse en faveur d'une approche plus collective des besoins.

La réalisation en cours des schémas départementaux d'amélioration et d'accessibilité des services au public (SDAASP) permet également un recensement des besoins et des solutions d'accès.

II. Les équipements : gestion et entretien

Actuellement, les piscines relèvent majoritairement du domaine public. Selon le ministère des sports, 80 % des piscines sont des piscines publiques. Toutefois on observe un développement pour la délégation de services public (DSP) au cours des dernières années, surtout pour les équipements plus récents ayant une plus forte rentabilité.

En dépit des transferts de compétence, les communes restent souvent propriétaires des équipements.

Une majorité des piscines et des centres aquatiques actuellement en service a été construite dans les années 1970/1980 (piscines Tournesols par exemple). Beaucoup auraient besoin de travaux de renouvellement.

Selon les témoignages recueillis par l'AdCF les piscines sont des équipements coûteux tant en matière d'investissement que de fonctionnement.

La faiblesse des recettes tarifaires, l'importance des activités gratuites (plages d'ouverture consacrées aux scolaires) rend difficile l'équilibre économique de ces équipements. Si les situations sont très diversifiées selon les territoires et les modes de gestion, le fonctionnement et l'entretien des équipements aquatiques coûtent cher et ils connaissent le plus souvent un déficit d'exploitation structurel.

Leur vétusté est, par ailleurs, un facteur de renchérissement des coûts de gestion. De ce fait, le transfert de certains équipements au niveau intercommunal peut poser des difficultés.

On observe, cependant, au cours des dernières années une gestion de plus en plus attentive à la maîtrise des coûts : maîtrise des fluides, système de chauffage de l'eau innovant, développement de panneaux solaires, de chaudières à condensation, recours aux énergies renouvelables...

L'AdCF partage les analyses de la Cour concernant la nécessité d'améliorer la connaissance et le suivi des coûts de gestion des piscines et des centres aquatiques. De la même façon, il conviendrait de disposer de ratios fiables quant à la prévisibilité des coûts de gestion pour les équipements neufs.

L'AdCF ne souscrit pas pour autant à la proposition de la Cour de rendre obligatoire le transfert des piscines aux intercommunalités. Le caractère intercommunal de ces équipements dépend des configurations et doit demeurer du choix des assemblées locales, dans le cadre de la définition de l'intérêt communautaire. D'autres formes de solidarité intercommunale que le transfert sont en outre également possibles à travers les fonds de concours par exemple.

III. Le renouvellement des équipements aquatiques est un enjeu d'investissement majeur

La Cour pose la question du renouvellement des équipements qui ne sont plus aux normes. Elle suggère le développement d'un Plan national « piscine ». L'AdCF considère qu'une des premières étapes de ce plan pourrait être la réalisation d'un diagnostic national sur les besoins de renouvellement, d'équipements neufs et de travaux d'entretien. Ce plan

devrait s'inscrire dans une stratégie plus large de redynamisation de l'investissement public.

Un certain nombre de financements existants dans le cadre d'enveloppes nationales et dédiés à ce type d'équipements de loisirs pourraient, en effet avoir un effet levier : la DETR par exemple dont la liste des équipements éligibles a été élargie aux équipements sportifs par la loi de finances pour 2016 ; le Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) qui a été reconduit et amplifié en 2017 à 1,2 milliard d'euros : 600 millions seront dédiés à la ruralité, 600 millions seront alloués à tous les territoires).

Dans le cadre de la nouvelle contractualisation financière des collectivités avec l'État, il sera néanmoins nécessaire de veiller aux effets induits des constructions nouvelles sur les dépenses de fonctionnement des collectivités. La Cour a elle-même souligné à de nombreuses reprises les enjeux de maîtrise de ces dernières. Certaines opérations de maintenance, de rénovation voire de remplacement peuvent participer d'une réduction des coûts d'exploitation (réduction des fuites, chauffage...) mais il sera certainement difficile de programmer l'ouverture de nombreux équipements nouveaux, générateurs de charges d'exploitation supplémentaires, au cours de la législature actuelle.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

L'AMF souhaite émettre des réserves aux recommandations émanant de votre juridiction, concernant les pistes d'évolutions relatives au financement et à la gestion des piscines et des centres aquatiques.

Concernant les recommandations :

I. « simplifier ou supprimer le soutien de l'État au financement de la construction de piscines et de centres aquatiques »

L'AMF s'est toujours positionnée pour que le sport reste une compétence partagée entre les divers niveaux de collectivités territoriales, permettant le cumul des subventions. Elle relève que les financements actuels du CNDS ont un rôle de levier incontestable auprès des autres financeurs.

Elle ne peut accepter la suppression des subventions de l'Etat au travers de la part équipement du CNDS, le contexte exigeant au contraire la mobilisation de tous les financeurs.

Si la subvention du CNDS n'est certes pas l'élément déclencheur de la décision d'équipement, son montant, même limité à 7% en moyenne, n'est en rien négligeable à un moment où l'argent est rare.

Dans le bilan de son action des trois dernières années 2014-2016, le CNDS note que, en 2015, 61 % de l'enveloppe consacrée aux équipements sportifs dans les territoires carencés était effectivement consacré aux piscines, mais, un an plus tard, cette part avait chuté à 41 %. Or, la priorité au financement des piscines était l'un des objectifs opérationnels du CNDS pour cette période. Pour 2017, le CNDS s'est fixé un objectif de 50% des moyens de l'enveloppe en faveur des piscines.

L'AMF partage le constat du vieillissement du parc aquatique et juge indispensable la mise en œuvre d'un plan national de rénovation de ces équipements mais à la condition que l'État apporte les financements AD HOC et qu'ils n'incombent pas uniquement aux collectivités territoriales, comme c'est le cas actuellement.

Il faut noter que le CNDS privilégie dans ses choix les projets de construction neuve, les autres relevant "pratiquement de l'obligation du propriétaire sans extension de la capacité d'accueil", ce qui induit que les collectivités territoriales doivent assurer elles-mêmes les coûts de rénovation des équipements en question.

Si chaque commune s'administre librement, il est à noter que la baisse continue des dotations du CNDS alliée à la baisse des dotations de l'État aux collectivités risquent de freiner fortement la création de nouveaux équipements ou la réhabilitation des équipements existants, les coûts de réhabilitation de ceux-ci étant forts élevés.

II. « évaluer de façon systématique la pertinence d'un transfert des piscines et centres aquatiques communaux aux EPCI à fiscalité propre ».

Depuis 1994, certainement pour des questions de mutualisation dans les coûts d'investissement et de fonctionnement, mais aussi de solidarité, la part des communes diminue de façon constante au profit de la part de celle des ECPI, allant même jusqu'à une majorité d'équipements relevant de la propriété directe des EPCI depuis 2005.

Concernant les 86 % des piscines recensées comme équipements publics, 58 % appartiennent à des communes et 25 % aux EPCI.

En termes de répartition des compétences, l'AMF souligne l'importance de laisser les territoires s'administrer librement et organiser la compétence à l'échelle communale ou intercommunale en fonction de la situation locale. En outre, elle rappelle le rôle de proximité des communes.

Elle s'est prononcée très clairement dans le Manifeste des maires et des présidents d'intercommunalité pour que le développement de l'intercommunalité respecte le principe de subsidiarité sur la base d'un projet de territoire et sans transferts de compétences imposés. Cette considération est d'autant plus nécessaire que les intercommunalités, dont les périmètres viennent d'évoluer de façon significative et dont les compétences obligatoires ont été renforcées en ce début d'année, ont besoin de stabilité pour mener leurs nouveaux projets, alors même que d'autres compétences (Gemapi, eau et assainissement) sont d'ores et déjà à l'agenda (transferts obligatoires en 2018 et 2020).

Le maintien de la notion d'intérêt communautaire (ou métropolitain) doit être un principe général pour le transfert des équipements sportifs et des piscines aux communautés et aux métropoles parce qu'il permet l'adaptabilité des modes d'organisations locales aux réalités du territoire.

Si un certain nombre de constructions ou de rénovation ont pu être portées par les intercommunalités, elles n'ont pas toutes nécessairement les capacités financières de supporter les charges d'investissement et de fonctionnement de plusieurs équipements aquatiques sur leur territoire.

III. « présenter aux assemblées délibérantes, à l'appui des projets validant la construction ou la rénovation d'une piscine ou d'un centre aquatique, la projection des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour les années suivant la mise en service »

Les coûts de fonctionnement d'une piscine, entre l'eau nécessaire au remplissage des bassins et celle nécessaire aux douches préalables, les produits permettant à l'eau de ne pas être contaminée, le chauffage de l'eau et de l'équipement, le personnel de surveillance des bassins et le personnel en charge de l'accueil des visiteurs ou de l'entretien, sont extrêmement élevés et restent à la charge des collectivités qui en sont gestionnaires.

Le droit d'entrée payé par les utilisateurs est loin de couvrir les coûts de fonctionnements réels et les collectivités compensent le reste à charge lié au fonctionnement de l'équipement.

La recherche d'équilibre financier est perceptible dès la mise en œuvre du projet : détermination du nombre de couloirs pour un grand

bassin pour un équipement ayant une destination sportive et permettant une éligibilité aux aides du CNDS, la compatibilité de la profondeur d'un bassin plus petit pour l'apprentissage de la natation et la pratique de l'aquagym exigeant une certaine profondeur...

Toutefois, la rentabilité n'est pas recherchée à tout prix et le rôle d'une piscine publique dépasse toujours la simple offre de services. Les élus sont prêts à assumer le coût d'une piscine à la condition de pouvoir le justifier.

Mais le contexte économique général et les difficultés budgétaires que rencontrent de nombreuses collectivités territoriales ne favorisent pas le développement de tels équipements.

IV. « développer le suivi analytique des dépenses d'exploitation des piscines afin de mesurer le coût du service rendu aux usagers ».

L'AMF regrette que la Cour multiplie les normes pour les collectivités concernées et rappelle que cette obligation existe déjà (Décret NOR : INTB1606785D relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement prévus par l'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République).

Pour l'AMF, le compte financier unique (CFU) constitue un outil renforçant la lisibilité et le pilotage permettant de répondre au renforcement du formalisme budgétaire introduit par les dispositions de la loi NOTRe du 5 août 2015. En effet l'article 107 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit de nouvelles obligations relatives à la présentation et à l'élaboration des budgets locaux :

- renforcement du contenu produit à l'appui du débat d'orientation budgétaire ;*
- les informations financières essentielles à annexer au budget primitif et au compte administratif se voient enrichies ;*
- étude d'impact pluriannuelle sur les dépenses de fonctionnement pour toute opération exceptionnelle d'investissement.*

Le CFU permettrait d'offrir une meilleure vision de la situation patrimoniale dont le suivi et les analyses sont renforcés. Le suivi de l'actif et de la situation patrimoniale des collectivités souffre actuellement de la fragmentation des informations budgétaires entre compte administratif et de gestion, la privant d'une lecture exhaustive. En effet, la présentation de la situation financière et patrimoniale de la collectivité relève du compte de gestion. Or si celui-ci est formellement présenté à l'organe délibérant

lors du vote du compte administratif, il ne fait pas en revanche l'objet d'un examen par l'assemblée. Pourtant le suivi de la situation patrimoniale recouvre plusieurs enjeux dont ceux de la connaissance même de l'actif et des amortissements qui en découlent, ou encore l'identification de potentielles cessions.

La mise en place d'un compte financier unique intégrant des états financiers irait en outre dans le sens d'une démarche effective de certification des comptes. En effet la certification des comptes qui viendrait assurer la garantie de la tenue des comptes, serait plus aisée grâce à des données consolidées et lisibles.

La multiplication des budgets annexes peut nuire à la clarté budgétaire. Ainsi l'obligation de constituer un budget annexe pour l'exploitation des piscines nuit à l'analyse de l'ensemble des équilibres budgétaires. Enfin, une obligation instaurée en ce sens serait aussi contraire à l'autonomie de gestion.

La Cour a plaidé en ce sens à plusieurs reprises. Le rapport public sur les finances publiques locales de 2013 comporte des développements sur « la rénovation indispensable de la présentation des états financiers : vers le compte financier unique ». Vous avez exprimé la même préoccupation dans votre rapport de 2015 : une nouvelle présentation des états financiers, participant de l'amélioration de l'information budgétaire et financière des collectivités territoriales, autoriserait, ce faisant, « l'agrégation des données budgétaires ou comptables du secteur public local ».

V. « faire adopter par les assemblées délibérantes une stratégie globale précisant les missions et les objectifs assignés aux piscines publiques afin d'éviter la concurrence des usages entre les différentes catégories d'utilisateurs »

L'AMF considère que chaque commune s'administre librement et répond aux demandes locales. Elle a toujours défendu la diversité des territoires et a toujours demandé à ce que les pouvoirs publics prennent en compte les particularités locales dans les politiques nationales qu'ils mettent en œuvre.

L'hétérogénéité des piscines et centres aquatiques est souvent liée à la pratique sportive du territoire et à la demande sociale.

Du fait d'un coût peu élevé pour les utilisateurs de la pratique de la natation (droit d'entrée, vêtement nécessaire à la pratique...), les demandes locales émanant de la population peuvent être importantes. Il

faut noter que 84 % de la population à moins de 8,3 km à parcourir pour se rendre à la piscine publique la plus proche de chez elle.

Selon la dernière étude de mars 2017 de l'INJEP intitulée « les chiffres clés du sport », la natation de loisirs est la 2ème activité physique ou sportive déclarée, juste derrière la marche à pieds. La fédération française de natation arrive à la 9ème place des fédérations ayant le plus grand nombre de licenciés.

On constate ces dernières années une évolution de la demande sociale en matière de piscines qui se traduit notamment par le développement de « centre ou de complexe aquatique », démontrant une diversification et une démocratisation des pratiques aquatiques.

L'arrivée de bassins ludiques offre plus de services et plus de prestations aux utilisateurs : balnéothérapie, bébé nageurs, gym aquatique... sont autant de demandes que de recettes supplémentaires pour le gestionnaire de l'équipement dès lors que ces animations peuvent être organisées en régie directe.

De manière générale, l'AMF a toujours défendu un usage polyvalent et multi-activités des équipements sportifs. Toutefois, la mise à disposition des équipements sportifs, quel que soit le type d'équipements, est toujours un véritable « casse-tête » pour les collectivités.

Dans le cas des piscines, dans la mesure du possible, les communes privilégient un accueil des différents publics, y compris dans le cadre de l'enseignement de la natation scolaire.

Aux fonctions traditionnelles de l'apprentissage de la natation et de celle du sport professionnel, s'ajoutent désormais des pratiques de loisirs (aquagym, aquabike, bébés nageurs...). Le développement et l'évolution de pratiques relevant du « sport d'entretien » et d'activités de détente amène à une diversification des activités et un élargissement du public accueilli.

Dès lors que les horaires de mise à disposition des équipements sont établis, les scolaires ont priorité. Ainsi, en lien avec les horaires de cours des différents établissements situés sur le territoire, la mise à disposition de l'équipement la journée, hors pause méridienne, concerne l'enseignement de l'EPS.

Enfin, l'AMF souhaite souligner qu'un équipement aquatique possède un pouvoir d'attraction très fort auprès des populations locales mais aussi extérieures par le rayonnement qui dépasse très largement les limites administratives des municipalités, voire des intercommunalités.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ALLIER

Vous soulignez dans la partie « I-B-2 - Un défaut de coordination entre l'État et les collectivités locales dans la programmation des équipements », une absence d'outils de programmation de certains investissements, et ce malgré certaines initiatives de collectivités locales comme celle du Département de l'Allier il y a quelques années.

Ce type d'outil, comme cela a pu être observé en matière de centre de traitement des déchets, a toute sa pertinence en termes de rationalisation d'utilisation des fonds publics. L'investissement public étant essentiellement porté par les collectivités, ces dernières devraient être pleinement responsables de son élaboration. Le Département partenaire direct des communes et intercommunalités, semble être un niveau institutionnel pertinent, d'autant que l'essentiel de l'ingénierie se concentre aujourd'hui dans ce niveau de collectivités locales. La C.T.A.P. pourrait, comme le suggère votre rapport, constituer l'instance de validation, malgré la lourdeur du montage, ces instances réunissant pas moins de 200 personnes une à deux fois par an. Je fais remarquer également que les dispositions législatives visant à prévoir un rapport d'évaluation avant tout lancement d'un investissement d'un certain montant ne sont pas mises en œuvre opérationnellement.

Je souhaite toutefois vous faire part d'une remarque. En effet, j'observe qu'un tel dispositif serait sans doute partiellement efficace et tardif à l'heure où les intercommunalités absorbent depuis de nombreuses années et progressivement des équipements d'intérêt intercommunal et rationalisent à leur niveau la création comme la gestion de ces outils. Ce phénomène s'amplifiant avec les dernières fusions et celles à venir, une planification départementale pourrait contredire certaines initiatives locales. Un encadrement par un texte de loi serait donc utile pour organiser et légitimer les actions respectives de chaque collectivité dans le respect des libertés locales issues des lois de décentralisation.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION GRAND CALAIS TERRES ET MERS**

Soucieuse de la qualité des services rendus à la population et de l'application des meilleurs outils de gestion, j'ai pris bonne note des recommandations qui y sont formulées.

J'ai décidé d'y souscrire dans les meilleurs délais et, en tout état de cause, l'ensemble de vos remarques et préconisations seront suivies d'effet et mises en œuvre, au plus tard pour la fin du mandat.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION ROISSY PAYS DE FRANCE**

Conformément à votre sollicitation, je souhaite par la présente vous faire part de ma position.

Le Conseil d'Agglomération de la CA Roissy Pays de France (CARPF) a pris acte des observations définitives de la Cour Régionale des Comptes concernant la gestion du centre nautique « Plaine Oxygène » par délibération du 4 octobre 2017.

Je me permets de vous rappeler qu'afin d'assurer la continuité du service public au 1^{er} janvier 2016, une convention a été conclue entre la CARPF et la Communauté de Communes Pays de Mont France (CCPMF).

En effet, les compétences des 17 communes de la CCPMF transférées à la CARPF par arrêté préfectoral du 9 novembre 2015 ne pouvaient être exercées immédiatement en raison de l'absence de préparation en amont de ces importants transferts.

Cette convention a permis de maintenir la gestion des dites compétences par la CCPMF dans l'attente du vote de nos statuts, de l'évaluation des charges et du transfert effectif à notre communauté des différents équipements et services concernés.

Les statuts de la CARPF, après le vote de l'assemblée délibérante, en date du 13 octobre 2016 ont fait l'objet d'un arrêté préfectoral en date du 9 février 2017.

Le travail d'évaluation des charges est en voie d'achèvement, la CARPF sera en mesure de gérer l'ensemble de ses compétences au 1^{er} janvier 2018.

Le contrat de délégation de service public du centre aquatique « Plaine Oxygène » sera transféré à cette date à la CARPF. Cette délégation prend fin le 3 mars 2018.

Après échanges avec les élus communautaires, j'ai décidé de fermer cet équipement à l'échéance de l'actuel contrat.

Cette fermeture permettra en fonction des conclusions de la mission d'expertise en cours, de réaliser un diagnostic technique exhaustif des installations de ce complexe, d'identifier dans un premier temps les travaux à réaliser, afin d'écartier tout risque d'insécurité et tous surcoûts de fonctionnement.

Dans un second temps, il conviendra de réfléchir à la requalification des bassins et équipements ludiques extérieurs, aujourd'hui condamnés car obsolètes.

Les espaces prévus initialement pour la patinoire, qui n'a jamais fonctionné, devront être définitivement réaffectés à un usage utile au fonctionnement de la piscine.

Parallèlement, une étude va être engagée par la CARPF sur le futur mode de gestion de cet équipement.

Le Conseil d'agglomération, sur la base d'une analyse comparative approfondie entre régie et délégation de service public déterminera de façon objective son choix sur les modalités de gestion de ce complexe.

L'analyse de la Cour Régionale des Comptes sur la gestion du centre « Plaine Oxygène » et la mise en évidence des nombreuses dérives et irrégularités aussi bien dans la phase « construction » que dans les modalités de gestion ont particulièrement interpellé les élus de la CARPF.

Soyez assuré que ces éléments seront déterminants pour la mise en œuvre d'une gestion rigoureuse de cet équipement dans un souci d'intérêt général.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES GRAND PIC SAINT LOUP

Dans L'encadré intitulé « La difficulté d'équilibrer la gestion d'une piscine par les recettes tarifaires » cite à titre d'exemple la subvention versée par la Communauté de communes du Grand Pic Saint Loup au délégataire pour assurer l'équilibre de fonctionnement.

En effet en page 45 du rapport d'observations définitives n° GRJ17/0850 du 7 avril 2017 concernant la Communauté de communes du Grand Pic Saint Loup, il est bien précisé que le versement en 2015 au délégataire de la subvention est de 523 353 € mais en contrepartie le délégataire reverse à la Communauté de communes la somme de 205 000 €.

Ce mécanisme a été mis en place afin de récupérer la TVA déboursée dans le cadre du loyer sur la construction réalisée en Partenaire Public Privé. Ce mécanisme a ainsi permis en 2015 de récupérer 104 K€ de TVA.

Au-delà de l'approche financière, il est à souligner que la piscine a été construite avec une destination avant tout scolaire: l'objectif est de faciliter l'apprentissage de la natation pour les enfants du territoire. Les recettes générées sont faibles mais l'intérêt en termes de service public est important. Un raisonnement limité aux recettes générées peut donc paraître un peu restrictif pour analyser la gestion d'une piscine: il paraîtrait judicieux de prendre en compte aussi sa vocation première : le grand public ou les scolaires et les créneaux horaires qui leur sont dédiés.

Voici les éléments que nous souhaitons porter à votre connaissance. Nous espérons qu'ils pourront vous apporter des précisions utiles à la rédaction de votre rapport définitif. Les services de la communauté restent à votre disposition si des éléments stipulés dans le présent rapport devaient être précisés.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE PARIS

La Ville de Paris vote un budget par nature, la présentation par fonction est indicative. Compte tenu de l'ampleur du parc immobilier et de sa composition intégrant différents équipements (piscines, bains douches, centres sportifs, centre d'animation, équipements scolaires ou culturels) et des modes de gestion différenciés, une comptabilité analytique basée sur la seule maquette réglementaire du compte administratif M14, voté par nature, ne permet pas de disposer d'une répartition des coûts aussi détaillée que le souhaiterait la Chambre.

Par ailleurs, les dépenses des mairies d'arrondissement pour assurer le fonctionnement des piscines inscrites à leur inventaire sont retracées, en global, dans le compte administratif général de la Ville

(chapitre 014- nature 748719). Un compte administratif, détaillé par rubrique fonctionnelle, pour les États Spéciaux d'Arrondissement permet d'identifier, pour la rubrique « 413 piscines », le détail des dépenses par nature budgétaire.

Concernant les piscines, hors masse salariale, les principaux postes de coût (eau et fluides qui représentent de l'ordre de 21 % du coût des piscines en régie) sont aujourd'hui plus affinés grâce à des échanges réguliers avec la direction en charge de la centralisation de la gestion des fluides d'une part (DCPA) et à l'optimisation des potentialités offertes par l'opérateur Eau de Paris d'autre part. L'installation progressive de compteurs divisionnaires permet de mesurer plus précisément les consommations propres à chaque établissement, même en présence d'équipements imbriqués.

La Ville de Paris s'est engagée avec la Cour des comptes et la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France dans l'expérimentation de la certification de ses comptes. Ces travaux impliquent d'adopter dès 2018 la nomenclature comptable M57. À compter du 1er janvier 2019, la Ville de Paris passera également au vote du budget par fonction.

Ce cadre budgétaire et comptable rénové donnera la priorité à une lecture fonctionnelle des dépenses et des recettes dans le sens souhaité par la Cour des comptes dans ses observations sur « les piscines et centres aquatiques ».

RÉPONSE DU MAIRE DE CHAMPIGNY-SUR-MARNE

Je me félicite tout d'abord que, comme vous le notez, près de 90 % des usagers de la piscine « Auguste Delaune » de Champigny-sur-Marne résident sur le territoire de la Commune. Cela illustre l'importance de cet équipement pour les campinoises et les campinois. L'orientation privilégiée donnée par la municipalité pour l'apprentissage de la natation par les enfants, ainsi que la place accordée aux clubs sportifs locaux contribuent à l'évidence à cette fréquentation locale.

Vous notez que la Région d'Ile-de-France et le Département du Val-de-Marne ne participent pas au financement de la mise à disposition de la piscine par la Ville de Champigny pour l'accueil des collégiens et des lycéens. Je vous informe que le Conseil municipal de Champigny-sur-

Marne va délibérer le 22 novembre prochain sur la tarification de l'accueil des collégiens et lycéens au sein de la piscine municipale.

Vous mettez en cause la mise à disposition gratuite de la piscine aux associations sportives en soutenant qu'elle relève d'un défaut de stratégie tarifaire. Sachez que cette mise à disposition gratuite est une volonté municipale s'inscrivant dans l'objectif de la pratique sportive des campinois. Une part essentielle de cette mise à disposition correspond à des pratiques sportives d'enfants et de jeunes de la ville (1035 enfants et jeunes de moins de 16 ans licenciés au RSCC) que nous entendons favoriser pour le plus grand nombre.

Le Red-Star Club de Champigny-sur-Marne est un club omnisport. De ce fait, la convention avec ce club indique la valorisation financière globale de la mise à disposition des équipements sportifs municipaux, et non uniquement celle de la piscine. Concernant les associations « Potes Bulles » et « USCC », les subventions (inférieures à 1 500€) et moyens mis à disposition sont de faible montant, bien en-deçà du seuil pour les conventions. De plus les annexes des comptes administratifs de la Ville indiquent les volumes horaires annuels des mises à disposition de chaque équipement à chacune des associations. La valorisation financière sera ajoutée pour le compte administratif 2017.

Permettez-moi enfin de réagir à votre suggestion de suppression de l'intervention de l'Etat dans la construction des équipements sportifs. En effet, nous avons le projet de construire avec la commune de Chennevières et l'établissement public territorial « Grand-paris-sud-est-avenir », un nouveau centre nautique en remplacement de deux piscines vétustes. Cet équipement doit bénéficier en particulier aux habitants du quartier du Bois-L'Abbé qui nous est commun, mais aussi plus largement aux quartiers de Coeuilly, du Village parisien et des Mordacs, soit un territoire d'environ 35 000 habitants sur Champigny-sur-Marne. L'apport financier de l'État est indispensable à la réalisation de cet équipement. À défaut, la collectivité serait contrainte à augmenter le recours à l'emprunt à la charge des seuls contribuables de la Ville, ce qui est rendu impossible par l'encadrement du ratio d'endettement prévu par le projet de loi de programmation des Finances publiques pour les années 2018 à 2022.

J'espère que ces éléments auront utilement complétés votre vision des enjeux de la gestion des piscines et centres nautiques pour une commune comme Champigny-sur-Marne.

RÉPONSE DU MAIRE DE CREIL

Je tiens à vous faire part de ma surprise concernant la comparaison entre le coût final de la réhabilitation de la piscine de Creil avec le coût prévu dans une étude d'avant-projet datant de 2006. D'une part, l'étude d'intention de 2006 n'était qu'un préalable à la phase projet. Il est à préciser que cette estimation financière préalable intégrer seulement les coûts des travaux et ne comprenait pas notamment les frais de maîtrise d'œuvre. Pour votre information la phase projet a réellement démarré en 2009 avec le choix du maître d'œuvre. D'autre part, entre 2006 et 2011, année d'attribution des marchés de travaux, le projet a connu plusieurs évolutions. Il y eu la nécessité d'une part, de réaliser de nombreuses études et diagnostics préalables aux travaux et d'autre part d'adapter le projet, entres autres, aux exigences de l'architecte des bâtiments de France. C'est pour cela, qu'il est préférable de comparer le coût final de l'opération avec le montant estimé lors de l'attribution des marchés de travaux. Ainsi, l'écart entre le coût prévisionnel et le coût final est de 10 %.

Il est important de ne pas omettre le contexte creillois. En effet, le taux de pauvreté est de 37,2 % d'après les dernières données disponibles auprès de l'INSEE soit 2,5 fois plus élevé que la moyenne nationale. La prise en charge par le budget communal de 80 % des coûts de fonctionnement de la piscine permet l'accès à cet espace au plus grand nombre. En effet, il est à mon sens, du devoir des pouvoirs publics de réduire les inégalités et de répondre aux besoins des citoyens non couvert par l'initiative privée. La mise en place d'une tarification sociale répond à cet objectif. Pour information, la restauration scolaire, les crèches, les bibliothèques et les cimetières représentent, respectivement, une charge nette d'environ 609 k€, 848 k€, 886 k€ et 160 k€ dans le budget de la commune.

Je prends note de votre préconisation concernant le transfert des piscines à l'intercommunalité. Pour cela, vous proposez une diminution de l'attribution de compensation de la commune à hauteur du déficit actuel des structures sans prise en compte des économies espérées par la mutualisation de ces équipements au niveau de l'intercommunalité. La réalisation de ce transfert de compétences dans ces conditions conduirait à un enrichissement des intercommunalités au détriment des communes.

RÉPONSE DU MAIRE DE MARSEILLE

Ce document appelle de ma part les observations suivantes :

- En 2017 l'offre est passée à 15 piscines répertoriées ainsi que suit :

Saint Charles, Vallier (2 bassins), Bonneveine, Desautel (1 pataugeoire), Pont de Vivaux, la Granière, La Bombardière, Louis Armand, Frais-Vallon, Busserine, Saint- Joseph, Lamartine, La Castellane, Pointe Rouge (2 bassins d'été), René Magnac.

Par ailleurs, il convient de souligner la création à venir de 2 nouveaux centres aquatiques, qui font actuellement l'objet d'une procédure de mise en concurrence :

- l'un sur le site d'Euroméditerranée, qui compensera la fermeture de la piscine Charpentier et qui viendra répondre aux besoins des habitants et salariés des entreprises du quartier, en proposant des activités diverses,*
- l'autre sur le site de Luminy (bassin ouvert de 50m, bassin couvert de 25m, 2 pataugeoires) qui vise d'une part un public familial pour la natation de loisir, et d'autre part la création d'un centre de recherche et de développement du sport de haut niveau.*

La réalisation de ces 2 centres aquatiques augmentera très sensiblement l'offre piscines à Marseille, en générant 6000 m² supplémentaires de surface de plan d'eau.

RÉPONSE DU MAIRE DE MELUN

Tout d'abord, en ce qui concerne la tarification de la piscine municipale, le rapport souligne que la Ville de Melun ne tient pas compte des tarifs pratiqués par les autres communes à proximité lorsqu'elle envisage de faire évoluer ses recettes. Je souhaite vous préciser que la Ville de Melun dispose de trois bassins qui fonctionnent toute l'année : un bassin olympique homologué de 50 mètres, un deuxième de 25 mètres et un troisième de 15 mètres. Sur tout le département de la Seine et Marne, elle est la seule à offrir à ses usagers ce type d'équipement.

C'est pourquoi la tarification de la piscine de Melun et celle pratiquée dans les autres équipements proches n'ont pas à être forcément corrélées, puisque l'offre de services n'est pas strictement comparable.

Par ailleurs, la Ville de Melun a choisi dans le cadre de sa politique sportive de favoriser l'accès aux équipements au plus grand nombre notamment par l'application d'un tarif unique pour l'ensemble des habitants de la Communauté d'Agglomération Melun Val de Seine, de faire découvrir le sport aux plus jeunes en finançant la première licence et de soutenir et d'accompagner les associations, notamment avec l'accueil de sportifs de haut niveau. Bien évidemment, la piscine participe activement à cet objectif.

RÉPONSE DU MAIRE DE REMIREMONT

En préambule, je vous rappelle que les conclusions de votre C.R.C. lors de son dernier contrôle sur la période 2011/2014 sur lesquelles vous appuyez :

- *concernaient la gestion d'une équipe municipale,*
- *ont été adressées à une autre équipe municipale, pour partie démissionnaire en 2016.*

Si mes prédécesseurs semblaient favorables à un transfert de l'équipement Centre Aquatique de REMIREMONT vers la Communauté de Communes, je n'ai trouvé, à la suite de mon élection le 23 novembre 2016, aucun travaux sur le sujet.

Ma volonté, clairement affichée lors de ma campagne électorale, de m'appuyer sur l'ensemble des préconisations et observations de la C.R.C., ainsi que ma vision de territoire en faveur des intercommunalités, m'ont amené à travailler, notamment, sur le transfert du Centre Aquatique vers la Communauté de Communes de la Porte des Vosges Méridionales.

Dans le cadre de la loi NOTRE, un nouvel Établissement Public de Coopération Intercommunale a été créé au 1^{er} Janvier 2017 par fusion de la Communauté de Communes dont REMIREMONT faisait partie, d'une Communauté de Communes voisine et extension à une autre Commune.

Avant cette date, le bloc de compétences optionnelles « Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs d'intérêt communautaire » était détenu par les deux intercommunalités. Le Centre Aquatique de REMIREMONT était communal. Les deux piscines de l'autre EPCI étaient déjà intercommunales.

L'obligation faite à la nouvelle Communauté de Communes d'approuver ses statuts par bloc de compétences avant le 31/12/2017, a contraint son Président à travailler sur ces compétences. Ainsi, le Conseil Communautaire a été réuni le 14 novembre dernier en séance de travail, au cours de laquelle j'ai pu exposer le travail que j'ai réalisé avec mes deux collègues, Vice-Présidents, et Maires sur le territoire desquels se situent les deux piscines intégrées à l'Intercommunalité.

En effet, conscient, comme vous le décrivez, que près de 80 % des usagers de mon équipement ne sont pas Romarimontains et, qu'en conséquence, la Commune n'est pas l'échelon de gestion pertinent et équitable, j'ai initié plusieurs réunions pour aboutir à une étude portant sur la provenance des usagers, les personnels, la tarification communautaire qui a nécessité une réflexion en profondeur de l'ensemble des tarifs (entrées comme prestations d'activités) et ce, sur les trois structures.

L'avis du Conseil Communautaire est favorable à un transfert de l'équipement de REMIREMONT à l'EPCI « le plus tôt possible ». La délibération de l'exécutif intercommunal décidant la prise de compétences (Conseil Communautaire en décembre) pourrait préciser ce transfert.

L'injustice de la situation actuelle pour mes administrés semble être en bonne voie de réparation. J'ai bien noté dans le rapport de la C.R.C., le poids du déficit du Centre Aquatique en points de taxe d'habitation.

L'objectif aujourd'hui est de proposer à la C.L.E.C.T. le calcul le plus juste possible pour préserver les intérêts des contribuables romarimontains et ainsi permettre de limiter la réduction de l'attribution de compensation, en prenant en compte la part des résidents de ma Commune dans le déficit de l'équipement.

Voilà les éléments dont je tenais à vous faire part concernant l'évolution de ce dossier.

Convaincu de la nécessité de rétablir les équilibres et animé d'une vision de territoire élargie, mon action a pour objectif l'intérêt des contribuables romarimontains.

3

Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle région Occitanie

PRÉSENTATION

Si l'activité touristique relève principalement de l'initiative privée, les acteurs publics ont un rôle à jouer pour favoriser son essor. La promotion et le développement du tourisme font en effet partie des compétences des collectivités territoriales. Le tourisme se révèle d'ailleurs une source de recettes pour ces collectivités, en même temps qu'il contribue à la bonne santé du tissu économique, soulignant ainsi les enjeux de son développement.

La Cour des comptes, à plusieurs reprises, a relevé les insuffisances des politiques touristiques régionales³³². L'examen de la politique touristique conduite en Languedoc-Roussillon entre 2010 et 2016 corrobore ces constats.

Au sein de la nouvelle région Occitanie, le Languedoc-Roussillon bénéficie d'atouts spécifiques en matière touristique, tant par ses sites culturels que par l'alliance du littoral et de la montagne.

L'impulsion donnée par l'État dans les années 60 a fortement contribué à augmenter l'attrait de ce territoire, mais cinquante ans plus tard, cet acquis s'avère insuffisant au regard d'une économie touristique fragile, caractérisée par un manque de dynamisme et par des difficultés en matière d'emploi (I). L'effort financier des collectivités territoriales, bien inférieur aux recettes produites par le tourisme, n'a engendré que des

³³² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome I. Le tourisme en Outre-mer, 2014, p. 257-273, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr; Cour des comptes, *Rapport public annuel 2005*, Tome I. Les comités régionaux du tourisme des régions du « Grand Est » et dans le rapport public de 1992 à la suite d'une enquête menée par huit CRC.

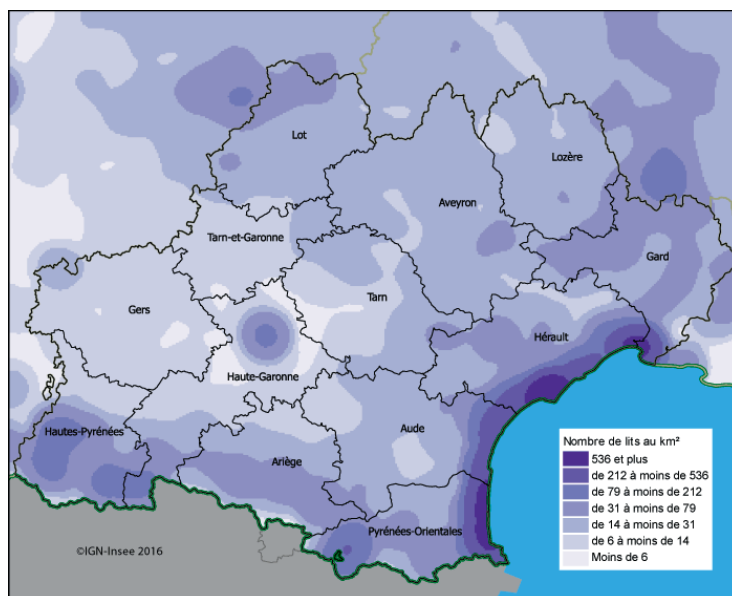
résultats décevants. Ceux-ci s'expliquent essentiellement par le défaut de cohérence stratégique du conseil régional de Languedoc-Roussillon dans le domaine touristique (II). La nouvelle région Occitanie doit engager d'indispensables évolutions en termes de pilotage, de gouvernance et d'accompagnement des acteurs privés du tourisme (III).

I - Une économie touristique fragile à conforter

A - Un potentiel touristique

Le Languedoc-Roussillon dispose d'atouts touristiques indéniables, fondés sur son climat, sa façade maritime, ses massifs montagneux, sa diversité paysagère, ses six sites inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco³³³ et ses parcs naturels.

Carte n° 1 : nombre de lits touristiques dans les hébergements au km²



Source : Insee – analyses n° 24 - juillet 2016

³³³ Le canal du Midi, la cité médiévale de Carcassonne, le Pont du Gard, les fortifications Vauban de Mont-Louis et de Villefranche de Conflent, Les Causses et Cévennes, Saint Guilhem le Désert au titre des chemins de Saint Jacques de Compostelle.

Son aménagement touristique doit beaucoup au volontarisme de l'État pendant deux décennies, de 1963 à 1983 : la mission interministérielle « Racine » a favorisé la mise en valeur du littoral languedocien. L'action de l'État visait à offrir un nouveau pôle touristique afin de contrebalancer l'influence de la Côte d'Azur et de l'Espagne vis-à-vis du nord de l'Europe et du reste de la France.

En vingt ans, de grands travaux d'équipements ont été réalisés sur les 250 km de littoral, la zone a été démoustiquée et cinq grandes stations touristiques ont vu le jour³³⁴. L'initiative privée a pris le relais en développant un parc important de résidences secondaires et près de 530 000 lits marchands, en camping pour l'essentiel (65 % de l'offre contre 51 % en moyenne en France).

En 2015, le tourisme participe pour 12,7 % du PIB du Languedoc-Roussillon³³⁵, comme en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

B - Un secteur qui manque de dynamisme

1 - Des taux d'occupation inférieurs aux moyennes nationales

Plusieurs indicateurs révèlent la faible compétitivité du secteur.

Le nombre des nuitées en hébergement marchand s'élevait à 34 millions en 2015. Sa progression, de 4,5 % depuis 2010, supérieure à la moyenne nationale (3,9 %), est exclusivement liée au dynamisme de l'hébergement en camping (+ 8 % sur la période). À l'inverse, la fréquentation stagne dans l'hôtellerie et les autres hébergements touristiques.

**Tableau n° 1 : évolution des nuitées marchandes
en Languedoc-Roussillon**

	2010	2015
<i>Hôtels</i>	7 500 100	7 504 389
<i>Campings</i>	17 906 646	19 331 663
<i>Autres hébergements collectifs touristiques</i>	7 180 383	7 207 600
Total	32 587 129	34 043 652

Source : Insee

³³⁴ UT de la Grande Motte, UT du Bassin de Thau, UT de Gruissan, UT de Port Leucate et Port Barcarès, UT de Saint Cyprien.

³³⁵ Source : INSEE - 7,7 % pour l'ex-région Midi-Pyrénées et 10 % pour la nouvelle région Occitanie. Pour la région PACA, il est de 13 %.

Alors que la région PACA bénéficie d'un taux moyen d'occupation de 46,2 %, la France métropolitaine de 44,3 %, la région Languedoc-Roussillon affiche 42,4 % en 2015.

En 2016, la capacité d'hébergement touristique est estimée à 2,2 millions de lits dont les trois quarts en résidences secondaires. Or, celles-ci ne sont occupées que 42 jours par an en moyenne, obligeant les collectivités à un effort d'équipement et de services publics correspondants, surdimensionné par rapport à la population résidente en permanence.

Le logement en résidence secondaire représente 60 % des nuitées touristiques. Il s'agit en partie de petites surfaces (un tiers compte moins de 35 m²) situées dans des immeubles collectifs, dont la réhabilitation est lente. L'hébergement hôtelier, de faible qualité³³⁶ et comportant peu d'hôtels haut de gamme, n'est pas adapté aux exigences d'espace et de confort de la clientèle, notamment internationale. La qualité de service et d'accueil ne répond pas suffisamment aux attentes des touristes. Ces lacunes limitent l'attractivité de la destination, désormais en concurrence avec d'autres pays du bassin méditerranéen ou d'Europe de l'Est.

Le Languedoc-Roussillon peine à acquérir une notoriété touristique, ses atouts ne sont pas clairement identifiés et la mise en valeur de l'identité locale se révèle insuffisante.

2 - Une clientèle peu diversifiée

La clientèle étrangère, qui ne représente qu'un quart des nuitées, est en baisse. Elle est moins nombreuse que dans les autres grandes régions touristiques.

Les flux de passagers des cinq aéroports sont nettement moins importants que dans les régions limitrophes (PACA, Aquitaine). Le principal aéroport, celui de Montpellier Méditerranée, accueille beaucoup moins de passagers internationaux que ceux de Nice, Marseille, Toulouse ou Bordeaux. En dépit des aides irrégulières accordées aux compagnies à bas coût³³⁷, les lignes aériennes sont peu nombreuses et peu diversifiées, le

³³⁶ En 2015, 30 % des hôtels ne sont pas classés.

³³⁷ Rapport d'observations définitives Communauté d'Agglomération de Montpellier et Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or - 2015.

Maghreb³³⁸ demeurant l'unique desserte à l'international, hors Union européenne.

Tableau n° 2 : L'ouverture à l'international des aéroports en 2016³³⁹

<i>Aéroport</i>	Nombre total de lignes	dont nationales	dont européennes et internationales	Nombre total de passagers	dont nationaux	dont internationaux
<i>Montpellier Méditerranée</i>	32	9	19	1 671 121	1 052 488	616 570
<i>Nice Côte d'Azur</i>	nd			12 427 427	4 494 202	7 930 301
<i>Marseille Provence</i>	179	23	126	8 475 809	3 475 767	4 921 379
<i>Bordeaux Mérignac</i>	120	24	73	5 779 569	3 014 996	2 744 541
<i>Toulouse Blagnac</i>	128	31	60	8 081 179	4 567 862	3 480 550

Source : Cour des comptes d'après Union des aéroports français, statistiques annuelles et activités aériennes (2016)

L'activité de croisière demeure encore très réduite. Port-la-Nouvelle n'opère pas de transport de passagers, Sète et Port-Vendres n'accueillent chacun qu'une vingtaine d'escales par an avec moins de 10 000 passagers³⁴⁰. D'importants investissements sont prévus à Sète (gare maritime) et Port-Vendres (3^{ème} quai) alors même que les enjeux de stratégie, de concurrence et de gouvernance ne sont pas encore maîtrisés.

Le tourisme régional est donc un tourisme de classe moyenne, très majoritairement français. Les visiteurs étrangers dépensant, le plus souvent, davantage que les touristes français, l'impact économique de

³³⁸ Sources : Union des aéroports français, statistiques annuelles et activités aériennes. Seulement sept lignes régulières à l'international contre 12 à Bordeaux, 16 à Toulouse et 39 à Marseille.

³³⁹ Le total des lignes inclut également les charters et autres.

³⁴⁰ Sources : l'écho touristique – palmarès 2014 – moins de 10 000 passagers par an, contre 35 000 à Bordeaux et à Nice, plus de 250 000 à Cannes et Toulon et 1 300 000 à Marseille.

l'activité en est atténué. L'importance de l'hébergement en campings limite lui aussi les retombées économiques du secteur³⁴¹.

Seul effet positif de cette fragilité, la prépondérance de la clientèle française a limité les effets de la conjoncture internationale sur l'activité touristique régionale au moment de la baisse de la fréquentation étrangère en France en 2015 et 2016.

3 - Un tourisme très saisonnier et concentré sur le littoral

La saison touristique, de mai à septembre, est un élément structurant de l'activité économique en Languedoc-Roussillon³⁴². Cette forte saisonnalité, particulièrement marquée sur le littoral avec un taux de 32 % contre 19 % au niveau national, constitue également une contrainte forte. Au cours de l'année, l'emploi touristique fluctue entre 5 à 10 % de l'emploi régional.

L'emploi public local connaît également une variation de 8,7 % entre le 1^{er} janvier et le 31 juillet³⁴³, du fait des recrutements importants de contractuels pendant la période estivale pour répondre aux besoins des collectivités touristiques.

C - Des métiers à conforter

Selon les données de la Banque de France et de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), le tissu économique des entreprises du secteur de l'hôtellerie-restauration est fragile.

Les sociétés concernées sont de petite taille, disposent de faibles capitaux (avec un chiffre d'affaires moyen estimé en 2013 à 460 000 €), et sont généralement dans l'incapacité de faire face aux aléas³⁴⁴. Leur nombre et leur chiffre d'affaires ont augmenté sur la période mais leur taux

³⁴¹ Étude sur la dépense touristique en Hérault, la dépense selon le type d'hébergement marchand varie d'un coefficient supérieur à deux entre les campings et les hôtels. À l'échelle d'Occitanie le panier moyen est estimé à 48 € par touriste par nuitée, ce qui est bas.

³⁴² Pour la saison estivale ; des stations de ski, essentiellement dans les Pyrénées, structurent également un tourisme hivernal.

³⁴³ Enquête Insee - DADS.

³⁴⁴ Données ACOSS et Banque de France. Seules 26 % en moyenne d'entre elles sont éligibles à la cotation au refinancement de la Banque de France contre 61 % en moyenne nationale, ce qui témoigne de leur vulnérabilité.

d'investissement est en baisse et les défaillances d'entreprises ont progressé (428 en 2010, 505 en 2015).

La difficulté à recruter du personnel qualifié est l'une des causes de leur fragilité. En témoignent les données de Pôle Emploi, selon lesquelles les métiers de l'hôtellerie et de la restauration font partie, et pour l'ensemble des 18 bassins d'emploi du Languedoc-Roussillon, des métiers en tension, c'est-à-dire pour lesquels les recruteurs éprouvent des difficultés à trouver les candidats adéquats. Ce phénomène est encore plus marqué pour la zone littorale.

Or, le Languedoc-Roussillon était encore marqué en 2016 par des taux de chômage supérieurs à la moyenne nationale, les effectifs salariés dans l'hôtellerie restauration stagnaient à 37 000³⁴⁵. Les politiques publiques n'ont pas permis de les faire progresser dans ces secteurs qui pèsent pour 7 % de l'emploi total et concentraient 16,3 % des intentions d'embauche en 2016.

Les personnels sont, pour l'essentiel, originaires de la région³⁴⁶. Les interruptions de travail entre saisons les privent d'une valorisation de leurs compétences et d'une sécurisation de leur parcours professionnel. Les employeurs sont, quant à eux, confrontés à un manque de qualification de la main d'œuvre, à son renouvellement d'une saison sur l'autre, aux difficultés de son hébergement dans des zones à forte tension immobilière.

II - L'action des collectivités territoriales : des résultats mitigés

La forte impulsion donnée par l'État n'a pas été relayée par une action coordonnée des acteurs publics locaux. Les politiques menées en matière d'infrastructures, d'emploi et de formation professionnelle, comme les aides économiques accordées, témoignent d'une organisation déficiente de l'action publique locale.

³⁴⁵ Données ACOSS.

³⁴⁶ Insee - DADS 2013.

A - Des compétences partagées

La compétence sur le tourisme est partagée, selon le code du tourisme et la loi NOTRe³⁴⁷, entre les communes et les EPCI, les conseils départementaux, le conseil régional et l'État.

La contribution des collectivités territoriales de Languedoc-Roussillon en faveur du tourisme s'élevait en 2014 à 69 M€ en fonctionnement et 27 M€ en investissement.

Tableau n° 3 : l'effort financier des collectivités territoriales en faveur du tourisme en 2014³⁴⁸

dépendances en €	Languedoc-Roussillon	
	fonctionnement	investissement
<i>Communes</i>	26 585 469	3 234 877
<i>Intercommunalités</i>	10 633 438	6 050 229
<i>Départements</i>	18 802 644	8 193 853
<i>Région</i>	13 428 831	9 641 706
Total	69 450 382	27 120 665

Source : Cour des comptes

L'effort financier consenti par le bloc communal se distingue avec 53 % des dépenses de fonctionnement (37 M€) et 33 % (9 M€) de l'investissement. Les départements ont participé à près de 30 % des dépenses totales. Le conseil régional de Languedoc-Roussillon a réalisé, pour son compte, 19,3 % des dépenses de fonctionnement et 35,5 % des dépenses d'investissement³⁴⁹.

³⁴⁷ Article L. 111-2 du code du tourisme. La loi NOTRe transfère les compétences tourisme à l'intercommunalité et restreint les capacités d'intervention des conseils départementaux dans le domaine des aides aux entreprises.

³⁴⁸ Dernière agrégation réalisée par le ministère de l'économie et des finances sur la comptabilité fonctionnelle des dépenses des collectivités (2014); et comptes administratifs.

³⁴⁹ Comptes administratifs 2015 : 10,2 M€ en investissement et 8,0 M€ en fonctionnement pour Midi-Pyrénées et 8,3 M€ en investissement et 12,7 M€ en fonctionnement pour Languedoc-Roussillon.

Par ailleurs, l'évolution de la législation³⁵⁰ confère au conseil régional, dans le secteur du tourisme, un rôle de planification, de coordination des actions, de promotion et d'information touristique. Il lui revient également de fixer des objectifs en matière d'équilibre et d'égalité des territoires.

En Languedoc-Roussillon, le conseil régional n'a pas assumé ce rôle à l'égard du tourisme, pourtant secteur clé de l'économie et du marché de l'emploi.

B - Des ressources financières importantes mais concentrées sur quelques collectivités

L'activité touristique assure des retombées financières aux collectivités territoriales de Languedoc-Roussillon. Ces recettes sont évaluées à 565 M€ pour 2014. Les taxes (taxe d'habitation et taxe foncière sur les propriétés bâties) prélevées sur les résidences secondaires en constituent une part prépondérante (plus des trois quarts du total).

Les recettes tirées du tourisme couvrent cinq fois les dépenses directes des collectivités. Ces ressources sont toutefois concentrées sur quelques-unes d'entre elles, dessinant une carte très segmentée de l'espace touristique régional.

L'État attribue des ressources (dotations et bonifications de dotation) aux collectivités territoriales pour les aider à assurer la promotion touristique de leurs territoires et adapter leurs équipements aux pics de fréquentation de l'été. Par ailleurs les communes touristiques en Languedoc-Roussillon bénéficient de l'implantation de très nombreuses résidences secondaires (jusqu'à 85 %, pour une moyenne nationale de 4,5 % pour les communes non touristiques) à l'origine d'une fiscalité locale ménagée supplémentaire. L'activité des entreprises touristiques apporte également des recettes fiscales.

³⁵⁰ Les lois n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme, n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme et la répartition des compétences et n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

**Tableau n° 4 : les ressources financières des collectivités liées
au tourisme en 2014**

	montant en €
<i>Taxe de séjour</i>	19 977 338
<i>Taxe sur les casinos</i>	16 770 680
<i>Taxe sur les remontées mécaniques</i>	<i>non instaurée</i>
<i>Redevance ski de fond</i>	160 635
<i>DGE bonifiée</i>	16 491 972
<i>TH liée aux résidences secondaires</i>	206 881 685
<i>TFB liée aux résidences secondaires</i>	228 681 918
<i>TFB liée aux entreprises touristiques</i>	32 269 844
<i>CFE liée aux entreprises touristiques</i>	23 347 231
<i>CVAE liée aux entreprises touristiques</i>	20 850 271
Total	565 431 575

Source : Cour des comptes d'après DGFIP et outil d'analyse financière des juridictions financières « ANAFI »

Au total, le tourisme génère plusieurs types de ressources : la taxe de séjour, la taxe sur les casinos, celle sur les remontées mécaniques, la redevance pour le ski de fond, la dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée ; la taxe d'habitation (TH) et la taxe sur le foncier bâti (TFB) sur les résidences secondaires, la contribution économique territoriale (composée de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) liée aux entreprises du secteur touristique.

La taxe de séjour

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à vocation touristique peuvent instituer une taxe de séjour³⁵¹ calculée sur les nuitées réalisées dans les hébergements touristiques.

23,1 M€ de recettes ont ainsi été encaissées en 2016, réparties entre près de 230 collectivités et organismes. Toutefois, une vingtaine d'entre eux perçoit des montants égaux ou supérieurs à 300 000 €, soit près des ¾ (16,6 M€) du total des produits. La strate intercommunale (38 EPCI) ne bénéficie que de 3 M€, soit 13 % du total, tandis que les communes en concentrent 81 %. Ceci traduit à la fois l'émiettement du prélèvement de la taxe de séjour et sa concentration sur quelques collectivités et organismes.

³⁵¹ Articles L. 2333-26 du CGCT et suivants.

C - Une stratégie touristique régionale qui manque de cohérence

1 - Un schéma régional manquant de consistance

Si le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs 2010-2015 ne fixait pas d'objectifs établissant les ambitions régionales, il a néanmoins permis la montée en gamme des hébergements marchands, avec le développement de la labellisation. Pour autant, l'absence d'impact significatif sur le chiffre d'affaires des sociétés et les critiques formulées par celles-ci sur son absence de sélectivité témoignent de ses limites.

La mise en œuvre du schéma régional n'a fait l'objet d'aucun bilan. Le comité consultatif du tourisme n'a réalisé qu'une analyse « au fil de l'eau » à partir des rapports d'activité et des contrôles des organismes associés.

2 - Un comité régional du tourisme affaibli

Quelques mois après avoir, en 2011, adopté sa stratégie, le comité régional du tourisme a transféré ses principales compétences (promotion opérationnelle, observatoire sectoriel) à la SEM Sud de France Développement et à la direction du tourisme du conseil régional. Il ne dispose plus que de compétences résiduelles qui limitent sa représentativité, déjà contrariée par l'absence, en son sein, de certains des offices de tourisme les plus importants³⁵².

Son budget annuel, divisé par dix en 2013 à 0,48 M€, est modeste comparé à celui des autres CRT qui est en moyenne de 6,3 M€³⁵³.

Il n'a pas développé de conventions avec les grands sites de France, ni accompagné de candidature pour la « structuration des pôles touristiques territoriaux ». Ses relations contractuelles avec l'État ou son opérateur Atout France restent très limitées. Un seul contrat de destination a été signé

³⁵² Dont Le Cap d'Agde, Collioure, Narbonne, Gruissan. Le CRT compte 89 offices de tourisme adhérents sur les 138 présents.

³⁵³ Le second CRT disposant du budget le moins élevé étant celui d'Aquitaine avec 3,2 M€ ; le plus élevé étant celui d'Île -de-France avec 22 M€.

avec d'autres comités régionaux du tourisme dans les Pyrénées pour les années 2015-2020 (Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées).

3 - Une stratégie de marque hasardeuse

La stratégie régionale de promotion touristique adoptée en 2011 est uniquement fondée sur l'aide aux filières agroalimentaires traditionnelles du Languedoc-Roussillon. À compter de 2016, ce soutien a été étendu à l'ensemble du territoire de la nouvelle région Occitanie.

Jusqu'à la fusion des deux régions, le conseil régional de Languedoc-Roussillon s'est appuyé pour la promotion du tourisme sur la marque « Sud de France » et l'a confiée à la SEM éponyme, dont l'objet principal est de favoriser le développement à l'international des entreprises régionales avec l'appui de son réseau de filiales à l'étranger. Or la société s'est cantonnée à attribuer la marque aux produits régionaux, sans véritable sélection en aidant principalement les filières de la viticulture et de l'agro-alimentaire, lesquels ne représentent que 18 % des 14 Md€ d'exportations de l'Occitanie hors aéronautique³⁵⁴. La société a surtout accompagné des entreprises régionales leaders sur leur marché et déjà bien développées à l'international, produisant des effets d'aubaine. Certaines d'entre elles ont cumulé une cinquantaine d'accompagnements. Pendant ce temps, les départements de l'ex région Midi-Pyrénées ont conservé les organismes de promotion de leurs produits, comme So-Gers, Sud-Ouest France et Bio Sud-Ouest France, Saveurs du Tarn tandis que l'Aude a fait part à la SEM de son souhait de désengagement.

Les ressources de la SEM reposent essentiellement sur des subventions (14,5 M€) et la rémunération des services qu'elle propose aux entreprises (2,6 M€ de chiffre d'affaires). Les aides qu'elle verse sont de la compétence de la région qui aurait dû les distribuer elle-même³⁵⁵.

La SEM fait notamment bénéficier les entreprises de services directs individualisés non refacturés à hauteur de leurs coûts, de marketing opérationnel sur les points de vente et de prestations de services logistiques.

³⁵⁴ Sous la réserve méthodologique des modes de production des données statistiques par les douanes qui ne prennent en compte ni les opérations en deçà de 460 000 €, ni les opérations au départ des ports de Marseille et de Barcelone. Les exportations globales de l'Occitanie s'élèvent à 54 Md€, filière aéronautique incluse : chimie, pharmacie, services, autres biens manufacturés.

³⁵⁵ Art. 1511-2 à 1511-5 du CGCT.

Elle s'appuie sur un réseau de quatre filiales à l'étranger³⁵⁶. Les deux filiales de Barcelone et de Milan ont déposé le bilan, laissant la SEM en supporter les conséquences. À Barcelone, elle a été condamnée à payer une indemnité nette de 468 k€ et a dû consentir à sa filiale un abandon de compte courant à hauteur de 379 k€ à la clôture de l'exercice 2014. La liquidation de la maison de Milan a été prononcée, à la suite de sa fermeture en juillet 2010, et les titres ont été passés en perte. Pour autant aucun bilan financier sur le coût global de la maison n'a été transmis.

4 - Une gouvernance touristique complexe

Le nombre d'acteurs publics locaux en matière de tourisme est particulièrement important et plusieurs niveaux de collectivités peuvent entrer en concurrence pour l'exercice de cette compétence. C'est ainsi que l'office communal du tourisme de Carcassonne a noué de multiples partenariats peu coordonnés. La commune a choisi de maintenir son office de tourisme compétent sur son territoire, en même temps qu'elle ne faisait pas obstacle à la création d'un office intercommunal du Grand Carcassonne.

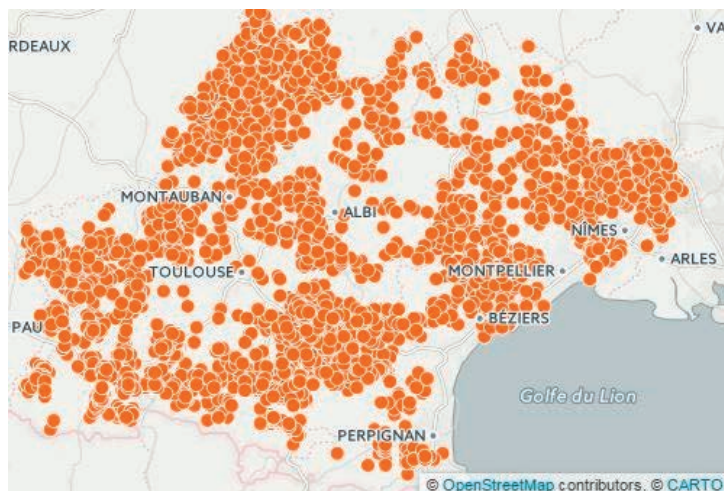
Au total, le Languedoc-Roussillon compte 138 offices de tourisme, dont la coordination est censée relever du comité régional du tourisme (CRT).

La remise en cause par la loi NOTRé de la compétence tourisme exercée par les communes du fait de son transfert aux intercommunalités à compter du 1^{er} janvier 2017 est de nature à réduire les retards qui caractérisaient l'intercommunalité touristique en région Languedoc-Roussillon, dont la carte a pu être reconstituée à partir de l'affectation de la taxe de séjour³⁵⁷.

³⁵⁶ Casablanca, Londres, New-York, et Shanghai.

³⁵⁷ Précisions méthodologiques : la carte des intercommunalités disposant déjà de la compétence en matière de tourisme n'existe pas, pour autant ANAFI permet de la reconstituer *via* les inscriptions de recettes de taxe de séjour (compte 7362) en géo localisant les communes membres des EPCI concernés.

Carte n° 2 : carte de l'intercommunalité touristique d'après la taxe de séjour en 2014



Source : Cour des comptes - Anafi, d'après les comptes de gestion - retraité par la CRC Occitanie

La loi prévoit cependant des dérogations pour les communes classées et les offices de tourisme bénéficiant d'une marque protégée.

Dans d'autres cas, les structures font double emploi. Ainsi, le comité départemental de la Lozère et la société d'économie mixte pour le développement de la Lozère (SELO) ont un fonctionnement et des activités fortement imbriqués. Certains comités départementaux ont par ailleurs engagé des dépenses de communication éloignées de leur objet, la promotion du tourisme. Il en est ainsi des voyages à l'international, lors d'événements sportifs, du comité départemental des Pyrénées-Orientales³⁵⁸.

D - Des résultats décevants

Par sa coordination tardive des actions conduites en matière de formation professionnelle et d'aides au soutien de la filière touristique, la politique du conseil régional s'est avérée peu convaincante.

³⁵⁸ Rapport d'observations définitives CDT des Pyrénées Orientales - 2015.

1 - Un secteur économique imparfaitement accompagné

Aux côtés de multiples organismes locaux dédiés au tourisme et faiblement coordonnés, le conseil régional de Languedoc-Roussillon n'a mis en œuvre qu'une politique plutôt limitée d'accompagnement des entreprises. Au total, 59 entreprises ont été aidées entre 2010 et 2014 pour un montant global de 4,75 M€ (soit une moyenne de 80 500 € par entreprise³⁵⁹). Les programmes ont, pour l'essentiel, soutenu l'investissement touristique public (aménagement de l'espace et équipements).

Par ailleurs, le conseil régional a attendu 2013 pour établir un schéma définissant les objectifs et les moyens dédiés à la formation dans le secteur du tourisme alors que d'autres régions, comme la Bretagne ou Provence-Alpes-Côte d'Azur, s'étaient engagées bien plus tôt dans cette voie. Si ce schéma sectorisait la formation dans le tourisme, il ne fixait pas d'objectifs quantitatifs précis ni d'indicateurs de résultats. Il ne constituait pas non plus un document de planification opérationnelle ni de programmation des achats de formation. Il s'agissait pour l'essentiel de proposer des offres adaptées aux différents territoires, de coordonner l'offre des opérateurs et d'identifier les ajustements de programmation nécessaires (en volume, par publics cibles ou par nature).

S'agissant des métiers en tension, le conseil régional de Languedoc-Roussillon avait pour objectif d'étendre les « ailes de saison ». Des actions en partenariat avec Pôle Emploi ont été menées à partir de 2013 afin de professionnaliser les saisonniers. L'élargissement de leurs champs de compétences visait à améliorer leur employabilité et à mobiliser les employeurs pour faciliter et pérenniser leur recrutement. Face à la faible participation des publics concernés, aucun bilan n'a pourtant été tiré.

Les moyens consacrés à la formation des demandeurs d'emploi dans le secteur du tourisme sont en baisse au cours de la période (- 59 %).

2 - Des sites culturels insuffisamment mis en valeur

Outre les atouts classiquement associés à la région, le Languedoc-Roussillon peut se prévaloir d'un tourisme culturel axé sur de

³⁵⁹ Source : Rapport d'observations définitives Région Occitanie - 2017 – contre 205 k€ en moyenne au titre du développement économique

nombreux sites³⁶⁰, mais ces sites ont été mal exploités, faute d'un accord des collectivités territoriales sur une programmation pluriannuelle d'aménagement et de valorisation. Le manque de coordination entre les acteurs touristiques n'a pas permis de mettre en place des actions de développement communes entre sites proches ou relevant de thématiques voisines.

Les données statistiques fournies par le conseil régional sur la fréquentation des sites remarquables ne sont pas exhaustives et apparaissent peu fiables : les musées sont confondus avec les monuments tandis que les baisses de fréquentation ne font pas nécessairement l'objet d'une analyse.

Entre 2010 et 2014, le conseil régional a consacré 28,8 M€ au financement des projets visant à structurer les équipements et aménagements touristiques, notamment au travers de l'opération grands sites, dans l'objectif d'allonger la durée des séjours. Cet effort a produit peu de résultats. De fait, deux tiers des touristes visitent au moins un grand site régional mais ils n'y restent, le plus souvent, qu'une demi-journée et leurs séjours ne comptent que pour 7 % du total régional des séjours.

Certaines collectivités n'ont pas intégré le dispositif régional. De ce fait, elles ont été peu accompagnées alors que leur patrimoine l'aurait justifié. Ainsi, le site de l'abbatiale de Saint Gilles a vu sa fréquentation reculer de plus de 30 % en quatre ans³⁶¹. Les travaux de rénovation ont toutefois débuté en 2017³⁶² et la proximité des sites d'Arles et de Nîmes pourrait constituer une opportunité pour développer une offre touristique commune fondée sur la découverte du patrimoine et retenir plus longtemps une clientèle qui n'est souvent que de passage.

³⁶⁰ Cité de Carcassonne, pont du Gard, tour de Constance et remparts d'Aigues-Mortes, les arènes, la maison carrée et la tour Magne de Nîmes, le site archéologique d'Ensérune, l'abbatiale de Saint Guilhem, etc.

³⁶¹ Rapport d'observations définitives Commune de Saint Gilles - 2015.

³⁶² Bilan de la mise en œuvre par la ville des recommandations de la CRC - janvier 2017.

III - Des perspectives nouvelles avec la région Occitanie

La région Occitanie, après avoir suivi en 2016 la politique héritée du conseil régional de Languedoc-Roussillon, a arrêté un plan d'actions en juin 2017. Coordinné avec les politiques de formation professionnelle et d'aides aux entreprises, il devrait permettre de mieux valoriser le potentiel touristique du territoire.

A - Adapter la stratégie à la nouvelle région

La fusion a porté sur deux territoires aux caractéristiques touristiques différentes : un tourisme littoral, pour l'essentiel, en Languedoc-Roussillon, un tourisme rural et hivernal mais aussi religieux avec Lourdes en Midi-Pyrénées. La nouvelle région est devenue en outre la première région française pour le thermalisme, avec 11,4 millions de nuitées en hébergement marchand (soit le cinquième des nuitées en Occitanie) et 690 M€ de dépenses des curistes et de leurs familles.

Le nouveau schéma régional « cap sur l'innovation touristique », adopté en juin 2017, relève les faiblesses du secteur et celle de l'organisation des acteurs et fixe comme objectif d'atteindre 55 millions de nuitées en cinq ans en renforçant l'attractivité de l'offre avec l'augmentation de la durée et du nombre de séjours et la mise sur le marché de nouveaux produits à fort potentiel.

Pour autant, les conditions d'intervention du conseil régional sont encore à préciser dans un contexte de partage de la compétence tourisme par une multitude d'acteurs institutionnels. Il convient maintenant de préciser les objectifs, notamment en matière de résultats à atteindre, que ce soit sur les retombées économiques attendues en matière de développement de l'activité et de l'emploi, ou la contribution des différents territoires à celles-ci.

La diversité des territoires nécessite une meilleure structuration des intervenants publics, et notamment une plus grande mutualisation des ressources, une rationalisation du réseau des offices de tourisme, une plus forte sélectivité dans l'investissement public. Une réflexion formalisée, concertée et précise sur les coûts et bénéfices attendus du maintien en l'état ou de la rationalisation du réseau des infrastructures de transport (ports, aéroports) doit être réalisée.

Ces efforts doivent permettre un ajustement des moyens consacrés par l'ensemble des acteurs publics à l'accompagnement des initiatives privées en faveur du développement touristique. Les résultats obtenus doivent être évalués sur le fondement d'indicateurs définis en amont.

B - Assurer un pilotage plus opérationnel de la formation professionnelle

Le conseil régional doit affiner son analyse des données à l'échelle des bassins d'emploi afin d'adapter les politiques publiques de formation au marché du travail. Ses compétences ont été accrues par la loi du 5 mars 2014³⁶³ et il s'est engagé à renforcer son rôle de coordination des acteurs, afin de favoriser l'emploi touristique dans les secteurs sous tension. Cet engagement reste à concrétiser.

Il devrait prolonger son action dans le secteur en engageant la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens spécifique au tourisme, signé avec tous les intervenants de ces secteurs d'emploi (Pôle emploi, organismes paritaires collecteurs agréés, chambre régionale du commerce et de l'industrie, Académie, etc.). Les orientations définies dans le schéma régional de formation dédié au tourisme pourraient ainsi être déclinées de manière opérationnelle.

Cet engagement partenarial doit préciser et coordonner les efforts réciproques d'ajustement de l'offre de formation à l'échelle régionale sur les métiers du tourisme et les moyens qui y sont consacrés. Il doit fixer les objectifs en matière d'effectifs formés, de publics cibles, de qualifications atteintes, et d'emplois.

Il s'agirait à cette fin de mieux mobiliser les employeurs et d'œuvrer à une amélioration des conditions de travail, de rémunération et de reconnaissance des salariés de ces secteurs, éléments pouvant constituer des freins au recrutement dans des professions en tension. Plusieurs conseils régionaux³⁶⁴ se sont déjà engagés dans une démarche de contractualisation spécifique au tourisme.

³⁶³ Relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

³⁶⁴ Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Poitou-Charentes, La Réunion, Bretagne.

C - Instaurer une gestion unique des aides financières aux acteurs privés

S'agissant de l'accompagnement des entreprises, le conseil régional devrait assumer directement la définition du système d'aides aux entreprises. Celui-ci devrait être mis en cohérence avec les enjeux du poids relatifs du secteur du tourisme dans le PIB régional, et d'accompagnement d'un secteur économiquement fragile. Le système d'aides, mieux orienté sur les besoins propres au développement des initiatives privées et de l'emploi touristique, pourrait ainsi participer à l'atteinte des objectifs fixés dans le nouveau schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, en matière d'augmentation globale de la fréquentation et de sa diversification. Au-delà des dispositifs actuels de labellisation, dont l'impact est limité, le système d'aides doit accompagner l'amélioration de la visibilité et de la compétitivité de l'offre d'hébergement.

Le conseil régional devrait redonner au CRT les missions confiées par la loi NOTRÉ, notamment celle de coordonner les interventions touristiques des collectivités. L'incitation des intercommunalités à participer activement aux politiques touristiques en fait partie.

La SEM Sud de France Développement pourrait s'insérer dans ce dispositif, au même titre que d'autres organismes déjà en charge de la promotion touristique sur le territoire de l'Occitanie (SEM N°Py), en se recentrant sur sa compétence d'origine, l'appui à l'internationalisation, en prenant en compte l'ensemble des filières de la nouvelle région.

D - Reconsidérer les possibilités de dérogation aux transferts de compétences à l'intercommunalité

La Cour relève les retards de l'intercommunalité touristique sur le territoire et constate l'absence d'incitation spécifique du conseil régional dans ses dispositifs d'intervention touristique. Le conseil régional pourrait, en s'appuyant sur les dispositifs antérieurement mis en œuvre sur Midi-Pyrénées, contribuer à la réduction de l'éparpillement des interventions des collectivités en la matière.

Si le conseil régional peut se référer à la loi NOTRÉ pour renforcer la coordination des acteurs publics et assumer un rôle central, elle ne lui confère pas un rôle de chef de file en la matière, ce qui peut limiter la portée de ses incitations.

Le transfert des compétences touristiques aux intercommunalités au 1^{er} janvier 2017 devrait mécaniquement contribuer à la mutualisation des moyens et des charges en la matière.

Pour autant, en l'état, le cadre légal permet aux stations touristiques ou aux collectivités disposant d'une marque touristique de déroger à ce transfert et de conserver les compétences au niveau communal. Ces possibilités de dérogations sont de nature à limiter le développement de l'intercommunalité, notamment sur le littoral et dans le massif pyrénéen où les enjeux financiers sont les plus prégnants, et les stratégies locales isolées les plus fréquentes. La nécessaire rationalisation des interventions publiques sur un niveau plus cohérent pourrait pâtir de leur mise en œuvre³⁶⁵.

Un bilan de la mise en œuvre de ces dérogations sur le territoire pourrait être réalisé par l'État afin d'en évaluer l'impact, notamment au regard de la stratégie nationale en matière de tourisme. Compte tenu des insuffisances actuelles de la gouvernance du tourisme, une évaluation pourrait éclairer la pertinence du maintien ou non des dérogations en fonction des situations observées dans chaque région .

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les actions menées par les collectivités territoriales et leurs satellites jusqu'en 2016 n'ont pas permis de valoriser pleinement le potentiel touristique du Languedoc-Roussillon.

Les recommandations formulées par la Cour dans ses précédents rapports sont également applicables au territoire du Languedoc-Roussillon.

La Cour formule les recommandations suivantes à l'attention du conseil régional Occitanie :

- 1. préciser les objectifs définis dans le schéma régional du tourisme adopté en juin 2017, puis en évaluer les résultats ;*

³⁶⁵ La loi prévoit le transfert obligatoire de deux compétences : la promotion du tourisme (office de tourisme) et la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zone(s) d'activité touristique.

2. *formaliser avec tous les acteurs de l'emploi un contrat d'objectifs et de moyens déclinant de manière opérationnelle le schéma régional de formation dédié au tourisme ;*
3. *gérer directement l'ensemble des aides accordées aux entreprises touristiques.*

À l'État :

4. *procéder à une évaluation du dispositif de dérogation permettant aux stations touristiques de conserver la compétence touristique et un office de tourisme communal, dès lors que l'ensemble des dossiers auront été instruits.*
-

Réponses

Réponse du ministre d'État, ministre de l'intérieur	570
Réponse du ministre de la cohésion des territoires	573
Réponse du ministre de l'économie et des finances	575
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	577
Réponse de la présidente de la région Occitanie.....	577
Réponse du maire de Carcassonne.....	583
Réponse du maire de la commune de Saint-Gilles	584
Réponse de la présidente du conseil départemental du tourisme des Pyrénées-Orientales	585

Destinataires n'ayant pas d'observations

Président du conseil départemental de l'Aude
Président du comité départemental du tourisme de l'Hérault

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'Europe et des affaires étrangères
Président de Carcassonne Agglo
Présidente du comité régional du tourisme du Languedoc-Roussillon
Présidente du conseil départemental du tourisme de la Lozère
Président de la société d'économie mixte d'équipement pour le développement de la Lozère (SELO)
Présidente de la société anonyme d'économie mixte Sud de France Développement (SAEM Sud de France)

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Vous invitez l'État à reconsidérer les possibilités de dérogation, offertes par la loi, au transfert intercommunal de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ». Vous considérez en effet que, « pour les régions touristiques, les dérogations ouvrant aux stations touristiques la possibilité de conserver un office et la compétence au niveau communal sont de nature à contrarier le développement de l'intercommunalité » (1). Vous posez également le constat que les actions menées par les collectivités jusqu'en 2016 n'ont pas permis de valoriser pleinement le potentiel touristique du Languedoc-Roussillon (2).

Ce document appelle de ma part les observations suivantes.

I. S'agissant des dérogations offertes par la loi aux régions touristiques et aux stations classées.

En introduisant respectivement aux articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales la « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » parmi les compétences obligatoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération, la loi no 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a contribué à poursuivre l'exigence de rationalisation de l'exercice des compétences en matière de gestion touristique initié en 2014 pour les communautés urbaines et les métropoles, dans le cadre de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM).

Les contours de cette compétence, désormais intercommunale depuis le 1^{er} janvier 2017, doivent être compris au sens de l'article L. 133-3 du code du tourisme, comme correspondant à l'ensemble des missions exercées par les offices de tourisme en termes d'accueil, d'information, de promotion touristique et de coordination des interventions des divers partenaires du développement touristique local. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont par ailleurs libres de définir le maillage territorial des offices de tourisme sur l'ensemble du périmètre communautaire.

J'attire également l'attention de la Cour sur le fait que la compétence « promotion du tourisme », transférée de plein droit aux EPCI à fiscalité propre, n'épuise pas le contenu de la compétence « tourisme », dont l'exercice reste partagé entre les différentes catégories de collectivités territoriales, conformément aux dispositions de l'article

L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales. Ainsi, la gestion des équipements touristiques (tels que les stations de ski ou les casinos) et la fiscalité liée au tourisme (taxe de séjour, taxe sur les remontées mécaniques, prélèvement sur le produit brut des jeux) ne sont pas concernées par ce transfert de compétence.

L'aménagement d'une dérogation au principe de l'exercice intercommunal de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » fait suite à une demande forte des élus locaux, exprimée en 2016, s'agissant des communes à l'identité touristique marquée, comme les stations classées de tourisme.

C'est pour répondre à ces attentes que le Parlement a autorisé les communes classées stations de tourisme, ou ayant engagé avant le 1^{er} janvier 2017, une démarche de classement en station classée de tourisme, à conserver l'exercice communal de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » (cf. article 69 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne).

Il ressort de la nouvelle rédaction de la loi que l'engagement d'une démarche de classement de la commune en station classée de tourisme doit être antérieur à la date d'entrée en vigueur du transfert obligatoire de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme », soit le 1^{er} janvier 2017. Cet engagement doit avoir été matérialisé, avant le 1^{er} janvier 2017, par le dépôt auprès du représentant de l'État dans le département d'un dossier de classement de la commune en station classée de tourisme. Sont également considérées comme matérialisant l'engagement d'une démarche de classement de la commune en station classée de tourisme, les délibérations antérieures au 1^{er} janvier 2017 des conseils municipaux visant à préparer, en vue d'un dépôt avant le 1^{er} janvier 2018, un dossier de classement de la commune en station classée de tourisme ou un dossier de classement de son office de tourisme en 1^{ère} catégorie.

Cette possibilité de déroger aux transferts de compétence prévus par la loi NOTRe n'a été saisie que par un nombre restreint de commune : au mois d'avril 2017, seules 162 communes, dont la majorité étaient déjà stations classées de tourisme, ont sollicité le bénéfice de la dérogation permise par le législateur. Il peut ainsi être considéré que les objectifs de rationalisation de l'exercice des compétences en matière de gestion touristique n'ont pas été remis en cause, et que cette dérogation n'a pas freiné le développement de l'intercommunalité.

Il n'est donc pas dans les intentions du Gouvernement de revenir sur la dérogation accordée par le Parlement en décembre 2016 aux communes classées stations de tourisme.

II. S'agissant des actions de promotion du potentiel touristique du Languedoc-Roussillon.

Le constat posé d'actions conduites par les collectivités jusqu'en 2016 qui n'ont pas permis de valoriser pleinement le potentiel touristique du Languedoc- Roussillon peut difficilement être contesté. Pour autant, concernant le littoral, le modèle même mis en place par la mission Racine avec des studios-cabines de petite taille dans de l'habitat collectif, et sans opérateurs, constituait en soi une véritable difficulté au regard du vieillissement prévisible de ces immeubles et de l'évolution forte qui a marqué le tourisme d'une logique de propriété à une logique d'usage.

Le lancement du Plan Littoral 21 en juillet 2016 par l'État, le conseil régional d'Occitanie et la Caisse des dépôts et consignations, avec l'ambition d'apporter dans la durée, et non de manière ponctuelle, une réponse aux besoins d'adaptation de ce territoire littoral et de son économie aux enjeux actuels, dont certains non cités dans le rapport à l'instar du réchauffement climatique qui menace habitats, commerces, activités économiques (viticulture...) et hôtellerie de plein air, est bien la traduction concrète de cette prise en compte.

Pour l'État, cet engagement se traduit par la décision de créer une nouvelle action dédiée du programme 162 PITE (action 09), dans un contexte budgétaire particulièrement contraint. Cette action devrait être dotée d'une enveloppe de 80 M€ sur dix ans. Sa mise en œuvre est engagée avec une première tranche de 22 M€ sur la période 2018 - 2022. Elle intègre dans ses trois axes, lesquels correspondent à une stratégie posée par les partenaires du Plan dans un accord-cadre signé le 10 mars 2017, les enjeux identifiés par la Cour: la valorisation du patrimoine naturel et culturel, le confortement des filières économiques et donc de l'emploi, la montée en gamme du tourisme et la promotion du territoire, et la modernisation des stations de tourisme et l'amélioration de l'offre de logement. Comme en d'autres matières, la concentration des moyens de l'intervention de l'Etat au travers d'un PITE a vocation à contribuer à appeler et structurer les interventions des collectivités locales. La création de cette nouvelle action dans le PLF pour 2018 vise donc à produire un effet de levier en incitant les collectivités à mobiliser elles aussi leurs instruments financiers à capacités d'action.

La création de cette ligne budgétaire interministérielle et fongible, complétée par d'autres sources de financement émanant de l'Etat dont le PIA, et l'engagement conséquent de la région Occitanie avec 300 M€ sur la mandature actuelle, permettent d'accompagner la stratégie à long terme élaborée par les partenaires par des moyens appropriés permettant d'obtenir, de manière concertée et cohérente les effets attendus sur l'économie, et notamment du tourisme littoral.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Vous invitez l'État à reconsidérer les possibilités de dérogation, offertes par la loi au transfert intercommunal de la compétence « promotion du tourisme » dont la création d'offices de tourisme ». Vous considérez en effet que, « pour les régions touristiques, les dérogations ouvrant aux stations touristiques la possibilité de conserver un office et la compétence au niveau communal sont de nature à contrarier le développement de l'intercommunalité ».

Ce document appelle de ma part les observations suivantes.

En introduisant respectivement aux articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales la « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » parmi les compétences obligatoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a contribué à poursuivre l'exigence de rationalisation de l'exercice des compétences en matière de gestion touristique initié en 2014 pour les communautés urbaines et les métropoles, dans le cadre de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM).

Les contours de cette compétence, désormais intercommunale depuis le 1^{er} janvier 2017, doivent être compris au sens de l'article L.133-3 du code du tourisme, comme correspondant à l'ensemble des missions exercées par les offices de tourisme en termes d'accueil, d'information, de promotion touristique et de coordination des interventions des divers partenaires du développement touristique local. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont par ailleurs libres de définir le maillage territorial des offices de tourisme sur l'ensemble du périmètre communautaire.

J'attire également l'attention de la Cour sur le fait que la compétence « promotion du tourisme », transférée de plein droit aux EPCI à fiscalité propre, n'épuise pas le contenu de la compétence « tourisme », dont l'exercice reste partagé entre les différentes catégories de collectivités territoriales, conformément aux dispositions de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales. Ainsi, la gestion des équipements touristiques (tels que les stations de ski ou les casinos) et la fiscalité liée au tourisme (taxe de séjour, taxe sur les remontées mécaniques, prélèvement sur le produit brut des jeux) ne sont pas concernées par ce transfert de compétence.

L'aménagement d'une dérogation au principe de l'exercice intercommunal de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » fait suite à une demande forte des élus locaux, exprimée en 2016, s'agissant des communes à l'identité touristique marquée, comme les stations classées de tourisme.

C'est pour répondre à ces attentes que le Parlement a autorisé les communes classées stations de tourisme, ou ayant engagé, avant le 1^{er} janvier 2017, une démarche de classement en station classée de tourisme, à conserver l'exercice communal de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » (cf. article 69 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne).

Il ressort de la nouvelle rédaction de la loi que l'engagement d'une démarche de classement de la commune en station classée de tourisme doit être antérieur à la date d'entrée en vigueur du transfert obligatoire de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme », soit le 1^{er} janvier 2017. Cet engagement doit avoir été matérialisé, avant le 1^{er} janvier 2017, par le dépôt auprès du représentant de l'État dans le département d'un dossier de classement de la commune en station classée de tourisme. Sont également considérées comme matérialisant l'engagement d'une démarche de classement de la commune en station classée de tourisme, les délibérations antérieures au 1^{er} janvier 2017 des conseils municipaux visant à préparer, en vue d'un dépôt avant le 1^{er} janvier 2018, d'un dossier de classement de la commune en station classée de tourisme ou d'un dossier de classement de son office de tourisme en 1^{ère} catégorie.

Cette possibilité de déroger aux transferts de compétence prévus par la loi NOTRe n'a été saisie que par un nombre restreint de communes : au mois d'avril 2017, seules 162 communes, dont la majorité étaient déjà stations classées de tourisme, ont sollicité le bénéfice de la dérogation permise par le législateur. Il peut ainsi être considéré que les objectifs

de rationalisation de l'exercice des compétences en matière de gestion touristique n'ont pas été remis en cause, et que cette dérogation n'a pas freiné le développement de l'intercommunalité.

Il n'est donc pas dans les intentions du Gouvernement de revenir sur la dérogation accordée par le Parlement en décembre 2016 aux communes classées stations de tourisme.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

La Cour relève que, pour les régions touristiques, les dérogations ouvrant aux stations touristiques la possibilité de conserver un office de tourisme et la compétence touristique au niveau communal sont de nature à contrarier le développement de l'intercommunalité. Elle invite l'État à reconsidérer cette disposition : 4. Reconsidérer la possibilité pour les stations classées ou disposant d'une marque de conserver La compétence touristique et un office de tourisme communal.

La loi NOTRe a acté le principe du transfert de la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme » de la commune à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de rattachement. La loi a maintenu toutefois deux aménagements possibles concernant les communes ayant sur leur territoire une ou plusieurs marques territoriales protégées d'une part, et les communes qui sont des stations classées de tourisme au sens de l'article L.133-13 du code du tourisme, d'autre part.

S'agissant des communes disposant d'une ou plusieurs marques territoriales protégées, la loi indique (article 68) que ces communes peuvent être autorisées à créer un office de tourisme pour chacun des sites disposant d'une marque territoriale protégée. Ce point a fait l'objet de nombreux débats avec les associations d'élus de la montagne qui souhaitaient une dérogation permanente à la loi NOTRe, leur permettant de conserver la compétence tourisme au niveau de la commune.

Or, la position de mes services et du ministère de l'intérieur (DGCL) sur cette question a toujours été constante: la loi autorise le maintien d'un office de tourisme communal dans les communes détenant une marque territoriale protégée mais la gouvernance reste intercommunale. Cet aménagement permet aux communes à forte notoriété internationale (en particulier les grandes stations de ski) de conserver un office de tourisme sur leur territoire afin de valoriser leur

destination. Toutefois, l'organe de décision et le financement restent bien une compétence intercommunale qui a été confiée à l'EPCI avec le transfert de la compétence opéré par la loi NOTRe.

S'agissant des stations classées de tourisme, la loi NOTRe précise que les offices de tourisme de ces communes classées sont transformés automatiquement en bureau d'information touristique (BIT) de l'office de tourisme intercommunal créé, sauf si l'office de tourisme de la station classée de tourisme est le siège de l'office intercommunal. Pour les mêmes raisons de notoriété de la destination, l'EPCI pouvait autoriser, 3 mois avant l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, le maintien sur le territoire de stations classées de tourisme, d'offices de tourisme distincts mais où la gouvernance reste bien du niveau intercommunal.

Ainsi, aucune disposition de la loi NOTRe ne crée une dérogation permanente au transfert de la compétence tourisme de la commune à l'EPCI.

Cependant, lors du Conseil National de la Montagne du 20 janvier 2016, le Premier ministre s'était engagé à apporter des solutions aux revendications des élus des territoires de montagne, qui souhaitent garder la compétence tourisme au niveau de leur commune. Cette dérogation est intervenue à l'article 69 de la loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne du 28 décembre 2016 qui précise que les communes touristiques érigées en stations classées de tourisme en application des articles L.133-13 et L.151-3 du code du tourisme ou qui ont engagé, au plus tard le 1er janvier 2017, une démarche de classement en stations classées de tourisme peuvent décider, par délibération prise avant cette date, de conserver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme ».

Un bilan a été dressé par la Direction Générale des Entreprises, dès le mois de janvier 2017, afin de répertorier le nombre de communes ayant souhaité conserver la compétence tourisme au niveau communal. 176 communes sur l'ensemble du territoire ont sollicité par délibération cette dérogation permanente à la loi NOTRe. Plus de 50 % ont déjà obtenu ou sont en passe d'obtenir rapidement leur classement en station classée de tourisme. Pour les autres communes, qui sont engagées dans la démarche de classement en station de tourisme comme le prévoit la loi montagne, le bénéfice de la dérogation ne sera définitif que si elles obtiennent leur classement en station classée de tourisme. Le nombre définitif de communes bénéficiant de la dérogation au transfert de la compétence tourisme n'est ainsi pas encore connu à ce jour.

Pour la région Occitanie, 27 communes ont délibéré pour conserver la compétence tourisme.

9 communes sont des stations classées ou seront classées prochainement. Dix-huit sont encore à différents stades d'élaboration de leur dossier de demande de classement en station de tourisme et ne pourront bénéficier de façon pérenne de la dérogation que si elles obtiennent ce classement.

Mes services assureront un suivi de ce dispositif et dresseront un bilan de la mise en œuvre de ces dérogations et de leur impact sur le pilotage de la compétence tourisme à l'échelle de l'EPCI.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je partage la plupart des constats et diagnostics de cette insertion, et ses recommandations viendront utilement nourrir nos travaux.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉGION OCCITANIE

D'une manière générale, je souhaite tout d'abord vous faire part de mon sentiment quant aux formulations retenues par la Cour qui revêtent un caractère qui me semble excessif au regard de la réalité des chiffres. Je regrette pour ma part que cet exercice ne relève pas d'un dialogue que j'aurais souhaité plus constructif.

Après examen attentif de votre document, je souhaite réagir plus particulièrement sur certains points que vous relevez et qui, de mon point de vue, sont insuffisamment développés ou justifiés.

I. L'économie touristique

Je m'interroge sur l'affirmation selon laquelle le secteur est peu compétitif alors même que le nombre de nuitées en hébergement marchand a progressé de 4,5% entre 2010 et 2015 pour atteindre 34 millions en 2015. Si l'on regarde en détail le tableau joint dans votre document, tous hébergements confondus, on ne constate aucune baisse des nuitées, alors même que sur cette période la France subissait les effets de la crise financière internationale. Je vous rappelle par ailleurs que les classements européens montrent que l'Occitanie se situe au 11ème rang des régions

européennes en nombre de nuitées marchandes, sur 274 régions européennes (O.C.D.E., source Eurostat 2016). Elle a fait partie, toujours en 2016, des 6 régions françaises à avoir connu une progression globale du nombre de nuitées (+0,9%) alors que d'autres territoires régionaux étaient en nette baisse (-12,4 % pour Paris et -6 % pour P.A.C.A.).

Sur la question de la qualité de service et d'accueil, des démarches ont été mises en place avec succès au travers de la marque *Qualité Tourisme Sud de France*, qui compte aujourd'hui sur le seul territoire de l'ex région Languedoc-Roussillon près de 1200 entreprises et organismes labellisés bénéficiant de la notoriété de la marque. En témoigne la place confortée de leader européen occupée par l'hôtellerie de plein air sur ce territoire.

La Cour des comptes est sur une approche trop partielle en jugeant la clientèle étrangère insuffisamment présente et en soulignant un développement basé sur un tourisme de classe moyenne et majoritairement français. N'était-ce justement pas là l'objet principal de la Mission Racine que de proposer des solutions de vacances aux touristes hexagonaux, en priorité ? ! Sur ce point, force est de reconnaître que l'objectif a été largement atteint.

Je tiens également à réaffirmer le rôle majeur de la clientèle nationale et particulièrement inter-régionale pour assurer une fréquentation et une consommation touristique sur toute l'année alors que la clientèle étrangère (à l'exception de grandes destinations comme Paris) se positionne plus sur une fréquentation saisonnière et plus dépendante d'éléments géopolitiques internationaux.

Sur les questions liées à la difficulté de recruter du personnel qualifié et à la saisonnalité des emplois, les constats que vous effectuez peuvent s'appliquer à toutes les zones touristiques françaises, et notamment celles situées en zone littoral ou de montagne.

II. L'action des collectivités territoriales

Vous faites référence, en préambule, au Code du tourisme et à la loi NOTRé qui font du tourisme une compétence partagée entre les communes, les EPCI, les Conseils départementaux, le Conseil Régional et l'Etat, et au rôle qu'aurait dû jouer la Région en matière de coordination et d'animation. Je souhaite tout d'abord préciser que le vote de la loi NOTRé étant intervenu le 27 janvier 2015 avec une mise en œuvre effective en fin d'année, les conséquences de son application doivent donc être relativisées sur la période d'examen, à savoir de 2010 à 2016.

Je crois devoir également préciser à ce stade, que si le législateur a effectivement conféré le « chef de filât » à la Région en matière de développement économique, il s'est abstenu de le faire en matière de tourisme : cela signifie, concrètement, que la Région n'est qu'un acteur touristique parmi d'autres et qu'elle doit donc composer avec eux... ce que la Cour semble avoir un peu perdu de vue.

Ceci étant, et comme le préconise la Cour, la Région souhaite, dans le cadre du nouveau Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs (S.R.D.T.L), s'engager aux côtés de ses autres partenaires territoriaux pour une meilleure coordination et efficacité des actions en matière de développement touristique. Bien sûr, il s'agit là d'un chantier qui a vocation à s'inscrire dans la durée.

Sur le schéma d'organisation touristique mis en œuvre en 2011 par le Conseil Régional de Languedoc Roussillon, je tiens à souligner qu' il répondait à des recherches de complémentarités et de cohérences entre les missions du C.R.T. et celles de la S.A.E.M. Sud de France Développement, dont les axes de compétences forts étaient notamment la promotion et la commercialisation du tourisme à l'échelle extrarégionale et internationale, mais également l'accompagnement individuel des professionnels du tourisme. S'agissant du C.R.T., dans ma réponse aux observations provisoires de la Chambre, j'avais déjà été très explicite, exprimant mon net désaccord avec ce qui était écrit. La répartition des missions entre le C.R.T. et la S.A.E.M. Sud de France Développement a montré son efficacité. C'est au demeurant ce que la S.A.E.M. et la Région ont déjà rappelé à la C.R.C., avec force détails, dans leurs réponses respectives aux observations définitives de la juridiction.

La Cour estime que la politique de promotion et de communication menée sur la période, essentiellement centrée sur la marque « Sud de France » et l'aide aux filières agroalimentaires traditionnelles a fourni peu de résultats tangibles en matière touristique malgré le nombre et la diversité des actions mises en œuvre et l'importance des moyens mobilisés. Je prends note de l'analyse de la Cour sans pour autant l'approuver. J'observe, du reste, qu'elle n'est pas partagée par nombre d'acteurs locaux du tourisme avec lesquels j'ai eu l'occasion de m'entretenir.

Par ailleurs, l'analyse de la Cour ne prend pas en compte l'apport réel de l'action menée par Sud de France Développement, notamment sur la démarche qualité tourisme, dont l'impact pour le tourisme est reconnu nationalement. Cette démarche compte aujourd'hui, sur le seul territoire d'ex Languedoc-Roussillon, près de 1200 entreprises et organismes labellisés qui bénéficient de la notoriété de la marque. Son impact est incontestablement positif pour la professionnalisation et la notoriété des

acteurs du tourisme. Les résultats de l'étude réalisée fin 2016 par le cabinet TCI Research sur les perceptions, impacts et attentes des acteurs professionnels à l'égard du label qualité tourisme Sud de France sont assez révélateurs : 79 % des professionnels labellisés se déclarent satisfaits de l'obtention du label (65 % au niveau national) en termes de reconnaissance et de notoriété clients, d'amélioration interne des pratiques vis à vis des équipes et des clients.

Selon la Cour, le Conseil Régional Languedoc-Roussillon n'aurait mis en œuvre qu'une politique plutôt limitée d'accompagnement des entreprises, les programmes ayant surtout concerné l'investissement touristique public. Cette analyse me paraît partielle et doit être complétée sur les dispositifs mis en place par les deux anciennes Régions pour accompagner la rénovation de l'hôtellerie de plein air ou l'hôtellerie indépendante (dispositif dit de l'hôtellerie lourdaise en ex-Midi-Pyrénées, par exemple). Elle ne tient pas compte non plus des évolutions récentes et de l'ambition affirmée dans la nouvelle stratégie régionale de mettre en place des outils étoffés et renforcés d'accompagnement des entreprises touristiques tels qu'un fonds de garantie d'emprunt de type « FOSTER », ou les futures missions dévolues à l'agence de l'économie et de l'innovation en termes de soutien aux entreprises du secteur.

Concernant la formation professionnelle, la Cour relève que la Région Languedoc-Roussillon ne s'est pas fixé d'objectif quantitatif précis ni d'indicateur permettant d'identifier l'atteinte de résultat, en matière de taux de tension sur les métiers ou de taux de saisonnalité. L'exécutif régional de la nouvelle Région Occitanie ayant fait le choix de mettre la politique de l'emploi et son corollaire, la politique de formation, au cœur de ses priorités, ces outils vont être mis en place, progressivement, avec les partenaires.

Par ailleurs, la Cour souligne que l'objectif du Conseil Régional Languedoc-Roussillon sur les « ailes de saison » n'a pas, en l'état, été atteint, les fréquentations demeurant concentrées sur les mois estivaux. Je rappelle que la progression des nuitées marchandes sur les « ailes de saison » reste un objectif de long terme : il ne saurait être atteint en seulement quelques années, tant il est vrai que ce genre d'évolution, en sus des problématiques de vacances scolaires et de pouvoir d'achat, dépend aussi de la modification des comportements en matière de « consommation touristique ».

Enfin, la valorisation du patrimoine, fait partie des principaux axes que je souhaite développer en déployant notamment, à l'échelle de la nouvelle Région Occitanie, une politique ambitieuse à l'égard des « grands sites d'Occitanie ».

III - Des perspectives nouvelles avec la région Occitanie

J'ai l'ambition, au travers des différents chantiers engagés par la collectivité régionale, et notamment le Schéma Régional du Développement du Tourisme et des Loisirs, d'écrire une nouvelle page pour le tourisme en Occitanie / Pyrénées – Méditerranée, qui intègre les enjeux de demain. Je souhaite également m'appuyer sur ce que nous avons fait de mieux dans les deux anciens territoires pour construire une politique résolument tournée vers l'avenir et l'innovation, en agissant sur quatre axes :

- la qualification et la compétitivité de l'offre touristique ;*
- la structuration et la professionnalisation des acteurs touristiques ;*
- un marketing performant, coordonné ;*
- un nouveau mode de gouvernance fédérateur autour de la Région.*

Par ailleurs, je considère que la Région n'a pas à rougir de sa situation et que les premiers résultats sont bien là ; en témoignent les chiffres ci-dessous :

L'Occitanie : parmi les régions leaders au niveau national :

- 14 milliards de consommation touristique, soit 10 % du PIB régional plaçant la collectivité au 4^{ème} rang, au niveau national, et 1,42 milliards d'euros investis au total, chaque année, dans le secteur touristique ;*
- 108 000 emplois directs dans les activités liées au tourisme hors emplois publics ;*
- 1^{ère} région de France pour la fréquentation touristique avec 154 millions de nuitées et 4^{ème} région au niveau national pour l'accueil de la clientèle étrangère ;*
- 1^{ère} capacité d'accueil touristique de France : 3,4 millions de lits touristiques dont 900 000 lits dans les hébergements marchands ;*
- 30 millions de touristes accueillis par an dont 8 millions sur le littoral.*

L'Occitanie : 11^{ème} rang des régions européennes en nombre de nuitées marchandes sur 274 régions européennes (OCDE source Eurostat 2016). Je porte par ailleurs l'ambition de placer la Région Occitanie dans les 10 premières régions européennes à l'horizon 2022, ce qui nécessitera de faire progresser le nombre de nuitées de plus de 4 millions. Même si cet objectif s'avère particulièrement ambitieux, je souhaite au travers du

schéma régional de développement du tourisme et des loisirs (S.R.D.T.L.) augmenter fortement et durablement la fréquentation touristique en agissant sur le nombre et les durées de séjour ainsi que par la mise en marché de produits innovants avec des opérateurs leaders susceptibles de drainer leur propre fréquentation sans porter atteinte à l'offre régionale.

L'Occitanie : un bilan plus qu'honorable sur 2016 en terme de fréquentations touristique. Les derniers rapports INSEE (Insee Focus – N° 68 Paru le : 22/11/2016 et Insee Focus – N° 61 Paru le 12/07/2016) sur la saison touristique 2016 montrent clairement que :

- sur l'été, la progression globale du nombre de nuitées se situe à +0,9 % par rapport à 2015. En ce sens, la Région fait partie des 6 Régions qui connaissent une progression alors que d'autres régions sont en nette baisse (Paris -12,4 %, PACA – 6 %) ;

- pour la période d'hiver 2016, même si les régions où sont situées les stations de ski pâtissent de leur baisse de fréquentation, les nuitées augmentent toutefois dans l'ensemble des zones avec, pour l'Occitanie, une progression supérieure à 2 %. Ce résultat est d'autant plus remarquable que le massif pyrénéen, dans son ensemble, est victime du réchauffement climatique et connaît par conséquent des problèmes d'enneigement depuis déjà plusieurs saisons.

S'agissant de la formation professionnelle, je vous confirme que ce sujet fait l'objet d'une attention toute particulière et que j'ai souhaité intégrer d'ores et déjà vos recommandations dans le cadre du Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs adopté lors de l'Assemblée Plénière du 30 juin dernier.

Par ailleurs, ce nouveau Schéma Régional s'attache à faire évoluer l'organisation générale du tourisme en vue de garantir une plus grande efficacité et réactivité de l'action publique face aux besoins des entreprises. Les nouveaux dispositifs mis en œuvre dans ce cadre ont pour objectif de soutenir aussi bien les besoins ponctuels des entreprises touristiques que les projets globaux de développement touristique. Par ailleurs, le Schéma intègre des indicateurs et outils de mesure qui permettront de répondre aux recommandations de la Cour, notamment dans la réorganisation de la gouvernance régionale ou encore le renforcement de l'évaluation de la stratégie touristique.

Enfin, je tiens à rappeler que la Région est en train de procéder à une réorganisation générale des « satellites régionaux » et autres acteurs du tourisme, plus particulièrement en revoyant leur articulation et leurs modes collaboratifs.

RÉPONSE DU MAIRE DE CARCASSONNE

J'ai pris connaissance de ce document avec beaucoup d'intérêt, en partageant à grands traits les principaux éléments.

Ce rapport appelle cependant quelques commentaires en ce qui concerne la politique de développement touristique conduite par la ville de Carcassonne depuis 2014.

A l'instar de nombreuses villes en Languedoc-Roussillon, Carcassonne est fortement impactée par ces choix antérieurs. Afin de ne pas rester tributaire de ces orientations privilégiant la fréquentation du littoral, la ville a donc décidé de développer depuis plusieurs années une politique événementielle et culturelle de grande qualité avec la création notamment d'un festival parmi les plus réputés de France. L'ouverture cette année d'un centre des congrès, au cœur de la Région Occitanie, a vocation à développer le tourisme d'affaire.

S'agissant des sites culturels, la Cour des Comptes estime leur mise en valeur insuffisante. Je souhaite nuancer cette remarque pour ce qui concerne Carcassonne. En effet, la ville, qui dispose de deux sites inscrits au patrimoine de l'UNESCO, a obtenu le label Ville d'Art et d'Histoire en 2015 et s'est engagée dans une démarche de labellisation Grand Site de France. J'ai présenté ce dossier avec succès le 8 décembre 2016 devant la commission supérieure des sites au Ministère de l'environnement, en partenariat avec la Communauté d'agglomération de Carcassonne, le Conseil départemental, le Conseil régional et les services de l'État.

Pour mener à bien cette stratégie, il était nécessaire de s'appuyer sur l'office de tourisme de Carcassonne (sur le point d'obtenir une classification en catégorie I).

Attendre la structuration de l'office intercommunal de tourisme et la définition d'une stratégie touristique communautaire aurait constitué un frein à la mise en œuvre de ces actions.

Il est bien évident, qu'à terme, une organisation du tourisme à l'échelle intercommunale sera pertinente.

À ce jour, cette dynamique portée par la Ville de Carcassonne, corrélée à une capacité d'hébergements marchands diversifiés et bénéficiant d'un très fort taux de classement, principalement dans le milieu et le haut de gamme (6067 lits dont 74 % classés), produit des effets très positifs et encourageants sur l'économie locale.

Ainsi la commune de Carcassonne cumule plus de 40 % du total des nuitées marchandes du département, en progression de 7 % entre 2014 et 2016.

Je concède qu'il reste beaucoup à faire pour améliorer encore ces résultats et valoriser pleinement les atouts touristiques de notre région. Néanmoins, je considère que le Ville de Carcassonne démontre sa capacité à agir et à répondre aux objectifs préconisés par la Cour des Comptes, dans un contexte difficile.

Tels sont les éléments que je souhaitais vous communiquer.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT-GILLES

Partie II- D. 2-Des sites culturels insuffisamment mis en valeur.

Dans le paragraphe en question vous indiquez que la commune de Saint Gilles comme d'autres communes, a peu utilisé le dispositif régional de financement de sites patrimoniaux remarquables à vocation touristique. Vous précisez au regard des éléments de réponse adressés à la Chambre Régionale des Comptes (CRC) que l'abbatiale de Saint Gilles a vu sa fréquentation reculer de 30 % en 4 ans.

Dans le même document réponse que j'ai adressé à la CRC, j'indique notamment que le mauvais état de l'abbatiale nuit à son rayonnement et donc à son attractivité. De ce constat couplé à la valeur historique remarquable du site, la municipalité que je conduis a engagé une première tranche de travaux de rénovation de l'abbatiale dès 2017 pour un achèvement prévisionnel en 2019. Ces travaux d'un montant de 2,5 millions € HT font l'objet de financements pluriels dont 386 266 € de la Région Occitanie pour un taux de subvention de 79,45 % de l'ensemble de nos partenaires. Ces montants associés aux contributions des partenaires témoignent de l'intérêt de ce site.

Dans le cadre du Plan National des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) dans lequel s'inscrit la rénovation du centre ancien, la ville envisage à horizon 2020 - 2025 la construction d'un nouveau musée, outil d'interprétation de l'histoire de Saint-Gilles mais également d'un territoire plus large situé aux portes de la Camargue. Cet équipement mitoyen du site abbatial constituera un ensemble à haut potentiel touristique inscrivant la ville de Saint Gilles au centre d'une offre touristique allant d'Arles à Nîmes autour d'un thème identitaire et fédérateur, le patrimoine.

Dans cette optique de maillage territorial des réseaux d'acteurs touristiques, la Ville participe aujourd'hui aux côtés du syndicat mixte de la Camargue Gardoise à l'appel à projet Grand Site

Occitanie proposé par la région. Un des objectifs consiste dans une approche territoriale élargie à capter le flux de touristes issus du Rhône grâce à des liens resserrés avec Arles.

Enfin, la prise de compétence tourisme par l'agglomération de Nîmes, l'étude confiée à notre SPL sur le positionnement stratégique du port comme levier au service du tourisme ou encore le partenariat avec le site du Pont du Gard devraient nous permettre de conforter notre ville et ses sites dont l'Abbatiale dans leur mise en valeur.

L'ensemble des actions et projets décrits ci-dessus illustrent la cohérence de la stratégie initiée depuis 3 ans et dont l'objectif est de restaurer et renforcer notre attractivité au niveau intrinsèque des atouts patrimoniaux de la commune de Saint Gilles.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU TOURISME DES PYRÉNÉES-ORIENTALES

Ce rapport amène de ma part les remarques suivantes :

Le Tourisme constitue un des piliers de l'économie des Pyrénées-Orientales et à ce titre mobilise les élus et les structures institutionnelles spécialisées dans la qualification, la structuration et la promotion des offres touristiques.

Ces différents acteurs accompagnent au jour le jour les entreprises privées, les professionnels ainsi que les territoires qui se sont vu confier la compétence tourisme, conséquence de la mise en place de la loi NOTRe.

Notre département est passé de la 8^{ème} à la 7^{ème} place en terme de fréquentation touristique, toutes nationalités confondues, et de la 6^{ème} à la 5^{ème} place en terme de fréquentation de la population française. Il est l'un des départements les plus touristiques de France.

L'activité touristique des Pyrénées-Orientales génère 1,5 milliard de retombées économiques, pour environ 11 000 emplois en équivalent temps plein et 18 000 postes de travail pourvus.

Le Département a bâti une politique touristique pertinente et efficace à travers plusieurs missions confiées à l'Agence de

Développement Touristique en fédérant l'ensemble des acteurs du territoire :

- *la Qualification et la Structuration de l'offre ;*
- *la Communication et la Promotion ;*
- *l'Observation.*

Concernant la Qualification et la Structuration de l'offre :

L'Agence de Développement Touristique qualifie et structure l'offre de notre département : labellisations Clévacances, Tourisme et Handicap, EuroVélo... Ainsi, le département propose une offre de qualité : 1 Parc Naturel Régional, 1 deuxième en projet, 2 sites inscrits au Patrimoine mondial de l'UNESCO, de nombreuses réserves naturelles, un Parc Naturel Marin...

Concernant la Communication et la Promotion :

L'Agence de Développement Touristique met en place annuellement un plan d'action. Ainsi en 2017, l'ADT en collaboration avec ses partenaires institutionnels et professionnels, a organisé de nombreuses actions de promotion et de communication : 20 salons et rencontres professionnelles, 15 accueils Presse représentant entre 150 et 200 journalistes accueillis par an.

Concernant l'Observation :

L'Agence de Développement Touristique met en place des systèmes d'observation des flux touristiques permettant de mieux cibler les clientèles.

Concernant les actions menées par la Région Occitanie :

Par ailleurs, le Département participe à certaines opérations menées par la Région qui nous représente sur les marchés lointains alors que nous participons directement aux actions sur les marchés de proximité.

Concernant les perspectives d'avenir :

Notre stratégie, en cohérence avec le Schéma Régional du tourisme et des loisirs, s'articule autour des 7 filières touristiques prioritaires : Pleine Nature, Pyrénées, Littoral, Gastronomie et vins, Bien être, Thermalisme, Mémoire.

Cette politique vise à mettre en avant notre patrimoine naturel et culturel pour conquérir et fidéliser une clientèle attachée aux valeurs de l'écologie et de la protection de l'environnement.

4

L'hôpital de Longué-Jumelles : un établissement en survie artificielle

PRÉSENTATION

Situé dans le Saumurois, le centre hospitalier (CH) de Longué-Jumelles accueille essentiellement des personnes âgées de plus de 80 ans. Établissement autonome lié par une direction commune au centre hospitalier de Saumur et à l'Établissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes (EHPAD) de Montreuil-Bellay, il emploie environ 150 agents pour 150 lits : 30 en soins de suite et de réadaptation (SSR), 35 lits en unités de soins de longue durée (USLD) et 85 en EHPAD.

Dès 2011, la situation de l'hôpital était très délicate avec une gestion financière dégradée et un bâti vétuste accueillant des personnes âgées sur la base d'une information médicale insatisfaisante (I). Dans ce contexte, l'agence régionale de santé (ARS) a porté une stratégie de sauvetage de l'établissement comportant une reconstruction complète entre 2013 et 2016, pour plus de 26 M€, qui a nécessité le versement d'aides importantes (II). Cependant, cette politique n'a fait qu'amplifier irréversiblement les déséquilibres antérieurs. Son échec a également montré l'impuissance des autorités de tarification pour stopper la dérive de gestion du centre hospitalier. En raison de l'impossible rétablissement financier de l'hôpital à ce jour, la Cour propose de revenir sur son autonomie juridique (III).

I - Un hôpital en situation délicate

A - Des difficultés longtemps camouflées

1 - Un équilibre trompeur sous perfusion de l'ARS

Dès son rapport 2008, la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire (CRC) avait pointé la dégradation financière continue de l'hôpital avec des déficits dans tous les secteurs de son activité ainsi que des réserves inexistantes nécessitant le recours à une ligne de trésorerie pour honorer ses échéances. En 2011, sa situation semblait pourtant favorable, avec un chiffre d'affaires de 8,90 M€ et un résultat comptable positif de 0,27 M€. À quoi s'ajoutaient près de 5 M€ d'excédents cumulés provenant de financements de l'ARS, qui n'étaient pas la contrepartie d'une activité réelle de l'établissement mais des sur-dotations visant essentiellement à compenser des coûts de fonctionnement trop importants.

En réalité, dès 2011, l'équilibre de l'exploitation était impossible. D'ailleurs, l'analyse de l'établissement doit être revue en fonction des versements très substantiels de l'ARS, indépendamment de la reconstruction de l'hôpital. Aux aides fléchées par l'agence (environ 1 M€ en exploitation) s'ajoutent des recettes dépourvues de contrepartie en activité réelle, tant pour les lits de médecine en début de période que pour ceux de soins de suite et de réadaptation (SSR) (tous les ans), soit au total près de 2,55 M€. S'y ajoutent 2,22 M€ d'aides au bilan, soit au total plus de 4,77 M€ d'aides entre 2011 et 2016. L'analyse du cycle d'exploitation du CH fait apparaître dès cette époque un déséquilibre structurel avec des produits courants, hors aides, n'assurant plus la couverture des charges courantes.

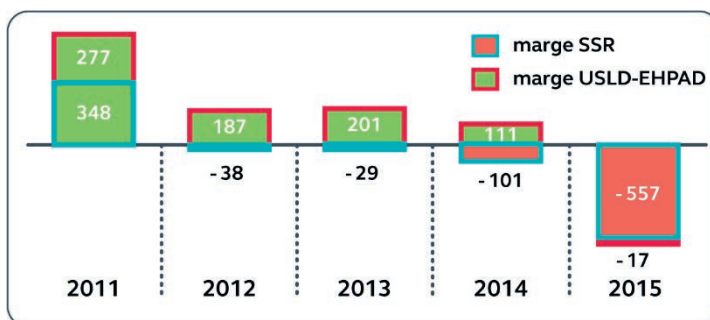
Tableau n° 1 : évolution des charges et produits courants

<i>montants en M€</i>	2011	2012	2013	2014	2015	évo°
<i>produits courants hors aides</i>	8,25	7,84	8,04	8,23	7,88	- 4 %
<i>aides / prod courants totaux</i>	9 %	2 %	2 %	1 %	15 %	
<i>charges courantes</i>	8,59	8,64	8,98	9,37	9,49	11 %
<i>prod / charges</i>	96 %	91 %	90 %	88 %	83 %	

Source : Cour des comptes d'après les balances des comptes et fiches aides ARS

Sur la période, tous les indicateurs financiers se sont continûment détériorés (marge brute d'exploitation, capacité d'autofinancement³⁶⁶, etc.) en dépit des aides reçues. Le CH n'a ainsi jamais atteint l'équilibre financier, ni dégagé une situation excédentaire lui permettant de porter seul son fonctionnement ou ses investissements. Sa marge brute hors aides, qui s'est effondrée dès 2012, n'a jamais été conforme à l'objectif cible de 8 %³⁶⁷. Elle a atteint - 6 % du chiffre d'affaires en 2015 (soit - 0,57 M€), pour un chiffre d'affaires de près de 8 M€ (cf. graphique 1). En 2016, même non retraitée des aides, elle est restée négative à - 0,56 M€, pour un déficit comptable consolidé de 1 M€.

Graphique n° 1 : évolution de la marge hors aides par budget



Source : Cour des comptes d'après les balances des comptes et les fiches ARS (milliers d'euros)

Cette dérive a été masquée par une comptabilité non fiable.

2 - Une absence systématique de fiabilité des comptes

Tous les exercices contrôlés par la CRC ont été affectés d'erreurs empêchant d'avoir une image fidèle des comptes de l'établissement. Les fichiers internes ne comportent ni date de service fait, ni date exacte de réception de la facture et, quand ces dernières existent, des écarts de plusieurs mois sont constatés avec les dates effectives de mandatement. En dépit de ces incertitudes, plus de 21 M€ cumulés ont été mandatés en retard

³⁶⁶ Le taux de marge brute mesure la marge dégagée par l'exploitation courante pour financer les charges financières, les charges d'amortissements et de provisions, c'est-à-dire les investissements. La CAF correspond à l'ensemble des ressources financières générées par les opérations de gestion à disposition pour couvrir les besoins financiers.

³⁶⁷ Instruction interministérielle du 4 mars 2016 relative à la procédure budgétaire des établissements de santé ; N° DGOS/PF1/DSS/1A/DGFIP/CL1B/ DB/6BCS/2016/64.

entre 2011 et 2015. Hors procédure normale de rattachement des charges à l'exercice comptable, la croissance constante des mandats de l'année N édités après le 31 janvier de l'année N+1 illustre une gestion visant à éviter le défaut de paiement. L'impossibilité de vérifier les rattachements de charges altère la lecture de la situation financière du CH dans un sens qui lui est favorable.

Tableau n° 2 : mandats payés en N+1 et délais de mandatement

		2011	2012	2013	2014	2015	cumul
<i>mandats en N+1 post 31 janv.</i>	SSR	17 %	6 %	11 %	2 %	12 %	9 %
	USLD	24 %	20 %	33 %	25 %	32 %	27 %
	EHPAD	31 %	26 %	36 %	28 %	52 %	36 %
<i>mandats</i>	montant M€	0,33	1,64	1,69	4,27	14, 91	21, 36
	nb >40j	3 %	2 %	9 %	23 %	55 %	20 %
	montant >40j	3 %	2 %	15 %	26 %	64 %	30 %

Source : Cour des comptes d'après les fichiers des mandats hors charges financières dotations aux amortissements et provisions

De plus, l'absence de toute comptabilité analytique, la récurrence d'incohérences d'imputation (environ 4 M€ entre 2011 et 2015 sans identification possible du service concerné) et la forte augmentation des remboursements entre budgets ne permettent pas de garantir que les financeurs ont payé ce qu'ils auraient dû pour les secteurs de leur compétence (soins pour l'ARS et dépendance et hébergement pour le département de Maine-et-Loire). Ces constats sont aggravés par une gestion défaillante des ressources humaines, poste qui représente plus de 70 % des charges de l'hôpital en moyenne depuis 2011.

3 - Une gestion déficiente des ressources humaines

La gestion défectueuse des ressources humaines initialement relevée par la CRC dès 2008 a perduré. L'hôpital, avec environ 150 agents en équivalent temps plein (ETP), n'a jamais assuré un suivi précis de ses effectifs. Aucune donnée n'est fiable entre le nombre d'agents affichés dans les documents budgétaires et le montant des charges de personnel. Au surplus, de nombreuses incohérences, non résolues, entre les fichiers de paie et les balances des comptes ont mis en lumière des retards de paiement des cotisations sociales ainsi que des ventilations injustifiées de personnels

entre budgets et entre sections tarifaires en USLD et EHPAD. D'ailleurs, le poids des charges de personnel figure dans la fourchette haute des moyennes hospitalières observées, ce qui interroge sur l'adéquation des moyens avec l'activité réelle du CH.

Tableau n° 3 : l'impossible fiabilisation des charges de personnel

<i>en M€</i>	2011	2012	2013	2014	2015	cumul
<i>mandats libellés paie/salaire</i>	6,03	5,87	6,06	6,35	6,04	30,36
<i>mandats charges personnel</i>	6,37	6,41	6,43	6,64	7,21	33,07
<i>extractions données paie</i>	6,00	5,90	6,07	5,96	6,13	30,05
<i>en % du produit total</i>	68 %	77 %	76 %	78 %	71 %	

Source : Cour des comptes d'après les balances des comptes et données de paie

Jusqu'en 2016 l'hôpital gérait seul ses personnels en l'absence de compétence interne. Il n'utilisait pas les outils de gestion à sa disposition, obligatoires ou non (ex. tableau de retraitement comptable, bilan social).

B - Un bâti inadapté pour des patients mal connus

1 - Un bâtiment vétuste face à des besoins mal définis

Le projet de reconstruction de l'hôpital a été initié au début des années 2000. Il apparaissait d'autant plus nécessaire en 2011 que le bâti était très vétuste et compromettait la sécurité des résidents (ex. sols usagés et peu adaptés, problème de chauffage, etc.). La configuration intérieure, jamais adaptée ni revue pour mieux répondre aux besoins de personnes âgées désorientées ou souffrant de troubles cognitifs, ne permettait pas davantage une organisation optimale du travail des équipes du CH.

D'ailleurs, l'évaluation médico-sociale interne effectuée en juin 2013 faisait déjà ressortir des carences majeures dans la prise en charge des résidents de l'EHPAD, sans que celles-ci soient corrigées depuis. Ceci s'explique par l'absence de stratégie cohérente de la direction commune en ce domaine et notamment la confusion entourant la direction qualité dédiée. Le projet de service EHPAD et les protocoles relatifs à la maltraitance ont été mis en place tardivement suite à une injonction des autorités de tarification. Un même retard a été rencontré pour définir des critères d'admission partagés entre établissements. Les profils de résidents

sont donc restés trop hétérogènes, ce qui n'a pas favorisé une information médicale satisfaisante, pourtant essentielle dans ce type d'établissements.

2 - Une information médicale faussée

Les données du CH en ce domaine ne sont pas fiables, avec des taux moyens d'occupation incohérents et calculés sur la base d'un nombre de lits ouverts différent du nombre de lits financés. Le programme médicalisé du système d'information (PMSI) montre la forte hausse de la durée moyenne de séjour depuis 2011 (+ 40 %), à niveau de dépendance des patients stable et alors que leur nombre baisse. L'hôpital a en effet allongé la durée des séjours pour maintenir fictivement son taux d'occupation et remplir le service de soins de suite et de réadaptation de patients qui auraient relevé normalement des secteurs de long séjour ou d'EHPAD. Ce dernier accueille de surcroît des résidents au niveau de dépendance plus faible que la moyenne du département de Maine-et-Loire, alors même que celle-ci est calculée en excluant les EHPAD hospitaliers, au public généralement plus dépendant. Cette perméabilité entre les places sanitaires et médico-sociales, génératrice d'un manque à gagner pour le CH, révèle un découpage artificiel entre les types de prise en charge, facilité par l'absence d'information relative à l'unité de soins de longue durée dans le PMSI, ce qui complexifie son suivi par les autorités compétentes (Agence technique de l'information sur l'hospitalisation, ARS, etc.). En dépit de ces carences, les pouvoirs publics se sont lancés dans une fuite en avant.

II - Une stratégie de sauvetage à tout prix

A - Une direction commune à l'échelle du Saumurois

Pour soutenir le centre hospitalier, une direction commune entre hôpitaux a été mise en place, avec une première convention entre Saumur et Longué en septembre 2004, puis une nouvelle en mars 2009, amendée pour répondre aux observations de la chambre régionale des comptes. Puis, une convention a été signée en novembre 2014 entre ces deux hôpitaux et l'EHPAD de Montreuil-Bellay avec une disposition prévoyant une réunion annuelle des présidents de conseil (d'administration ou de surveillance) restée lettre morte.

1 - Un organigramme confus

Dès le départ, cette direction commune n'a pas joué son rôle, d'autant que jusqu'en 2016, elle n'a jamais réellement dépassé la seule personne du directeur général. Ce dernier n'a en effet jamais clarifié l'organisation interne du CH. La CRC a ainsi constaté de nombreuses discordances entre les délégations théoriquement accordées et la pratique observée, du fait de procédures opaques, ne permettant pas de déterminer le contenu des tâches relevant de chaque membre de l'équipe de direction. Le directeur résident était privé de responsabilité réelle quand le directeur chargé de la qualité disposait lui d'un périmètre d'attribution confus. En pratique, la gestion reposait sur une attachée relevant directement du directeur général. Cette confusion a eu des effets dans le traitement par l'hôpital des marchés de reconstruction. C'est en effet le directeur qualité chargé de suivre le projet, sans délégation à cet effet, qui a signé en décembre 2013 les notifications aux entreprises, des avenants et des déclarations de sous-traitance, alors que seul le directeur résident, et détenteur du logement de fonction, avait délégation générale de signature.

La mutualisation espérée entre les établissements, pourtant nécessaire, n'a pas été favorisée par cette organisation opaque.

2 - Une mutualisation de façade

En matière de mutualisation de personnel, le contrôle de la CRC n'a pas permis de déterminer la réalité des mises à disposition entre établissements. Or, la direction commune était supposée les faciliter afin de permettre au CH de pourvoir des postes au recrutement difficile. À ce faible niveau de mutualisation s'est ajoutée l'illisibilité de la politique de qualité, normalement de la compétence d'une direction spécifique, mais limitée dans les faits aux seuls secteurs sanitaires. Or, des besoins convergents existaient aussi entre USLD et EHPAD. En matière de restauration, ce n'est qu'en 2015 qu'il a été décidé de mutualiser la préparation des repas avec le CH de Saumur. De même, deux pharmacies continuent aujourd'hui de coexister au sein de la direction commune.

Ce faible degré de coopération interne a été également observé avec les tarificateurs pendant la reconstruction.

B - Des financeurs dépassés face à une reconstruction pourtant nécessaire

1 - Un financement de l'investissement mal préparé

L'enveloppe globale de l'avant-projet définitif (APD) de la reconstruction du CH datant de février 2013 atteignait 20 M€ (travaux et honoraires). Elle supposait dès le départ un financement extérieur de 17 M€. Force est de constater que les démarches pour l'obtention de prêts ont été très tardives et inadaptées. Lors de ses demandes auprès de différentes banques, entre 2013 et 2015, le CH s'est toujours vu opposer des refus, en l'absence de plan global de financement pluriannuel (PGFP) validé et d'autorisation expresse des tarificateurs, ou de respect des critères d'endettement applicables aux hôpitaux.

Sans contrat d'emprunt près d'un an et demi après la signature des marchés de travaux, l'assèchement de la trésorerie du CH est devenu inévitable. En juin 2015, le département a indiqué à l'hôpital qu'il ne validerait un financement de la reconstruction qu'à la condition que l'ARS verse une avance de fonds pour les besoins urgents. Devant ce risque de blocage, les règlements du CH ont dû être hiérarchisés et ses travaux suspendus, sans qu'une interruption soit prononcée pour ne pas assumer les conséquences juridiques et financières d'un tel choix. En septembre 2015, une convention a finalement été signée par l'ARS et le département, ce dernier garantissant à hauteur de 75 % le remboursement du capital et des intérêts pour un montant de 9,3 M€. En novembre de la même année, la commune de Longué-Jumelles s'est portée garante à 100 % d'un prêt de 3,6 M€ pour l'USLD, ce qui a permis au CH de payer pour 3,5 M€ de travaux avant la fin 2015. Cet enchaînement de problèmes de financement a mis les tarificateurs dans une position difficile.

2 - Des financeurs publics soumis à une stratégie du fait accompli

Sur toute la période, la direction n'a pas respecté le calendrier budgétaire. Les manquements ont été récurrents, obligeant l'ARS à une approbation des états prévisionnels des recettes et des dépenses (EPRD) au-delà des délais réglementaires. Sur toute la période, l'ARS a cependant émis des réserves, du fait de l'absence de pièces pourtant obligatoires ou de problèmes de chiffrage. En 2012 et en 2014, l'agence a aussi refusé la première version du PGFP compte tenu du déséquilibre financier proposé

et de l'impossibilité de financer les investissements. En 2015 et 2016, les EPRD et PGFP, transmis très au-delà des délais, n'ont été validés que pour permettre à l'hôpital de faire face à ses dépenses obligatoires.

Dès 2011, le projet de reconstruction a plus été présenté comme un projet emblématique par les acteurs locaux que comme une solution pertinente aux difficultés du CH. Toutefois, compte tenu du risque important qu'un tel investissement de plus de 20 M€ faisait courir à l'établissement, l'ARS n'a pas accepté de valider le PGFP en 2011 et en 2012. Lors de l'avant-projet définitif de février 2013, l'ARS a même menacé le CH de suspendre son soutien financier. Elle a finalement donné son approbation le 3 octobre 2013, mais en l'accompagnant de réserves sur la durée de la dette et d'une injonction de requérir son autorisation pour tout recours à un nouvel emprunt. Or, la direction avait déjà publié les appels d'offres des travaux le 25 juin 2013, sans attendre cette approbation et alors même que les premières réponses négatives des banques étaient connues. De plus, cette publication est intervenue quinze jours seulement après l'obtention du permis de construire et avant l'expiration du délai contentieux afférent.

Cette stratégie du fait accompli de la direction a été facilitée par le fait que l'établissement entretenait des relations essentiellement bilatérales avec les autorités de tarification. Le caractère souvent informel des échanges et les circuits d'information distincts entre tarificateurs ont fait perdre de vue à tous l'absence d'accord exprès pour les créations d'unités comme pour les modifications architecturales. L'ARS n'a adopté une position plus ferme qu'en mai 2015, quand le CH n'a plus été en mesure de payer les entreprises et que les travaux ont été suspendus. Elle a alors décidé l'intervention d'une mission d'appui et nommé un directeur à cette fin auprès du comité de suivi ARS/département.

En l'état actuel de la législation, les autorités de tarification restent cependant en partie démunies pour assurer un contrôle efficace, voire bloquer un investissement majeur comme celui de Longué-Jumelles.

C - Un cadre juridique inadapté pour les tarificateurs

1 - Un blocage de l'investissement impossible

Les structures USLD et EHPAD reposent sur un double circuit de financement qui a fragilisé le contrôle par les autorités de tarification car le cadre juridique les prive de possibilité claire de bloquer les investissements

d'un hôpital. Pour l'ARS, le PGFP ne valait pas validation du projet de reconstruction et le département a de son côté considéré ne pas avoir compétence pour approuver ce document.

En effet, les dispositions du code de la santé publique (CSP) excluent le financeur départemental d'une telle validation tandis que les dispositions du code de l'action sociale et des familles (CASF) sont peu lisibles pour les investissements portés par un hôpital. À ce jour, si les textes rendent obligatoires, pour les structures sociales et médico-sociales, l'approbation préalable par l'autorité de tarification d'un programme pluriannuel d'investissement et d'un « plan de financement »³⁶⁸, il en va différemment lorsque l'activité sociale ou médico-sociale est portée par un EPS³⁶⁹. En outre, le département ne pourrait en toute hypothèse pas se prononcer sans avoir pu vérifier la cohérence de l'investissement concerné avec le PGFP.

Le département ne peut pas non plus saisir le juge administratif sur le fondement d'un PGFP incluant des investissements qu'il n'aurait pas préalablement validés. De son côté, l'ARS peut difficilement déférer au juge une décision relative au programme d'investissement au seul motif d'un chiffrage insuffisant. La signature des marchés de travaux n'est pas davantage susceptible de contentieux de la part de l'ARS dès lors que le contrôle de légalité n'existe plus en ce domaine, ainsi qu'en a récemment jugé le Conseil d'État³⁷⁰.

Au-delà de tout accord sur l'investissement, les tarificateurs restent démunis pour parer aux errements de gestion décrits précédemment.

2 - Des dispositifs de contrôle incomplet

L'hôpital de Longué-Jumelles, passé du statut d'hôpital local à celui d'établissement public national (EPN) en application de la loi Hôpital, Patients Santé et Territoire de 2009, ne peut se voir opposer un contrôle externe préalable dès lors que le contrôle financier applicable aux EPN n'est pas prévu pour les hôpitaux. Au surplus, le contrôle de légalité qui existe pour les établissements publics locaux n'est pas applicable aux EPS, privant ainsi l'ARS d'outils efficaces.

³⁶⁸ art. L. 314-7 et R. 314-20 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

³⁶⁹ 4^{ème} alinéa de l'article R. 314-75 du CASF.

³⁷⁰ Conseil d'État 7^{ème} - 2^{ème} chambres réunies, req n° 395033, 2 juin 2016.

Enfin, la procédure d'avis budgétaire qui permet à l'ARS de saisir la CRC des délibérations dont elle estime qu'elles entraînent des dépenses de nature à menacer l'équilibre budgétaire de l'établissement reste un dispositif spécifique aux établissements médico-sociaux³⁷¹. En effet, en cas de déséquilibre financier majeur pour un compte annexe hospitalier comme à Longué-Jumelles, il n'existe pas de possibilité de contrôle des actes budgétaires, dès lors que le code de la santé publique limite ce dispositif au seul compte de résultat principal³⁷².

La dérive du centre hospitalier montre combien il est impossible à des autorités de tarification de mettre fin à une gestion défectueuse et à des choix d'investissement aventureux.

III - Une autonomie finalement en échec

A - Une impasse financière désormais avérée

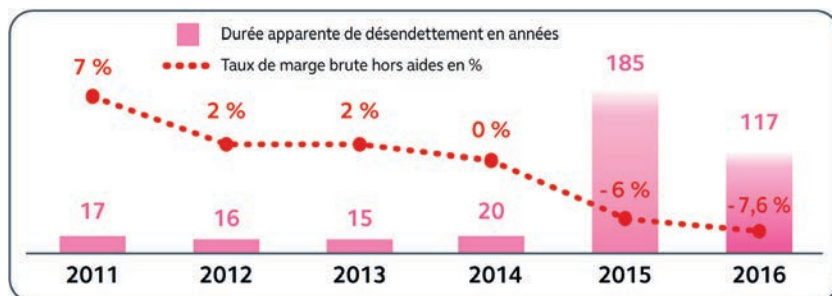
1 - Une aggravation importante du déséquilibre économique

Le CH a perçu en 2014 une avance de 0,4 M€ sur la DAF 2015 pour soutenir sa trésorerie, pour moitié récupérée par l'ARS en 2015. Malgré cela, la situation de sa trésorerie est à ce jour très critique et sa détérioration a été masquée par les aides précitées et par les retards délibérés de paiement aux fournisseurs.

³⁷¹ art. L. 315-14 du CASF.

³⁷² art. L. 6143-3-1 et art. R. 6143-39 du CSP.

Graphique n° 2 : évolution de la capacité de désendettement



Source : Cour des comptes d'après les balances des comptes³⁷³

Avant sa construction, l'hôpital était déjà dans une situation financière inquiétante avec un déficit structurel du fait de ressources décorrélées de son activité sanitaire réelle et de charges très lourdes, notamment de personnel. Avec les emprunts liés à sa reconstruction, les ratios d'endettement ont désormais atteint un niveau insoutenable, avec une durée de désendettement de 117 ans en 2016 (cf. graphique n° 2).

Si, au-delà des aides directes précitées, le CH bénéficie des deux garanties bancaires du département et de la commune de Longué-Jumelles, celles-ci ne paraissent pas devoir être engagées pour un établissement public qui ne peut théoriquement être déclaré en cessation de paiement. Dès lors, c'est bien l'ARS et non le département qui devrait continuer à supporter de fait l'abondement financier de l'hôpital, ce qui ne peut évidemment pas être une solution durable. Or, dans les conditions actuelles, ce dernier paraît voué à être très largement subventionné à long terme car le déséquilibre économique de son activité est structurel et ses coûts croissants. Ceci est d'autant plus inquiétant que la facture finale de l'opération d'investissement (hors surcoûts d'exploitation) atteindra 26 M€, ce qui aura une incidence non négligeable sur les prix de journée.

³⁷³ Durée apparente de désendettement mesurée en rapportant l'encours total de dettes aux annuités en capital ; taux de marge brute retraitée des aides sauf pour 2016.

2 - Un nouvel hôpital aux coûts induits mal connus

La suspension des travaux précitée a été génératrice de surcoûts significatifs et continuera nécessairement à l'être, avec près de 2 M€ de pénalités attendues, à quoi s'ajoutera une récupération de TVA de près de 2,3 M€ aléatoire car elle aussi mal préparée. Même si les opérations de travaux pilotées par l'assistance à maîtrise d'ouvrage n'ont pas connu de dérive, le coût global de la reconstruction dépassera 26 M€.

Les coûts d'exploitation du nouvel hôpital vont continuer à être très supérieurs à ses capacités financières, avec un impact sur les prix de journée qui seront tendanciellement plus élevés que tous les plafonds prévus par les financeurs. Les déficits prévisionnels induits devraient atteindre près d'un million d'euros chaque année au regard de recettes d'exploitation de l'ordre de 9 M€, ce qui n'est pas soutenable. Bien plus, tous ces surcoûts ne garantissent pas une meilleure prise en charge des publics accueillis.

B - Un équipement mal adapté aux besoins

1 - La non prise en compte des leçons du passé

Le CH est installé depuis janvier 2017 dans ses nouveaux locaux, sans que ceux-ci répondent de manière adéquate à ses besoins. Si la fermeture de 15 places de soins de suite et de réadaptation sur le nouveau site a confirmé la surcapacité antérieure, elle pourrait encore être sous-évaluée au vu du remplissage artificiel précité entre des patients SSR, USLD ou EHPAD.

L'hôpital n'a en outre jamais tiré les conclusions de sa mauvaise organisation antérieure ni actualisé la définition de ses besoins. L'entretien du nouveau bâtiment n'a pas été correctement calibré : plus vaste et très largement vitré, il est de surcroît doté de terrasses extérieures qu'il conviendrait de mieux sécuriser. Par suite, du fait de charges d'exploitation très mal anticipées, le coût moyen par résident devrait être de 40 à 50 % plus élevé que la référence produite par l'observatoire des coûts de la construction pour un établissement de ce type. La reconstruction n'a pas davantage permis de rationaliser ou de mutualiser en amont les services, à l'image de la pharmacie ou de la cuisine, construites et livrées mais dont les locaux restent majoritairement inutilisés.

Il existe en conséquence un sérieux doute sur la capacité de cette structure hospitalière à assurer en autonomie et dans de bonnes conditions la prise en charge des personnes âgées du secteur.

2 - La qualité de la prise en charge des patients non garantie

L'impact de la nouvelle architecture sur les organisations de travail n'a pas été suffisamment préparée pour améliorer la prise en charge des patients ; l'aménagement retenu ne résout pas les difficultés entre l'unité pour personnes âgées désorientées, l'EHPAD et le pôle d'activités et de soins adaptés. La politique de qualité et de sécurité des soins n'a pas davantage été revue à l'occasion de la reconstruction. Ainsi, la direction n'a pu expliquer quelles solutions ont été apportées aux dysfonctionnements relevés par la Haute autorité de santé, qui a prononcé deux sursis à certification en octobre 2013 et en avril 2014 avant de certifier le CH en novembre 2015, avec toutefois quatre recommandations. À ce jour, la seule mutualisation des services qualité à l'échelle de la direction commune, certes renforcée depuis 2016, est encore insuffisante. D'ailleurs, si un projet de service EHPAD et des protocoles relatifs à la maltraitance ont été mis en place à la suite de l'injonction des autorités de tarification, cette démarche tardive n'a pas encore été intégrée par les personnels.

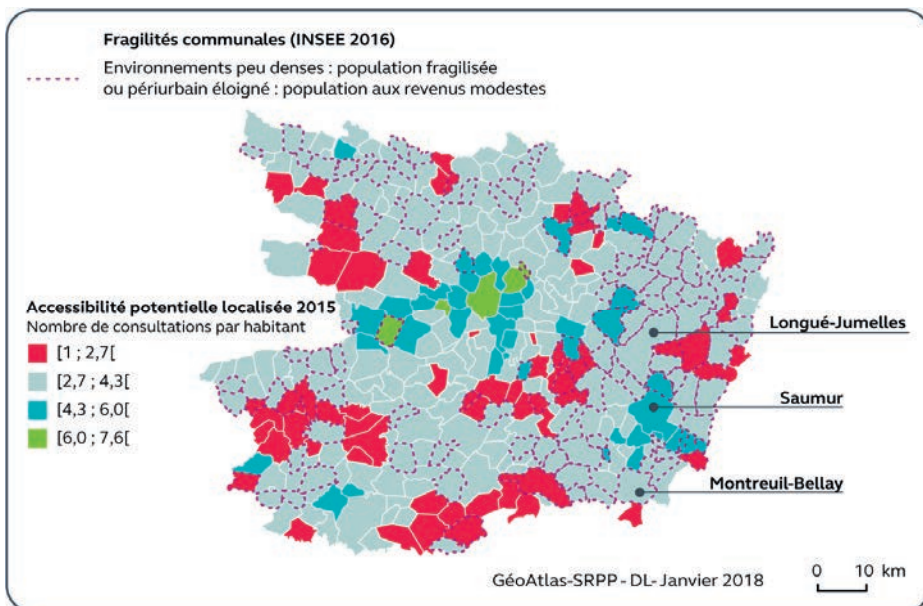
Toutes ces difficultés sont liées à l'absence d'une filière gériatrique au sein de la direction commune, et donc d'une réelle plus-value de cette dernière au regard des besoins du territoire à satisfaire, ce qui met en lumière la nécessité de remettre en cause la structuration actuelle.

C - Un redressement nécessitant des choix douloureux

Compte tenu de toutes les carences relevées, il est désormais clairement établi que le CH de Longué-Jumelles ne peut envisager seul un avenir pérenne et que la direction commune a atteint ses limites. L'absence de réelle stratégie commune aggrave l'illisibilité de l'offre gérontologique dans le Saumurois. Les autorités de tarification, dans le cadre d'un dialogue plus abouti sur les besoins du territoire, devraient définir une stratégie gériatrique à l'échelle du groupement hospitalier de territoire. Au-delà des hôpitaux concernés, le département de Maine-et-Loire doit clarifier les besoins médico-sociaux. Il s'agit en effet de bien prendre en compte les fragilités observées au sein du Saumurois, tant les dernières analyses

montrent la conjonction d'une précarité marquée³⁷⁴ et de difficultés à accéder aux médecins³⁷⁵ (cf. carte n° 2).

Carte n° 1 : l'accessibilité potentielle aux médecins généralistes en 2015 pour les communes fragilisées de Maine-et-Loire



Source : Cour des comptes d'après les données DREES et Insee

Le risque ultime qui menace un centre hospitalier de Longué-Jumelles pourtant neuf est une fermeture pure et simple, dans le cas d'un arrêt ou même d'une diminution significative des aides attribuées par l'ARS. L'alternative est un repositionnement partiel ou total du CH par rapport à l'offre actuelle, qu'il s'agisse de transformer l'ensemble de l'établissement en EHPAD ou, à tout le moins, de n'y conserver que des prises en charge de longue durée.

Sans attendre ces choix, la Cour estime que l'autonomie juridique du CH de Longué-Jumelles a d'ores et déjà atteint ses limites. Elle recommande qu'une fusion soit réalisée dans les meilleurs délais avec le

³⁷⁴ Insee, Analyses Pays de la Loire, n° 35 juillet 2016.

³⁷⁵ Notamment généralistes. Fragilité mesurée au travers de l'accessibilité potentielle localisée (APL), direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) 2017, en nombre de consultations et visites accessibles par habitant, Les dossiers de la DREES, n° 17 mai 2017.

centre hospitalier de Saumur pour garantir une complète mutualisation et une montée en qualité de la prise en charge.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Malgré les nombreux désordres relevés par la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire, l'hôpital de Longué-Jumelles a vu sa dérive de gestion s'aggraver au fil des ans. Jusqu'en 2016, sa direction commune n'a pas démontré sa capacité à prendre ses responsabilités. Sa création s'est révélée être une fausse solution devant une fusion qui s'imposait dès 2004. La reconstruction du CH n'a pas été l'occasion de revoir son positionnement ni ses besoins. Les aides importantes de l'ARS ont reporté artificiellement le risque de rupture de trésorerie et masqué son absence de viabilité. Le caractère désormais irréversible du déséquilibre financier impose de mettre un terme à son autonomie juridique et de redéfinir sa place dans l'offre locale de prise en charge des personnes âgées.

C'est pourquoi la Cour formule les recommandations suivantes à l'attention du ministère de la santé :

- 1. procéder à la fusion du CH avec celui de Saumur de manière à faciliter un repositionnement cohérent de l'offre de soins en gériatrie à l'échelle du GHT ;*
 - 2. clarifier les dispositions encadrant l'investissement hospitalier en secteurs USLD et EHPAD pour garantir une validation concertée par les autorités de tarification.*
-

Réponses

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	604
Réponse du président du conseil départemental de maine-et-Loire.....	604
Réponse du maire de Longué-Jumelles	608
Réponse du directeur général des centres hospitaliers de Longué-Jumelles	612
Réponse de la directrice du centre hospitalier universitaire d'Angers	619
Réponse de la présidente du conseil de surveillance du centre hospitalier de Longué-Jumelles	620

Destinataires n'ayant pas d'observations

Ministre d'État, ministre de l'intérieur
Ministre de la cohésion des territoires
Ministre des solidarités et de la santé

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Vous soulignez une dégradation continue de la situation financière ainsi que l'échec des tentatives de sauvetage par les autorités de tutelle de cet établissement. Il ressort de votre analyse que cette situation préoccupante tient tant à des défaillances de gestion interne qu'à des autorités de tutelle insuffisamment outillées et dont l'intervention n'a pas permis de traiter les problématiques financières, immobilières, organisationnelles et qualité que vous énumérez.

En conséquence, l'ensemble de vos propositions, aussi bien en matière de fusion de l'établissement avec le centre hospitalier de Saumur que de clarification des dispositions encadrant l'investissement hospitalier dans les secteurs U SLD (unité de soins de longue durée) et EHPAD (établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes), me semble de nature à contribuer efficacement au redressement de l'hôpital de Longué-Jumelles.

Cette situation particulière, révélatrice de difficultés partagées par de nombreux établissements de santé, appelle à une réflexion interministérielle, qui pourrait être menée aux côtés de la ministre de la santé. L'évolution des missions des groupements hospitaliers de territoire, les modalités de pilotage régional des établissements, ou encore le réexamen du régime des autorisations sanitaires sont autant de pistes, déjà soulignées par la Cour, qui pourraient ainsi être utilement mobilisées pour favoriser la soutenabilité des finances des hôpitaux et poursuivre la nécessaire restructuration de l'offre de soins.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE MAINE-ET-LOIRE

Ainsi que vous le rappelez dans l'extrait proposé, le Centre hospitalier (CH) de Longué a fait l'objet d'une reconstruction initiée dans des conditions totalement hasardeuses. À l'initiative de la direction de l'établissement, des travaux de reconstruction du CH ont en effet débuté en 2014, alors que le Département avait refusé de valider préalablement le coût du projet et le plan de financement.

Ainsi, alors que le montage financier n'était pas assuré, le chantier a néanmoins démarré sans l'accord des autorités de tarification, pour être,

en définitive, interrompu en juillet 2015, faute de trésorerie pour le poursuivre. C'est à cette période que l'intervention du Département a été fortement sollicitée, plaçant la collectivité départementale dans la situation que vous qualifiez, à juste titre, d'un financeur public « soumis à une stratégie du fait accompli ».

Je note que le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes rendu public le 30 mai 2017 décrit la situation suivante : « la chambre constate que le département de Maine-et-Loire a, à de multiples reprises, pointé les insuffisances de détail et de robustesse des informations financières fournies par le centre hospitalier au regard de ses obligations réglementaires. Les incohérences inter-budgets relevées et affectant la sincérité des écritures aux sections tarifaires EHPAD et USLD dont il a à connaître l'ont de même conduit à des refus de dépenses ou de résultats, autant en section dépendances, qu'hébergement ».

Plus précisément, par un courrier daté du 19 août 2013, la direction du Centre hospitalier de Longué avait fait part au Département d'une demande de « subvention, prêt à taux 0 % ou à taux réduit » dans le cadre du projet de reconstruction du site. Un retour écrit avait alors précisé qu'aucun financement ne serait accordé pour cet objet, bien que l'esquisse de plan de financement transmis intégrait cette source de financement. Cette même réponse écrite faisait part du besoin de précisions attendus par les services départementaux pour sécuriser le plan de financement de cette reconstruction d'envergure afin d'en estimer l'impact à moyen terme sur le tarif journalier hébergement.

Les premiers éléments apportés avaient alors permis de constater que le coût par place tel que projeté, s'élevait à 141 040 € HT, alors que d'après les indicateurs de l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP), le coût moyen en EHPAD était proche de 110 000 € HT. Un courrier du 23 décembre 2013 adressé par les services du Département au Directeur du Centre hospitalier précisait par ailleurs que le plan pluriannuel d'investissement (PPI) communiqué n'était pas conforme aux annexes réglementaires, telles que prévues par l'article R. 314-20 du code de l'action sociale et des familles. Il avait été indiqué par conséquent qu'en l'absence de précisions, le budget 2014 de l'établissement ne pourrait intégrer des coûts liés au projet. Malgré plusieurs relances, par courriel et par courrier, au cours de l'année 2014, l'absence de précisions n'avait, de la même façon, pas pu permettre d'intégrer le projet dans la tarification 2015.

Enfin, après une première notification, en date du 9 juin 2015, de refus du Département de valider le plan d'investissement et de financement qui avait fini par être présenté, de nouvelles hypothèses budgétaires ont

permis d'aboutir à la validation du PPI par le Département, avec une notification le 20 juillet 2015.

Au cours de ces trois années, les refus respectifs de l'Agence régionale de santé (ARS) et du Conseil départemental avaient été systématiquement partagés entre les deux autorités de tarification. Plus précisément, par courrier en date du 28 juillet 2015, l'Agence régionale de santé avait été officiellement informée de la validation finale du PPI présenté par l'hôpital mais néanmoins assorti du refus du Département de se porter garant pour un emprunt destiné à financer une opération d'investissement au coût excessivement élevé au regard des coûts habituels. Il était ainsi indiqué à l'ARS : « malgré l'octroi d'un fonds d'intervention régional que vous apportez à hauteur de 1 450 000 €, la viabilité du projet requiert de votre part un apport complémentaire de 3,5 à 4 millions d'euros. Cette enveloppe, sous forme de subvention d'investissement, est incontournable pour permettre l'aboutissement de ce dossier dans des conditions saines. »

Il conviendrait donc d'ajouter aux sept échanges qui ont été extraits des courriels de la direction du CH lors du contrôle de la CRC (annexe 11 du rapport d'observations définitives), cinq courriers adressés au directeur de l'hôpital dont trois d'entre eux, signés directement par le responsable de l'exécutif départemental, parallèlement à une correspondance entre les deux autorités de tarification. Les travaux de reconstruction ne se sont donc pas inscrits, loin s'en faut, dans un climat marqué par le « caractère informel des échanges (...) [lesquels auraient] fait perdre de vue à tous l'absence d'accord express pour les créations d'unités comme pour les modifications architecturales » (p.9).

Le 31 août 2015, l'ARS et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ont sollicité le Département pour obtenir une garantie d'emprunt, à hauteur de 100 %, pour des travaux représentant un montant de 9,3 M€ relevant de l'EHPAD.

Simultanément, un audit de la Mission régionale pour l'accompagnement à la tarification de l'activité (MAARTA) a été réalisé, d'où une actualisation du PGFP, avec de nouvelles pistes de financement et d'économies, transmises le 11 septembre 2015 au Département.

Tout en prenant acte de ces éléments de nature à envisager la garantie d'emprunt, le Conseil départemental a conditionné l'octroi de cette dernière en précisant à la direction de l'ARS par un courrier en date du 15 septembre 2015 que « cette garantie d'emprunts demandée au Conseil départemental, au regard de son caractère exceptionnel et de l'extrême gravité financière de ce dossier ne pourra être mise en place

[qu'avec, notamment] le recueil de l'avis de la CRC sur la situation financière de l'établissement et l'adoption d'un plan d'amélioration (...) ainsi que la mise en place d'un comité de suivi financier comprenant l'ARS, le Département et placé sous l'égide de la DDFIP. »

Qui plus est, par courrier du 29 septembre 2015 au CH de Longué, le Département affirmait que « les intérêts moratoires et autres pénalités concernant l'établissement de Longué (EHPAD-USLD) feront l'objet d'une approche différée mais ne pourront impacter les budgets annexes. »

La garantie d'emprunt accordée à hauteur de 75 % par délibération du Conseil départemental en date du 21 septembre 2015, a permis en définitive de finaliser le PGPF, validé officiellement par l'ARS le 23 septembre 2015. À la suite de la demande du Président du Conseil départemental, le Centre hospitalier de Longué a été officiellement inscrit au programme 2016 de la CRC. Des comités de pilotages trimestriels (CH de Longué, ARS, DGFIP et Département), voire bimensuels se tiennent par ailleurs depuis lors, d'où le constat, justifié, d'un « suivi rapproché » (p.6) maintenu par l'ARS et le Département de Maine-et-Loire, dans le rapport d'observations définitives de la CRC.

Je tiens également à souligner que je partage l'analyse du rapport d'observations définitives de la CRC qui souligne à plusieurs reprises les responsabilités individuelles au sein du Centre hospitalier. En effet, la réalisation d'un projet de réelle ampleur a été initiée sans que celui-ci n'ait été validé de manière expresse par les exécutifs des autorités de tarification. Il en résulte une extrême insécurité juridique et financière, pour la structure, ses financeurs, le territoire et les usagers. De plus, en raison de la direction commune avec le CH de Saumur et l'EHPAD public de Montreuil Bellay, le CH de Longué se retrouve débiteur pour des sommes non négligeables depuis fin 2016, ce qui fragile d'autant plus la trésorerie de l'ensemble de ces trois établissements.

Au-delà de ces aspects, je partage votre constat d'une « faille » réglementaire. Effectivement, la validation des PGFP reste de la responsabilité unique de l'ARS conformément aux articles R. 6145-12 et R. 6145-65 et suivants du CSP, quand bien même les projets auraient des impacts conséquents sur les prix de journée facturés aux usagers. Cette situation est d'autant plus à déplorer que les Départements sont appelés à une maîtrise de plus en plus performante de leurs dépenses.

Dans la situation qui nous préoccupe, le Département de Maine-et-Loire a pris la décision exceptionnelle, au sens où elle est dérogoire au règlement des garanties d'emprunt en vigueur au sein de la collectivité, d'accorder la garantie d'emprunt à hauteur de 75 % pour la

reconstruction de l'EHPAD uniquement. Le budget départemental a par conséquent été engagé. Plus spécifiquement, le PPI validé par le Département concernant l'USLD, fait ressortir un tarif journalier hébergement pour l'exercice 2018 à hauteur de 72 €, pour un public accueilli caractérisé par un GMP proche de 900, ce qui montre que les prises en charges pourraient relever exclusivement du secteur sanitaire.

À ce titre, le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) relatif aux USLD, rendu public en mars 2016, souligne que le modèle de tarification ternaire des USLD apparaît fortement discutable dans la mesure où « l'établissement doit négocier ses enveloppes « soins » et « dépendances » auprès d'autorités différentes » (p.46), quand bien même la distinction entre les prestations liées à la dépendance et les actes liés aux soins n'est pas clairement établie. Sans pour autant proposer le « rattachement plein et entier » des USLD au secteur sanitaire, le rapport de l'IGAS plaide en faveur d'une indispensable adaptation réglementaire afin de lever les « ambiguïtés » inhérentes à l'autorisation et à la tarification des USLD, l'ARS étant positionnée comme autorité compétente pour accorder l'autorisation de fonctionner et le Département, positionné comme autorité compétente pour assurer le volet tarification, hors section soin.

Dans l'immédiat, nous n'avons cessé de rappeler à la structure qu'il est nécessaire qu'elle atteigne l'équilibre financier à moyen terme, en réalisant un plan d'économies à la hauteur des enjeux pour assurer la pérennité de son activité, ce que j'ai rappelé au CH de Longué expressément par courrier du 17 octobre dernier.

RÉPONSE DU MAIRE DE LONGUÉ-JUMELLES

Des décisions politiques courageuses pour une offre de soins de qualité sur un territoire rural

En tant que Maire de Longué-Jumelles je souhaite d'abord vous préciser combien depuis 2008, notre première priorité a été la pérennisation de l'offre de soins médicaux de première urgence sur notre territoire. Une tâche ardue en milieu rural qui nous a toujours conduit à chercher des compromis entre les moyens alloués et la réalité objective de nos besoins.

C'est avec la même volonté que depuis 2008, alors Président du Conseil d'Administration, j'ai souhaité avec le Directeur de l'époque Monsieur Jean-Christophe PINSON, mettre un terme aux déficits cumulés par notre établissement hospitalier (plus de 700 000 €), en augmentant largement les prix de journée. Une décision très difficile à prendre dans un contexte de paupérisation du pouvoir d'achat de nos concitoyens, et qu'il a fallu plusieurs fois assumer devant la presse locale et les familles. L'objectif était double : assainir les finances du CH de Longué-Jumelles et pouvoir commencer à imaginer une reconstruction qui s'avérait plus que nécessaire compte tenu de l'état de vétusté de ce qui est désormais l'ancien Centre Hospitalier André Boissin.

Des mensonges à répétition de la part de la Direction

Dès lors, la situation financière du CH nous a toujours été présentée comme étant positive laissant largement croire que le projet de reconstruction pouvait être acté. Que ce soit en discussion de face à face avec le Directeur Monsieur PINSON ou lors des réunions du Conseil de Surveillance, aucun des éventuels problèmes de financement n'ont jamais été évoqués ni même n'étaient envisageables. Pire, lors du Conseil de Surveillance du 29 janvier 2015 le montant des emprunts affectés à la reconstruction et les taux d'intérêts attenants nous ont même été présentés.

Dans le compte rendu du conseil de surveillance du 15 février 2013, Mr Besnard, alors en poste à la Trésorerie de Longué-Jumelles, affirme d'ailleurs que le Centre Hospitalier de Longué-Jumelles dispose d'une somme correspondant à la capacité d'autofinancement nécessaire au projet de reconstruction grâce aux provisions affectées chaque année dans cet objectif (5 MK soit 20 % de l'investissement). Comment raisonnablement se douter que les situations présentées étaient entachées d'erreurs ? Si les autorités de tarification restent démunies pour assurer un contrôle efficace, comment un Conseil de Surveillance pourrait-il faire mieux ?

Il a fallu juin 2015 en tant que Maire de Longué-Jumelles cette fois-ci, pour que la Fédération Nationale des Travaux Publics m'informe par un appel téléphonique du siège Parisien que des difficultés de paiement des entreprises se faisaient jour. C'est à ce moment-là que la réalité de la situation financière a été entrevue et qu'est apparue l'absence d'emprunts mobilisés pour financer l'opération de reconstruction en cours. Or, aucune information n'a jamais été donnée en ce sens avant la période de juin 2015, ni aux membres du Conseil de Surveillance (cf. PV en votre possession) ni même à la Mairie de Longué-Jumelles. N'étant plus Président du Conseil de Surveillance depuis mars 2014, je me suis alors étonné de cette situation

auprès de la direction du Centre Hospitalier qui me précisait alors que la « situation était sous contrôle » et qu'il n'y avait pas d'inquiétude à avoir !

La CRC parle « d'hôpital dans une situation financière inquiétante dès 2014 ». Où sont dans ce cas les services de l'État, ARS et Trésor Public pour l'affirmer ?

La municipalité de Longué-Jumelles un partenaire loyal à contrario de la Direction de l'hôpital

J'ai été ensuite fortement sollicité dans ce dossier, notamment par les personnels de l'hôpital qui se sont tournés vers moi, n'ayant aucune information ni soutien de la direction de l'hôpital. D'où les différents articles dans la presse et qui en font état.

La Mairie a alors tout fait pour garantir un emprunt auprès de la Caisse des Dépôts et Consignation. Avec Monsieur GILLET, Président du Conseil Général, nous avons tout mis en œuvre pour que des solutions soient trouvées au financement du nouveau CH et donc que le projet puisse se poursuivre.

Aussi est-il inacceptable que la CRC évoque dans son rapport que « que le Maire de Longué disposait d'informations larges et ne pouvait arguer de sa méconnaissance de la gravité de la situation. » En fait rien ne laissait effectivement présager d'une situation budgétaire très compliquée.

En tant qu'ancien Président du Conseil de Surveillance, rien ne m'appartenait de la décision ou des décisions et particulièrement depuis l'arrivée de Monsieur BECQUE au côté de Monsieur PINSON, qui a particulièrement cadencé les informations.

À aucun moment, il n'a été possible de prendre conscience de la situation du financement. A aucun moment, nous n'avons eu accès au dossier. Mes rencontres avec Monsieur PINSON se bornaient à une entrevue d'1/2 heure avant chaque conseil de surveillance soit au total 2 à 3 heures annuelles.

La situation difficile d'aujourd'hui est la conséquence directe d'incompétences graves de la part des cadres et directeurs successifs. Comment penser que l'ARS est pu nommer autant de personnes en incapacité de diriger. Et que penser de la direction locale actuelle (avant l'arrivée de Mr Quillet) lorsque l'on sait que même le FCTVA n'est pas récupéré depuis 4 ans ?

Le CH de Longué-Jumelles a non seulement toute sa place mais n'arrive pas à fournir la demande

Sur le territoire de Saumur Val de Loire le nombre de places d'accueil pour personnes âgées est inférieur au département et à la région alors que la part des personnes âgées est supérieure. Dans le Maine et Loire 17,5 % de la population a plus de 65 ans, à Longué-Jumelles on passe à 21,8 %. Vu le vieillissement de la population dans les années à venir, la capacité d'hébergement ne pourra pas couvrir les demandes. Les besoins de place en SSR, USLD et EHPAD ne peuvent qu'augmenter dans les années à venir. Alors pourquoi avoir construit un nouvel établissement avec une capacité inférieure ? et au-dessous des seuils de rentabilité ? Pourquoi également avoir transféré 30 lits et non 15 comme ne l'a pas vu la CRC, sur le site de Saumur ?

La CRC parle de « surcapacité artificielle » alors que le Maire de Longué-Jumelles fait toutes les semaines des constats de dossiers non traités pour rentrer au CH de Longué-Jumelles et pourtant réclamé par les familles.

Si les taux d'occupations n'étaient pas satisfaisants dans l'ancien bâtiment, il n'en est plus de même dans le nouvel établissement. En SSR en septembre 94 % en octobre 100 % avec des séjours inférieurs à 30 jours. En USLD en septembre 97 % en octobre 99 %. En EHPAD en septembre 118 % (avec les lits d'hébergement temporaire) en octobre 116 %. Et les listes d'attente dans ces deux services s'allongent.

La mairie a initié dans le même secteur la construction d'un PSP qui doit ouvrir début 2018, avec 18 professionnels de santé dont 6 médecins. Le service d'urgence du CAPS aura un cabinet dans ce bâtiment. Au 2^{ème} semestre 2018, 13 logements locatifs adaptés pour les seniors seront livrés. L'ensemble des acteurs sont donc présents pour que la médecine dont nous avons tant besoin en milieu rural continue de s'exercer.

Aussi, lorsque la CRC réclame une « fusion du CH avec celui de Saumur pour garantir une complète mutualisation et une montée en qualité de la prise en charge », c'est comme si elle n'avait pas conscience du peu de compétences humaines actuellement disponibles. Parler de mutualisation relève d'une méconnaissance grave de la situation. C'est d'un Directeur Financier digne de ce nom et d'un Directeur de site compétent dont celui-ci a besoin.

Par ailleurs et pour solution, le CH de Longué-Jumelles ne peut avoir d'autres choix que de retrouver des lits supplémentaires particulièrement en EPHAD et en SSR. Le nouveau site le permet. Le service public sera pour une fois alors, correctement rendu.

La municipalité de Longué-Jumelles, avec le peu de moyens dont elle dispose du fait notamment d'un État français bien incapable de prioriser la santé et encore une fois de nommer du personnel de direction compétent, prend les moyens de pérenniser l'offre de soins sanitaires et médicaux de première urgence.

Aussi avons-nous la volonté de conserver le centre hospitalier de proximité qui répond aux besoins de la population locale : âgée, de revenu modeste, attachée à son territoire. Si le service SSR était supprimé, les patients du Longuéen âgés, auraient certainement moins de visites de leur famille ou de leurs proches. Nous savons tous que l'entourage contribue au rétablissement des personnes souffrantes.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES CENTRES HOSPITALIERS DE LONGUÉ-JUMELLES

Ayant pris mes fonctions le 1^{er} septembre 2016, je formulerai en I des observations sur les actions engagées. En II, je ferai un point sur le coût global du chantier (écarts TVA) et des équipements, en y intégrant notamment la charge des indemnités compensatrices et des intérêts moratoires. En III, je présenterai les perspectives budgétaires 2018.

En conclusion, je me permettrai d'apporter quelques commentaires sur les recommandations émises dans l'extrait (fusion et filière gériatrique).

I - Évolutions apportées dans la gouvernance en 2017

La direction commune, en revoyant la convention constitutive pour en clarifier les règles, a été déployée et structurée. Un nouvel organigramme formalisant la direction commune a été validé et diffusé. Les fonctions logistiques (restauration, blanchisserie...) ont été mutualisées. Les fonctions techniques, RH et finances, sont en cours de mutualisation. La Direction des Soins et la Direction de la Qualité - Gestion des Risques font déjà l'objet d'une organisation mutualisée effective.

Le travail de régularisation des situations des personnels non médicaux a été engagé et est abouti. Ce travail nécessitait des compétences qui n'existaient pas au CH de Longué-Jumelles. Le déploiement réel de la direction commune a apporté la rigueur qui faisait défaut. À ce jour, la Direction des Ressources Humaines du CH de Saumur opère un suivi bien

plus rigoureux de la gestion des ressources humaines au CH de Longué-Jumelles.

Par ailleurs afin de fiabiliser les comptes, l'analyse des imputations individuelles des agents du CH de Longué-Jumelles, au regard de la réalité de leur activité, par lettre budgétaire, par la DRH mutualisée, a débuté en février 2017. Cette opération de fiabilisation et de sincérité des comptes a confirmé que le budget H (soins de suite) supportait des dépenses de titre 1 (charges de personnel) disproportionnées et a conduit à majorer considérablement les dépenses de titre 1 des deux autres budgets E et B, ce qui a provoqué une réaction vive et compréhensible du Conseil départemental.

S'agissant de la gestion budgétaire et financière, si beaucoup de travail a été accompli en un an, le chantier demeure vaste. Le CH de Longué-Jumelles n'a jamais eu de comptabilité des dépenses engagées. Qui plus est, le niveau de compétences et - il faut le dire - le manque de rigueur de l'équipe administrative rendent difficile une mise à niveau dans les meilleurs délais.

Une démarche de fiabilisation des informations relatives à la réception des factures, à leur liquidation et à leur mandatement - pour réduire les délais de paiement des fournisseurs mais également améliorer l'émission des titres et les délais de recouvrement - est engagée mais non encore aboutie. S'agissant de la construction d'une information complète, sincère et robuste dans le respect du calendrier réglementaire, notamment quant aux EPRD et comptes financiers, j'ai fait le même constat que celui des magistrats contrôleurs concernant la réalité des compétences financières et budgétaires adaptées sur le site ainsi que sur l'incohérence de documents financiers qui ne permettent pas de fiabiliser les données comptables se rapportant à ces dernières années. Un travail de reconstruction, complexe, est en cours et il ne saurait aboutir et produire les effets escomptés qu'à partir de l'année 2018.

Concernant les créances irrécouvrables, le travail d'analyse a été mené avec la DDFIP. Ces créances, remontant jusqu'en 2010, ont été apurées. S'agissant des provisions (imputations, reprises...), le manque de traçabilité de leur tenue a obligé les services financiers du CH de Saumur à un exercice rétrospectif complexe. À ce jour, grâce notamment à une analyse concertée avec la responsable locale de la DDFIP, une lisibilité quasi-complète a été réalisée.

S'agissant de la vente de la parcelle pour la réalisation du pôle de santé, l'opération a été menée conformément au prix du marché. La convention avec le SSIAD pour l'occupation des locaux a été finalisée. Enfin, l'ancien site,

sous réserve de la finalisation de la transaction, pourrait être vendu (415 000 € correspondant à sa valeur comptable).

II - Coût global du chantier

Concernant l'arrêt du chantier pour une période de 10 mois, il avait été évalué un risque financier de demandes d'indemnités compensatrices entre 1 200 000 et 2 200 000 €. C'est bien la somme de 1 200 000 € TTC qui a été demandée par les entreprises concernées. Après négociations, j'ai validé 630 600 €.

	PGFP	REEL	ECARTS
TRAVAUX	25 147 614,00	25 108 189,00	-39 425,00
INDEMNITES COMPENSATRICES (1)	0,00	630 600,00	630 600,00
INTERETS MORATOIRES	0,00	305 111,12	305 111,12
COUT DE LA CONSTRUCTION	25 147 614,00	26 043 900,12	896 286,12
MOBILIER	800 000,00	649 177,53	-150 822,47
COUT FINAL DU CHANTIER TTC	25 947 614,00	26 693 077,65	745 463,65

(1) Le risque avait été évalué entre 1,2 et 2,2 millions.

**PLAN DE FINANCEMENT VALIDE INITIALEMENT
(PGFP 2015)**

Plan de financement initial	USLD	EHPAD	SSR/SSIAD	TOTAL
Coût du projet initial	5 806 091	14 635 278	5 506 245	25 947 614
RESSOURCES EXTERNES	5 341 357	13 925 073	1 511 775	20 778 205
Emprunt	3 662 343	10 188 921	1 170 001	15 021 265
CDC		5 610 732		5 610 732
CDC compl.		2 819 904		2 819 904
CDC Phare	3 662 343	883 285		4 545 628
Prêt CACIB			1 170 001	1 170 001
Prêt CNRACL	0	875 000		0
Subvention	1 000 000	2 022 500	341 774	3 364 274
CNSA		1 728 500		1 728 500
ARS	1 000 000		341 774	1 341 774
REGION		294 000		294 000
ADEME/FEDER	0			0
Récupération TVA	679 014	1 713 652	0	2 392 666
RESSOURCES INTERNES	203 288	637 445	4 328 676	5 169 409
Autofinancement	203 288	637 445	4 328 676	5 169 409
Provision réglementé pour renouvellement des immo				0
Equilibre	-261 446	-72 760	334 206	0

* PGFP 2015 - notice technique validée par la MARTAA - 11/09/2015

Commentaires

Le plan de financement prévoyait une récupération de la TVA pour l'USLD. Cette activité n'est pas éligible. 679 014 € avaient été inscrits.

Le point qui reste questionnant est bien celui de la capacité d'autofinancement de l'établissement. En 2015, l'idée avait été que le CH de Longué-Jumelles avait dégagé des excédents entre 2010 et 2015 et serait en mesure d'en dégager pour l'avenir soit 5 169 409 € inscrits en capacité d'autofinancement.

III - Perspectives budgétaires 2018

A) Les comptes de résultats prévisionnels

- *Unité de soins de longue durée*

Le résultat comptable prévisionnel est présenté en déficit de 912 734,76 €.

L'USLD comprend 35 lits. C'est la seule USLD sur le territoire de santé du Saumurois qui permet de répondre aux besoins de la population du bassin de santé.

Pour 2017 le GMP retenu est de 876,67.

Le Pathos validé en 2016 s'élève à 278.

Le taux d'occupation prévisionnel avait été établi à 97 % lors de la proposition budgétaire en octobre 2015.

Le Conseil départemental a calculé ses tarifs avec un taux d'occupation à 98 %.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (1)
1 - Nombre théorique de journées	12 775	12 775	12 775	12 775	12 775	12 775
Nombre de journées réalisées	12 897	12 466	12 405	11 947	11 109	11 520
Taux d'occupation	106%	97,58%	97,10%	93,52%	86,96%	90.18 %

(1) Prévisionnel 2017

Tarif proposé pour 2018 : 72 €

Ce tarif ne permet pas de présenter le budget 2018 en équilibre, mais il s'agit du prix autorisé dans le cadre du PGFP 2015.

- **Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes**

Le résultat comptable prévisionnel est présenté en déficit de 728 020,52 €.

L'EHPAD comprend 85 lits d'hébergement dont 15 lits d'unité pour personnes âgées désorientées (UPAD) et 10 lits d'hébergement temporaire ainsi qu'un PASA de 14 places.

Le PMP (Pathos Moyen Pondéré) pris en compte dans la convention tripartite s'élève à 150. Il a été validé sur site par le médecin de l'ARS le 22 avril 2016.

Le GMP (Gir Moyen Pondéré) pris en compte dans la convention tripartite s'élève à 627,30. Il a été validé sur site par le médecin du département le 22 mars 2016. Par ailleurs, le GMP moyen des EHPAD hospitaliers est de 707 au bilan de campagne 2015. Ce différentiel s'explique par le fait qu'il était devenu difficile, dans les anciens locaux et pour des raisons de normes et d'accessibilité, d'accueillir des résidents très dépendants. Ce n'est plus le cas dans les locaux neufs et la commission

des admissions s'attachera à accueillir désormais des résidents avec des niveaux de dépendance en adéquation avec ces nouveaux locaux.

Suite à l'emménagement dans la nouvelle structure, et au vu du dernier GMP validé, il a été proposé à la direction de l'établissement de solliciter une nouvelle validation du girage entre fin 2017 et début 2018. Le 28 juin 2017, le GMP a été validé à 674.

Activités et moyens

	2012	2013	2014	2015	2016	2017(1)
2 - Nombre théorique de journées	27375	27 375	27375	27 375	27 375	27 375
Nombre de journées réalisées	27 149	26 292	26 375	26 182	26 011	26 828
Taux d'occupation	99 %	96.04 %	96.35 %	95.64 %	95.02 %	98 %

(1) *prévisionnel 2017*

Tarifs proposés :

-Hébergement permanent : 64 €

-Hébergement temporaire : 66,53 €

Ces tarifs ne permettent pas de présenter le budget 2018 en équilibre, mais il s'agit des prix autorisés dans le cadre du PGFP 2015

• *Budget H : soins de suite*

A ce jour (20 novembre 2017), l'EPRD n'est pas validé et je ne présenterai pas les perspectives 2018 dans cet écrit mais un déficit, significatif, viendra s'ajouter aux budgets E et B présentés précédemment.

Conclusion

Un plan d'actions, dans le cadre d'un CREF, m'a été demandé. J'ai abordé la question de la recomposition de l'offre au CH de Longué-Jumelles. Cette proposition n'a pas été retenue.

Ce plan d'actions, qui devra être présenté avec l'EPRD 2018 avant le 31 décembre 2017, portera essentiellement sur le titre 1 (dépenses de personnel) et sur le titre 2 (dépenses médicales).

Suite au rapport de la CRC et avant de décider de toute réforme structurelle lourde, l'ARS a souhaité observer, au cours de l'année 2018, la réalité de l'impact du plan d'actions qui sera proposé. Il s'agira aussi

de continuer à comprendre et analyser les écarts par rapport au PGFP 2015 qui avait été validé, permettant alors de débloquer la situation auprès des banques et de reprendre le chantier.

Concernant l'offre (EHPAD, USLD, soins de suite...), au-delà de sa réelle localisation, sur le site de Longué-Jumelles ou autre, elle correspond à un fort besoin de la population desservie au niveau du bassin de population (communauté d'agglomération de 104 000 habitants). Elle m'apparaît donc essentielle à maintenir sur le territoire. Mais il reste à démontrer que le maintien de l'offre telle qu'elle existe actuellement sur le site de Longué-Jumelles, permettra, au regard de la hauteur des investissements réalisés, la viabilité financière de la structure. Le plan d'actions proposé et qui sera mis en œuvre ne devra pas, au point de vue de son impact, aller en-deçà des limites qui permettent de continuer à garantir la sécurité des résidents, patients et agents.

Il existe réellement, en pratique, une filière gériatrique entre les structures. Celle-ci mériterait probablement une meilleure formalisation et cela constitue d'ailleurs un volet essentiel du projet médical partagé validé par les instances du GHT courant 2017.

Le CH de Saumur organise des consultations mémoire avancées sur le site de Longué-Jumelles.

Actuellement, les 30 lits de soins de suite du CH de Longué-Jumelles (environ 310 entrées par an) sont bien identifiés par les acteurs de la filière gériatrique du territoire :

Adressages de l'hôpital de Saumur (uniquement public) vers le service des soins de suite du CH de Longué-Jumelles :

- ✓ 2016 : 148 séjours
- ✓ 2017 M9 : 124 séjours
- ✓ 2017 au 12/11/17 : 140 séjours

Le Pôle de santé (public et privé) de Saumur alimente à hauteur de 70 % environ l'activité de soins de suite du CH de Longué-Jumelles (la clinique, qui est localisée dans les murs du CH de Saumur, adresse plus de 70 patients par an au service de soins de suite du C.H de Longué-Jumelles). En 2017, le Pôle de santé public-privé saumurois aura donc adressé environ 230 patients à ce service. Les structures angevines complètent l'adressage.

Le CH de Saumur, en cas de modification de l'offre sur le CH de Longué-Jumelles, dispose d'une aile de 28 lits non occupée et immédiatement fonctionnelle (utilisée en unité de tension).

Je ne peux que confirmer les difficultés récurrentes de trésorerie du CH de Longué-Jumelles, celles-ci mettant à ce jour en tension la trésorerie du CH de Saumur.

Dans ces conditions, alors que l'efficiencia du CH de Longué-Jumelles n'est pas prouvée, tout projet de fusion doit être précédé par la validation de la viabilité du site de Longué-Jumelles, dans sa structuration actuelle ou dans une autre.

S'agissant de la qualité de la prise en charge, sans anticiper sur le résultat final, la visite des experts-visiteurs de la HAS, en octobre 2017, a abouti à une restitution très positive et laisse envisager une décision de certification avec un niveau positif (A ou B). Il faut probablement y voir là les premiers résultats encourageants du déploiement effectif de la direction commune et l'apport de professionnels compétents dans ce domaine, récemment recrutés au CH de Saumur.

Enfin, il est incontournable, au regard de sa structuration actuelle et afin de se donner des chances de réussite, de recomposer une équipe de direction efficiente aux CH de Saumur – Longué-Jumelles et à l'EHPAD de Montreuil-Bellay. J'ai alerté sur ce point.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DU CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE D'ANGERS

En ma précédente qualité de directrice par intérim du CH de Saumur et des hôpitaux de Longué-Jumelles et Montreuil-Bellay, d'avril à septembre 2017, j'ai eu à répondre et donc à connaître des conclusions du contrôle juridictionnel mené par la Chambre Régionale des Comptes des Pays de la Loire sur les exercices 2011 à 2016.

Ma connaissance de la situation, aussi bien du CH de Saumur que de l'hôpital de Longué-Jumelles, tant sur le plan budgétaire que du point de vue des enjeux d'activité et d'attractivité de ces deux établissements, me conduit à estimer que la proposition de fusion que la Cour porte, ne pourra dans un premier temps que dégrader la situation budgétaire et financière déjà fragile du CH de Saumur, ce qui est un réel motif d'inquiétude pour le CHU d'Angers, établissement support du Groupement Hospitalier de Territoire de Maine-et-Loire.

Sur un plan factuel, votre insertion me semble méconnaître les travaux entrepris dans le cadre du projet médical partagé du GHT, adopté en juin 2017, sur la structuration d'une filière gériatrique au sein du territoire : l'hôpital de Longué-Jumelles, comme l'ensemble des établissements de proximité du GHT, participe activement aux travaux de cette filière, afin de conforter la prise en charge de la personne âgée sur le territoire du saumurois notamment. Les travaux, qui se poursuivent, portent sur la fluidification du parcours de soins entre établissements publics (sanitaires et médico-sociaux), selon une logique de proximité et de subsidiarité, avec l'objectif prioritaire d'éviter le recours aux services d'urgence. Bien évidemment, la démarche du GHT pour cette filière gériatrique s'inscrit dans le cadre du schéma autonomie du conseil départemental de Maine-et-Loire en cours de finalisation. Il me paraissait important de vous en faire part.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DE
SURVEILLANCE DU CENTRE HOSPITALIER DE
LONGUÉ-JUMELLES**

Je suis présidente du conseil de surveillance de l'hôpital de LONGUE depuis le 29 octobre 2015. J'ai découvert au fil du temps les problèmes de l'établissement : problèmes de personnel, problèmes financiers, problèmes administratifs, problèmes liés à la reconstruction.

La situation difficile d'aujourd'hui est la conséquence directe de décisions des années antérieures, décisions agréées, ou n'ayant pas fait l'objet de refus par les autorités de tutelles (ARS, Département). Le choix des cadres dirigeants avec titre mais sans travail ni fonctions réelles sur site, sans encadrement ni organisation des agents administratifs locaux.

Je lis dans le compte rendu du conseil de surveillance du 15 février 2013, que Mr Besnard, alors en poste à la trésorerie de Longué-Jumelles, que le Centre Hospitalier de Longué dispose d'une somme correspondant à la capacité d'autofinancement nécessaire au projet de reconstruction grâce aux provisions affectées chaque année dans cet objectif (5 MK soit 20 % de l'investissement). Les membres du conseil de surveillance ne pouvaient pas se douter que les situations présentées étaient entachées d'erreurs. Si les autorités de tarification restent démunies pour assurer un contrôle efficace, comment un Conseil de Surveillance pourrait-il faire mieux ?

Le besoin de ce nouvel équipement a toujours été considéré comme une priorité du fait de la vétusté des locaux et d'une configuration non fonctionnelle, d'un pourcentage élevé de chambres doubles, d'une construction en zone inondable....

En 2011, l'étude demandée à KPMG confirmait ce besoin, assorti de préconisations de capacité, de montant d'investissement en fonction des tarifs d'hébergement prévus pour l'EHPAD (64 €) et pour l'USLD (72 €).

Le projet du cabinet SEXTANT, retenu pour la reconstruction met plus en avant l'aspect esthétique et le confort que les besoins réels de la population locale. Il fallait prévoir une plus grande capacité dans chaque section pour pouvoir espérer l'équilibre budgétaire, et répondre aux besoins de la population.

Sur le territoire de Saumur Val de Loire, le nombre de places d'accueil pour personnes âgées est inférieur au département et à la région alors que la part des personnes âgées est supérieure. Selon l'Insee, dans le Maine et Loire 17,5 % de la population a plus de 65 ans, à Longué-Jumelles on passe à 21,8 %. Vu le vieillissement de la population dans les années à venir, la capacité d'hébergement ne pourra pas couvrir les demandes. Les besoins de place en SSR, USLD et EHPAD ne peuvent qu'augmenter dans les années à venir. Alors pourquoi avoir construit un nouvel établissement avec une capacité inférieure ? Et au-dessous des seuils de rentabilité ? Les villes environnantes de population comparable (Beaufort, Baugé, Doué) ont une capacité d'accueil 30 % supérieure à celle de Longué-Jumelles.

Les prêts accordés après l'arrêt des travaux et la caution de la mairie de Longué-Jumelles et du Conseil Départemental ne pouvaient pas couvrir l'intégralité des besoins en trésorerie. Pour relancer la construction de l'hôpital, avec mission de réduire le montant de l'investissement, Mr GONIN est nommé pour 6 mois avec une mission se terminant avant la fin de la reconstruction. Il a effectivement réduit la dépense mais d'autres économies auraient pu être faites sans remettre en cause le projet global comme l'aménagement complet de la lingerie (avec machines et séchoirs), de la restauration alors que la mutualisation avec l'hôpital de Saumur était actée et commencée au 01-02-2016 soit un an avant le déménagement. Autre élément non indispensable : les fluides médicamenteux dans toutes les chambres de l'établissement.

Si les taux d'occupation n'étaient pas satisfaisants dans l'ancien bâtiment, il n'en est plus de même dans le nouvel établissement. En SSR en septembre 2017 94 %, en octobre 100 % avec des séjours inférieurs à 30 jours. En USLD en septembre 97 %, en octobre 99 %. En EHPAD en

septembre 118 % (avec les lits d'hébergement temporaire) en octobre 116 %. Et les listes d'attente dans ces deux services s'allongent.

Les problèmes financiers rémanents et le manque de trésorerie sont conséquences d'erreurs antérieures comme :

- des bilans non sincères qui font apparaître un autofinancement de 5 millions d'€ ;
- des EPRD présentés hors délais ;
- des retards considérables de mandatements ;
- des emprunts qui ne couvrent pas la totalité des besoins ;
- l'absentéisme et l'absence de professionnels médicaux qui oblige la direction à recourir à l'intérim.

Depuis sa prise de fonction au poste de directeur des hôpitaux de Saumur et de Longué, MR QUILLET essaie de redresser la situation par :

- la mutualisation complète des services logistiques de lingerie et de restauration
- la réorganisation des services administratifs
- avec le déménagement, la modification d'organisation des équipes soignantes.
- la réorganisation du service qualité en vue de la certification par l'HAS, dans le nouvel hôpital.

Tous ses efforts doivent porter leurs fruits dans les mois à venir dès que les retards de paiement seront absorbés, que les indemnités compensatoires et les intérêts moratoires soldés. Madame LEHEC en poste à la trésorerie depuis 2014 travaille en collaboration avec la direction de l'hôpital de Longué-Jumelles pour solder des contentieux anciens. Le retard permanent de paiement des fournisseurs crée des tensions et il est important que l'hôpital retrouve rapidement un délai normal de paiement de ses factures.

Le HAS qui a envoyé des experts-visiteurs pour faire les tests de certification en vue de l'accréditation de l'établissement n'a relevé qu'un seul écart. Une accréditation très bien notée est attendue dans les prochains mois.

La mairie a initié dans le même secteur la construction d'un PSP qui doit ouvrir début 2018, avec 18 professionnels de santé dont 6 médecins, 4 kinésithérapeutes, 3 infirmières. Le service d'urgence du CAPS aura aussi un cabinet dans ce bâtiment. Au 2^{ème} semestre 2018,

Podelhia, constructeur immobilier à caractère social, doit livrer 13 logements locatifs adaptés pour les seniors. Le SSIAD est locataire de bureaux construits par le centre hospitalier. La location couvrira sur le long terme le coût de la construction.

En 2016, ayant eu connaissance de l'appel à projet lancé par le Conseil Départemental du Maine et Loire, pour l'accueil en établissement des enfants confiés à l'Aide Sociale à l'Enfance, nous avons pris contact avec l'association ACADEA pour monter un dossier de candidature afin de réaffecter la partie résidence Thénais et recréer des emplois (34 dans le projet). Notre projet, qui aurait permis de retrouver des emplois perdus par la fermeture de lits en SSR, n'a pas été retenu par le Conseil Départemental.

Donc la municipalité de Longué-Jumelles prend les moyens de pérenniser l'offre de soins sanitaires et médicaux de première urgence. Et elle a la volonté de conserver son hôpital de proximité qui répond aux besoins de la population locale : âgée, de revenu modeste, attachée à son territoire. Si le service SSR était supprimé, les patients du Longuéen âgés, auraient certainement moins de visites de leur famille ou de leurs proches. Nous savons tous que l'entourage contribue au rétablissement des personnes souffrantes.

L'hôpital est un des plus gros employeurs locaux avec plus de 150 salariés. La perte d'un tel établissement poserait d'énormes problèmes personnels et sociaux. Les personnels soignants, administratifs et d'entretien manquent cruellement de confiance dans l'avenir, de reconnaissance des efforts fournis, souffrent de mal-être dû à cette situation de tiraillement permanent entre le service à assurer et le manque chronique de moyens et de reconnaissance.

À ce jour, le problème majeur de l'hôpital de Longue reste sa dette qui est au-dessus de ses moyens de financement. Vous préconisez une fusion avec le centre hospitalier de Saumur. Je ne vois pas d'avantages à cette fusion.

- La direction est déjà commune*
- Les services logistiques sont déjà mutualisés et la pharmacie doit l'être prochainement*
- Les dettes de Longue risquent de fragiliser la structure de Saumur*

Sans parler de fusion il y a certainement des améliorations à apporter au sein de l'hôpital de Longué comme :

- *une réorganisation des plannings des personnels soignants et d'entretien. Une prise en charge des malades maîtrisée en évitant les actes biologiques et radiologiques en doublon ou n'apportant pas un plus avéré ;*
- *une sécurisation des services administratifs par la mise en réseau des deux établissements à l'aide d'une informatique commune ;*
- *le recrutement d'un directeur- adjoint expérimenté qui mette en place une comptabilité d'engagement et des tableaux de bord fiables ;*
- *le réaménagement des sous-sols avec des offres structurantes comme des consultations de spécialistes, des vidéo-consultations, des chambres supplémentaires, la mise en place d'accueil de jour, ne garder que 6 chambres en accueil temporaire, et les utiliser en accueil relais en attente de place libre, ou la décentralisation des services mutualisés comme la lingerie ou la restauration qui pourraient être traités à Longué, louer des bureaux pour que les associations ou organismes puissent tenir des permanences ;*
- *la renégociation des prêts accordés par la CDC et le recouvrement de la TVA non récupérée.*

En conclusion, je sais que l'hôpital aura besoin pendant des années des abondements de l'ARS. Mais les actions mises en place depuis le début de l'année 2017 permettent de prévoir que les années 2018-2019 seront déterminantes pour réduire les déficits, stabiliser la situation, et envisager de nouvelles ressources. Un diagnostic pourra alors être effectué sur la situation réelle dans le nouveau contexte et des études devront être entreprises pour trouver le meilleur positionnement en offre de soins et envisager plus sereinement l'avenir de l'hôpital de LONGUE-JUMELLES.



Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des com

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2018

Tome II
Le suivi des recommandations



« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Reproduit d'après documents fournis.

© DILA - Paris, 2018
ISBN : 978-2-11-145608-2

Sommaire

Introduction	5
Chapitre I Le suivi des recommandations de la Cour en 2017	9
Chapitre II Le suivi des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes en 2017	53
Chapitre III La Cour constate des progrès	75
1 <i>Les aides pour l'électrification rurale : un instrument de péréquation efficace, qui doit s'adapter à de nouveaux besoins</i>	77
Réponses	93
2 <i>La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie : des missions mieux assurées, des progrès à poursuivre</i>	103
Réponses	121
Chapitre IV La Cour insiste	135
1 <i>La mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur l'objectif d'insertion professionnelle</i>	137
Réponses	155
2 <i>La gestion des amendes de circulation : une dématérialisation achevée, des insuffisances à surmonter</i>	165
Réponses	187
3 <i>Le service civique : une montée en charge réussie, un dispositif mal financé aux effets mal connus</i>	191
Réponses	209
4 <i>Les services publics numériques en santé : des avancées à amplifier, une cohérence à organiser</i>	215
Réponses	233
5 <i>La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : une politique à relancer</i>	241
Réponses	265
6 <i>La dette des hôpitaux : des améliorations fragiles, une vigilance à maintenir</i>	279
Réponses	301

<i>7 Les missions fiscales de la Douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre</i>	<i>307</i>
Réponses	329
Chapitre V La Cour alerte.....	337
<i>1 Les aides à la presse écrite : des choix nécessaires.....</i>	<i>339</i>
Réponses	363
<i>2 L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général.....</i>	<i>409</i>
Réponses	429
<i>3 Les stations de ski des Alpes du nord face au réchauffement climatique : une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement</i>	<i>441</i>
Réponses	469

Introduction

Chargée de s'assurer du bon emploi des deniers publics, la Cour des comptes examine les gestions, les politiques et les comptes publics ; elle se prononce sur leur conformité aux règles et normes applicables, ainsi que sur l'efficacité et l'efficience des actions conduites.

Dans ce cadre, la Cour s'attache, depuis plusieurs années, à renforcer ses outils méthodologiques de formulation et de suivi de ses recommandations.

La loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 a d'ailleurs institutionnalisé le suivi de ses interventions, en posant des obligations tant aux destinataires des observations qu'à la Cour elle-même.

Ces principes sont inscrits aux articles L. 143-9 et L. 243-9 du code des juridictions, qui prévoient que :

- les destinataires des observations définitives de la Cour sont tenus de lui fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données ;
- les ordonnateurs des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent présenter devant leur assemblée délibérante, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, un rapport sur « les actions [qu'ils ont] entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

L'article L 143-9 du code des juridictions financières prévoit ainsi que « le rapport public annuel comporte une présentation des suites données aux observations et recommandations de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes, établie sur la base des comptes rendus que les destinataires de ces observations ont l'obligation de leur fournir ».

Rendre mieux compte des résultats et de l'efficacité de leurs interventions est, pour les juridictions financières, une façon de remplir la mission d'information du citoyen qui leur a été confiée par la Constitution.

L'examen par la Cour des suites données aux interventions des juridictions financières 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 ;
- les destinataires des observations définitives de la Cour rendues publiques sont tenus de fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données.

La norme internationale ISSAI 300

Le suivi des recommandations et la publication des travaux de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes répondent aux normes professionnelles et directives de bonne pratique pour les auditeurs du secteur public approuvées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

À cet effet, la norme ISSAI 300 énonce pour les contrôles de performance des principes fondamentaux relatifs à la formulation et au suivi des recommandations.

Elle prévoit que « les auditeurs doivent veiller à formuler des recommandations constructives susceptibles de contribuer de façon significative à remédier aux faiblesses ou aux problèmes mis à jour lors de l'audit ». Des critères de qualité sont énoncés. En particulier, les recommandations doivent « traiter les causes des problèmes et/ou des faiblesses », elles doivent être formulées « de façon à éviter les truismes et ne pas se contenter de renverser les termes des conclusions d'audit ». Le destinataire de chaque recommandation, de même que la personne chargée de prendre toute initiative, doivent être identifiés et cités. Il convient de mentionner le sens et la pertinence des recommandations, en indiquant « comment ces dernières vont contribuer à améliorer la performance ».

Le présent tome II s'ouvre sur deux premiers chapitres :

- le chapitre I dresse un bilan du suivi des recommandations rendues publiques par la Cour au cours des années 2014 à 2016 et comporte un chiffrage des économies potentielles qu'elles recèlent ;
- le chapitre II concerne le suivi des recommandations formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes aux collectivités

territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entre le 8 août 2015 et le 30 septembre 2016. Ce suivi des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes est présenté pour la première fois, en application de l'article L. 143-9 du code des juridictions financières tel qu'il résulte de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Le suivi statistique des recommandations formulées par la Cour entre 2014 et 2016 et les chambres régionales et territoriales des comptes entre le 8 août 2015 et le 30 septembre 2016, auquel sont consacrés ces deux chapitres, porte sur 1 647 recommandations pour la Cour et 1 703 pour les chambres régionales et territoriales des comptes.

Douze cas sont ensuite détaillés. Comme dans les éditions précédentes, ils sont classés en trois catégories en fonction du degré de mise en œuvre des recommandations formulées antérieurement.

Chacune des trois catégories est matérialisée par une couleur :

- le **vert** lorsque des progrès avérés et substantiels ont été accomplis depuis l'intervention de la Cour ou des chambres régionales et territoriales ;
- l'**orange** pour les situations intermédiaires où des améliorations ont été engagées, mais sans que les changements apparaissent substantiels, en signalant soit des avancées à amplifier, soit des cas où les réformes sont insuffisantes ;
- le **rouge** lorsqu'à l'inverse, la situation n'a pas ou peu évolué à la suite des recommandations formulées, voire s'est détériorée.

Les 12 cas examinés se répartissent comme suit :

Pour la première catégorie (vert ; première partie), des progrès avérés ont été constatés dans deux cas :

- les aides pour l'électrification rurale (FACÉ) : un instrument de péréquation efficace, qui doit s'adapter à de nouveaux besoins ;
- la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie : des missions mieux assurées, des progrès à poursuivre.

Pour la deuxième catégorie (orange ; deuxième partie), sept exemples illustrent des situations dans lesquelles les réformes ont besoin encore d'une forte impulsion pour devenir vraiment tangibles :

- la mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur l'objectif d'insertion professionnelle ;

- la gestion des amendes de circulation : une dématérialisation achevée, des insuffisances à surmonter ;
- le service civique : une montée en charge réussie, un dispositif mal financé aux effets mal connus ;
- les services publics numériques en santé : des avancées à amplifier, une cohérence à organiser ;
- la lutte contre la fraude aux cotisations sociales : une politique à relancer ;
- la dette des hôpitaux : des améliorations fragiles, une vigilance à maintenir ;
- les missions fiscales de la douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre.

Pour la troisième catégorie (rouge ; troisième partie), trois cas illustrent des situations où les observations et les recommandations de la Cour sont largement restées lettre morte :

- les aides à la presse écrite : des choix nécessaires ;
- l'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général ;
- les stations de ski des Alpes du Nord face au réchauffement climatique : une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement.

Chapitre I

Le suivi des recommandations de la Cour en 2017

Un rapport sur 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 2017 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 2014 et le 28 février 2017, le rapport public 2017 étant inclus.

Ainsi, le suivi 2017 des recommandations a porté sur 1 647 recommandations.

I - L'évolution de l'indicateur de suivi

Le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour constitue le principal indicateur de performance du programme du budget de l'État (programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*) relatif aux juridictions financières.

Cet indicateur synthétique rend compte des suites données par leurs destinataires aux recommandations les plus significatives formulées par la Cour dans ses communications publiées : les rapports publics annuels et thématiques et les rapports sur les finances et les comptes publics prévus par les lois organiques du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et du 2 août 2005 relative 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 (mise en œuvre en cours ou mise en œuvre incomplète).

**Tableau n° 1 : évolution de l'indicateur de suivi
des recommandations pour les trois dernières années**

	2015 (suivi des recommandations formulées en 2012, 2013 et 2014)	2016 (suivi des recommandations formulées en 2013, 2014 et 2015)	2017 (suivi des recommandations formulées en 2014, 2015 et 2016)
<i>Nombre de recommandations faisant l'objet d'un suivi</i>	1 792	1 623	1 647
<i>dont recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre</i>	1 256	1 168	1 197
<i>soit</i>	70 %	72 %	72,7 %

Source : *Cour des comptes*

Après une augmentation significative du nombre de recommandations formulées et suivies par la Cour jusqu'en 2014, puis une baisse constatée en 2015 et 2016, on note désormais une légère augmentation du nombre de recommandations suivies en 2017 (environ 1,5 %). En effet, le nombre de publications a légèrement augmenté entre 2015 et 2016 passant de 73 à 80 publications avec un nombre croissant de référés, de rapports publics thématiques et de rapports remis au Parlement.

L'indicateur de suivi des recommandations connaît une légère amélioration en 2017 : 72,7 % des recommandations sont totalement ou partiellement mises en œuvre. Ainsi, sur 1 647 recommandations suivies en 2017, 1 197 ont été partiellement ou totalement mises en œuvre.

Tableau n° 2 : cotation des recommandations suivies en 2017

<i>Cotation</i>	2015 (suivi des recommandations formulées en 2012, 2013 et 2014)		2016 (suivi des recommandations formulées en 2013, 2014 et 2015)		2017 (suivi des recommandations formulées en 2014, 2015 et 2016)	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
<i>Totalement mise en œuvre</i>	491	27,4 %	405	25,0 %	399	24,2 %
<i>Mise en œuvre en cours</i>	461	25,7 %	513	31,6 %	512	31,1 %
<i>Mise en œuvre incomplète</i>	304	17,0 %	250	15,4 %	286	17,4 %
<i>Non mise en œuvre</i>	367	20,5 %	316	19,5 %	341	20,7 %
<i>Devenue sans objet</i>	27	1,5 %	21	1,3 %	16	1 %
<i>Refus de mise en œuvre</i>	142	7,9 %	118	7,3 %	93	5,6 %
	1 792	100 %	1 623	100 %	1 647	100 %

Source : Cour des comptes

Toutefois, il convient de remarquer que les recommandations totalement mises en œuvre sont en baisse de 0,8 point et que l'amélioration de l'indicateur global est liée à la progression des recommandations partiellement mises en œuvre qui augmentent de 1,5 point. Les recommandations qui ont fait l'objet d'un refus de mise en œuvre sont en baisse de 1,7 point par rapport à 2016.

II - Des rythmes différents de mises en œuvre

Si les effets des interventions de la Cour sont généralement progressifs, le suivi fait apparaître que des évolutions sont parfois engagées rapidement à la suite de la formulation de ses recommandations. En effet, certaines recommandations concernent des aspects techniques, pratiques et mesurables qui ne nécessitent pas de longs délais de mise en œuvre.

Inversement, d'autres recommandations, nécessitant des réformes structurelles, sont plus longues à mettre en œuvre. Deux cas de figure se présentent : certaines recommandations font l'objet d'une mise en œuvre progressive dans le temps, d'autres d'une mise en œuvre incomplète quand elle 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.

A - Des exemples de recommandations totalement mises en œuvre

24,2 % des recommandations de la Cour suivies en 2017 ont fait l'objet d'une mise en œuvre complète. Plusieurs exemples peuvent être relevés aussi bien dans le périmètre ministériel que dans celui des opérateurs publics.

Ces exemples illustrent la contribution de la Cour à l'amélioration non seulement de la gestion publique, mais aussi de l'efficacité et de l'efficience des politiques publiques.

1 - L'amélioration de la gestion

a) La gestion immobilière de la Poste

Dans son rapport particulier de 2016, la Cour recommandait plusieurs améliorations dans la gestion immobilière de la Poste¹.

Sur cinq recommandations émises, une était totalement mise en œuvre dès le suivi 2016 et les quatre autres ont été totalement mises en œuvre cette année :

- la Poste a mis en place des outils de suivi et de pilotage de la masse salariale, grâce à une nouvelle version du logiciel ADP qui lui permet de disposer désormais des restitutions complètes dans les domaines des effectifs, de l'absentéisme et des rémunérations ;
- la Poste a appliqué la recommandation sur la fixation d'une norme de surface par agent dans son « schéma directeur tertiaire » et par ailleurs, le projet « Village la Poste » de regroupement des sièges en région parisienne a permis de réduire de 11,1 m² à 10,7 m² la surface par poste de travail ;
- l'élaboration de schémas directeurs immobiliers en collaboration avec les métiers a bien progressé. Ainsi, Poste Immo achève l'élaboration de 22 « schémas directeurs urbains du réseau » et a réalisé 14 schémas directeurs tertiaires ;
- enfin, s'agissant des procédures de cession et du renforcement du contrôle interne, la Poste a indiqué que l'ensemble des procédures de cession était désormais affiché sur son intranet et que le contrôle interne de l'ensemble de ces procédures avait été renforcé.

b) La majoration de rentes de la mission « engagements financiers de l'État »

Dans un référé du 21 juillet 2017² adressé aux ministres de l'économie et des finances et au ministre de l'action et des comptes publics,

¹ Cour des comptes, *Rapport particulier, La gestion immobilière de la Poste*, mai 2015, 60 p., disponible sur www.ccomptes.fr

² Cour des comptes, *Référé La prise en charge par le budget de l'État (programme 168) des majorations de rentes*, Mai 2015, 5 p., disponible sur www.ccomptes.fr

la Cour a demandé la suppression du programme budgétaire 168 « *majoration de rentes* » de la mission Engagements financiers de l'État.

Ce programme a pour objet de rembourser à diverses compagnies d'assurances et mutuelles, le coût de l'indexation sur les prix des rentes qu'elles versent à certains de leurs clients, en application de contrats d'assurance vie. Ce dispositif a été institué à partir de 1948, en même temps que l'État imposait aux assureurs d'indexer le niveau des rentes sur le coût de la vie, à une époque de forte inflation. L'État rembourse avec une année de décalage et sur justifications les dépenses exposées par les assureurs.

Les crédits ouverts en loi de finances pour 2017 s'élevaient à 145,8 M€ et 141 M€ ont été demandés au projet de loi de finances pour 2018.

Le contrôle de la Cour a montré que ce dispositif avait perdu l'essentiel de sa justification, dès lors que l'inflation ne faisait plus peser de risque sur les comptes des entreprises bénéficiant des remboursements. La Cour a d'ailleurs relevé qu'au cours des dernières décennies, les conditions du droit à remboursement ont été progressivement réduites, l'État ne remboursant plus, aujourd'hui, que la charge de l'indexation de rentes nées de contrats souscrits avant 1987 et dont les bénéficiaires, environ 500 000, disposent de faibles revenus.

La Cour a rappelé que la charge prévisible du dispositif sur les comptes publics d'ici à son extinction naturelle, au-delà de 2050, serait de l'ordre de 1 800 M€ environ. Sachant que la suppression du remboursement aux assureurs n'aurait aucun effet sur les droits des titulaires de rentes, et que le transfert de la charge aux assureurs serait réduit du fait de son incidence fiscale, la Cour a donc recommandé la suppression immédiate ou progressive du dispositif.

Le Gouvernement a décidé, lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2018, de suivre la recommandation de la Cour et a proposé dans l'article 55 la suppression du droit à remboursement qui sera effective au 1^{er} janvier 2019, les crédits ouverts en 2018 remboursant les dépenses exposées en 2017.

*c) La société interprofessionnelle artisanale
de garantie d'investissements (SIAGI)*

À l'occasion d'un rapport particulier de juillet 2015 relatif à l'examen des comptes et de la gestion de la société interprofessionnelle artisanale de garantie d'investissements (SIAGI)³, la Cour formulait six recommandations.

Des efforts importants ont été réalisés par l'opérateur. Cinq recommandations ont ainsi été totalement satisfaites et la dernière est en cours de mise en œuvre :

- la SIAGI a revu ses statuts début 2017 pour permettre aux représentants des salariés d'assister de droit aux réunions du conseil d'administration ;
- elle a inscrit dans le règlement intérieur du fonds mutuel de garantie la possibilité de contacter en premier lieu, pour toute réclamation, l'interlocuteur SIAGI de l'emprunteur, et, en second lieu, la médiation des entreprises. Ce document, remis à tout bénéficiaire d'un prêt garanti, est aussi en ligne sur le site de la SIAGI ;
- la révision des statuts approuvée lors de l'assemblée générale du 14 février 2017 et l'adoption d'un règlement intérieur du conseil d'administration le 15 mars 2017 ont maintenu le nombre de membres du comité d'audit (six), et augmenté la part des représentants des banques à la moitié soit trois (contre deux précédemment). Le nombre de membres du comité financier a été maintenu à cinq et le nombre de représentants des partenaires bancaires augmenté (de un à trois) ;
- un rapprochement des encours entre les banques et la SIAGI a été mis en œuvre ;
- la méthode de calcul du taux final de perte prend désormais en compte les événements les plus récents relatifs aux défaillances.

Par ailleurs, la recommandation relative à la formalisation de la stratégie de la SIAGI et à l'adoption d'un plan de développement pour stabiliser le capital, renforcer le modèle économique et le niveau d'activité est en cours de mise en œuvre.

³ Cour des comptes, Rapport particulier, comptes et gestion de la société interprofessionnelle artisanale de garantie d'investissements. juillet 2015, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr

d) L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger

Dans son insertion⁴ de suivi au tome II du rapport public annuel de 2017, la Cour constatait les progrès accomplis dans ce domaine et mentionnait une réforme réussie et un succès à conforter. Elle observait que les réformes engagées depuis 2013, date de la précédente revue par la Cour de cette politique, avaient permis de répondre, avec une indéniable efficacité et à un moindre coût, à la forte croissance des demandes de visa.

La Cour formulait toutefois encore deux recommandations pour parfaire cette réforme : donner un cadre réglementaire à l'encaissement des droits de chancellerie par les prestataires privés et renforcer le contrôle effectif des services de l'État sur ces derniers. Ces deux recommandations ont été ou sont en bonne voie de mise en œuvre.

D'un côté, un décret du 22 mars 2017 a posé le cadre des conventions de mandat entre l'État et les prestataires ; il autorise désormais ces derniers à encaisser les droits de visa.

De l'autre, le remplacement du système des agréments par un système de conventions après appel d'offres prévoyant précisément les obligations du prestataire et les sanctions devrait permettre au ministère des affaires étrangères de mieux contrôler les prestataires privés.

2 - L'efficacité des politiques publiques

a) La lutte contre la fraude fiscale

Dans son rapport public annuel de 2016⁵, la Cour des comptes, a formulé six recommandations qui sont toutes en cours de mise en œuvre fin 2017. Trois recommandations sont même totalement mises en œuvre :

- celle consistant à confier aux directions interrégionales un rôle de pilotage des unités chargées du contrôle fiscal externe au niveau local :

⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017*, Tome II. L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter, p. 177-194. La Documentation française, février 2017, 525 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome II. La lutte contre la fraude fiscale, des progrès à confirmer, p. 357-358. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr

le rattachement hiérarchique des brigades départementales situées dans les directions ne disposant que d'une seule brigade a été retenu par 11 directions ; il est effectif depuis septembre 2017 ;

- celle consistant à modifier les règles de gestion interne afin de développer les recrutements par profil de poste ou au choix et imposer une durée minimale en poste dans certains emplois du contrôle fiscal : depuis le 1^{er} septembre 2017, la durée de séjour pour toute affectation sur un emploi « au choix » ou « au profil » est fixée à trois ans ;
- celle consistant à poursuivre la diversification des types d'infractions faisant l'objet des dossiers de propositions de poursuites correctionnelles. Les expérimentations, en lien avec la Chancellerie, ont porté leurs fruits : le taux de diversification des poursuites pénales est ainsi passé, selon la réponse reçue, de 63 % en 2010, à 70 % en 2015, à 74 % en 2016 et à 75 % au 30 juin 2017.

Trois autres recommandations sont en cours de mise en œuvre et font actuellement l'objet de réflexions ou d'expérimentations :

- mettre en œuvre un plan de redéploiement des emplois de vérificateurs permettant une répartition des moyens adaptée aux besoins sur le territoire et entre les différents niveaux de contrôle fiscal externe ;
- publier, dans les annexes aux projets de lois de finances, une information complète sur les résultats du contrôle fiscal (droits rappelés, montants recouverts, taux de recouvrement) ;
- améliorer le recouvrement des créances issues du contrôle fiscal en accélérant la généralisation des pôles de recouvrement spécialisés auprès des DIRCOFI, en rapprochant au plus tôt les systèmes d'information dédiés au contrôle et à la comptabilité et en unifiant les procédures de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal.

b) Le contrat de génération

Dans son rapport public annuel de février 2016⁶, la Cour s'était montrée très critique envers le dispositif du contrat de génération, qui constituait, avec les emplois d'avenir et la garantie jeunes, un nouveau dispositif de la politique de l'emploi d'instauration récente. Il s'agissait de favoriser à la fois l'embauche de jeunes en CDI et le maintien de seniors

⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I. Le contrat de génération : les raisons d'un échec, p. 59-74. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

en emploi, grâce à un « instrument hybride » mêlant aides financières pour les plus petites entreprises et obligation de négocier sous peine de pénalité pour les plus grandes.

Les objectifs quantitatifs visés par le Gouvernement n'ont jamais été atteints et une part importante des jeunes bénéficiaires s'est avérée déjà présente dans les entreprises, si bien que l'effet du dispositif sur le niveau du chômage est apparu négligeable.

Selon la Cour, la conception et les conditions de mise en œuvre du dispositif expliquaient cet insuccès. La Cour avait formulé la recommandation suivante : « S'il est décidé de le maintenir, redéfinir en profondeur le dispositif du contrat de génération, notamment en ce qui concerne la pénalité liée à l'obligation de négocier un accord collectif et le critère de non appartenance à un groupe ».

Depuis, le Gouvernement a décidé de supprimer le dispositif par le biais d'une disposition de l'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017.

c) L'utilisation de l'outil fiscal pour lutter contre le tabagisme

Avec 73 000 décès prématurés chaque année, le tabagisme est la première cause de mortalité évitable dans notre pays. En 2014, la France comptait 13,4 millions de fumeurs quotidiens, soit un taux de prévalence de 28,2 %. Fumeurs occasionnels compris, ce dernier atteignait 34,1 %, soit 16 millions de personnes.

Dans son rapport public annuel de 2016⁷, la Cour a examiné les suites données aux recommandations formulées quatre années auparavant dans un rapport sur le même sujet remis au Parlement en 2012.

À ce titre, elle a constaté que les hausses de la fiscalité intervenues en 2012, 2013 et 2014 étaient restées, s'agissant des cigarettes, inférieures au seuil minimal (soit 10 %) estimé nécessaire par l'ensemble des experts pour provoquer une baisse durable des ventes et qu'aucune hausse n'était plus intervenue depuis 2015, l'instauration du paquet « neutre » ayant été privilégiée à un relèvement de la fiscalité. Dans ces conditions, elle a réitéré la recommandation précitée.

⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome II. La lutte contre le tabagisme : une politique à consolider, p. 325-348. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Dans le cadre des deux dernières lois de financement de la sécurité sociale, les pouvoirs publics ont en revanche pris en considération la recommandation de la Cour.

Ainsi, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 a augmenté de 15 % environ les droits de consommation sur le tabac à rouler (taux proportionnel au prix de vente porté de 32 % à 37,7 %), ce qui a eu pour effet de modifier le comportement des consommateurs. Dans une annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, le gouvernement fait ainsi état d'un recul de 8 % de la consommation de tabac au titre de cette mesure.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a quant à elle majoré très fortement les droits de consommation sur les tabacs (minimum de perception et taux proportionnel au prix de vente), en vue de porter le prix moyen pondéré d'un paquet de cigarettes de 6,8 € en septembre 2017 à 10 € environ au 1^{er} novembre 2020, soit une hausse totale de + 47 %, supérieure au seuil de 10 % précité pour chacune des années 2018, 2019 et 2020.

Selon les estimations prises en compte pour l'élaboration du projet de loi de financement pour 2018, la hausse du prix du tabac pourrait susciter une baisse de la consommation de cigarettes de 20 % à l'horizon 2020, tout en engendrant d'importantes recettes supplémentaires pour l'assurance maladie (1,4 Md€ par an au début de la décennie 2020, dont 0,5 Md€ dès 2018).

B - Des exemples de recommandations en cours de mise en œuvre

31,1 % des recommandations de la Cour suivies en 2017 étaient en cours de mise 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. Tel est le cas des réformes attendues en matière de systèmes d'information ou de réorientation des politiques publiques qui nécessitent généralement un délai de réalisation important.

Par ailleurs, certaines évolutions en cours peuvent être annonciatrices de mesures plus concrètes, qui conduiront à une mise en œuvre totale alors que d'autres évolutions laissent entrevoir qu'au bout des trois années de suivi la mise en œuvre de la recommandation ne sera pas achevée.

1 - La mise en œuvre des recommandations de la Cour par le ministère de la justice

L'exemple de la mise en œuvre des recommandations de la Cour formulées à l'occasion de plusieurs rapports publiés lors des trois dernières années par le ministère de la justice illustre parfaitement l'impact des recommandations sur la gestion administrative de ce ministère et les politiques publiques qu'il porte.

Depuis plusieurs années, la Cour a fait de la justice, domaine aux enjeux majeurs, l'un des thèmes prioritaires de sa programmation. À ce titre, elle a mené de nombreux contrôles de la gestion au sein du ministère de la justice et s'est attachée, à travers le suivi annuel de ses recommandations, à en mesurer les effets.

Les réponses argumentées et relativement complètes de la Chancellerie aux questions posées dans le cadre du suivi des recommandations de la Cour depuis 2013 témoignent de l'impact de ses interventions. Sur les 51 recommandations suivies, plus de 85 % d'entre elles font l'objet d'une mise en œuvre partielle (30 mises en œuvre en cours et 14 mises en œuvre incomplètes).

Deux importantes réformes d'organisation ont été opérées au sein du ministère de la justice : d'un côté, le secrétariat général a été considérablement renforcé par un décret du 25 avril 2017 (organisation, ressources et pilotage) et de l'autre, la fonction d'inspection a été unifiée par un décret du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice.

Par ailleurs, les suites réservées aux enquêtes conduites d'une part, sur la protection juridique des majeurs⁸ et d'autre part, sur les quatre écoles de formation du ministère de la justice⁹ (École nationale de la magistrature, École nationale des greffes, École nationale de l'administration pénitentiaire et École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse) sont également deux illustrations des effets des interventions de la Cour dans le même périmètre ministériel.

S'agissant de la protection juridique des majeurs, les réformes engagées démontrent que l'esprit des recommandations a été suivi même

⁸ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, La protection juridique des majeurs*. Septembre 2016, 117 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹ Cour des comptes, *Référé, Les écoles de formation du ministère de la justice*. 22 décembre 2014, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr

si les modalités retenues sont parfois différentes des préconisations de la Cour.

S'agissant des écoles de formation du ministère de la justice, six recommandations sont partiellement mises en œuvre et deux le sont totalement : l'élaboration d'un contrat d'objectifs et un dialogue de gestion régulier entre les écoles et leur administration de tutelle et l'évaluation annuelle des formateurs tant par leur hiérarchie que par les auditeurs et les stagiaires.

2 - L'adaptation des systèmes d'information de l'État pour une meilleure performance administrative

a) Le déploiement du système d'information des ressources humaines des ministères économiques et financiers (SIRHIUS)

Dans un référé publié en 2016¹⁰, la Cour formulait trois recommandations pour garantir un déploiement sécurisé de SIRHIUS.

L'étude des réponses ministérielles montre la réelle volonté des directions des ministères économiques et financiers chargées de mettre en œuvre ces recommandations : sur les trois recommandations, deux sont en cours de mise en œuvre et une, relative à la fixation du délai de bascule de la DGFIP dans SIRHIUS, est pleinement mise en œuvre.

Ainsi, la date de mise en service complète de ce système a été confirmée pour mai 2018 avec un basculement de l'ensemble de la gestion des ressources humaines (gestion des temps et des absences, gestion administrative et gestion de la paie).

¹⁰ Cour des comptes, *Référé, Le déploiement du Système d'information des ressources humaines des ministères économiques et financiers (SIRHIUS)*. 20 avril 2016, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr

b) La refonte du circuit de paie des agents de l'État

Dans son rapport public annuel de 2015¹¹, la Cour examinait la modernisation du circuit de paie des agents de l'État et formulait plusieurs recommandations.

En 2017, leur suivi permet de constater les efforts entrepris pour éviter en amont les pratiques irrégulières. Ainsi, un référentiel des règles RH et des règles de paie, accessible à tous les ministères et à leurs gestionnaires, a été élaboré par le Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH).

Par ailleurs, un travail interministériel est en cours sur la sécurisation des échanges entre les services gestionnaires et comptables et sur l'extension de la procédure du "listage des entrées" déjà en vigueur au ministère de l'Éducation nationale qui permet de normer le contenu des pièces attendues par le comptable, de manière à en garantir la régularité et à alléger les contrôles grâce à une transmission dématérialisée au comptable.

En outre, afin d'optimiser le processus en fonction des risques et des enjeux, la DGFIP a engagé en avril 2017 une expérimentation du contrôle hiérarchisé de la paie (CHP) au sein des services liaison-rémunération de deux directions « pilotes ». Cette expérimentation a pour but de vérifier le caractère opérationnel du processus dans son ensemble, d'en mesurer l'intérêt et de définir les modalités de son déploiement.

Toutefois, d'autres améliorations devront conduire à la mise en œuvre d'un véritable dispositif à même de détecter les irrégularités et de les contrôler en aval.

¹¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I volume 2. La refonte des circuits de paie des agents de l'État : un échec coûteux, p. 65-92. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

3 - La modernisation de la gestion par une meilleure coordination des services

a) La journée Défense et Citoyenneté

Dans un rapport au Parlement de 2016¹², la Cour, a examiné la journée Défense et Citoyenneté (JDC) qui a succédé en 2011 à la journée d'appel de préparation à la défense pour assurer la permanence du lien entre l'armée et la Nation depuis la suppression de la conscription. Constatant que la JDC se déroulait de manière satisfaisante, et que son coût était globalement maîtrisé, la Cour estimait toutefois que l'évaluation de son impact sur le lien armée-jeunesse et sur le recrutement devait être approfondie et que la participation de tous les jeunes Français devait être assurée. Elle préconisait de poursuivre le recentrage de cette journée sur les thèmes de défense et de renforcer son articulation avec l'enseignement de défense assuré par l'Éducation nationale. À cette fin, la Cour formulait dix recommandations.

S'agissant de la nécessité d'unifier la formation des animateurs et leur évaluation sous l'égide de la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ), un nouveau dispositif de notation a été créé en 2017. Des sections dédiées à l'évaluation ont été mises en place et les premières évaluations interviendront début 2018.

Selon le ministère des Armées, l'effort de maîtrise des dépenses s'est poursuivi, le coût complet de la JDC étant passé de 111 M€ en 2015 à 107 M€ en 2016 (soit de 140 à 135 € par jeune), grâce à la suppression du module secourisme et à l'augmentation du nombre d'appelés par groupe.

S'agissant du renforcement de l'exhaustivité du recensement, la DSNJ vient en appui de l'action des mairies, seules compétentes pour recueillir la déclaration de recensement des jeunes soumis au service national universel.

La mise en place du site internet majdc.fr doit permettre fin 2017 d'automatiser la transmission et la prise en compte des données entre les systèmes d'information des mairies et de la DSNJ, ce qui devrait générer 200 000 € d'économies par an.

¹² Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat, La journée défense et citoyenneté*. Janvier 2016, 107 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Ainsi la réforme de la JDC paraît bien lancée même s'il convient de noter que deux recommandations n'ont fait l'objet d'aucune réponse de la part du ministère des Armées.

b) Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales

Dans un référé de septembre 2015¹³ consacré aux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales (54 Md€ en 2014) et plus particulièrement sur l'exécution des prélèvements sur les recettes de l'État et la gestion du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) qui en fait partie, la Cour estimait que les règles qui encadrent l'exécution budgétaire des prélèvements devraient être précisées, simplifiées et sécurisées, avec une meilleure information du Parlement. La gestion du FCTVA devrait, quant à elle, être modernisée et rationalisée. Elle formulait au total huit recommandations.

La Cour constate aujourd'hui les progrès enregistrés à la suite de ses recommandations portant sur l'amélioration du service rendu aux collectivités locales en matière de concours financiers de l'État : le calendrier des notifications des dotations est désormais publié sur le site de la DGCL et l'on peut y trouver la plupart des données servant au calcul des dotations ; en outre, la loi de finances pour 2018 a raccourci les délais d'instruction des demandes de FCTVA à compter de 2019, le calcul des attributions devant alors s'effectuer sur la base d'un traitement automatisé à partir des imputations comptables des dépenses éligibles.

Ce progrès au bénéfice des collectivités locales s'accompagnera de gains d'efficience substantiels pour l'État.

¹³ Cour des comptes, *Référé, Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales – l'exécution des prélèvements sur les recettes de l'État et la gestion du FCTVA*. 11 juin 2015, 9 p., disponible sur www.ccomptes.fr

4 - La conduite des politiques publiques

a) *La formation continue des enseignants*

Dans un référé d'avril 2015¹⁴, la Cour constatait que les enseignants de l'Éducation nationale n'étaient pas dans une situation aussi favorable qu'elle pourrait le paraître en matière de formation continue, en comparaison avec les autres agents de catégorie A, aussi bien qu'avec leurs homologues étrangers. Elle estimait que la formation continue, avant tout conçue comme un vecteur de mise en œuvre des réformes pédagogiques, n'était pas utilisée par le ministère de l'Éducation nationale comme un véritable levier de gestion des ressources humaines. L'offre de formation devrait être mieux adaptée aux besoins des enseignants tout au long de leurs carrières. La Cour formulait trois recommandations.

La première recommandation relative au lien entre parcours de formation des enseignants et caractéristiques de leur poste d'affectation a reçu un début de mise en œuvre, par exemple pour les missions de maître formateur, de directeur d'école ou pour les affectations au sein de l'enseignement spécialisé.

La deuxième recommandation relative à l'effectivité de l'offre de formation dans les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) peut être également considérée comme en cours de mise en œuvre, les ESPE étant associées à l'élaboration des plans académiques de formation, permettant le développement d'items de formation dans le tronc commun (par exemple sur le climat scolaire, l'éducation prioritaire, l'analyse des situations professionnelles, les élèves à besoins éducatifs particulier).

Enfin, la troisième recommandation sur le respect de la réglementation en vigueur en matière de frais de déplacement des enseignants a entraîné la mise en conformité des applications informatiques nationales gérant les déplacements temporaires ainsi que le déploiement de moyens financiers complémentaires pour faire face à ces besoins.

¹⁴ Cour des comptes, *Référé, La formation continue des enseignants*. 30 janvier 2015, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr

b) Pôle Emploi à l'épreuve du chômage de masse

Dans son rapport public thématique publié en 2015 sur Pôle emploi¹⁵, la Cour formulait une série de recommandations concernant l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Certaines d'entre elles sont actuellement en cours de mise en œuvre comme une meilleure prise en compte de la connaissance du marché du travail et de l'entreprise dans le recrutement et la formation des conseillers ou une plus grande adéquation entre le contenu de l'accompagnement et les caractéristiques des demandeurs d'emploi et des entreprises.

Il en va de même pour l'augmentation du temps d'agent consacré aux services aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, la réduction du délai d'intervention du premier entretien, le développement de la complémentarité entre les différents canaux d'intervention de l'opérateur (notamment avec l'essor de la digitalisation), la dématérialisation de la gestion des prestations ou encore la réalisation d'évaluations sous l'égide d'une instance externe à Pôle emploi.

Parmi les évolutions notables en matière d'accompagnement, peut être citée la mise en place du conseil en évolution professionnelle (CEP). En effet, Pôle emploi est l'un des cinq réseaux nationaux habilités à délivrer le conseil en évolution professionnelle (CEP) instauré par la loi du 5 mars 2014 sur la formation professionnelle, l'emploi et la démocratie sociale. La mise en place du CEP, qui a exigé un effort important de formation des conseillers et psychologues du travail de Pôle emploi, va dans le sens d'un renforcement de la personnalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Celle-ci fait par ailleurs l'objet d'une expérimentation visant à tirer encore davantage parti de la digitalisation d'une partie de l'offre de services de Pôle emploi, mais aussi à faire débiter l'accompagnement dès l'entretien de situation qui suit l'inscription, désormais réalisée en ligne.

S'agissant des entreprises, au-delà des équipes dédiées à la relation avec les entreprises, Pôle emploi cherche à développer la démarche de recrutement par les compétences : les services en ligne permettent de guider les employeurs dans l'association de compétences requises et des qualités professionnelles nécessaires aux postes à pourvoir, de manière à

¹⁵ 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

améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi et à élargir le vivier de candidats susceptibles de répondre aux attentes de l'employeur.

Par ailleurs, deux recommandations ont reçu une mise en œuvre incomplète, l'une concerne les indicateurs de pilotage et l'autre l'assouplissement des conditions de recours aux emplois non permanents pour faire face aux variations de la conjoncture.

Globalement, la mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour a progressé. Il subsiste cependant plusieurs points de blocage : l'opérateur a manifesté clairement son refus de mettre en œuvre trois recommandations visant à l'instauration d'une fréquence minimale d'entretien entre les conseillers et les demandeurs d'emploi, à la mise en place d'objectifs quantitatifs et qualitatifs individuels ou encore à la réduction du nombre d'agences.

c) La grande vitesse ferroviaire

La Cour a rendu public, en 2014, un rapport thématique sur la grande vitesse ferroviaire¹⁶. Le succès technique et commercial du TGV est certain, au moins jusqu'à une date récente, et les voyageurs qui l'empruntent apprécient sa rapidité. Mais, au-delà de ce constat, il convenait d'évaluer son apport réel pour la collectivité dans son ensemble. Au terme de son enquête, la Cour considérait que le choix de nouvelles lignes à grande vitesse ferroviaire pour assurer le transport en commun des voyageurs sur grande distance devait être entouré de plus de garanties de pertinence et de rentabilité. Sur les sept recommandations formulées dans ce rapport, cinq peuvent être considérées comme en cours de mise en œuvre.

Ainsi, s'agissant de la meilleure intégration de la grande vitesse aux choix de mobilité des Français, en insérant le TGV dans une offre tirant parti de l'ensemble des moyens de transport, l'article 5 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a répondu à cette préoccupation en libéralisant le transport routier interurbain de voyageurs. Par ailleurs, l'État incite SNCF Mobilités à rechercher des synergies et une meilleure intégration de son offre TGV au milieu de ses autres offres ferroviaires (transport express régional (TER), trains d'équilibre du territoire (TET), etc.) ; une telle ambition s'est

¹⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique, La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence*. La Documentation française, octobre 2014, 173 p., disponible sur www.ccomptes.fr

traduite dans le contrat d'objectifs entre l'État et SNCF Mobilités par l'objectif fixé à l'entreprise de devenir un intégrateur de mobilité capable de proposer des offres personnalisées de déplacement représentant une alternative crédible à l'automobile individuelle. Dans ce cadre, SNCF Mobilités a renommé en 2017 son offre de transport à grande vitesse « inOUI », sur laquelle une qualité de service de haut niveau est attendue, afin de mieux la différencier de l'offre « OUIgo », qui a quant à elle pour objectif premier de contrer les modes de transports bon marché alternatifs au transport ferroviaire. Enfin, des travaux ont été conduits depuis 2015 pour redéfinir une offre TET plus performante et mieux articulée avec les TER.

La Cour recommandait aussi de faire prévaloir l'évaluation socio-économique des projets de LGV dont la réalisation est prévue d'ici 2030 et leur contre-expertise par le commissariat général à l'investissement (CGI), y compris pour ceux ayant fait l'objet d'une enquête d'utilité publique avant le 23 décembre 2013. L'instruction du Gouvernement du 16 juin 2014 et la note technique de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du 27 juin 2014 témoignent de la prise en compte des améliorations méthodologiques dans ce domaine.

Enfin, la Cour recommandait de concentrer en priorité les moyens financiers sur l'entretien du réseau par rapport aux projets de développement et d'améliorer le pilotage de la prestation d'entretien du réseau ferroviaire par le gestionnaire d'infrastructure. Or, la priorité donnée au réseau existant est clairement affichée par le Gouvernement depuis les travaux de rééchelonnement des projets d'investissement de la commission 21 et du Grand plan de modernisation du réseau (GPMR) et a été réaffirmée dans le cadre du contrat de performance 2017-2026 entre SNCF-Réseau et l'État. L'amélioration du pilotage des actions d'entretien est aussi inscrite au contrat.

C - Des exemples de recommandations pour lesquelles la mise en œuvre est encore incomplète

Dans 17,1 % des cas, les recommandations de la Cour ne font l'objet que d'une mise en œuvre partielle dans leur contenu. Seule une partie de la recommandation est alors suivie d'effet. Par ailleurs, le suivi des recommandations formalisé pendant trois années suivant leur publication permet de mettre en évidence que certaines améliorations peuvent dans certains cas ne pas aboutir à une mise en œuvre totale dans ce délai.

1 - Des améliorations de gestion à consolider

a) Les programmes d'investissement d'avenir

Dans un rapport public de juin 2014¹⁷, la Cour formulait onze recommandations suite au contrôle portant sur le lancement du programme d'investissements d'avenir relevant de la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur (MIREs). Ces recommandations ont été complétées et affinées dans un rapport public thématique publié en décembre 2015 sur les programmes d'investissement d'avenir¹⁸. La Cour formulait huit recommandations permettant de tirer les leçons des deux premiers programmes au moment de l'annonce du 3^{ème} PIA.

Sur les onze recommandations formulées dans le rapport de 2014, une seule n'a pas été mise en œuvre, deux le sont totalement (la simplification de la gestion administrative et financière des projets et la mise en place du suivi des crédits par nature et par destination) et huit d'entre elles seulement en partie. Parmi celles-ci, cinq sont jugées incomplètes depuis le lancement de la première vague du PIA :

- l'accompagnement des porteurs de projet par le ministère, l'Agence nationale pour la recherche (ANR) et le Commissariat général à l'investissement (CGI) a été amélioré ;
- la cohérence entre les moyens des investissements d'avenir et les moyens récurrents des opérateurs demeure peu satisfaisante et se limite à la prise en compte des frais de gestion et de frais de structure lors de l'attribution de financements au titre du PIA ;
- l'articulation des procédures d'évaluation avec les vagues d'évaluation programmées par le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) est encore très incomplète ;
- enfin, l'articulation entre structures créées par le PIA et structures existantes, en particulier en ce qui concerne celles de valorisation, reste problématique.

¹⁷ Cour des comptes, *Rapport d'observations définitives, Le lancement du programme des investissements d'avenir relevant de la mission recherché et enseignement supérieur*. Décembre 2015, 187 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique, Le programme d'investissements d'avenir*. La Documentation française, juin 2014, 189 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Sur les huit recommandations formulées fin 2015, quatre peuvent être considérées comme en cours de mise en œuvre. Elles concernent la fin du recours à des opérateurs écrans, mise en œuvre pour le PIA 3, la poursuite de la simplification des procédures de sélection et de gestion des opérations, l'amélioration de la définition des données budgétaires et des résultats et l'amélioration du pilotage interministériel et transversal du PIA, qui est en cours de refonte pour le PIA 3.

Dans son rapport, la Cour critiquait également la gestion extra-budgétaire du PIA et demandait l'élargissement du périmètre des normes de dépenses aux décaissements effectués dans le cadre de la mise en œuvre du PIA. Or, le ministère des finances refuse cette recommandation.

La recommandation portant sur la nécessaire définition des conditions de retour sur investissement n'est pas davantage mise en œuvre.

L'annonce récente d'une réforme du PIA et de sa gouvernance conduira la Cour à continuer à suivre ses recommandations non mises en œuvre.

b) Les trésoreries auprès des ambassades de France

Dans son rapport public annuel de 2015¹⁹, constatant l'absence de justification au maintien d'un réseau comptable spécifique, parmi les plus coûteux des services de l'État à l'étranger, la Cour recommandait de programmer dès à présent sa mise en extinction à brève échéance, afin de réduire le coût des fonctions support des services de l'État à l'étranger.

En 2017, la mise en œuvre de cette recommandation peut toujours être considérée comme incomplète.

Si dès décembre 2014, la DGFIP s'est engagée sur la restructuration progressive et partielle de son réseau de trésoreries auprès des ambassades de France à l'étranger, le plan de restructuration n'a permis la fermeture que de neuf trésoreries sur les 16 existantes : quatre ont été fermées en 2015 et cinq en 2017.

Sept trésoreries d'ambassade demeurent en activité et sont principalement en charge des opérations du ministère des armées (Djibouti,

¹⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I volume 2. Les trésoreries auprès des ambassades de France : une survivance injustifiée, p. 9-21. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Dakar, Libreville, Washington) et des pensions cristallisées (Rabat, Tunis, Alger).

La poursuite du plan de fermeture est actuellement à l'étude et pourrait être mise en œuvre sur trois ans à partir de 2019, à la suite d'une concertation entre le ministère des finances, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le ministère des armées. L'objectif de rationalisation du réseau comptable à l'étranger s'appuiera sur la dématérialisation des procédures.

c) Les frais de justice

Sur les sept recommandations formulées par la Cour dans son rapport pour le Parlement de 2014²⁰, quatre sont mises en œuvre de manière incomplète alors que les trois autres sont en cours de mise en œuvre.

S'agissant de la recommandation qui, à l'instar de ce qui se fait pour les frais d'affranchissement, demandait de réexaminer la catégorie des frais de justice pour en exclure les dépenses qui se rapportent au fonctionnement courant des juridictions ou à l'exécution des jugements, et de revoir en conséquence les dispositions des articles R. 92 et R. 93 du code de procédure pénale, la réponse du Garde des sceaux a précisé que la révision du périmètre des frais de justice se poursuivait mais que pour le moment, seuls les frais de location de coffre et les frais relatifs aux nouvelles techniques d'enquêtes ont été réformés.

S'agissant de l'application du droit commun de la comptabilité publique au paiement des dépenses tarifées et certifiées dans un délai raisonnable en vue d'une simplification, il apparaît que le décret n° 2016-479 du 18 avril 2016 n'a réformé que le rejet d'une demande de paiement par le comptable sans engager le rapprochement total des règles d'ordonnancement et de liquidation fixées par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

S'agissant de l'objectif de tendre vers une comptabilisation effective des engagements des dépenses de frais de justice afin de garantir le respect de leur caractère limitatif, conformément aux dispositions des articles 8 et 30 de la LOLF, la réponse du Garde des sceaux, qui se limite à citer les améliorations en matière de prise en charge des mémoires des prestataires

²⁰ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Les frais de justice depuis 2011*. Septembre 2014, 74 p., disponible sur www.ccomptes.fr

et des expertises, permet de conclure que la mise en œuvre de cette recommandation est encore incomplète.

Enfin, la Cour recommandait de clarifier le régime de TVA et celui des cotisations sociales applicables aux collaborateurs occasionnels du service public de la justice. Sur ce plan, les évolutions intervenues, tant sur le plan fiscal qu'en matière de prélèvements sociaux, restent minimales.

d) La réorganisation de l'ordre national des chirurgiens-dentistes

Dans son rapport public annuel de 2017²¹, la Cour a souligné la gravité des dysfonctionnements affectant l'organisation, la gouvernance et le fonctionnement de l'ordre national des chirurgiens-dentistes. Afin d'y remédier, elle a formulé huit recommandations. Si plusieurs de ces recommandations ont été pleinement prises en compte par les pouvoirs publics, d'autres ne l'ont pas été ou seulement de manière incomplète.

Ainsi, l'ordonnance n° 2017-644 du 27 avril 2017 relative à l'adaptation des dispositions législatives relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé a instauré, pour l'ensemble des ordres :

- une incompatibilité entre les fonctions de président, de vice-président, de secrétaire général, ou de trésorier d'un conseil de l'ordre avec l'une des mêmes fonctions d'un syndicat professionnel ;
- une prohibition du cumul de mandats simultanés au niveau national et local et l'exercice, par une même personne, des fonctions de président de la chambre disciplinaire nationale et de conseiller des instances nationales ;
- une fixation par arrêté du montant des indemnités allouées aux présidents (ou aux présidents suppléants) des chambres disciplinaires nationales. Par ailleurs, leurs frais de déplacement sont désormais remboursés dans les conditions prévues par la réglementation applicable aux fonctionnaires de l'État ;
- une soumission des marchés conclus à titre onéreux par le conseil national en matière de fournitures ou de services aux principes de liberté d'accès à la commande, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures définis par l'article 1er de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. Ces

²¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017*, Tome I. L'Ordre national des chirurgiens-dentistes : retrouver le sens de ses missions de service public, p. 116-141. La Documentation française, février 2017, 760 p., disponible sur www.ccomptes.fr

prescriptions conservent cependant un caractère facultatif à l'égard des conseils locaux ;

- par ailleurs, l'ordonnance du 27 avril 2017 précitée s'est attachée à traiter les difficultés d'exercice des missions ordinaires, en prévoyant que le conseil national d'un ordre professionnel peut regrouper des conseils départementaux ou interdépartementaux en cas de difficultés de fonctionnement liées soit à la situation de la démographie de la profession ou à une insuffisance d'élus ordinaires dans leur ressort, soit à leur incapacité à assurer les missions de service public qui leur ont été confiées.

En revanche, les recommandations de la Cour visant à renouveler les instances ordinaires locales et nationales et à réduire les phénomènes de cooptation au niveau national n'ont pas été prises en compte : faire élire le conseil national et son président par l'ensemble des praticiens inscrits à l'Ordre, limiter le nombre de mandats successifs au sein d'une même instance ordinaire, faire siéger à la chambre disciplinaire nationale des conseillers départementaux élus en lieu et place de conseillers nationaux.

2 - L'amélioration de la qualité de l'information budgétaire

a) Le cadre de référence de l'établissement de l'ONDAM

Dans ses rapports publics annuels sur la sécurité sociale, la Cour a souligné que les méthodes utilisées pour établir l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) n'étaient pas homogènes dans le temps et comportaient des distorsions de nature à fausser l'appréciation de l'évolution des dépenses prévisionnelles, puis constatées, entrant dans le champ de cet objectif. Dans son rapport de 2017²², elle a ainsi relevé qu'à périmètre constant, les dépenses constatées avaient augmenté de +2,2 % en 2016, et non de +1,8 % comme affiché et que leur augmentation prévisionnelle en 2017 s'établissait à +2,4 %, et non à +2,1 %.

Afin de mettre fin à ces distorsions, la Cour a recommandé d'établir un cadre de référence des modalités de construction et de révision en cours d'année de l'ONDAM, dont le contenu serait opposable, de manière à

²² Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2017*. La Documentation française, septembre 2017, 729 p., disponible sur www.ccomptes.fr

assurer la permanence des méthodes et une comparaison rigoureuse des dépenses réalisées avec celles prévues.

Les pouvoirs publics ont partiellement donné suite à cette demande, en formalisant dans le cadre d'une annexe au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 une « charte relative à la détermination de l'évolution de l'ONDAM » qui a pour objet, « en précisant les modalités de prise en compte des modifications de champ dans le calcul de la norme, de déterminer l'évolution de la dépense au sein de l'ONDAM à champ constant ».

À cette fin, l'annexe précitée prévoit que quatre situations limitativement énumérées sont neutralisées pour déterminer le taux d'évolution global des dépenses : le transfert à une autre entité d'une dépense jusque-là assumée par la sécurité sociale, accompagné d'un transfert de recettes de même montant ; la prise en charge au sein de l'ONDAM d'une dépense auparavant financée par une autre entité, là aussi accompagnée d'un transfert de recettes de même montant ; l'intégration dans l'ONDAM ou, à l'inverse, la sortie de son champ d'une dépense déjà prise en charge par la sécurité sociale dès lors que cette opération n'a pas d'incidence sur le solde de cette dernière ; l'intégration dans l'ONDAM d'une nouvelle dépense de la sécurité sociale qui reçoit en contrepartie une recette nouvelle .

A *contrario*, la « charte » de l'ONDAM est muette sur trois distorsions relevées par la Cour dans la détermination du taux annuel d'évolution des dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM. Ainsi, elle ne prévoit pas la neutralisation de la contraction de dépenses avec des recettes (ce qui a été le cas en 2016 et en 2017 avec la réforme des cotisations et des prises en charge par l'assurance maladie des cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés), ni de la variation des prélèvements effectués sur les réserves d'organismes tiers pour financer des dépenses relevant normalement de l'ONDAM (CNSA et divers fonds hospitaliers en 2016 et 2017), ni, tout au moins explicitement, de celle du solde du fonds de financement de l'innovation pharmaceutique (FFIP), créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 afin de financer en marge de l'ONDAM une partie des dépenses de médicaments qui en relèvent normalement.

Par ailleurs, l'excès éventuel de mesures de fin de gestion sur les enveloppes « fermées » de dépenses par rapport au dépassement constaté sur les enveloppes « non fermées » (soins de ville, séjours dans les établissements de santé) n'est pas pris en compte dans le taux de progression des dépenses, tout en l'étant dans le montant des dépenses. Ce mode de calcul du taux de progression vise à traduire le fait qu'il ne sera

pas tenu compte dans l'exécution de l'ONDAM de l'année en cours et dans la construction de l'ONDAM de l'année suivante de l'excès de mesures de fin de gestion par rapport au besoin de couverture des dépassements sur les enveloppes « non fermées ». Il conduit à majorer le taux de progression des dépenses de l'année écoulée par rapport au montant des dépenses réellement exécutées.

b) Les OPEX

Dans un rapport au Parlement de fin 2016²³, la Cour constatait que les opérations extérieures (OPEX) militaires menées par la France à l'étranger (au nombre de 25, sur neuf théâtres d'opération principaux, entre 2012 et 2015) représentaient un coût croissant, qui n'était pas intégralement inscrit en loi de finances initiale et qui était encore mal évalué.

En ce qui concerne la nécessité d'inscrire en loi de finances initiale une dotation réaliste et sincère, le ministère des Armées rappelle que la dotation prévisionnelle des OPEX en LFI reprend la trajectoire arrêtée dans la loi de programmation militaire (LPM) actualisée en 2015 (soit 450 M€ par an). Elle a été portée à 650 M€ par la loi de finances initiale 2018 (LFI). Le ministère des armées considère que cette provision en LFI pourrait être révisée à l'occasion de la future LPM.

Toutefois, malgré cette évolution, la Cour considère que la mise en œuvre de la recommandation reste incomplète dans la mesure où l'évaluation des coûts rattachables aux OPEX est encore insuffisante s'agissant aussi bien des surcoûts potentiels, des coûts des effectifs de soutien et des moyens et conditions d'une restauration d'un niveau de préparation opérationnelle suffisant.

D - Des exemples de recommandations encore non mises en œuvre

20,7 % des recommandations suivies en 2017 ne donnent lieu à aucune mise en œuvre ou à une mise en œuvre très incomplète après

²³ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat, Les opérations extérieures de la France, 2012-2015*. Octobre 2016, 160 p., disponible sur www.ccomptes.fr

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.

Pour 93 recommandations suivies en 2017 (soit 5,6 %), leur absence de mise en œuvre tient plutôt au refus explicite des administrations concernées.

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 ou l'assurance maladie complémentaire. D'autres exemples démontrent la nécessité de repenser très largement le maillage administratif (services économiques à l'étranger) ou la politique des dépenses fiscales (TVA réduite sur les travaux d'entretien).

a) Le coût du lycée

Dans le rapport public thématique de 2015 consacré aux coûts du lycée²⁴, la Cour formulait dix recommandations. Créé en 1802 pour forger l'élite de la Nation, le lycée conduit désormais 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat. Ce défi quantitatif a été relevé. Pourtant, alors que le coût moyen d'un lycéen français est 38 % plus élevé que celui des lycéens des autres pays de l'OCDE, au plan qualitatif les résultats en termes de réussite dans les études post-bac ou d'insertion sur le marché du travail des bacheliers professionnels ressortent comme très moyens.

De manière générale, le ministère indique qu'un bilan de la dernière réforme du lycée (2009 pour la voie professionnelle et 2010 pour la voie générale et technologique) a été engagé à partir de l'automne 2015 et s'est achevé en avril 2016, que « plusieurs points d'attention ont été formulés à son issue : renforcement de la formation des enseignants, valorisation indispensable des activités de projet, amélioration de la transition troisième/seconde, trop forte pression certificative sur les élèves de classes terminales et amélioration des liens entre les cycles terminaux du lycée et

²⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique, Le coût du lycée*. La Documentation française, septembre 2015, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr

les premiers cycles du supérieur », et que ces réflexions pourraient « servir de base à une discussion plus large, qui sera engagée prochainement, sur l'évolution du lycée dans les années à venir ».

S'agissant de la recommandation relative à la simplification du format du baccalauréat, la réponse indique que le ministre de l'éducation nationale a annoncé une grande consultation nationale à partir de la rentrée 2017 sur ce sujet et précise que « compte tenu de la place du baccalauréat dans notre pays, il convient en effet de mener une réflexion de fond aboutissant à des propositions qui doivent à la fois préserver son caractère de validation des études secondaires et de premier grade universitaire, tout en posant le principe d'une nécessaire évolution graduelle dans le sens d'une simplification et d'une amélioration de sa qualité certificative. »

Toutefois, les autres recommandations n'ont pas été mises en œuvre et la Cour estime qu'en réalité neuf des dix recommandations sont toujours sans effet deux années après la publication du rapport.

*b) L'orientation des aides publiques à la souscription
d'une assurance maladie complémentaire*

Dans son rapport public annuel sur la sécurité sociale de 2016²⁵, la Cour a souligné que la généralisation en cours des assurances complémentaires à l'ensemble de la population – plus de 95 % des assurés sont aujourd'hui couverts par une protection complémentaire – s'accompagnait de coûts collectifs élevés et inégalement répartis entre les contrats collectifs d'entreprise, dont la souscription pour le compte de leurs salariés constitue une obligation pour les employeurs depuis le 1^{er} janvier 2016, et les contrats souscrits à titre individuel et de manière volontaire par les autres assurés (retraités, fonctionnaires, travailleurs indépendants, chômeurs et autres inactifs dont les ressources dépassent les plafonds de la couverture maladie universelle complémentaire – CMU-C, gratuite pour ses bénéficiaires).

Ainsi, les 3,5 Md€ d'aides publiques à la souscription d'une assurance complémentaire santé estimées pour 2014 se répartissaient entre 3 Md€ d'aides à la souscription de contrats collectifs d'entreprise (exemption de cotisations sociales pour la part versée par les employeurs et déductibilité de l'assiette de l'impôt sur le revenu pour la part prélevée

²⁵ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2016*. La Documentation française, septembre 2016, 724 p., disponible sur www.ccomptes.fr

sur le salaire brut) et 0,5 Md€ d'aides à la souscription de contrats individuels (aide au paiement d'une assurance complémentaire santé – ACS, déductibilité du bénéfice imposable d'une partie des primes versées pour les travailleurs indépendants, subventions versées aux mutuelles référencées pour recueillir les souscriptions des fonctionnaires). Depuis lors, la généralisation obligatoire des complémentaires d'entreprise a conduit à accroître le volume des aides dont elles bénéficient.

Or, l'état de santé des salariés et des membres de leurs familles couverts par des contrats collectifs d'entreprise est en moyenne meilleur que celui des personnes, en grande partie inactives, couvertes par des contrats individuels. Tandis qu'une partie des contrats collectifs ont été négociés par les entreprises, soit directement, soit collectivement dans le cadre des branches professionnelles, les contrats individuels sont des contrats d'adhésion généralement tarifés en fonction du principal facteur prédictif de l'état de santé de leurs souscripteurs que constitue leur âge. À cet égard, le déport des salariés vers les contrats collectifs conduit à faire reposer le financement des contrats individuels sur des adhérents à l'âge moyen plus élevé.

Afin d'atténuer la segmentation en fonction du statut professionnel et de l'âge du financement des dépenses de santé laissées à la charge des assurés sociaux par l'assurance maladie obligatoire, la Cour avait recommandé de réorienter une partie des soutiens publics à la souscription d'une assurance complémentaire vers les assurés présentant les risques les plus élevés. À ce jour, cette recommandation n'a pas été prise en compte par les pouvoirs publics, mis à part le cas de l'ACS qui peut être utilisée pour adhérer à des contrats individuels sélectionnés par l'État à la suite d'une procédure d'appel d'offres et dont le montant croît avec l'âge de ses bénéficiaires (0,9 million d'utilisateurs fin 2016 pour une dépense de 0,3 Md€).

*c) Les services économiques à l'étranger
des ministères économiques et financiers*

À l'occasion d'un référé publié en 2014 sur les services économiques à l'étranger des ministères économiques et financiers²⁶, la Cour constatait que le réseau comptait 127 services présents dans 108 pays et qu'en dépit des profondes mutations engagées depuis 2002, la réforme

²⁶ Cour des comptes, *Référé, Les services économiques à l'étranger des ministères économiques et financiers*. 3 septembre 2014, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr

de ces services demeurait inachevée. Elle estimait que les missions devaient être encore clarifiées et hiérarchisées, l'organisation rationalisée et le réseau recentré sur les zones à forts enjeux. La Cour formulait trois recommandations en ce sens.

Aucune de ces recommandations n'a été mise œuvre, les administrations faisant valoir que « le réseau des services économiques à l'étranger constitue le réseau de l'État à l'étranger ayant consenti, ces dernières années, un des efforts les plus importants en termes de réduction d'effectifs ». La réponse évoque en outre le fait que « les services économiques constituent un actif stratégique pour l'action économique extérieure du gouvernement » et que « la question de l'adéquation des services économiques aux enjeux économiques doit d'abord s'inscrire dans une réflexion interministérielle sur le dimensionnement global de l'ensemble des réseaux de l'État ».

*d) Le taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien
et d'amélioration des logements*

Dans un référé publié fin 2016²⁷, la Cour soulignait que depuis 1999, les particuliers réalisant des travaux d'entretien et d'amélioration de leurs logements, achevés depuis plus de deux ans, bénéficient d'un taux réduit de TVA. Avec un coût de 3,64 Md€ prévu pour 2018, ce dispositif constitue la quatrième dépense fiscale la plus importante.

Or la Cour faisait le constat que ses conditions de pilotage, de suivi et de contrôle sont insatisfaisantes au regard du montant de l'effort budgétaire consenti. De plus, l'efficacité de cette dépense fiscale n'est pas démontrée : faute d'évaluations récentes, son coût apparaît même disproportionné par rapport aux bénéfices estimés en termes d'activité et d'emploi du secteur concerné. Maintenir ce dispositif suppose pour l'État d'apporter rapidement la preuve de sa pertinence et de son efficacité. La Cour formulait deux recommandations.

À cet égard, la mesure demandée par la Cour des impacts des trois changements de taux intervenus depuis 2012 est estimée impossible par le ministère chargé du logement, faute de données statistiques appropriées

²⁷ Cour des comptes, *Référé, Le taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien et d'amélioration des logements de plus de deux ans*. 14 septembre 2016, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr

(fréquence des enquêtes, disponibilité des données au niveau du secteur d'activité).

Par ailleurs, la modélisation des bénéfices économiques des taux réduits de TVA n'a pas fait l'objet de la part du ministère chargé du logement de travaux récents, et le ministère chargé de l'économie (direction générale du Trésor) déclare ne pas être outillé pour évaluer rigoureusement les effets des taux réduits de TVA sectoriels.

2 - Des exemples de recommandations qui font l'objet de refus de mise en œuvre

a) Les principales raisons constatées des refus

Les refus de mise en œuvre de recommandations portent essentiellement sur des propositions visant à modifier ou faire disparaître des structures administratives : suppression de la Masse des douanes (cf. *infra*), suppression d'un corps spécifique (cf. *infra*), rattachement des services chargés de la politique immobilière directement au ministre chargé du budget et attribution au responsable de la politique immobilière de l'État (RPIE) d'une autorité sur les services locaux de France Domaine, suppression de l'EPIC BPI France.

L'absence d'installation de services des ministères sociaux à Metz auprès de l'Insee peut également être vue comme la manifestation d'un refus même si le ministère le justifie par le fait que l'objectif de saturation de l'espace physique disponible a été atteint par l'installation de services locaux de la DGFIP. Il estime ainsi qu'il convenait d'abandonner la constitution d'un pôle statistique à Metz.

Enfin, la question du temps de travail des fonctionnaires est également un sujet sensible pour lequel un refus de mise en œuvre apparaît comme un moyen de reculer des réformes structurelles importantes dans ce domaine (exemple du refus de réviser le régime de travail des douaniers dans les aéroports parisiens).

b) Le logement des douaniers par la Masse des douanes

Dans un référé de 2016 sur le logement des douaniers par la « Masse des douanes »²⁸, la Cour constatait que cet établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé des douanes, avait pour origine l'obligation de casernement imposée aux douaniers affectés aux tâches de surveillance mais que la suppression de cette exigence en 1980 n'avait pas conduit à sa disparition et à la réaffectation du parc immobilier dont il est propriétaire. Au lieu de cela, la Masse des douanes a été pérennisée en 2015, alors que le taux de vacance de ses logements est très supérieur à la moyenne du parc locatif national et que la part des douaniers parmi les locataires est en constante diminution, malgré un niveau moyen des loyers inférieur à celui pratiqué dans le logement « très social ».

Dans ces conditions, la Cour considérait que le logement des agents des douanes devrait être assuré dans les conditions de droit commun dont bénéficient les autres fonctionnaires et recommandait la mise en place, dans un délai de trois ans, d'une offre alternative de logement en faveur des douaniers impliquant la disparition de la Masse des douanes.

Toutefois, l'unique recommandation formulée par la Cour, visant à la suppression de la Masse des douanes, a fait l'objet d'un refus catégorique de la part des ministères économiques et financiers. Le Parlement s'est saisi du référé pour obtenir une information sur les données financières de la Masse des douanes, qui était totalement absente des documents budgétaires.

c) Le Muséum national d'histoire naturelle

Dans son insertion au rapport public annuel de 2017 sur le Muséum d'histoire naturelle²⁹, la Cour formulait huit recommandations concernant notamment la suppression des corps spécifiques d'enseignants-chercheurs du Muséum et la réorganisation de la tutelle administrative et budgétaire de l'établissement.

²⁸ Cour des comptes, *Référé, Le logement des douaniers par la « Masse des douanes »*, 4 mai 2016, 5 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017*, Tome I. Le Muséum d'histoire naturelle : une mutation inachevée, une institution fragilisée par le zoo de Vincennes, p. 667-690. La Documentation française, février 2017, 760 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Sur le premier point, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a expressément indiqué qu'il n'entendait pas suivre la Cour dans sa remise en question de l'existence de corps spécifiques des enseignants-chercheurs du Muséum. Il justifie ce refus par plusieurs arguments : les obligations de service spécifiques de ces corps, la résolution des difficultés de gestion statutaire relevées par la Cour et une absence de partage du constat d'un manque d'attractivité des corps concernés.

Sur le second point, le ministère indique ne pas partager l'analyse de la Cour sur la nécessité d'une réorganisation de la tutelle.

Par ailleurs, il convient de noter que le suivi des recommandations a permis de relever une situation particulièrement critique du Muséum. Au-delà du déséquilibre financier majeur lié au contrat de partenariat du zoo de Vincennes dont la fréquentation très en deçà des hypothèses ne permet pas de financer la redevance annuelle, il apparaît que le Musée de l'Homme représente un centre de coût alourdi pour l'établissement. La Cour avait alerté sur l'objectif de fréquentation retenu lors du lancement des travaux du Musée de l'Homme, qui paraissait trop élevé. Le Muséum indique aujourd'hui que « les hypothèses de fréquentation retenues au moment du lancement du chantier de rénovation, soit 400 000 visiteurs par an, semblent surestimées [...]. Compte tenu de la fréquentation constatée au 31 août 2017, le déficit réel du Musée de l'Homme pourrait avoisiner les 2 M€ en 2017 ».

III - Le chiffrage des économies potentielles

Au stade de sa formulation, dès lors qu'une recommandation vise à réduire la dépense publique, les économies réalisables doivent, dans la mesure du possible, être chiffrées.

Le suivi annuel permet à la Cour, lorsqu'une recommandation s'y prête, de chiffrer les effets plus ou moins directs de ses interventions antérieures. Dans certains cas, la Cour peut ainsi apprécier les économies potentielles ou effectivement réalisées résultant de la mise en œuvre d'une recommandation qu'elle a formulée. Ces estimations se révèlent difficiles à réaliser et doivent donc être appréciées avec prudence, dans la mesure où un chiffrage fiable suppose souvent un recul de plusieurs années.

Des exemples tirés de récents rapports illustrent les économies qui pourraient être réalisées, voire ont commencé à l'être, en appliquant les recommandations de la Cour.

1 - Dans le domaine de l'assurance maladie : la mise en œuvre des recommandations de la Cour commence à engendrer des économies à grande échelle

Dans ses rapports publics annuels sur la sécurité sociale et d'autres publications, 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. Les développements ci-après détaillent les leviers d'économies que les pouvoirs publics et l'assurance maladie ont commencé à actionner au titre notamment du plan de 10 Md€ d'économies entre 2015 et 2017 sur les dépenses entrant dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. D'autres économies préconisées par la Cour et pour partie engagées concernent les charges de gestion des organismes de sécurité sociale. Néanmoins, les économies ainsi réalisées ou engagées restent encore très éloignées de celles dont la mise en œuvre des recommandations de la Cour permettrait la mobilisation.

a) Les dépenses suscitées par l'activité des établissements de santé

Dans son rapport public annuel sur la sécurité sociale de 2016³⁰, la Cour a souligné que, malgré les engagements de maîtrise des prescriptions pris par les établissements, les dépenses d'assurance maladie liées à des prescriptions médicales internes aux établissements de santé (24,7 Md€ en 2014) et exécutées soit au sein de ces derniers (14,1 Md€), soit en ville (10,6 Md€) connaissaient une vive croissance (+32 % en € constants entre 2007 et 2014).

Dès lors, la Cour a recommandé d'utiliser efficacement le levier des nouveaux contrats d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des soins (CAQES) passés par les établissements de santé avec les agences régionales de santé, en engageant dans ce cadre non seulement les

³⁰ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2016*. La Documentation française, septembre 2016, 724 p., disponible sur www.ccomptes.fr

directions, mais aussi les communautés médicales d'établissement et d'élargir et de rendre plus contraignants les mécanismes de régulation des dépenses dans ce cadre. Ces recommandations ont été partiellement mises en œuvre. Ainsi, les CAQES sont obligatoires pour l'ensemble des établissements de santé, ce qui est de nature à renforcer les effets de la régulation des dépenses concernées. En revanche, et de manière paradoxale, les prescriptions exécutées en établissements de santé ne sont toujours que très partiellement couvertes (ce n'est le cas que pour les médicaments de la « liste en sus », mais pas des autres médicaments, ni des dispositifs médicaux, ni des actes de biologie et d'imagerie). La commission médicale d'établissement est consultée sur le projet de contrat, mais son président n'en est pas cosignataire. Des mécanismes de sanction de la non-réalisation des engagements souscrits ont été instaurés, mais les pouvoirs publics entendent désormais privilégier des incitations (la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a ainsi instauré un dispositif d'« intéressement » des établissements, qui prend la forme d'une restitution à ces derniers d'une partie des économies réalisées).

Le plan ONDAM 2015-2017 ne comporte pas d'objectifs d'économies qui seraient spécifiquement liées à une rationalisation des volumes d'actes et de prestations prescrits par les établissements de santé et réalisés au sein de ces derniers. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 mentionne un objectif de 250 M€ d'économies annuelles au titre des prescriptions hospitalières, principalement au titre de celles exécutées en ville, par rapport à la hausse tendancielle des dépenses.

La structure et la tarification des séances de dialyse des patients atteints d'une insuffisance rénale chronique terminale (2,7 Md€ de dépenses en 2015) comportent des marges d'efficience accrue des dépenses d'assurance maladie. Dans son rapport public annuel sur la sécurité sociale de 2015, 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. En 2015, les dépenses annuelles par bénéficiaire d'un mode de dialyse s'élevaient en moyenne à environ 81 000 € en cas d'hémodialyse en centre lourd et à 56 000 € en cas d'autodialyse.

Dans le cadre du plan ONDAM 2015-2017, ont été programmées 80 M€ d'économies sur les tarifs des séances de dialyse en cumul. Les baisses de tarifs sont mises en œuvre par la voie d'arrêtés annuels fixant les tarifs des actes effectués par les différentes catégories d'établissements de santé. Afin de réduire la place des centres lourds dans l'ensemble des prises en charge, les tarifs des séances de dialyse correspondantes ont été

plus fortement réduits que ceux des séances relevant d'autres modes de prise en charge, moins onéreux. Pour ces derniers, des taux identiques de baisse des tarifs ont été appliqués, malgré de sensibles différences de coûts entre les unités de dialyse médicalisée d'une part et les modes moins coûteux que constituent, lorsque la condition des patients le permet, les unités d'autodialyse et les dialyses péritonéales à domicile d'autre part. Prises globalement, les économies réalisées par la voie de baisses de tarifs restent très éloignées du potentiel d'économies induit par la comparaison du coût moyen des séances de dialyse (63 000 € en 2015) avec celui de nos voisins (46 000 € en Belgique, 40 000 € en Allemagne), qu'une réduction du recours aux modes les plus onéreux et l'accentuation des baisses de tarifs permettraient de mobiliser.

b) Les dépenses liées aux produits de santé

Dans le domaine du médicament (23,3 Md€ de dépenses d'assurance maladie en ville en 2016, avant déduction des remises versées par les fabricants), la Cour a, dans son rapport public annuel sur la sécurité sociale de 2014³¹, recommandé de réaliser des économies, estimées à 2 Md€ par an, soit près de 1/10^{ème} des dépenses, 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, sensiblement plus élevé, et en modifiant les modalités de rémunération des pharmacies d'officine, particulièrement généreuses.

En convergence avec les analyses de la Cour, mais sur un périmètre plus étroit de mesures, le plan ONDAM 2015-2017 a prévu 1,1 Md€ d'économies en cumul sur trois années au titre de la poursuite de l'augmentation de la prescription des médicaments génériques dans le répertoire (objectif de +5 points) et de baisses de prix. Selon le ministère des Solidarités et de la Santé, près de 0,7 Md€ d'économies auraient d'ores et déjà été réalisées en cumul fin 2016. L'ONDAM 2018 prend en compte 340 M€ d'économies supplémentaires (dont 230 M€ au titre de baisses de prix et 110 M€ au titre d'une substitution accrue des médicaments génériques à des princeps).

³¹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2014*. La Documentation française, septembre 2014, 673 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Pour leur part, les modalités de rémunération des officines n'ont pas été révisées. Or, comme l'a souligné la Cour dans son rapport public annuel sur la sécurité sociale de 2017³², les coûts de distribution des génériques par les pharmacies d'officine sont particulièrement élevés et absorbent une grande partie des économies permises par leur diffusion croissante : pour 2016, ils peuvent être estimés à 2,2 Md€, soit la moitié des 4,4 Md€ de dépenses remboursables par l'assurance maladie au titre des ventes de génériques. Ce montant intègre non seulement la rémunération réglementée des officines, mais aussi les rétributions complémentaires connues qui leur sont accordées par les entreprises pharmaceutiques et par les distributeurs en gros. Il justifierait d'augmenter très significativement le taux de la décote du prix des génériques par rapport aux médicaments princeps, fixé à 60 % par l'accord-cadre entre le comité économique des produits de santé (CEPS), qui négocie le prix des médicaments pour le compte des pouvoirs publics, et les représentants des entreprises pharmaceutiques (LEEM). Une économie de 800 M€ est envisageable à ce titre.

S'agissant des dispositifs médicaux (6,6 Md€ de dépenses d'assurance maladie en ville en 2016), dont la dépense est particulièrement dynamique (+5,6 % en 2016, après +4,7 % en 2015, après +5,6 % en 2014), la Cour a, dans son rapport public annuel sur la sécurité sociale de 2014, 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 a prévu 210 M€ d'économies en cumul sur trois années au titre de baisses de prix et 140 M€ au titre de la maîtrise médicalisée des dépenses, ce qui illustre l'importance des marges d'optimisation. Selon le ministère des Solidarités et de la Santé, les économies réalisées ne seraient pas à la hauteur des objectifs : 60 M€ d'économies en cumul seraient constatées fin 2016 au titre de baisses de prix et 100 M€ au titre d'actions de maîtrise médicalisée. La construction de l'ONDAM 2018 incorpore des montants encore limités d'économies au titre des baisses de prix (100 M€ contre 90 M€ en 2017) et d'une pertinence accrue des prescriptions de dispositifs médicaux (50 M€, comme en 2017).

Suivant une recommandation de la Cour, les pouvoirs publics ont, sur le modèle des mécanismes de régulation des dépenses de médicaments en ville, substantiellement renforcé dans les lois de financement de la sécurité sociale pour 2016 et 2017 les moyens juridiques dont est doté le CEPS pour négocier des baisses de prix avec les fabricants et les

³² Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2017*. La Documentation française, septembre 2017, 729 p., disponible sur www.ccomptes.fr

distributeurs de dispositifs médicaux et instauré dans la loi de financement pour 2018 un dispositif d'encadrement du montant des dépenses lui-même, qui doit permettre de compenser l'incidence de la hausse des volumes par des baisses de prix. Ces leviers ont vocation à être actionnés à court terme afin d'enrayer la hausse accélérée des dépenses de dispositifs médicaux.

c) Les dépenses liées aux actes des professionnels libéraux de santé

Dans son rapport public annuel sur la sécurité sociale de 2015³³, la Cour a souligné que la croissance des dépenses de soins infirmiers et de masso-kinésithérapie en libéral (respectivement 7,3 Md€ et 3,9 Md€ de dépenses d'assurance maladie en 2016, en hausse de +4,3 % et de +4,5 % par rapport à l'année précédente) excédait l'incidence normale du vieillissement de la population et du développement des maladies chroniques. Elle a ainsi recommandé un rééquilibrage territorial affirmé de l'implantation des professionnels, encore marginal, par rapport aux besoins de la population (appréciés à travers la proportion de personnes âgées ou de patients en affection de longue durée), la mise en œuvre d'une politique de gestion du risque, encore embryonnaire, le renforcement des contrôles portant sur les facturations d'actes à l'assurance maladie, très insuffisants et l'inscription des prescriptions dans le cadre d'un objectif de dépenses liant l'évolution des tarifs à celle du volume des actes.

À ce jour, ces recommandations ont été prises en compte de manière encore très partielle. Ainsi, le plan ONDAM 2015-2017 a prévu 120 M€ d'économies en cumul entre 2015 et 2017 au titre de la maîtrise médicalisée des prestations effectuées par des auxiliaires médicaux, ce qui représente moins de 1/10^{ème} de la progression spontanée des dépenses au cours de la même période. Fin 2016, 90 M€ étaient réalisées en cumul. Après des objectifs limités dans celle de l'ONDAM 2017 (50 M€) la construction de l'ONDAM 2018 n'a pas distingué les économies liées aux prestations paramédicales au sein de celles de la « maîtrise médicalisée » (110 M€). Dans un récent rapport public thématique sur l'avenir de l'assurance maladie³⁴, La Cour a évalué entre 0,9 Md€ et 3,2 Md€ de dépenses

³³ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2015*. La Documentation française, septembre 2015, 765 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'avenir de l'assurance maladie, assurer l'efficacité des dépenses, responsabiliser les acteurs*. La Documentation française, novembre 2017, 287 p., disponible sur www.ccomptes.fr

annuelles l'enjeu d'efficacité associé à une répartition territoriale plus équilibrée des professionnels libéraux, notamment paramédicaux, de santé.

Dans une communication de 2016 à la commission des affaires sociales du Sénat sur l'imagerie médicale³⁵ (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 recommandé de réviser en priorité le montant des forfaits techniques afin de tenir compte de l'évolution des techniques et de la réalisation de gains de productivité et d'écarter ainsi les effets de rente propres à l'absence d'actualisation des tarifs. Par rapport à la prolongation des tendances actuelles de dépenses, elle estimait ainsi que 190 M€ d'économies pouvaient être dégagées en hypothèse basse par une rationalisation des prescriptions et des baisses de tarifs et 460 M€ en hypothèse haute.

Le plan ONDAM 2015-2017 a prévu près de 200 M€ d'économies au titre de baisses de tarifs en ville. En 2015, seuls 27 M€ d'économies ont été réalisées à ce titre en application d'un protocole d'accord entre l'assurance maladie et les représentants des radiologues. Aucune économie supplémentaire n'est intervenue en 2016. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 a amplifié la démarche d'économies en habilitant le directeur général de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), à défaut d'un accord dans un délai déterminé entre l'assurance maladie et les représentants des radiologues, à actualiser les tarifs sous réserve de l'accord tacite des ministres concernés. Début 2017, les forfaits techniques d'imagerie scanner, d'IRM (imagerie par résonance magnétique) et TEP (tomographie par émission de positons) ont été réduits de 2 % et les modificateurs de coefficients ont été supprimés, ce qui devrait permettre à l'assurance maladie d'économiser 50 M€ en 2017, soit les deux tiers de la cible du plan ONDAM (75 M€). L'ONDAM 2018 prend en compte un objectif d'économies plus faible (58 M€).

*d) Les charges de gestion administrative des organismes
de sécurité sociale*

Dans son rapport public annuel sur la sécurité sociale de 2015, la Cour a souligné le facteur clé que constitue l'évolution de l'organisation des activités des organismes de sécurité sociale pour réaliser des économies de frais de gestion sans dégrader la qualité du service rendu aux usagers, ni

³⁵ Cour des comptes, *Communication à la commission des affaires sociales du Sénat, L'imagerie médicale*. Avril 2016, 163 p., disponible sur www.ccomptes.fr

la maîtrise des risques financiers, elle-même perfectible, liés à l'attribution des prestations et à la 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 distincts, dont beaucoup sont dépourvus de taille critique, à rationaliser le nombre de sites accueillant des activités de production, encore très dispersées, et à remédier aux disparités de coûts de gestion entre les organismes d'une même branche, qui reflètent des organisations et des pratiques de travail inégalement efficaces.

Dans son rapport public annuel sur la sécurité sociale de 2016, la Cour a par ailleurs souligné que les écarts entre la durée effective moyenne du travail à temps plein (1 540 heures estimées par la Cour) et la durée légale annuelle (1 607 heures) imputables notamment à des usages dérogatoires à la convention nationale dans un grand nombre d'organismes de base d'une part et entre le taux d'absentéisme moyen (8,9 % en 2014) et celui des organismes qui présentent la situation la meilleure (6 %) d'autre part représentaient un potentiel de travail non mobilisé de l'ordre de 10 000 ETPMA, soit près de 7 % des effectifs en fonction. Elle a dès lors recommandé de mobiliser les gains de productivité correspondants, qui permettraient une économie de l'ordre de 0,4 Md€ sur les charges de personnel, en faisant converger la durée effective du travail vers sa durée légale et en luttant plus efficacement contre l'absentéisme.

Les organismes nationaux du régime général mettent en œuvre pour partie ces recommandations en réduisant le nombre de sites de prenant en charge certaines activités 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.

Ces évolutions encore partielles de l'organisation des activités des organismes de sécurité sociale contribuent à la réalisation d'économies de charges de gestion administrative. À périmètre constant, celles du régime général de sécurité sociale ont légèrement reculé de 11 Md€ en 2011 à 10,7 Md€ en 2016 (soit -2,5 %), cette baisse étant concentrée sur la branche maladie (-6,1 %) et épargnant la famille (+3,3 %). Encore limitées, les économies sont liées à des réductions d'effectifs et de charges externes. Afin de les amplifier, les nouvelles conventions d'objectifs et de gestion (COG) avec l'État pour les années 2018 à 2021 devraient fixer des objectifs plus ambitieux de réorganisation des activités des branches du régime général sur un double plan juridique et fonctionnel.

2 - La mise en œuvre des recommandations de rationalisation et de mutualisation souvent génératrices d'économies

a) La rationalisation du maintien en condition opérationnelle (MCO)

Le ministère des Armées estime que les recommandations de la Cour concourent à son programme de réforme sur le chantier de rationalisation du MCO et mentionne une économie récurrente d'environ 40 M€ par an grâce à la diminution de l'empreinte logistique, soit une diminution de 18 % du coût du réseau d'entrepôt et par ailleurs, 113 M€ d'économies sur la période 2017-2022 pour la totalité du milieu aéronautique grâce à l'harmonisation des règles de maintenance.

b) La rémunération des notaires au titre des fonds de tiers déposés à la Caisse des dépôts et consignations

Dans le cadre du référé de 2015 relatif à la « Caisse des dépôts et consignations, banque du service public de la justice »³⁶, la Cour recommandait d'engager le réexamen des modalités de rémunération des notaires au titre des fonds de tiers déposés à la Caisse des dépôts et consignations et d'ajuster sans délai le taux d'intérêt servi à l'ensemble des déposants aux conditions économiques et financières actuelles. La Caisse des dépôts et consignations indique que les mesures correctrices engagées dans ce domaine ont permis d'économiser 84,7 M€ en 2016.

c) Les rationalisations au sein du groupe La Poste

Dans le cadre du suivi du rapport particulier de 2015 relatif aux activités sociales et culturelles en faveur de ses agents, La Poste³⁷ indique que le plan de redressement d'Azureva a permis de diminuer la masse salariale de 4,4 M€ entre 2015 (23,1 M€) et 2016 (18,68 M€) et d'abaisser le poids de la masse salariale par rapport au chiffre d'affaires de 6 points

³⁶ Cour des comptes, *Référé, Caisse des dépôts et consignations, banque du service public de la justice*. 12 février 2015, 7 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³⁷ Cour des comptes, *Rapport particulier, Les activités sociales et culturelles en faveur des agents de la Poste*. Juillet 2015, 92 p., disponible sur www.ccomptes.fr

(43,7 % contre 37,3 %). Par ailleurs, pour une activité quasi identique entre ces deux années, le résultat net est passé de -2,8 M€ en 2015 à -1,9 M€ en 2016, soit une réduction du déficit de 0,9 M€.

De même, le groupe La Poste mentionne, à l'occasion du suivi des recommandations du rapport public annuel de 2016 « les facteurs face au défi de la baisse du courrier : des mutations à accélérer »³⁸, que l'engagement pris dans le cadre du contrat d'entreprise 2018-2022 visant à la modernisation du cadre réglementaire relatif à l'emplacement des boîtes aux lettres et à une définition de celui des boîtes à colis représente un enjeu évalué à 40 M€.

d) Les rationalisations de l'action sociale du ministère de l'intérieur

La mise en œuvre de la recommandation de la Cour sur l'action sociale du ministère de l'Intérieur portant sur la fin des mises à dispositions au profit des opérateurs de cette action sociale a fait l'objet d'un chiffrage par le ministère. La direction générale de la police nationale estime que la fin des mises à disposition en 2015 et 2016 a permis une économie de 1,2 M€ sur les subventions versées en raison de la réduction de la masse salariale.

*

**

72,7 % des recommandations formulées par la Cour des comptes dans les rapports publiés au cours des trois dernières années sont partiellement ou totalement mises en œuvre, ce qui démontre que globalement les interventions de la Cour portent bien leurs fruits.

Le chapitre II présente pour la première fois le bilan du suivi des recommandations par les CRTC dans le cadre de la loi NOTRÉ. Là encore, il convient de souligner que 79 % des recommandations suivies dans ce cadre sont partiellement ou totalement suivies d'effets.

³⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I. Les facteurs face au défi de la baisse du courrier : des mutations à accélérer, p. 397-428. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Chapitre II

Le suivi des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes en 2017

Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) inscrivent leurs travaux de contrôle dans une démarche générale visant à faire progresser l'efficacité et l'efficience de la gestion publique locale. Leurs rapports doivent être le plus utile possible et proposer des pistes de progrès pour la gestion des collectivités, sous la forme d'observations, mais aussi de recommandations. Jusqu'à présent, elles en vérifiaient la mise en œuvre, soit à l'issue de la procédure contradictoire, soit à l'occasion du contrôle suivant.

L'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a donné une nouvelle dimension à cette démarche en inscrivant désormais le suivi de ces observations dans la durée, en assurant la documentation et la traçabilité des mesures prises par les entités contrôlées. Il dispose que dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes (CRC), laquelle est destinataire dudit rapport.

Chaque CRC rédige une synthèse des différents rapports, laquelle est présentée par son président à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) et transmise à la Cour des comptes. Conformément aux dispositions de l'article L. 143-9 du code des juridictions financières, le présent chapitre propose, pour la première fois, une synthèse des rapports de suivi des recommandations réalisés par l'ensemble des chambres régionales et territoriales des comptes. Ces dispositions légales s'appliquent au seul contrôle des comptes et de la gestion, parmi les trois missions attribuées aux chambres régionales des comptes et n'intéressent pas l'ensemble des organismes soumis au contrôle des CRC puisqu'elles ne concernent que les seules collectivités locales (communes, départements, régions) et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Ces nouvelles dispositions rendent le suivi des recommandations plus efficace, aussi bien pour les ordonnateurs des collectivités locales, puisque ceux-ci doivent désormais consigner dans un rapport les mesures qu'ils ont prises (I), que pour les juridictions financières, qui peuvent ainsi suivre le degré de mise en œuvre de leurs observations et recommandations (II) et mesurer l'efficacité relative de leurs travaux auprès des collectivités et EPCI concernés.

I - Les rapports de suivi des recommandations des CRTC

Pour cette première étude nationale, la période retenue par les chambres régionales et territoriales des comptes pour déterminer les collectivités et EPCI concernés par le suivi de leurs recommandations est celle de la date de communicabilité des rapports, comprise entre le 8 août 2015 et le 30 septembre 2016.

A - Les conditions d'application de la loi

Chaque chambre régionale a adressé à la Cour une synthèse récapitulant les rapports de suivi qui lui ont été adressés à sa demande. Les synthèses sont donc bâties sur une base déclarative. Elles reposent sur l'exploitation des rapports de suivi que chaque CRTC a reçus des ordonnateurs des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre de sa région et sur l'appréciation qui a pu en être donnée, sans que la chambre concernée ait mené de nouvelles investigations ni contredit avec eux. Dans certains cas, des éclaircissements ou compléments ont été sollicités.

Durant la période retenue, 358 rapports d'observations définitives, retraçant 2 021 recommandations formulées par les CRTC, sont concernés par ces nouvelles dispositions légales.

Tableau n° 1 : rapports de suivi transmis conformément à la loi NOTRé

<i>CRTC</i>	Nombre de rapports CRTC sur la période	Nombre de rapports de suivi transmis par les collectivités	% des rapports transmis	Nombre de recommandations initiales	Nombre de recommandations avec un rapport
<i>Auvergne Rhône-Alpes</i>	40	40	100 %	186	186
<i>Bourgogne Franche-Comté</i>	11	10	91 %	41	36
<i>Bretagne</i>	25	21	84 %	136	127
<i>Centre-Val de Loire</i>	20	20	100 %	62	62
<i>Corse</i>	2	1	50 %	8	4
<i>Grand Est</i>	25	19	76 %	230	186
<i>Hauts-de-France</i>	32	22	69 %	245	186
<i>Île-de-France</i>	27	20	74 %	82	62
<i>Normandie</i>	27	20	74 %	184	125
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	48	38	79 %	273	216
<i>Occitanie</i>	32	32	100 %	1 661	166
<i>Pays de la Loire</i>	37	37	100 %	104	104
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	17	16	94 %	128	113
<i>Antilles-Guyane</i>					
<i>Guadeloupe</i>	4	3	75 %	41	34
<i>Guyane</i>	1	0	0 %	20	0
<i>Martinique</i>	1	0	0 %	6	0
<i>La Réunion et Mayotte</i>	3	3	100 %	22	22
<i>Nouvelle Calédonie</i>	3	2	67 %	65	52
<i>Polynésie française</i>	3	3	100 %	22	22
Total	358	307	86 %	2 021	1 703

Source : Cour des comptes

En réponse, les CRTC ont reçu 307 rapports de suivi qui fondent la présente synthèse, laquelle porte au total sur 1 703 recommandations, 51 ordonnateurs n'ayant pas satisfait à l'obligation légale.

L'absence de réponse de 14 % des ordonnateurs témoigne que le dispositif de suivi des recommandations n'est pas encore totalement appréhendé par les collectivités : le suivi de 318 recommandations, soit 16 % des recommandations formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes entre le 8 août 2015 et le 30 septembre 2016, n'a pu être retracé faute de réponse, ce qui conduira les CRTC à accentuer, à chacun de leurs contrôles, le rappel à cette nouvelle obligation légale.

B - La qualité des rapports de suite transmis

Le présent rapport de synthèse prend en compte le caractère novateur de l'exercice et le caractère hétérogène des rapports qui ont été adressés aux CRTC par les collectivités.

Nonobstant le fait qu'il s'agissait de la première mise en œuvre de cette obligation, la grande diversité dans la qualité des réponses témoigne d'une inégale volonté de transparence vis-à-vis des assemblées délibérantes et des juridictions financières. Il en résulte dans certains cas des difficultés pour apprécier le plus objectivement possible le degré de mise en œuvre des recommandations.

1 - Des difficultés d'appréciation

Si, dans la grande majorité des cas, les chambres régionales constatent que les ordonnateurs ont bien présenté un rapport particulier et fait délibérer leur assemblée, quelques exceptions sont cependant apparues.

Les réponses apportées consistent parfois en des affirmations et en l'énoncé d'intentions qui sont assez peu développées et justifiées par des pièces à l'appui de ces déclarations. À cet égard, très peu d'organismes présentent un calendrier de mise en œuvre et des détails sur les modalités envisagées. La plupart des chambres régionales et territoriales constatent qu'en dehors de quelques rares cas, les rapports sont peu détaillés dans la description des mesures prises ou des processus enclenchés. De même, le chiffrage des mesures reste l'exception, ce qui limite l'appréciation qui peut être donnée, tant pour les CRTC que pour les assemblées délibérantes.

À l'inverse, certaines réponses sont très complètes et étayées par des justifications. Ceci est d'autant plus le cas que les actions ont déjà été réalisées.

2 - L'émergence de bonnes pratiques

Pour autant, une bonne pratique semble émerger dès lors que des collectivités ont veillé à appuyer le rapport délibéré de pièces justificatives dont l'exhaustivité peut être soulignée dans certains cas. À titre d'exemple, il est possible de citer les rapports des communes d'Herblay (Val d'Oise), de Fleury-d'Aude (Aude), Capbreton (Landes), Saint-Sever (Landes), Louzac-Saint-André (Charente), Le Taillan-Médoc (Gironde), Saint-Sébastien-sur-Loire (Loire-Atlantique), de la communauté de communes Sèvre-et-Loire (Loire-Atlantique) ou de la commune de Clisson (Loire-Atlantique) qui sont précis sur les actions mises en œuvre et joignent les documents qui permettent d'attester de leur réalisation.

Si, dans l'ensemble, il est possible de considérer que les organismes concernés ont bien respecté ce qui leur était demandé, il n'en demeure pas moins que la loi ne fait peser aucune contrainte sur l'ordonnateur quant à la justification des actions entreprises et qu'aucune sanction n'est prévue pour celui qui n'aurait pas réservé de suites aux recommandations.

C - Le classement des recommandations

La nomenclature retenue permet de classer les 1 703 recommandations de deux manières.

La première distingue les recommandations liées à la régularité et celles relatives à la performance de gestion. Sur les 1 703 recommandations ayant donné lieu à des rapports de suivi des actions entreprises, 52 % concernent des recommandations dont l'objet est de rappeler les règles applicables ; près de 48 % correspondent à des recommandations qui visent à apprécier la qualité de la gestion, sans qu'une règle ne soit mise en cause.

En matière de régularité, de l'ensemble des rapports de suivi transmis aux chambres régionales ressortent deux catégories de recommandations récurrentes : celles visant la fiabilisation des comptes et la plus grande transparence de l'information budgétaire et comptable et celles qui concernent la gestion des ressources humaines, avec la

régularisation de primes irrégulières et de primes indues, ainsi que le respect de la durée annuelle de travail.

Tableau n° 2 : classement des recommandations par nature

<i>Classement</i>	Nombre de recommandations	En % du nombre de recommandations
<i>Régularité</i>	888	52,1 %
<i>Performance</i>	815	47,9 %
Total	1 703	100 %

Source : Cour des comptes

Si une plus grande diversité caractérise les recommandations relevant de la performance, deux catégories s'en détachent néanmoins : la mise en place, en matière d'investissement, de plans pluriannuels d'investissement ou l'élaboration de procédures dans le domaine de la commande publique.

Le second classement, complémentaire, vise à répartir les recommandations, de régularité comme de performance, par domaine. Sont ainsi distinguées les recommandations liées aux ressources humaines, à la comptabilité, aux achats, à la gouvernance interne, à la situation financière, à la situation patrimoniale et aux relations avec les tiers.

Plus de 25 % des recommandations concernent la comptabilité. Dans leurs contrôles, les chambres régionales et territoriales constatent en effet une maîtrise inégale des règles et méthodes comptables. Ces dernières sont pourtant essentielles à l'information du citoyen – par la fourniture d'une information sincère à l'assemblée délibérante – et à la fiabilité des analyses de la situation financière des collectivités concernées.

Quatre cent dix des 1 703 recommandations (soit 24,1 %) intéressent la gouvernance et l'organisation interne. Elles touchent, pour l'essentiel, à la formalisation des relations ville/EPCI et des relations avec les associations subventionnées, au délai de traitement de certaines allocations ou à l'amélioration du débat d'orientations budgétaires.

Enfin, la participation des CRTC aux travaux de la formation inter-juridictions sur les finances publiques locales, dont le thème d'enquête en 2016 portait sur la gestion de la fonction publique territoriale, explique, pour partie, la part des recommandations concernant la gestion des ressources humaines (près de 20 %), lesquelles portent, le plus souvent, sur le respect de la durée légale du travail, fréquemment mis à mal par l'octroi aux agents de jours de congés sans base légale ou réglementaire, et sur les

modalités d'attribution des rémunérations accessoires versées aux agents dans les collectivités.

Tableau n° 3 : classement des recommandations par domaine

<i>Cotation</i>	Nombre de recommandations	En %
<i>Achat</i>	101	5,9 %
<i>Comptabilité</i>	429	25,2 %
<i>Gouvernance et organisation</i>	410	24,1 %
<i>Situation financière</i>	195	11,5 %
<i>Gestion des ressources humaines</i>	332	19,5 %
<i>Situation patrimoniale</i>	84	4,9 %
<i>Relations avec les tiers</i>	152	8,9 %
Total	1 703	100 %

Source : Cour des comptes

II - La prise en compte des recommandations

Le degré de mise en œuvre des recommandations est ensuite mesuré grâce à un mécanisme de cotation qui rend compte des suites données par leurs destinataires aux recommandations formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes dans leurs rapports d'observations définitives.

Six cotations permettent de refléter la réalité du processus de mise en œuvre des recommandations par les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre et de mieux cerner le degré de mise en œuvre de chaque recommandation au cours de la période retenue.

L'échelle de cotation permet de distinguer les recommandations totalement mises en œuvres, celles dont la mise en œuvre est en cours, incomplète, celles non mises en œuvres, ayant fait l'objet d'un refus de mise en œuvre ou devenues sans objet. La cotation permet de moduler l'appréciation des CRTC quant aux objectifs atteints.

Tableau n° 4 : cotation des recommandations suivies en 2016

<i>Cotation</i>	Nombre de recommandations suivies	En % du nombre de recommandations
<i>Totalement mise en œuvre</i>	673	39,5 %
<i>Mise en œuvre en cours</i>	531	31,2 %
<i>Mise en œuvre incomplète</i>	141	8,3 %
<i>Non mise en œuvre</i>	254	14,9 %
<i>Devenue sans objet</i>	74	4,3 %
<i>Refus de mise en œuvre</i>	30	1,8 %
Total	1 703	100 %

Source : Cour des comptes

Pour apprécier le degré de mise en œuvre des recommandations formulées, les chambres régionales se sont parfois heurtées à des difficultés d'analyse, faute de justifications ou d'explications suffisantes.

Ces 1 703 recommandations ne sont pas toutes de même nature, ni de la même importance et, derrière un pourcentage de 79 % de recommandations totalement ou partiellement mises en œuvres, existent parfois des différences significatives. Un taux important de mise en œuvre peut masquer l'absence de prise en compte de recommandations essentielles, telles que le respect de la durée légale du temps de travail.

Si les effets des interventions des chambres régionales et territoriales des comptes sont le plus souvent 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 sont facilement mesurables.

Inversement, d'autres recommandations, nécessitant des réformes structurelles, demandent un temps d'exécution plus long. Les mesures concernant les ressources humaines, en particulier celles concernant le temps de travail des agents, les rémunérations accessoires ou la masse salariale, mais également les plans d'investissements, pour ne citer que les points les plus complexes, ne peuvent généralement être prises que sur plusieurs exercices budgétaires.

Enfin, dans certains cas, les recommandations formulées par les CRTC restent, au moins un temps, sans effet, ou, pour 1,8 % d'entre elles, font l'objet d'un refus explicite de la part des collectivités concernées.

Le suivi des recommandations réalisé par les chambres régionales et territoriales des comptes en 2017 permet d'illustrer chacune de ces situations : mise en œuvre complète (A), mise en œuvre partielle (B), et non mise en œuvre (C).

A - Des exemples de recommandations totalement mises en œuvre

39,5 % des recommandations ont pu être considérées par les chambres régionales et territoriales comme totalement mises en œuvre. De multiples exemples peuvent être relevés qui contribuent à faire progresser la fiabilité des comptes, à corriger certains dysfonctionnements en matière de gestion des ressources humaines et à améliorer la gestion de certains dispositifs.

1 - En matière de fiabilité des comptes

De nombreuses recommandations des CRTC en matière de comptabilité ont été mises en œuvre rapidement. Des mesures ont notamment été prises pour garantir la fiabilité des comptes.

La commune de Le Taillan-Médoc (Gironde) a ainsi intégré dès le budget primitif 2017 des provisions pour les contentieux en cours. La commune de Dax (Landes) a mis en place un tableau de suivi commun entre la direction des affaires juridiques et la direction des finances afin d'identifier les contentieux à risques nécessitant un provisionnement. La commune de Saint-Sever (Landes) pratique désormais le rattachement des charges et des produits à l'exercice concerné. Les communes de Tilh (Landes) et d'Ansac-sur-Vienne (Charente) ont rétabli la concordance des soldes des emprunts entre l'état de la dette annexé au compte administratif et le compte de gestion.

La communauté d'agglomération Paris Vallée de la Marne (Seine-et-Marne), à la suite de la recommandation de la chambre Île-de-France de transférer au budget annexe assainissement, les comptes d'actifs et de passifs issus du syndicat d'aménagement dissous, a procédé aux régularisations nécessaires en assortissant sa réponse des pièces justificatives issues du compte de gestion.

La ville d'Herblay (Val d'Oise), sur la recommandation de mettre en place un recensement physique des biens de la commune, a détaillé

précisément les modalités d'actualisation de son actif et le calendrier décliné compte par compte. En outre, elle a fait état d'une démarche approfondie de suivi de l'actif à l'aide d'un logiciel dédié et les extraits pertinents du compte de gestion ont été joints à sa réponse.

La commune de La Possession (La Réunion) a manifesté dès le stade des observations définitives la volonté de s'appuyer sur le rapport de la CRC La Réunion pour guider son action et moderniser son administration et l'engagement d'un processus de fiabilisation de ses comptes peut être regardé comme une recommandation de performance totalement mise en œuvre.

2 - Dans la gestion des ressources humaines

En matière de gestion des ressources humaines, la mise en œuvre totale de recommandations concerne principalement l'amélioration de la tenue et de la sincérité des états du personnel et des tableaux des effectifs, ainsi que la rectification des irrégularités constatées en matière de régime indemnitaire ou la clarification des relations entretenues avec des associations intervenant sur ce champ.

À cet égard, il était recommandé à la Ville de Paris de clarifier l'articulation des rôles entre l'AGOSPAP³⁹ et la Ville. Outre l'ambiguïté de la répartition des compétences entre les deux organismes, un risque de requalification en compléments de rémunération des prestations sociales attribuées par l'AGOSPAP avait été relevé.

En réponse aux observations provisoires de la CRC Île-de-France, la Ville de Paris avait annoncé qu'elle procéderait, dans le cadre de la prochaine convention avec l'AGOSPAP, à la reprise en gestion directe des prestations sociales relevant de l'employeur. Dans son rapport présentant les actions entreprises, la Ville a confirmé avoir ré-internalisé des prestations servies par l'AGOSPAP.

En matière de lutte contre l'absentéisme, la commune de Tarnos (Landes) annonce une baisse des jours d'absence de 19 % entre 2013 et 2016 grâce à un plan de réduction de ce phénomène. À Capbreton (Landes), un nouvel accord sur les congés, ponts, congés d'ancienneté a été voté en conseil municipal, validé par les organisations syndicales et le comité technique. La commune a aussi élaboré un nouveau règlement intérieur

³⁹ Association pour la gestion des œuvres sociales des personnels des administrations parisiennes.

intégrant les préconisations de la chambre régionale. À Dax (Landes), l'évolution du règlement général d'application de l'aménagement du temps de travail a été actée par le comité technique du 26 janvier 2016. La commune de Villenave-d'Ornon (Gironde) a, quant à elle, revu les conditions des autorisations d'absence par délibération du 26 janvier 2016, quand la communauté de communes Tarn-Agout (Tarn) remettait en cause le principe d'acquisition d'un jour d'ancienneté tous les cinq ans.

De son côté, la commune de Saumur (Maine-et-Loire) s'est conformée à la recommandation qui lui était adressée d'appliquer le temps de travail réglementaire, tel que décidé par le conseil municipal, en revenant à une durée annuelle du travail de 1 607 heures par agent. Il en est de même pour la commune de La Rochelle et l'agglomération dont elle est membre.

La commune d'Abbeville (Somme) a réduit le nombre de jours de congés exceptionnels accordés aux agents afin de revenir à la durée légale du travail, et le conseil départemental de l'Aisne déclare avoir fixé la durée annuelle de travail des agents à 1 607 heures.

3 - Dans la gestion administrative

Dans de nombreux rapports d'observations définitives, les chambres régionales et territoriales des comptes avait recommandé des améliorations dans la gestion des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale.

Ainsi, un département du Val de Loire à qui il était recommandé de raccourcir sensiblement les délais de traitement des dossiers de demande d'allocation personnalisée d'autonomie (APAZ) a engagé plusieurs mesures dont l'instauration d'une plus grande polyvalence des agents et la conduite, début 2017, d'un audit des procédures et circuits de traitement des demandes.

La commune de Saint Sulpice la Pointe (Tarn) a mis en place un plan pluriannuel d'investissement pour 2017-2020. Un suivi de la programmation et de la réalisation des investissements est désormais présenté aux élus. Une commune de la Drôme a établi une programmation pluriannuelle des investissements courant jusqu'en 2020, avec une estimation des dépenses et des recettes pour chaque opération, en tenant compte du scénario prospectif objet d'une recommandation de la chambre.

Un département a pris des mesures pour sécuriser sa dette structurée. Il a renégocié l'ensemble des emprunts les plus risqués – classés 6F hors

charte Gissler - au cours de l'été 2015 et a sollicité le fonds de soutien. Il a conclu des accords avec les trois établissements bancaires concernés. L'ensemble des renégociations a permis de sécuriser la dette de la collectivité et de bénéficier d'une aide du fonds de soutien à hauteur de 45 M€.

Les recommandations sur la mise en place d'outils de pilotage de la dette ou d'une meilleure information de l'assemblée délibérante sur les conditions d'emprunt adressées à certaines collectivités semblent avoir été mises en œuvre. Ainsi la commune de Manosque (Alpes-de-Haute-Provence) a dit s'être dotée en 2016 d'un logiciel spécifique. Elle a également indiqué avoir porté à la connaissance de la commission des finances et du conseil municipal les conditions de réalisation des emprunts en 2015 et 2016 et apporté, dans le débat d'orientations budgétaires de 2017, des informations détaillées sur son endettement.

La chambre Île-de-France avait également observé la longueur excessive du délai global de paiement de la commune de Colombes (Hauts-de-Seine). La ville a indiqué avoir engagé une série de réformes, qu'elle a exposées précisément dans sa réponse et le délai global de paiement a été réduit de 45 à 22 jours en moyenne.

En matière de gouvernance et d'organisation interne, il convient de relever la mise en place d'un contrôle régulier des régies de recettes à Capbreton (Landes), à Royan (Charente-Maritime) et au département de la Gironde ; l'amélioration de la qualité de l'information avec l'enrichissement des diverses annexes au compte administratif à Villenave-d'Ornon (Gironde) qui joint désormais les comptes certifiés des associations subventionnées. De même, la commune de Dax (Landes) enrichit ses débats d'orientations budgétaires en intégrant des données GRH et des éléments de prospective financière.

De même, des efforts ont été relevés :

- en matière de fiabilisation des informations destinées à l'assemblée délibérante (département du Var, commune d'Apt (Vaucluse), commune des Orres (Hautes-Alpes), communauté de communes des Sorgues du Comtat (Vaucluse)), de définition d'une stratégie d'investissement et d'endettement (département du Var, communes de Carpentras (Vaucluse), Manosque (Alpes-de-Haute-Provence), Châteauneuf-les-Martigues (Bouches-du-Rhône)) ;
- pour la mise en place d'indicateurs de suivi des délais de liquidation ou de computation des seuils de la commande publique (communes de Châteauneuf-les-Martigues (Bouches-du-Rhône), Châteauneuf-du-

Pape (Vaucluse), Carpentras (Vaucluse), communauté de communes des Sorgues du Comtat (Vaucluse)).

Ces différents exemples de recommandations totalement mises en œuvre illustrent la contribution des CRTC à l'amélioration de la gestion publique, mais également à l'efficacité et l'efficience des politiques publiques locales.

B - Des exemples de recommandations partiellement mises en œuvre

Le taux de mise en œuvre des recommandations varie souvent en fonction du caractère complexe ou sensible du sujet auquel elles s'appliquent et qu'illustrent les exemples présentés ci-après. La mise en œuvre de 31,2 % des recommandations suivies est en cours et 8,3 % des recommandations font l'objet d'une mise en œuvre incomplète. Ces illustrations de recommandations des CRTC qui n'ont que partiellement produit leurs effets concernent aussi bien la gouvernance que la maîtrise des dépenses de fonctionnement ou la gestion des ressources humaines.

Certaines mesures prises par les collectivités témoignent de leur volonté d'agir dans le sens des préconisations formulées par les chambres régionales et territoriales. Il n'en demeure pas moins que toutes les mesures nécessaires n'ont pas été totalement adoptées, notamment parce qu'elles impliquent l'accord préalable d'autres parties, qu'elles nécessitent que les processus engagés soient complètement finalisés ou qu'elles soulèvent des difficultés particulières.

1 - La recherche de l'accord d'autres parties

La mise en œuvre de certaines recommandations peut ne pas reposer sur la seule volonté de la collectivité contrôlée. Tel est le cas des recommandations touchant aux mutualisations, à la notion de pacte fiscal et financier ou à d'éventuels transferts de compétences à l'intercommunalité.

La communauté de communes Grand Cognac (Charente) renvoie ainsi certaines réponses aux recommandations de la chambre Nouvelle-Aquitaine à la mise en place de la nouvelle communauté d'agglomération créée le 1er janvier 2017 (GPEC, absentéisme, etc.). La commune de Neuville-de-Poitou (Vienne) travaille sur ses bases fiscales avec l'aide de

la DGFIP et a demandé expressément à la nouvelle communauté de communes du Haut-Poitou de diligenter une mission d'étude pour la mise en place d'un pacte fiscal.

La mise en œuvre de la recommandation sur la fiabilisation des données de l'absentéisme faite à la commune du Taillan-Médoc (Gironde) trouvera sa concrétisation dans la mutualisation de la DRH de Bordeaux métropole (Gironde) et la convergence des systèmes d'information des communes. De la même manière, le suivi plus rigoureux de ses régies de recettes trouvera une mise en œuvre dans le cadre d'une stratégie globale de contrôle des pièces et sur place de l'ensemble des régies des communes ayant mutualisé la compétence financière.

Ainsi, pour la commune d'Alès (Gard), la recommandation de transférer la compétence « des prestations funéraires de crémation » à l'intercommunalité nécessite un accord qualifié des conseillers municipaux des communes-membres de l'intercommunalité, et cet accord n'a jamais été trouvé.

Enfin, en réponse à la recommandation de mutualiser la gestion d'un établissement social en l'intégrant dans un centre intercommunal d'actions sociales (CIAS) afin de pérenniser la structure tout en assurant sa rentabilité, la commune de Villeneuve-lès-Béziers (Hérault) a fait valoir que la communauté d'agglomération de Béziers (Hérault) dont elle dépend n'avait pas encore de CIAS.

2 - La maîtrise des dépenses de fonctionnement

S'agissant des recommandations relatives à la maîtrise des dépenses de fonctionnement, plusieurs communes ont présenté les actions concrètes mises en œuvre, comme l'adhésion à des groupements de commande, la renégociation de contrats de prestations, la réduction des subventions aux associations, le non-remplacement des départs à la retraite. Ces efforts, plus ou moins documentés, ont été considérés comme des mises en œuvre progressives.

Il en est de même pour le département de la Gironde qui a formalisé des procédures pour accroître le contrôle des états de frais de mission, veiller à la présence des pièces justificatives nécessaires aux remboursements de frais de déplacement et réserver la gratuité des trajets domicile-travail (usage d'un véhicule de service) uniquement aux agents exerçant effectivement des activités itinérantes.

Enfin, en réponse à la recommandation de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire de renforcer le contrôle exercé sur les opérateurs au moyen de la contractualisation pluriannuelle dans le domaine de l'aide sociale, le conseil départemental de Maine-et-Loire a indiqué, qu'il avait établi conjointement avec l'agence régionale de santé (ARS) un programme quinquennal de signature de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) qui concerne 125 organismes et qu'il serait totalement mis en œuvre d'ici 2021.

3 - Les difficultés propres aux ressources humaines

Des difficultés particulières apparaissent dans le domaine des ressources humaines, notamment quand il s'agit de revenir sur certains avantages considérés comme acquis et pour lesquels la concertation et la négociation peuvent s'avérer particulièrement longues. Il en est ainsi du temps de travail, de la révision du régime des heures supplémentaires, voire de la réduction ou de la réorganisation des effectifs.

C'est ainsi que la communauté d'agglomération du Grand Calais Terres-et-Mers (Pas-de-Calais) et la commune de Calais (Pas-de-Calais) indiquent avoir mis en place des groupes de travail et un comité de négociations pour atteindre progressivement sur trois ans une durée de travail annuelle de 1 607 heures. La CRC Hauts-de-France avait estimé le surcoût du non-respect de cette durée de travail à 0,52 M€ par an pour la communauté d'agglomération. Concomitamment, un état des lieux des agents bénéficiant de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) a été établi en identifiant le motif de l'attribution et la recommandation sur la mise en place d'un suivi automatisé des heures de travail a nécessité la consultation des personnels *via* un questionnaire individuel et anonyme. En revanche, la clarification des modalités d'attribution telle que recommandée par la chambre régionale et le suivi automatisé des heures de travail ne sont pas aboutis à ce jour.

De son côté, la commune de Saint-Quentin (Aisne) a entrepris des négociations avec les agents et les organisations syndicales qui devraient aboutir à un accord pour 2018 afin de respecter la durée légale du travail de 1 607 heures annuelles.

De même, la commune de Valenciennes (Nord) a présenté au comité technique puis au conseil municipal un règlement intérieur portant sur le temps de travail et destiné à abroger les accords précédents. Ce règlement fixant la durée annuelle du temps de travail effectif à 1 607 heures a été mis

en œuvre au 1er janvier 2017. L'économie estimée par la chambre régionale pourrait se chiffrer à 1,9 M€/an pour 50 équivalents temps plein.

La question du temps de travail a également été inscrite à l'ordre du jour du comité technique paritaire du 23 juin 2015 d'un EPCI breton. Même si l'ordonnateur y a proposé de réduire de 27 à 25 jours le nombre de jours de congés annuels, ces dispositions ne répondent pas totalement aux carences observées par la CRC Bretagne, puisque le temps de travail y était inférieur de cinq jours à la durée légale. La recommandation a donc été considérée comme faisant l'objet d'une mise en œuvre incomplète.

Le même constat de marges de manœuvre insuffisamment mobilisées a été tiré à Levallois-Perret (Hauts-de-Seine). La collectivité affirme avoir supprimé le bénéfice d'une journée exceptionnelle octroyée pour la fête des mères et aligné le régime d'autorisations d'absences sur celui de la fonction publique de l'État pour respecter le principe de parité, sans toutefois apporter de précisions relatives au nombre de jours d'ARTT, en dépit des préoccupations exprimées par la CRC Île-de-France.

Tout en tenant compte des raisons qui expliquent que ces recommandations apparaissent comme en cours de mise en œuvre, il n'y aurait qu'avantage à ce que les collectivités et EPCI apportent les réponses nécessaires afin que la mise en œuvre des recommandations concernées ne soit pas reportée à une date trop éloignée.

C - Des exemples de recommandations non mises en œuvre

Dans certains cas (14,9 % des recommandations suivies), les recommandations ne donnent lieu à aucune mise en œuvre ou à une mise en œuvre très incomplète. C'est le cas par exemple quand l'ordonnateur concerné s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée. Dans d'autres cas, pour 30 d'entre elles, soit 1,8 % des recommandations suivies, la non mise en œuvre des recommandations tient plutôt au refus explicite des collectivités ou EPCI concernés de les mettre en œuvre.

1 - Des recommandations non encore mises en œuvre

Parmi les recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes non mises en œuvre, certaines concernent un manquement aux principes budgétaires (annualité, unité, universalité, spécialité). D'autres

touchent au refus de création d'un budget annexe ou aux conditions de déroulement du débat d'orientations budgétaires.

a) La création d'un budget annexe

Une collectivité de Centre Val de Loire invoque des difficultés à atteindre l'équilibre budgétaire d'une activité commerciale pour ne pas créer un budget annexe. Elle estime qu'une telle création entraînerait une trop forte augmentation des redevances payées par le délégataire ce qui le mettrait en difficulté financière. Cette recommandation ne peut ainsi être regardée comme faisant l'objet d'un début de mise en œuvre.

*b) La mutualisation des moyens entre
la région Île-de-France et l'Agence des espaces verts*

À l'issue du contrôle de la politique de la région Île-de-France en matière d'espaces verts, de forêts et de promenades et de ses relations avec l'Agence des espaces verts (AEV), la chambre avait préconisé une mutualisation des moyens entre la région et l'Agence. Un référé sur le même sujet du Premier président de la Cour des comptes⁴⁰ à la ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer recommandait de supprimer l'Agence des espaces verts, créée par voie réglementaire en 1976, afin que la région recouvre sa compétence complète en la matière. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.

c) L'évaluation des restes à réaliser

Une communauté de communes de Centre Val de Loire estime que sa méthode utilisée pour évaluer les restes à réaliser, – en l'occurrence, en inscrivant la totalité de la programmation pluriannuelle de la mandature, – n'impacte aucunement la sincérité et la qualité des résultats de clôture des comptes administratifs.

⁴⁰ Cour des comptes, Référé, *La politique régionale en matière d'espaces verts, de forêts et de promenades*, 22 mars 2016, 8 pages, disponible sur www.ccomptes.fr

d) Le cadrage prospectif du débat d'orientations budgétaires

Une commune de la même région justifie, dans sa réponse, l'absence, dans le débat d'orientation budgétaire, de cadrage prospectif de l'autofinancement et des dépenses de personnel, par des éléments de contexte, à savoir l'instabilité des dotations et compensations de l'État et des règles de subventionnement, d'une part, et le caractère théorique de la prévision de la masse salariale, la collectivité n'ayant pas la maîtrise des départs en retraite ou des départs volontaires, d'autre part. Ces considérations apparaissent toutefois très générales. Par conséquent, la recommandation reste non mise en œuvre.

2 - Des recommandations qui font l'objet de refus de mise en œuvre

S'agissant des recommandations ci-après, les collectivités ou les EPCI à fiscalité propre ont signifié aux chambres régionales et territoriales des comptes leur refus de les mettre en œuvre en exposant les arguments qui motivent leur choix de ne pas les suivre. Ces refus de mise en œuvre concernent parfois et de manière surprenante des recommandations qui constituent en fait des rappels à la loi. Les exemples les plus significatifs touchent aux domaines des ressources humaines et, particulièrement, au temps de travail.

a) Le refus de création d'un budget annexe

Un EPCI breton a estimé qu'il était préférable de mettre en place une comptabilité analytique plutôt que de créer un budget annexe. Il a justifié sa position par le fait que les activités en cause ne génèrent que peu d'écritures dans l'année et qu'elles nécessiteraient, en cas de création d'un budget annexe pour un service public industriel et commercial, une subvention du budget principal en raison du caractère déficitaire desdites activités.

La commune de Saint-Sever (Landes) a refusé de doter ses budgets annexes de l'eau et de l'assainissement de leur propre compte au Trésor au motif que la trésorerie du budget principal deviendrait alors négative sans l'apport des budgets annexes, ce qui la contraindrait à souscrire une ligne de trésorerie.

b) Le refus de création de provisions

Le conseil départemental de la Mayenne a confirmé dans son rapport de suites qu'il n'entendait pas renoncer à constituer des provisions pour risques et charges, notamment dans le domaine social. La chambre Pays de la Loire lui recommandait de mettre fin à l'inscription de provisions pour risques et charges pour des dépenses qui ont le caractère de charges futures, en l'occurrence la réalisation d'un équipement et des dépenses sociales (RSA, personnes âgées, aide sociale à l'enfance).

La commune de Castanet-Tolosan (Haute-Garonne) a refusé de constituer une provision pour risque sur un emprunt structuré au motif que le risque est statistiquement minime, ce qui ne l'a pas empêché, dans le même temps, de signer avec l'État une convention de désensibilisation de cet emprunt dans le cadre du fonds de soutien.

De même, afin de ne pas dégrader son résultat de fonctionnement, la commune de Lormont (Gironde) refuse de provisionner les risques de contentieux, considérant que l'excédent budgétaire global sert, de fait, de provision pour ce type de risque aléatoire sans qu'il soit nécessaire de prévoir une dotation qui se traduirait par une charge.

c) Le refus de revenir à la durée réglementaire du temps de travail

Les chambres régionales ne méconnaissent pas la difficulté à mettre en œuvre certaines recommandations, compte tenu notamment de leur impact financier ou social. C'est notamment le cas de collectivités qui souhaitent revenir à la durée réglementaire du temps de travail et qui se heurtent à une opposition parfois violente d'organisations syndicales.

Cependant, alors que certaines collectivités n'ont pas hésité à se mettre en situation interne parfois difficile pour parvenir à enclencher un processus de régularisation, d'autres renoncent clairement à s'engager dans cette voie. Ces renoncements donnent tout son sens à la recommandation formulée par la Cour des comptes sur la gestion de la fonction publique territoriale dans son rapport sur les finances publiques locales d'octobre 2016. En effet, face au constat du non-respect de la durée légale du temps de travail par près de 80 % des collectivités territoriales d'un échantillon de 103 au niveau national, la Cour des comptes recommandait notamment d'abroger la disposition de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 autorisant les collectivités territoriales à conserver un temps de travail inférieur à la durée réglementaire et d'appliquer un mécanisme de

modulation des concours financiers aux collectivités locales qui ne respectent pas ladite durée.

Ainsi, alors que le rapport de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine avait démontré que le cadre légal du temps de travail n'était pas respecté par la commune de Tarnos (Landes), cette dernière a répondu en ces termes : « Attachée à sa politique sociale, se posant en rempart face aux attaques contre les droits des salariés et des salariées, la municipalité n'a, à ce jour, pas pris de disposition permettant d'aligner sur la durée maximale réglementaire la durée annuelle du temps de travail en vigueur au sein des services municipaux, qu'ayant délibéré avant le 1er janvier 2002 sur ce régime plus favorable comme le permettait alors la loi 2001-2 du 3 janvier 2001, la collectivité respecte pleinement le cadre légal en vigueur. Sauf évolution législative, elle n'entend pas, à ce jour, revenir sur ce régime ».

Il en est de même pour la commune de Boucau (Pyrénées-Atlantiques) laquelle a indiqué, en réponse que : « [elle] a pris bonne note des recommandations sur la durée légale mais compte tenu que le régime « dérogatoire » dans la collectivité a été instauré en 1985, il paraît difficile à ce jour de le remettre en cause ».

d) Le refus de mise en conformité

Enfin, d'autres recommandations ont fait l'objet d'un refus tout net. La première concerne la mise en conformité du service public de l'assainissement non collectif aux dispositions sur les régies (création d'un conseil de surveillance notamment), qui est estimée inutile par la collectivité.

De son côté, la commune de Longué-Jumelles (Maine-et-Loire) ne veut pas réaliser un zonage des eaux pluviales au motif que les compétences eau et assainissement seront transférées à la communauté d'agglomération saumuroise au 1er janvier 2018.

La commune de Sainte-Suzanne (La Réunion), était invitée à se doter d'un nouveau règlement de la commande publique prévoyant des procédures propres à assurer plus de transparence dans la mise en concurrence des fournitures. Elle a jugé inopportune la mise en œuvre de cette recommandation dans la mesure où elle viendrait, selon elle, alourdir les procédures alors même qu'elle a fait le choix d'appliquer de façon stricte et rigoureuse la réglementation issue des réformes successives applicables depuis l'ordonnance de 2015 et le décret de 2016. Cette réponse

n'apparaît guère recevable dans la mesure où une large part des besoins de la collectivité relève de marchés pour lesquels il lui appartient de définir des règles, la réglementation nationale se bornant à définir des principes généraux et les règles de procédure pour les marchés de montants supérieurs à certains seuils⁴¹.

Ces réponses, certes largement minoritaires, s'apparentent donc à un refus de mise en œuvre des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes.

*

**

Soixante-dix-neuf pour cent des recommandations des CRTC ont été totalement ou sont en cours de mise en œuvre, dans le cadre du délai d'un an fixé par la loi du 7 août 2015.

Les juridictions financières ne méconnaissent pas le fait que certaines recommandations s'inscrivent dans un processus à plus long terme et demandent à la collectivité des réflexions et actions qui pourront difficilement aboutir dans le délai d'un an. Sur le fond toutefois, la question du respect de la durée du temps de travail des agents des collectivités n'est pas réglée partout alors même qu'il s'agit simplement d'appliquer la loi qui fixe cette durée à 1 607 heures par an.

De manière générale, l'analyse des rapports qui présente les suites apportées aux recommandations témoigne des efforts fournis, dans un délai relativement bref, par les organismes contrôlés, et met en lumière les améliorations significatives de gestion réalisées.

Si des progrès restent encore à faire, nombre de réponses ont souligné les stratégies positives de changement engagées par les collectivités contrôlées.

Ce premier bilan d'application de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières apparaît, dans ces conditions, relativement satisfaisant.

Des enseignements peuvent néanmoins être tirés de cette première restitution et notamment s'agissant des justifications apportées à certaines réponses, étant entendu que les chambres régionales et territoriales des comptes se réservent la possibilité d'anticiper des contrôles sur les collectivités concernées pour s'assurer du suivi effectif ou non de ses recommandations. Si certaines collectivités ont veillé à assortir leur

⁴¹ Valeur estimative du marché supérieure à 209 000 € HT pour les fournitures et 522 500 € HT pour les travaux.

réponse de justifications précises, elles sont cependant minoritaires. La systématisation des bonnes pratiques relevées dans le présent chapitre serait souhaitable. De même, des calendriers de mise en œuvre pourraient utilement donner une consistance aux intentions manifestées.

Pour ce qui les concerne, les chambres régionales et territoriales des comptes veilleront à engager, à l'issue de ce premier rapport de synthèse, une réflexion pour améliorer la présentation de leurs recommandations afin d'en améliorer le traitement et d'en faciliter le suivi.

Chapitre III

La Cour constate des progrès

1. Les aides pour l'électrification rurale (FACÉ) : un instrument de péréquation efficace, qui doit s'adapter à de nouveaux besoins
2. La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie : des missions mieux assurées, des progrès à poursuivre



1

Les aides pour l'électrification rurale : un instrument de péréquation efficace, qui doit s'adapter à de nouveaux besoins

PRÉSENTATION

Le FACÉ – Fonds d'amortissement des charges d'électrification⁴² – a été créé en 1936 pour compenser la faiblesse des investissements des opérateurs privés sur les réseaux de distribution d'électricité dans les zones rurales.

Aujourd'hui encore, la responsabilité de l'investissement sur les réseaux, qui appartiennent aux collectivités locales et sont obligatoirement concédés, diffère selon la zone géographique. En zone urbaine, le concessionnaire finance l'investissement (construction, extension, renforcement) et exerce la maîtrise d'ouvrage des travaux, tandis qu'en zone rurale, c'est le rôle des communes, regroupées en autorités organisatrices. Enedis, filiale du groupe Électricité de France (EDF), dispose d'un monopole légal de l'exploitation sur 95 % du territoire métropolitain. Sur les 5 % restants, les gestionnaires du réseau public de distribution (GRD) sont des entreprises locales de distribution (ELD), au statut de sociétés locales ou de régions. En Corse et dans les départements et collectivités d'outre-mer, EDF Systèmes Énergétiques Insulaires (SEI) assure ce rôle⁴³.

Doté de 377 M€ de crédits, le FACÉ constitue aujourd'hui encore un instrument efficace de péréquation territoriale, adapté aux spécificités

⁴² Le FACÉ signifie actuellement Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.

⁴³ À Mayotte, la gestion des réseaux de distribution d'électricité est assurée par Électricité de Mayotte.

de la distribution d'électricité⁴⁴ en France, et a permis d'harmoniser la qualité de la distribution entre zones urbaines et rurales.

En 2012, le FACÉ a été transformé en compte d'affectation spéciale (CAS), pour mettre en conformité sa gestion avec les règles financières et comptables de l'État. La réforme a été conduite sans que ne soient modifiées ses priorités et modalités d'intervention, ainsi que sa gouvernance.

Aujourd'hui, le FACÉ est confronté à de nouveaux enjeux - en matière d'investissements, d'évolution attendue de l'organisation de la distribution - et à la persistance de zones mal desservies.

Dans son rapport public annuel de 2013, la Cour consacrait un développement aux concessions de distribution d'électricité⁴⁵. Elle y préconisait l'accélération du regroupement des autorités concédantes au niveau départemental, aujourd'hui quasiment achevé, une meilleure coordination des investissements, visant à les orienter vers les enjeux prioritaires en termes de qualité et, à plus long terme, l'engagement d'une réflexion sur l'évolution du modèle de distribution d'électricité.

En 2014, 2015 et 2016, les notes d'analyse de l'exécution budgétaire du FACÉ ont souligné des dysfonctionnements dans la gestion du CAS et une sous-consommation, et formulé des recommandations dans ce domaine⁴⁶.

En 2017, la Cour a dressé, un bilan de la réforme. Le taux de consommation des crédits progresse, le fonctionnement s'améliore, et ses principales recommandations sur la gestion sont mises en œuvre ou en voie de l'être. Illustration d'un outil efficace de péréquation territoriale, le FACÉ fonctionne progressivement mieux (I). Il doit également s'adapter pour devenir un instrument de la transition énergétique, et rénover ses priorités et ses règles d'intervention (II).

⁴⁴ La distribution d'électricité recouvre son acheminement en moyenne et basse tensions, depuis les postes source situés à la sortie du réseau de haute tension jusqu'aux compteurs des usagers.

⁴⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I. Les concessions de distribution d'électricité : une organisation à simplifier, des investissements à financer. La Documentation française, p. 105-217, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁴⁶ Cour des comptes, rapport sur *Le budget de l'État en 2014, 2015 et 2016*, notes d'analyse de l'exécution budgétaire du compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*, disponibles sur www.ccomptes.fr

I - Un instrument de péréquation original et utile

A - Un dispositif original lié à l'organisation du réseau de distribution d'électricité en France

Les communes, responsables de l'électrification depuis la loi du 5 avril 1884 et propriétaires des réseaux de distribution⁴⁷ depuis la loi du 15 juin 1906 sur la distribution d'énergie, ont été confrontées dès l'origine à une situation très différente selon leur caractère urbain ou non. Les acteurs privés se sont en effet manifestés très tôt pour construire et exploiter les réseaux pour le compte des communes urbaines et ont délaissé les zones rurales où les investissements étaient plus coûteux (longueur des réseaux) pour un nombre d'abonnés trop faible pour assurer la rentabilité de leurs investissements.

Elles se sont organisées dès 1934 en créant la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) et ont obtenu la création du fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ), destiné depuis 1936 à compenser l'inégalité territoriale.

Ainsi, la charge des investissements était supportée par des opérateurs privés en ville, et par les communes aidées par le FACÉ en zone rurale. Ces communes ont suscité la création d'entreprises locales de distribution (ELD) sous leur contrôle.

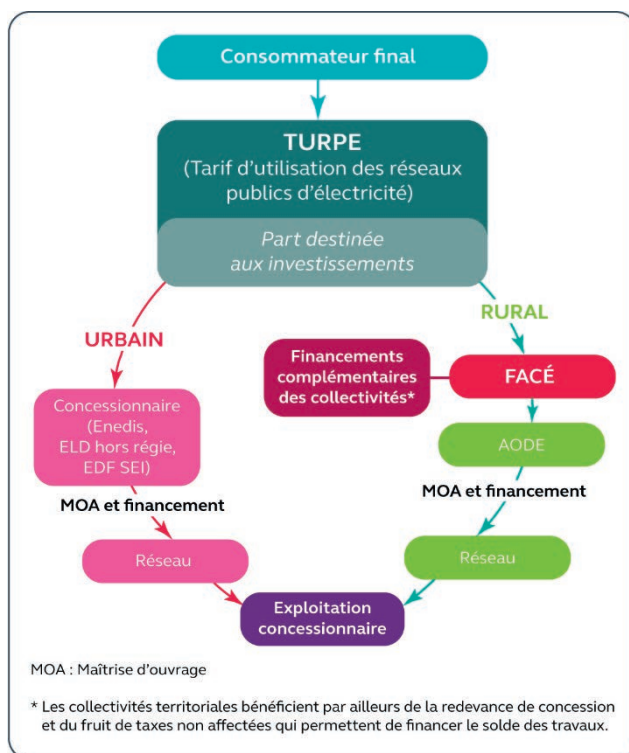
La loi de nationalisation de l'électricité du 8 avril 1946, qui a entraîné le regroupement de l'ensemble des opérateurs privés au sein d'EDF (tout en laissant subsister quelques ELD, au statut de sociétés locales ou de régies), a consacré cette différence de traitement. La même loi a également créé l'obligation pour les communes de concéder la gestion des réseaux à un opérateur unique - EDF, puis ERDF, devenu Enedis⁴⁸

⁴⁷ La distribution d'électricité repose sur les réseaux de moyenne et basse tensions, jusqu'au compteur de l'abonné. En amont, les réseaux de haute et très haute tensions relèvent du transport de l'électricité, aujourd'hui détenus et gérés par RTE. Seuls les réseaux de distribution sont la propriété des collectivités territoriales.

⁴⁸ Enedis, filiale d'EDF, a été créée en janvier 2008, sous le nom d'ERDF, par la séparation des activités de distribution d'électricité d'EDF des activités de production, de transport et de commercialisation de l'électricité. Avec la libéralisation du marché de l'électricité, les activités de production et de commercialisation ont été progressivement ouvertes à la concurrence, tandis que les activités de transport et de distribution de l'électricité (gestion et exploitation des réseaux publics) demeuraient monopolistiques.

exerçant ce monopole sur 95 % du territoire (urbain ou rural) - les ELD l'exerçant sur les 5 % restants. Ainsi, le gestionnaire de réseaux de distribution (GRD) finance l'ensemble des travaux en zone urbaine et en exerce la maîtrise d'ouvrage, tandis que les collectivités locales, désormais regroupées en autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE), financent, avec l'aide du FACÉ, le développement des réseaux ruraux dont elles ont la maîtrise d'ouvrage, le GRD concessionnaire sur leur territoire assurant leur maintenance et leur renouvellement.

Schéma n° 1 : financement des investissements sur les réseaux de distribution d'électricité (réseau basse tension)



Source : Cour des comptes. Le TURPE, tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité, est la part de la facture des abonnés qui finance le coût des réseaux.

B - Un outil de péréquation en faveur des zones rurales qui a fait ses preuves

À l'instar des « zones blanches » pour les télécommunications, ou des lignes secondaires de la SNCF, les zones rurales connaîtraient certainement des déficits d'investissement dans la distribution d'électricité si le FACÉ ne permettait d'y remédier.

Doté d'un budget de 377 M€, le FACÉ permet de cofinancer les travaux pour améliorer la qualité de la distribution d'électricité (subvention jusqu'à 80 % du coût HT des travaux).

La ligne de partage des compétences entre concessionnaire et AODE, entre zones urbaines et zones rurales, repose sur des critères démographiques - disposer d'une population totale inférieure à 2 000 habitants et ne pas être compris dans une unité urbaine, au sens de l'Insee, dont la population totale est supérieure à 5 000 habitants.

La répartition des droits à subvention du FACÉ entre départements est décidée sur la base des données recueillies localement, relatives à l'état des réseaux. Des conférences d'inventaires, organisées tous les deux ans, sous l'égide des préfets, permettent aux AODE et aux exploitants d'établir contradictoirement ces inventaires.

Environ les deux-tiers des financements sont consacrés à l'amélioration de la qualité de la distribution et à la résorption des départements mal alimentés (DMA)⁴⁹.

L'accent est également mis sur la résorption des « fils nus ». En effet, les réseaux de basse tension équipés avec ce type de fils, notamment ceux de faible section, sont particulièrement vulnérables en cas d'intempéries. Leur sécurisation implique leur remplacement par du fil isolé torsadé ou leur enfouissement.

Depuis 1994, le FACÉ finance également des travaux qui visent à différer ou éviter la réalisation de solutions coûteuses sur les réseaux de distribution d'électricité : installations de production de proximité dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental (outre-mer, îles), opérations de maîtrise de la demande d'électricité, ou de production d'électricité par des énergies renouvelables, notamment dans les sites isolés. Ces travaux représentent une enveloppe d'environ 2 % du total.

⁴⁹ Le départ mal alimenté (DMA) est entendu comme un départ desservant au moins un client subissant des chutes de tension excessives, estimées par un calcul statistique.

Le système repose sur un dispositif de péréquation, assurée de deux façons : d'une part entre territoires, grâce à une contribution prélevée sur les recettes des concessionnaires pour financer les investissements des AODE rurales, *via* le FACÉ, d'autre part, entre abonnés, grâce à un tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), qui garantit à tous les usagers un prix d'accès au réseau identique, quelle que soit la distance parcourue par l'énergie.

La péréquation financière est mise en œuvre *via* les recettes du FACÉ qui proviennent d'une contribution versée par les gestionnaires des réseaux (Enedis à 95 %), plus élevée en zone urbaine qu'en zone rurale. Cette contribution est assise sur le nombre de kilowattheures distribués sur le réseau basse tension l'année précédente, auquel est appliqué un taux différencié, selon un rapport de 1 à 5, en fonction du nombre d'habitants de la commune⁵⁰. Un arrêté publié en mai fixe les taux de contribution pour l'année, l'un pour l'urbain, l'autre pour le rural, de façon à permettre la perception du montant des recettes figurant en loi de finances.

Intégré à la facture d'électricité de tout consommateur et fixé nationalement, le TURPE a vocation à couvrir les charges liées au transport (RTE) et à la distribution d'électricité (Enedis et ELD)⁵¹. Fixé pour quatre ans par la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE), il intègre le poids de la contribution au FACÉ à ces charges. En 2017, le TURPE 5 a été établi à 13,5 Md€ par an.

Les efforts d'investissements permis par le FACÉ traduisent une forme de péréquation en faveur des zones rurales, même si cette dernière est à relativiser au regard de la longueur des réseaux concernés. Le tableau ci-après montre que 40 % des investissements sur les réseaux de distribution portent sur les réseaux ruraux, qui représentent 54 % du linéaire et desservent 22 % des abonnés⁵².

⁵⁰ Entre 0,03 et 0,05 centime d'euro par kWh pour les communes de moins de 2 000 habitants et entre 0,15 et 0,25 centime d'euro par kWh pour les autres. Pour les collectivités d'outre-mer, le taux « urbain » s'applique à un nombre limité de communes, qui ne tient pas strictement compte de la dimension démographique.

⁵¹ Contrairement au réseau de transport d'électricité, il n'appartient pas à la CRE de valider le volume des investissements envisagés sur les réseaux de distribution, dont les programmes prévisionnels sont élaborés à l'occasion des conférences départementales organisées sous l'égide des préfets, et soumis à l'examen du comité du système de distribution publique d'électricité.

⁵² Le linéaire des réseaux ruraux représente 375 713 km de longueur en haute tension (HTA) et 355 689 km de longueur en basse tension (BT), contre 253 735 km de HTA et 353 716 km en BT pour les réseaux urbains.

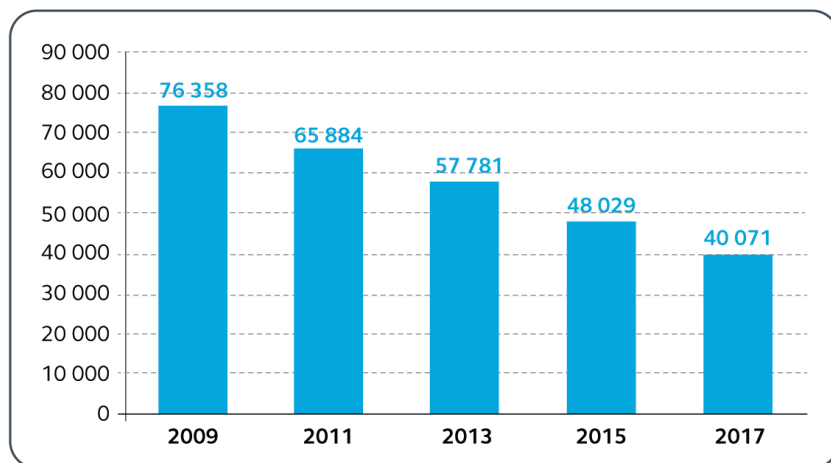
**Tableau n° 1 : répartition des investissements d'Enedis et des AODE
entre urbain et rural (en %)**

Par régime	2011	2015	Population totale 2016	Linéaire total
Rural	43	40	22	54
Urbain	57	60	78	46
Total	100	100	100	100

Source : Enedis.

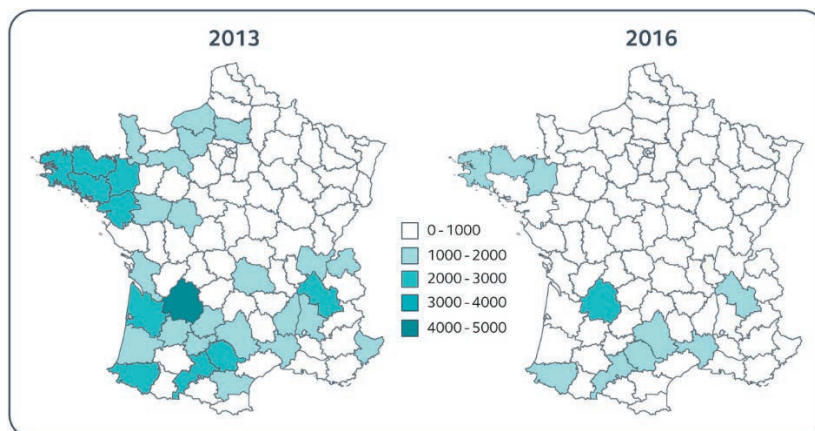
La qualité de la distribution et la sécurisation du réseau sur les territoires ruraux ont été améliorées, avec une résorption moyenne de 4 à 5 000 km par an.

Graphique n° 1 : évolution du stock de fil nu (en km)



Source : DGEC

Carte n° 1 : évolution du nombre de clients mal alimentés dans les communes relevant du régime de l'électrification rurale



Source : Enedis

Le FACÉ remplit donc un rôle utile d'équité territoriale en faveur du monde rural. Il ne constitue pas une dépense supplémentaire mais une modalité spécifique de transformation des recettes d'abonnement (*via* le tarif unique, TURPE) en aide financière aux travaux, qui « sanctuarise » la part destinée aux zones rurales.

C - Une mise en conformité difficile avec les règles financières et comptables de l'État

Après avoir été géré par la Caisse des dépôts et consignations, le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ) était, de 1947 à 2011, un compte d'EDF. Son emploi était décidé sur avis d'un conseil à l'électrification rurale, composé de représentants de l'État, des AODE et des gestionnaires de réseaux.

Ses recettes constituant une contribution obligatoire justifiant le contrôle du Parlement et l'application de la LOLF, le dispositif a été transformé en compte d'affectation spéciale par l'article 7 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011, le FACÉ signifiant désormais *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*. Lors du débat, le gouvernement s'est engagé à ne bouleverser ni la gouvernance,

le conseil à l'électrification rurale étant maintenu⁵³, ni le fonctionnement du dispositif.

Si la réforme a été soigneusement étudiée pour ce qui concerne les grandes lignes du dispositif final, des difficultés concrètes de mise en œuvre ont occasionné une importante sous-consommation des crédits, avec des retards sur les travaux et le paiement des entreprises⁵⁴. Des critiques très vives ont alors été exprimées par les élus.

Ces difficultés ont été décrites dans un rapport sénatorial⁵⁵ et dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) du CAS pour les années 2012 à 2016. Elles sont abondamment relatées dans les comptes rendus du conseil à l'électrification rurale.

Après l'aplanissement des difficultés fonctionnelles immédiates dans les années suivant la création du CAS, certaines modalités de la gestion étaient encore critiquées par la Cour en 2017, dans un bilan d'ensemble du FACÉ :

- l'organisation du circuit des recettes ne tenait pas compte des modalités nouvelles de liquidation de la contribution⁵⁶ et faisait courir un risque avéré de pertes de recettes ;
- le fonctionnement hérité de l'ancien FACÉ, reposant sur une convention de mise à disposition d'agents d'EDF, posait des problèmes de régularité au regard de la LOLF, mais aussi de maîtrise complète du dispositif par l'État ;
- toutes les dispositions règlementaires relatives à la gouvernance (règlement intérieur du conseil de l'électrification rurale, rapport annuel d'évaluation) n'étaient pas appliquées.

Sur l'ensemble de ces problématiques, la Cour a émis des recommandations qui sont déjà mises en œuvre ou en voie de l'être :

⁵³ Ses pouvoirs de décision ont été limités, mais ses avis restent suivis par le ministre chargé de l'énergie qui, dans la période antérieure, signait déjà l'octroi des subventions.

⁵⁴ La reprise des engagements antérieurs à la création du CAS n'avait pas été anticipée et les autorisations d'engagement (AE) votées en 2012 se sont révélées insuffisantes pour couvrir l'ensemble des crédits de paiement (CP). Entraînant, malgré des solutions d'urgence, une sous-consommation qui, depuis, se résorbe.

⁵⁵ Rapport général N° 148 tome 3 annexe 20 (2012-2013) de Mme Frédérique ESPAGNAC fait au nom de la commission des finances, déposé au Sénat le 22 novembre 2012.

⁵⁶ Malgré le passage à un système de versement de la contribution *via* des comptes publics « comme en matière de taxe sur le chiffre d'affaires », la persistance d'une déclaration d'assiette auprès de la seule DGEC et d'un calcul par celle-ci de la contribution due, qu'elle notifie à chaque redevable, a complexifié le circuit de recettes.

substitution de personnels du ministère de la transition écologique et solidaire aux agents d'EDF, contrôle étroit du circuit des recettes, projet de dématérialisation des procédures, pour améliorer le traitement des dossiers notamment. Ces améliorations méritent d'être saluées.

II - Le défi de l'adaptation à l'évolution des besoins

Les efforts se portant prioritairement sur l'amélioration du fonctionnement, la création du CAS n'a pas encore été l'occasion de moderniser le dispositif, alors que les besoins ont évolué. Les anciennes enveloppes de financement gérées par EDF ont été transformées en deux programmes, dont le contenu est resté quasi identique, de même que leurs modalités de répartition. Pourtant, des zones sont encore mal desservies, en particulier outre-mer, et la prise en compte des aléas climatiques est très insuffisante.

En outre, la transition énergétique appelle, dans le domaine de l'électricité, des investissements importants auxquels l'offre du FACÉ est aujourd'hui inadaptée : si faible soit-elle, l'enveloppe des crédits proposés pour la maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables est largement sous-consommée.

A - Les aléas climatiques et l'évolution des populations rurales créent de nouveaux besoins

Les réseaux basse tension en fils nus⁵⁷ ont été construits massivement dans les années 1950. Or, ce type de réseau, qui représente encore une part importante du linéaire rural, est sensible aux aléas climatiques, qui affectent la qualité et la sécurité de la distribution (coupures et chutes de tension).

Des simulations récentes montrent qu'en l'état actuel des efforts consentis dans le cadre du FACÉ, une dizaine d'années seraient encore nécessaires pour traiter la quasi-totalité des réseaux des départements, dont certains sont particulièrement exposés.

⁵⁷ Le courant est transporté par des câbles qui forment des conducteurs électriques, non isolés, ce qui correspond aux anciennes techniques, et sont moins coûteux.

Parallèlement, certaines zones rurales, notamment dans le sud et près du littoral, connaissent une forte progression démographique : arrivée de nombreux retraités ou de jeunes actifs, dont la mobilité est favorisée par les possibilités de télétravail et les nouvelles formes d'entrepreneuriat, ou de personnes à faibles revenus cherchant des conditions de vie moins difficiles, immigration en outre-mer, etc. La croissance de la consommation d'énergie dans les secteurs géographiques concernés et l'exigence d'une fourniture d'électricité de haute qualité liée à la multiplication des équipements électroniques et informatiques nécessitent d'importants travaux de renforcement des réseaux.

Les opérations de renforcement consistent à améliorer le réseau de distribution d'énergie électrique fournie aux abonnés tant en qualité qu'en quantité, notamment par la pose de câbles torsadés isolés.

Dans ces conditions, il est prioritaire de mieux coordonner les investissements sur les réseaux, quitte à en différer d'autres moins cruciaux.

Par exemple, s'agissant de la continuité d'alimentation⁵⁸, le dispositif réglementaire permet de concentrer les efforts d'amélioration d'Enedis et des AODE sur les zones qui connaissent un écart récurrent à la norme. En 2013, 12 départements étaient concernés, en 2014, cinq et en 2015, un seul, les Alpes-de-Haute-Provence. Des plans d'actions pluriannuels sont en cours en Dordogne, en Ardèche et en Bretagne, territoires à dominante rurale importante.

B - Outre-mer, les règles du FACÉ se révèlent inadaptées aux besoins

Chacun des territoires ultramarins, non interconnecté à un réseau électrique continental, constitue une « île énergétique », car l'électricité doit y être produite sur place en totalité. Cet isolement induit un surcoût important par rapport aux coûts de production de la métropole.

Le réseau de distribution dans les territoires ultramarins se caractérise également par sa petitesse, d'une taille 100 à 1 000 fois inférieure à celle du réseau métropolitain et par sa vulnérabilité, ce qui occasionne des temps de coupures bien supérieurs à ceux de métropole

⁵⁸ Pour l'évaluation globale de la continuité, mesurée par le nombre et la durée des coupures de courant, un département est en écart si plus de 5 % des clients sont mal alimentés.

(trois fois supérieurs dans le cas de La Réunion, pourtant la collectivité ultramarine la moins affectée par les coupures, du fait de l'importance de l'hydroélectricité).

Au-delà de leurs spécificités propres, les outre-mer sont confrontés à l'insertion croissante d'énergies intermittentes et à la nécessité d'une réflexion sur les « réseaux intelligents », le stockage de l'énergie et la maîtrise de la demande énergétique.

La Guyane, comme La Réunion et Mayotte, doit couvrir des travaux de première électrification sans commune mesure avec les besoins recensés sur les autres territoires français, du fait en particulier de sa croissance démographique.

Or, les règles du FACÉ ne sont pas adaptées aux besoins d'investissements des collectivités d'outre-mer. En effet, les critères de répartition des financements favorisent les travaux liés au renforcement des réseaux, au détriment de leur extension (raccordement de nouveaux abonnés) ou de la maîtrise de la demande. Si les règles actuelles ont leur logique sur le territoire métropolitain, en revanche, du fait de la croissance démographique constatée sur certains territoires, elles ne permettent pas d'optimiser les financements du FACÉ dans les outre-mer.

Par ailleurs, contrairement à ce qui existe pour les zones de haute montagne, où un coefficient de pondération permet de prendre en compte les surcoûts d'intervention, estimés à 30 % des coûts standards, dans le calcul des dotations du FACÉ, aucun dispositif n'est prévu pour compenser les différentiels de coûts constatés outre-mer du fait de l'étendue des zones à équiper et des difficultés d'intervention (acheminement du matériel, mise en œuvre du chantier, etc.).

Enfin, les collectivités d'outre-mer et l'administration qui en a la charge sont insuffisamment associées aux travaux du FACÉ.

C - La transition énergétique nécessite une évolution des réseaux de distribution

La transition énergétique entraîne des bouleversements pour le système électrique : émergence de nouvelles formes de production intermittentes (éolienne et photovoltaïque) et décentralisées sur le territoire, création de nouveaux objets de consommation, comme le véhicule électrique ou les objets connectés, développement de « boucles

courtes » entre production et consommation, voire de l'autoconsommation, émergence du stockage de l'électricité.

Ces tendances pourraient conduire à la fois à une diminution du volume total d'électricité transitant par les réseaux et à une plus grande volatilité des flux, avec des différences marquées entre les périodes de la journée ou de l'année, notamment en fonction des pics de production des énergies intermittentes, d'autant que l'une des caractéristiques des installations renouvelables est d'afficher un facteur de charge limité⁵⁹ (10 % à 12 % pour le photovoltaïque, 20 % à 25 % pour l'éolien).

Cette situation peut paradoxalement nécessiter un développement supplémentaire du réseau, aux niveaux local, national et européen, afin d'assurer la solidarité entre les différentes zones de production et de consommation, en jouant sur leurs complémentarités. Le développement de points décentralisés de production d'électricité peut également nécessiter un renforcement des réseaux pour absorber de nouveaux flux, entrants cette fois-ci, alors que les réseaux de distribution sont plutôt destinés au soutirage.

Les réseaux électriques n'auraient dès lors plus seulement une fonction d'acheminement, mais également un rôle de garantie, assurant l'accès aux puissances attendues, ainsi que la qualité de l'électricité, en toutes circonstances.

Ces évolutions soulignent la nécessité d'une gestion plus intelligente des réseaux (*smart grids*⁶⁰), pour laquelle les compteurs communicants, que déploient Enedis et les ELD, constituent une étape importante⁶¹.

Dans ce contexte de transformation profonde du système électrique, les propriétaires et gestionnaires de réseaux doivent mettre en œuvre de nouvelles solutions évolutives, plus souples, pour optimiser les

⁵⁹ Le facteur de charge d'une unité de production électrique est le ratio entre l'énergie qu'elle produit sur une période donnée et l'énergie qu'elle aurait produite durant cette période si elle avait constamment fonctionné à puissance nominale. Il fournit une indication importante pour calculer la rentabilité d'une installation électrique.

⁶⁰ Le *smart grid* est un réseau de distribution « intelligent », c'est-à-dire utilisant des technologies informatiques d'optimisation de la production, de la distribution et de la consommation, et éventuellement du stockage de l'énergie, du producteur au consommateur final, afin d'améliorer l'efficacité énergétique de l'ensemble par la minimisation des pertes en ligne et l'optimisation des moyens de production par rapport à la consommation, en temps réel.

⁶¹ Cf. tome I, *Linky*.

infrastructures existantes. L'État a, par la loi, un rôle de régulation et d'entraînement à jouer avec les autres acteurs⁶².

Le FACÉ pourrait ainsi, à enveloppe totale constante, soutenir davantage les investissements favorisant la transition énergétique dans les territoires ruraux (contribution à l'équilibre d'opérations telles que : rénovation de l'éclairage ou des bâtiments publics pour en réduire la consommation, solutions de stockage de l'électricité, raccordement des sites de production d'énergies renouvelables au réseau ou encore déploiement de bornes publiques de recharge pour les véhicules électriques).

Cela s'inscrirait dans l'objectif du FACÉ de permettre à tous les citoyens, quel que soit le lieu où ils habitent, d'avoir accès à des infrastructures énergétiques de qualité, tout en assurant une meilleure maîtrise de la consommation.

D - Une exigence accrue de coordination des acteurs sur le territoire

Les AODE sont à présent regroupées au niveau départemental, ce qui facilite la coordination.

La loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (« loi NOME ») a institué des conférences départementales sous l'égide des préfets, pour mieux coordonner les programmes d'investissements des gestionnaires de réseaux et des AODE sur les réseaux de chaque département.

Faisant appel aux mêmes intervenants que les conférences d'inventaire⁶³ qui recueillent les données relatives à l'état des réseaux localement, fondement de la répartition des droits à subvention du FACÉ entre départements, elles pourraient être réunies en une seule conférence.

Il est également souhaitable de passer d'une logique exclusive d'inventaire à une logique de projets développés à partir d'une étude

⁶² La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit ainsi dans son article 1 que l'État coopère avec les collectivités locales, les entreprises, associations et citoyens pour réaliser cette transition.

⁶³ Les aides du FACÉ aux AODE sont décidées sur la base d'inventaires de l'état des réseaux, établis tous les deux ans contradictoirement par les AODE et les gestionnaires, sous l'égide des préfets.

concertée des besoins, prenant en compte à la fois les réseaux amont (haute tension) et les réseaux aval (basse tension).

La place des régions s'accroît : la loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) les charge d'élaborer un schéma de planification à valeur prescriptive, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui comporte un volet énergie et de lutte contre le changement climatique. Il semble dès lors souhaitable que ces éléments de planification régionale et le levier financier du FACÉ soient mieux articulés.

À terme, les programmations locales devront être consolidées au niveau national. La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a créé un comité du système de distribution publique d'électricité qui a vocation, par les avis qu'il rendra, à coordonner et à réguler les politiques d'investissement des GRD et des AODE. Le comité pourra, en particulier, formuler des propositions d'orientations générales sur les politiques d'investissement sur les réseaux publics de distribution et leur contribution à la qualité de service et à la transition énergétique.

Sans remettre en cause la vocation rurale du FACÉ, ces défis appellent une évolution du contenu de ses programmes, de leur mode de financement (prise en compte des retours sur investissement, élargissement à d'autres contributeurs) et un effort d'évaluation des dépenses.

Six ans après la création du CAS, une nouvelle étape doit donc être franchie, indispensable pour justifier le maintien d'un outil d'égalité des territoires correctement doté avec 377 M€ annuels.

Au demeurant, une telle évolution ne nécessite ni une augmentation du budget ni un bouleversement de l'équilibre entre les programmes du FACÉ dont le cœur reste l'extension, le renforcement et la sécurisation des réseaux. Elle peut se faire à droit constant, l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales relatif au FACÉ permettant de soutenir des travaux différents s'ils ont pour effet de retarder ou de rendre inutile un renforcement des réseaux. Enfin, elle peut être conduite dans le respect des compétences des AODE et des relations contractuelles avec les concessionnaires.

L'ancienneté du FACÉ, son originalité et la place des élus dans sa gouvernance n'excluent pas son inscription dans une stratégie d'avenir. Le FACÉ étant inscrit à son budget, l'État doit initier, avec ses partenaires du Conseil à l'électrification rurale et l'ensemble des parties prenantes, un dialogue sur les besoins à satisfaire, afin d'en faire un outil performant au service du développement des territoires et de la transition énergétique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le FACÉ est un dispositif qui a fait la preuve de sa souplesse et de son efficacité, malgré ses nombreuses évolutions.

La transformation du FACÉ en compte d'affectation spéciale a été très critiquée, en particulier par les élus, en raison de ses difficultés de mise en œuvre.

Aujourd'hui, les anomalies de gestion les plus évidentes, comme la mise à disposition de personnels d'EDF ou le risque avéré de pertes de recettes, sont soit supprimées, soit en voie de l'être.

Dans ces conditions, il est temps que les débats au sein du conseil à l'électrification rurale du FACÉ se consacrent davantage aux objectifs stratégiques et aux contenus du dispositif, afin d'en conserver la pertinence et l'efficacité. Au-delà de l'efficience du fonctionnement du FACÉ, qui nécessite une vigilance permanente, les enjeux en matière d'investissements, d'évolution de l'organisation de la distribution d'électricité ou encore du traitement des zones mal desservies imposent une adaptation de ses axes et de ses modalités d'intervention, qui passe par une meilleure concertation des acteurs aux niveaux local et national.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes au ministère de la transition écologique et solidaire et au conseil à l'électrification rurale :

- 1. évaluer, de manière concertée entre parties prenantes, les évolutions attendues du modèle de distribution d'électricité qui auront un impact sur les besoins d'investissements sur les réseaux et les travaux ;*
 - 2. centrer les financements du FACÉ sur les investissements prioritaires pour la qualité de la distribution d'électricité et la transition énergétique en diversifiant ses modalités d'attribution et en renouvelant ses règles d'intervention.*
-

Réponses

Réponse du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire	94
Réponse du ministre des comptes et de l'action publique	96
Réponse de la ministre des outre-mer	97
Réponse du président de la fédération nationale des collectivités concédantes et régies	98
Réponse du président du directoire d'Enedis.....	101

Destinataires n'ayant pas d'observations

Ministre d'État, ministre de l'intérieur
Ministre de la cohésion des territoires

Destinataire n'ayant pas répondu

Président-directeur général d'Électricité de France (EDF)

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Je tenais, dans un premier temps, à remercier la Cour pour cette analyse détaillée sur ce sujet important, qui répond à des enjeux d'égalité des territoires en améliorant la qualité de l'électricité distribuée dans les zones rurales. Je souscris globalement aux constats de la Cour et aux recommandations qu'elle a émises concernant certaines modalités de gestion du Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (CAS FACÉ).

D'ores et déjà, la décision a été prise de mettre fin à la convention de mise à disposition de personnel passée avec EDF. Le remplacement des agents mis à disposition pour la gestion des aides à l'électrification rurale par des agents de l'État est en cours et sera totalement achevé prochainement. En outre, le circuit des recettes du CAS FACÉ a été clarifié tandis que les échanges d'information ont été formalisés et renforcés entre mes services et ceux des ministères de l'économie et de l'action et des comptes publics pour permettre d'éviter toute perte de recettes.

Enfin, un projet de dématérialisation des opérations permettant d'améliorer les processus de versement des aides mais également de développer l'action qualitative de la mission du financement de l'électrification rurale est en cours de développement : il devrait ainsi permettre de constituer une base de données sur l'efficacité et les coûts des travaux et d'améliorer la démarche de performance et d'évaluation de l'efficacité des aides du FACÉ.

S'agissant des défis que la Cour a identifiés en termes d'adaptation du dispositif du FACÉ aux nouveaux besoins, je souhaiterais apporter les précisions suivantes :

I. Les aléas climatiques et l'évolution des populations rurales

La réponse aux aléas climatiques et à la sensibilité des réseaux ruraux en basse tension aux événements climatiques exceptionnels, constitue une priorité du FACÉ. C'est le sens des programmes de sécurisation des réseaux en fil nu, dont le volume a été considérablement augmenté pour représenter actuellement près de 30 % des aides. Par le biais du sous-programme spécial dédié aux intempéries, le FACÉ a par ailleurs toujours su faire preuve de sa capacité à mobiliser des fonds, en faisant appel à la solidarité des autres territoires, pour apporter une aide financière exceptionnelle aux territoires affectés par les intempéries, comme cela a été le cas pour la tempête Klaus en 2009, plus récemment pour la tempête Zeus, et comme cela sera également le cas s'agissant des

collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy à la suite de l'ouragan Irma.

L'évolution des populations rurales et la forte progression démographique de certaines zones rurales posent également la question de la définition du critère de ruralité. Dans un double contexte d'urbanisation du territoire mais aussi d'évolution du paysage institutionnel, avec la création des métropoles, de grandes intercommunalités et un mouvement de regroupement des communes, une clarification des critères applicables à l'éligibilité des communes aux aides du FACE est nécessaire, afin de s'assurer que les aides à l'électrification rurale continuent à cibler les territoires dans lesquels les investissements sur les réseaux nécessitent un soutien financier. Une réflexion associant toutes les parties prenantes est en cours et devrait aboutir rapidement.

II. L'élargissement des objectifs du FACE afin d'adapter ses actions aux enjeux de la transition énergétique

Je suis favorable à ce que le FACÉ accompagne davantage les évolutions des réseaux de distribution dans le contexte de la transition énergétique. Un soutien au raccordement des projets d'énergies renouvelables, en particulier les projets développés à travers des initiatives citoyennes ou mis en œuvre par les collectivités locales, ainsi que des expérimentations pour financer des projets en matière de stockage et de réseaux intelligents, figurent parmi les solutions qui pourraient être envisagées.

Une meilleure mobilisation de la ligne consacrée à la maîtrise de la demande en énergie, actuellement sous-consommée, constitue également une priorité. Pour atteindre cet objectif, un dialogue doit s'engager avec les collectivités pour proposer et développer des projets innovants.

III. L'adaptation des aides aux besoins spécifiques des outre-mer en matière d'électrification rurale

Certains territoires d'outre-mer sont confrontés à des problématiques de première électrification, qui ne se présentent plus en métropole depuis près d'un siècle, ce qui génère des besoins importants en matière d'extension des réseaux, alors qu'à l'échelle nationale, la priorité du FACÉ n'est plus à l'extension mais au renforcement des réseaux existants. La situation est particulièrement sensible en Guyane, territoire d'outre-mer qui présente des forts enjeux en matière d'électrification rurale et qui fait face à une croissance démographique importante en particulier dans les communes de l'intérieur. C'est également le cas à Mayotte, où les

besoins en énergie du département ne cessent d'augmenter chaque année, en raison d'une croissance démographique forte.

Les règles nationales de répartition des aides entre les départements ne prennent que très imparfaitement en compte ces besoins spécifiques mais l'insuffisance de moyens financiers ne doit pas masquer d'autres difficultés, rencontrées par les collectivités pour consommer dans les délais impartis et dans des conditions satisfaisantes les crédits qui leur sont d'ores et déjà alloués au titre du CAS FACÉ.

Ainsi, la structuration de la maîtrise d'ouvrage, en particulier la création d'un syndicat départemental d'énergies en Guyane, et la planification des besoins dans le cadre des conférences départementales, devraient permettre d'apporter un pilotage politique, d'inscrire le territoire dans une démarche prospective et d'élaborer de façon concertée un plan d'action, constituent un préalable à un éventuel traitement particulier, dans le cadre du CAS FACÉ, des besoins des territoires à forte dynamique démographique ou présentant un besoin spécifique de première électrification.

Un ensemble de propositions d'évolutions des règles du CAS FACÉ destiné à répondre à ces divers enjeux est actuellement à l'étude. Une fois finalisées, ces propositions seront présentées à la concertation avec les parties prenantes, dans le cadre du Conseil à l'électrification rurale, qui doit jouer à plein son rôle d'instance de gouvernance stratégique des orientations du CAS FACÉ.

RÉPONSE DU MINISTRE DES COMPTES ET DE L'ACTION PUBLIQUE

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre insertion au rapport public annuel 2018 relative aux aides pour l'électrification rurale et j'en partage l'essentiel des constats et recommandations.

À cet égard, je souscris pleinement à vos recommandations visant à améliorer l'efficacité du dispositif de financement des aides pour l'électrification rurale (FACE) en l'adaptant aux nouveaux besoins et enjeux liés à la transition écologique notamment.

Il s'agira pour les tutelles de mener une réflexion stratégique sur les règles d'éligibilité aux financements afin de recentrer le dispositif sur les enjeux d'avenir, et ce dans un contexte dorénavant plus propice, lié à l'amélioration de la gestion du compte d'affectation spéciale.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER

Je souscris sans réserve à votre souhait d'évolution du financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) afin d'en faire un outil performant au service du développement des territoires et de la transition énergétique. Une réflexion sur les enjeux d'investissements liés à la transition énergétique, et sur les besoins des zones mal desservies ou isolées, doit en effet guider l'adaptation des modalités d'intervention du dispositif et une meilleure concertation des acteurs à tous les niveaux. La situation est particulièrement sensible en Guyane où une part importante de la population n'est pas raccordée au réseau et où la croissance démographique accentue encore les difficultés.

Le renforcement de la capacité des autorités organisatrices de distribution d'électricité (AODE) me paraît aussi essentiel pour développer les énergies renouvelables. Leur montée en compétence technique sera un des facteurs indispensables pour établir un dialogue constructif avec le gestionnaire de réseau, EDF-SEI et développer des projets innovants. Une réflexion sur les réseaux intelligents, le stockage de l'énergie, et la maîtrise de la demande énergétique viendra appuyer ces nécessaires évolutions.

Je partage également votre analyse quant à une association insuffisante des collectivités et de mon ministère aux travaux du FACÉ. Une meilleure représentation des outre-mer au Conseil à l'électrification rurale serait utile pour défendre la réalité des outre-mer, et participer aux orientations stratégiques. À ce titre, le groupe de travail outre-mer récemment installé sous l'égide de la mission du financement de l'électrification rurale est un premier pas positif vers ces évolutions concrètes.

J'approuve donc sans réserve les orientations proposées.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS CONCÉDANTES ET RÉGIES

La FNCCR partage et approuve le diagnostic et la plupart des propositions de la Cour des comptes concernant le CAS FACE. Elle considère toutefois que des précisions complémentaires pourraient être apportées concernant le redéploiement d'une partie des financements du FACE en faveur de la transition énergétique, ainsi que la définition des territoires ruraux au sens du FACE. Par ailleurs, la fusion de la conférence de l'inventaire de l'électrification rurale avec la conférence départementale de programmation des investissements paraît se heurter à certaines difficultés non mentionnées par le projet d'insertion.

I. Le contexte de la transition énergétique crée sur les territoires ruraux des besoins de financement spécifiques pour lesquels le FACE est l'outil le mieux adapté

Le contexte de la transition énergétique crée, sur les territoires ruraux, une forte augmentation des besoins de financement pour faire face notamment à :

- *L'augmentation des raccordements d'installations productrices d'électricité renouvelable ;*
- *L'adaptation des réseaux de distribution à l'évolution des flux d'énergie en raison des injections croissantes d'énergies renouvelables locales ;*
- *La réduction des pointes de consommations électriques locales, grâce à un développement ambitieux de la MDE sur les patrimoines publics (éclairage public, bâtiments), voire sur les patrimoines privés remplissant certaines conditions d'éligibilité ;*
- *Le développement des capacités de stockage de l'électricité produite localement ;*
- *L'adaptation des réseaux de distribution au développement des infrastructures de recharge de véhicules électriques.*

Dans un tel contexte, il convient de reconsidérer les besoins de financements auxquels le CAS FACE peut apporter une réponse qui, s'ils évoluent qualitativement, demeureront durablement à un niveau élevé.

II. L'approche du périmètre et des critères de la ruralité dans le cadre du FACE devrait être substantiellement revue

Par ailleurs, la définition actuelle de la ruralité, fondée sur des seuils administratifs de population, est de plus en plus éloignée de la réalité

géographique et concourt à réduire très artificiellement la volumétrie de besoins en faisant basculer des territoires objectivement ruraux dans le régime urbain d'électrification. Cette question a malheureusement été exacerbée, d'une part par la mise en place de communes nouvelles sur des territoires ruraux – cette mise en place modifiant la taille administrative des communes sans modifier pour autant le caractère rural du territoire –, d'autre part, et plus généralement, par la mise en place mécanique des critères démographiques d'éligibilité aux aides du CAS FACE à partir de 2014, alors qu'il était antérieurement possible de tenir compte de la réalité géographique spécifique des territoires et des communes.

Le dispositif des communes nouvelles, organisé par les articles L. 2113-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, et relancé par la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015, est susceptible de poser des difficultés de mise en œuvre du décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale.

En effet, des communes rurales qui auraient été antérieurement admises au bénéfice de ces aides eu égard à leur taille démographique et, le cas échéant, à leur isolement ou au caractère dispersé de leur habitat, sont susceptibles d'être regroupées dans une commune nouvelle dépassant les plafonds démographiques communaux d'éligibilité aux aides du FACE (selon les cas, 2000 habitants, ou 5000 habitants), alors même que les caractéristiques rurales (au sens géographique) de leur territoire n'auraient en rien été modifiées par ce regroupement purement administratif. Il serait alors contestable que ce regroupement produise des conséquences sur le régime d'électrification applicable, qui dépend fondamentalement des caractéristiques géographiques et techniques du territoire desservi par le réseau public de distribution d'électricité concerné.

Certes, le législateur a pris temporairement en compte cette difficulté. En effet, l'article 8 de la loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 dispose que « Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, les communes nouvelles demeurent éligibles aux aides attribuées aux communes au titre du fonds d'amortissement des charges d'électrification prévu à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, pour la partie ou les parties de leur territoire qui y étaient éligibles la veille de leur création. ». Mais cette disposition ne règle évidemment pas de manière pérenne le problème des communes de grande taille en milieu rural, que les règles actuelles font sortir du périmètre d'éligibilité aux aides du FACE.

Dans ces conditions, les autorités organisatrices de la distribution d'électricité représentées par la FNCCR estiment nécessaire que le décret du 14 janvier 2013 susmentionné soit adapté à cette évolution administrative. La FNCCR a transmis à la direction générale de l'énergie et du climat une proposition de modification, qui conduirait à retenir, pour la définition de la ruralité, un critère de densité pouvant correspondre soit à un plafond du nombre de clients par kilomètre de ligne de distribution d'électricité, soit au ratio de densité démographique classique (plafond en nombre d'habitants par km²), la discussion demeurant ouverte sur ce point. En tout état de cause, la FNCCR considère qu'il est nécessaire que le territoire de communes rurales bénéficiant des aides du FACE au moment de la prise d'effet du plus récent arrêté préfectoral fixant la liste des communes éligibles à ces aides (1^{er} janvier 2015), continue à en bénéficier au-delà du prochain renouvellement des conseils municipaux, nonobstant le regroupement de ces communes dans une commune nouvelle dont la population regroupée viendrait à dépasser les plafonds communaux de 2000 ou (en cas de dérogation motivée par l'isolement ou le caractère dispersé de l'habitat) de 5000 habitants, et souhaite que cette question soit traitée dès que possible.

III. La fusion de la conférence de l'inventaire de l'électrification rurale avec la conférence départementale de programmation des investissements paraît se heurter à certaines difficultés non mentionnées par l'insertion.

La proposition de fusion de la conférence de l'inventaire de l'électrification rurale avec la conférence départementale de programmation des investissements appelle certaines réserves. Certes, elle pourrait sembler permettre d'éviter une certaine dispersion dans la préparation de dossiers apparemment connexes.

Toutefois ces deux types de conférences se distinguent nettement quant à leur objet (les conférences FACE sont centrées sur la basse tension en secteur rural, les conférences de programmation des investissements concernent l'ensemble de la distribution d'électricité, HTA incluse, sur l'ensemble du territoire départemental), leur approche de la qualité (centrée sur les critères limitatifs propres à chaque programme ou sous-programme pour le FACE, plus globale pour les conférences départementales de programmation), leurs participants (en ce qui concerne les autorités organisatrices, les conférences FACE n'intéressent que les maîtres d'ouvrages de travaux relevant de l'électrification rurale, les conférences départementales associent toutes les autorités organisatrices, y compris celles qui relèvent du régime urbain), leur périodicité (annuelle pour les conférences départementales de

programmation des investissements prévues par la loi NOME de 2010, biennales pour les conférences de l'inventaire ER et leur destination (le comité du système pour les unes, le ministre chargé de l'énergie pour les autres). Les fusionner pourrait conduire à des erreurs de destinataire des dossiers, des mélanges de pièces d'un dossier à l'autre, des incompréhensions au cours des débats... Pour éviter ces écueils, la FNCCR propose de s'en tenir à l'intelligence des territoires, qui conduira les acteurs locaux à organiser au mieux, selon les spécificités locales, chacune de ces conférences, notamment par exemple en les faisant suivre, quand ce sera possible, pour limiter les déplacements des personnes qui participent aux deux.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE D'ENEDIS

Enedis partage les observations de la Cour sur l'utilité du FACE, transformé en compte d'affectation spéciale en 2012 (CAS FACE), en tant qu'important moyen de financement des investissements des collectivités sur le réseau de distribution publique d'électricité situé en zone rurale.

L'amélioration globale et tendancielle de la situation des réseaux ruraux illustre les efforts de l'ensemble des maîtres d'ouvrages, collectivités et gestionnaires des réseaux de distribution (GRD), pour mieux coordonner leurs actions afin de diriger les investissements vers les zones prioritaires en matière de qualité.

Concernant l'évaluation des évolutions attendues du modèle de la distribution qui auront un impact sur les besoins d'investissements sur les réseaux (recommandation n° 1), Enedis observe que ces travaux devraient être conduits au niveau du comité du système de la distribution publique d'électricité (CSDPE) qui est chargé d'examiner la politique d'investissement d'Enedis et des autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité (art. L 111-56-1 du code de l'énergie) et peut également « adresser au ministre chargé de l'énergie des propositions d'orientation générales sur les politiques d'investissements sur les réseaux publics d'électricité et leur contribution à la qualité de service et à la transition énergétique » (art. R. 111-19-13 du code de l'énergie).

Le CSDPE est l'instance idoine pour conduire la concertation souhaitée par la Cour entre les différentes parties prenantes: État, collectivités concédantes et gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité.

Par ailleurs, à l'appui de sa conclusion sur une adaptation des axes et modalités d'intervention du CAS FACE, la Cour souligne la nécessité d'un effort d'évaluation des dépenses.

Eu égard aux montants significatifs des investissements sur les réseaux ruraux financés par les aides à l'électrification rurale, Enedis estime que la réflexion à mener sur l'élargissement de l'objet actuel du CAS FACE aux financements d'investissements sur le réseau public de distribution « prioritaires pour la qualité de la distribution d'électricité et la transition énergétique » doit être fondée sur une évaluation précise de l'efficacité du dispositif actuel.

Ceci afin d'évaluer les marges de manœuvre potentielles du CAS FACE dans une logique d'optimisation de l'enveloppe financière actuelle dont le coût est in fine supporté par le consommateur final à travers le TURPE.

En outre, il convient d'intégrer à cette réflexion l'ensemble des dispositifs budgétaires qui viennent en soutien des politiques de transition énergétique des territoires.

2

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie : des missions mieux assurées, des progrès à poursuivre

PRÉSENTATION

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a été créée par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. Elle exerce une double mission :

- *elle répartit entre les agences régionales de santé (ARS) des dotations destinées aux établissements et services médico-sociaux (ESMS), et elle alloue aux départements des concours financiers contribuant au financement de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) ;*
- *elle anime et appuie, dans le cadre de démarches partenariales, les réseaux des acteurs locaux intervenant dans le domaine de l'aide à l'autonomie : agences régionales de santé, conseils départementaux, maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).*

Grâce aux crédits d'assurance-maladie qu'elle gère et à ses ressources propres, la CNSA consacre plus de 23 Md€ au financement des politiques d'aide à l'autonomie destinées aux personnes âgées et aux personnes handicapées.

Dans son rapport précédent sur « la mise en œuvre des missions de la CNSA », publié en octobre 2013⁶⁴, la Cour a formulé un certain nombre

⁶⁴ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire et la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale : La mise en œuvre des missions de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)*, octobre 2013, 160 p., disponible sur www.ccomptes.fr

d'observations et de recommandations à l'adresse de la CNSA et de ses tutelles. Au terme d'un nouveau contrôle mené en 2017, la Cour constate qu'après une douzaine d'années d'existence, la CNSA s'est désormais imposée dans le paysage médico-social comme un acteur central (I). Des progrès ont été accomplis, notamment en ce qui concerne la répartition des moyens entre les agences régionales de santé, mais ils doivent être poursuivis (II). Les aides individuelles (APA et PCH) continuent enfin d'être affectées par de grandes disparités territoriales (III).

I - Un acteur central des politiques médico-sociales

Tout en montrant sa capacité d'adaptation à des missions au développement rapide, la CNSA apparaît désormais comme un intervenant reconnu dans la mise en œuvre des politiques médico-sociales.

A - Des missions en accroissement continu, auxquelles la CNSA a su s'adapter

La CNSA est soumise à la tutelle de trois directions ministérielles. La direction générale de la cohésion sociale assure la tutelle principale et joue un rôle de chef de file aux côtés de la direction de la sécurité sociale et de la direction du budget.

Depuis sa création, la CNSA a pris en charge un nombre croissant de missions qui lui ont été dévolues par des textes successifs. Récemment, ses responsabilités ont encore été substantiellement étendues par la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement qui lui a confié :

- une mission d'information du grand public passant par la mise en place d'un portail internet d'information et d'orientation des personnes âgées et de leurs proches⁶⁵ ;
- l'animation des conférences des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie ;
- la mise en place d'un système d'information commun des MDPH ;

⁶⁵ www.pour-les-personnes-âgées.gouv.fr

- une fonction d'appui aux équipes médico-sociales des départements.

La CNSA a également été chargée de copiloter la réforme de la tarification dans le secteur des personnes handicapées (projet SERAFIN-PH⁶⁶) avec la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

La CNSA a su s'adapter à ces nouvelles missions, qui ont nécessité une évolution de son organigramme et l'affectation de ressources spécifiques. Ainsi, le projet SERAFIN-PH a été pris en charge par une équipe-projet de cinq personnes créée en 2014⁶⁷ sous la forme d'un pôle au sein de la direction des établissements et services sociaux et médico-sociaux, qui est l'une des deux directions métier de la Caisse. De même, au sein de la direction de la compensation, responsable de l'appui aux acteurs de terrain (MDPH, conseils départementaux) dans les politiques d'accompagnement des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, une mission « maîtrise d'ouvrage des projets informatiques » a été instituée en raison de la montée en charge du projet de système d'information commun des MDPH.

Cette adaptation de l'organisation de la CNSA à ses nouvelles missions a enfin respecté les limites fixées pour les effectifs par les conventions d'objectifs et de moyens⁶⁸. Fin 2016, la CNSA employait 117,9 équivalents temps plein, y compris de brefs contrats à durée déterminée.

Le budget de la CNSA

La CNSA finance, par ses ressources propres et par les crédits d'assurance-maladie qu'elle gère, des politiques d'aide à l'autonomie destinées aux personnes âgées et aux personnes handicapées.

Seules les recettes affectées dont elle bénéficie (d'un montant total de 4,8 Md€ en 2017) transitent par la trésorerie de la CNSA. L'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) médico-social, qui représente plus de 20 Md€ en 2017, ne figure au budget de la CNSA que pour des raisons de présentation, le législateur ayant souhaité rassembler au sein d'un même organisme l'ensemble des dépenses en faveur de la lutte contre la perte d'autonomie.

⁶⁶ Services établissements : réforme pour une adéquation des financements au parcours des personnes handicapées.

⁶⁷ Si l'équipe-projet est située à la CNSA, le chef de projet est localisé à la DGCS.

⁶⁸ La convention d'objectifs et de moyens (COG) est l'outil principal de la tutelle sur la CNSA. Cette convention couvre une période de quatre ans. Une « COG 2016-2019 » a ainsi succédé à une « COG 2012-2015 ».

Le budget de la CNSA est divisé en sept sections, ayant chacune un emploi et un financement spécifiques. En 2016, le total des charges s'est élevé à 23,2 Md€ dont 19,3 Md€ consacrés au financement des ESMS pour les personnes âgées et les personnes en situation de handicap. Les dépenses au titre de la compensation de l'APA et de la PCH ont représenté la même année respectivement 2,4 Md€ et 0,7 Md€.

B - Une légitimité désormais reconnue

La CNSA est désormais reconnue comme un acteur central par l'ensemble des acteurs médico-sociaux, au niveau national comme local.

Au niveau national, l'interlocuteur privilégié de la CNSA est sa principale direction ministérielle de tutelle, la DGCS. Les relations entre ces deux structures sont complexes. En principe, la DGCS est chargée de l'élaboration des normes règlementaires et la CNSA de l'animation territoriale et de l'appui aux acteurs locaux. En pratique, leurs champs d'intervention respectifs sont étroitement imbriqués, ce qui nécessite une concertation soutenue.

Par ailleurs, pour démultiplier son action et faire face à ses missions, la CNSA a signé des conventions avec différentes agences comme l'agence nationale d'appui à la performance, l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des ESMS, l'agence technique d'information sur l'hospitalisation ou l'agence des systèmes d'information partagés de santé.

Sur le plan local, l'une des particularités du fonctionnement de la CNSA réside dans le fait qu'elle ne dispose pas d'un réseau territorial propre. Cette spécificité se traduit par le fonctionnement du conseil de la Caisse, dont le rôle de « parlement du médico-social », agrégeant collectivités locales, associations et gestionnaires, a été renforcé par les réformes récentes.

Les liens institutionnels de la CNSA avec les agences régionales de santé sont étroits : elle est membre de leur conseil national de pilotage depuis 2009 et organise, avec la DGCS, le volet médico-social du dialogue de gestion noué avec ces agences. La CNSA leur notifie chaque année une dotation régionale limitative, c'est-à-dire les crédits qui leur permettent d'assurer leurs missions en matière de programmation, d'autorisation et de tarification des ESMS. Elle leur délègue également les dotations du plan d'aide à l'investissement, qui vise à soutenir la modernisation du parc immobilier des ESMS. Elle joue enfin un rôle d'impulsion et d'animation

dans les échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre ARS. Les agences régionales de santé soulignent que le positionnement stratégique de la CNSA lui permet de mettre en cohérence les actions des différents acteurs locaux dans le cadre des politiques communes qu'ils mettent en œuvre⁶⁹.

L'équilibre est plus délicat à trouver avec les conseils départementaux, collectivités décentralisées dont l'autonomie est constitutionnellement garantie. En effet, la loi charge la CNSA de veiller à l'égalité de traitement des usagers sur le territoire national et lui confie notamment, conformément à une recommandation du précédent rapport de la Cour, un rôle d'animation vis-à-vis des équipes médico-sociales des départements chargées d'allouer l'APA. Ce faisant, elle place la Caisse dans une position délicate vis-à-vis des départements qui ne sont pas tous enclins à accepter ce qu'ils considèrent parfois comme une « tutelle » déguisée. Toutefois, en dépit des tensions qui subsistent parfois, la compétence technique de la CNSA n'est pas contestée, de sorte que, dans l'ensemble, ses interventions sont bien acceptées. Enfin, les relations avec les conseils départementaux reposent sur une convention pluriannuelle qui prévoit le versement de crédits destinés au fonctionnement des MDPH et les modalités de versement des concours versés aux départements au titre de l'APA et de la PCH : certains départements critiquent toutefois le caractère uniforme de cette convention-type.

Depuis 2016, le champ des travaux communs entre la CNSA et les départements s'est considérablement élargi, car ils doivent désormais collaborer dans de nombreux domaines : les conférences des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées, l'aide aux aidants, le fond d'appui aux bonnes pratiques mis en place en 2017 pour accompagner la réforme de l'aide à domicile, la labellisation des maisons de l'autonomie, ou encore la participation à la construction d'un portail internet pour les personnes âgées.

Enfin, le rôle de chef de file confié à la CNSA pour le développement du système d'information commun des maisons départementales des personnes handicapées fait désormais l'objet d'un consensus, tant du côté des acteurs nationaux que des acteurs locaux : la

⁶⁹ Par exemple, la « réponse accompagnée pour tous », qui est le nom du dispositif destiné à mettre en œuvre des solutions d'accompagnement d'un enfant ou d'un adulte handicapé, afin d'éviter toute rupture dans son parcours.

mission d'animation du réseau des MDPH impartie à la CNSA⁷⁰ a ainsi été renforcée.

II - Des progrès qui doivent se poursuivre dans la répartition des moyens et la connaissance des coûts

L'article L. 14-10-5 du code de l'action sociale et des familles charge la CNSA de « contribuer à la connaissance de l'offre médico-sociale et à l'analyse des besoins [et] d'assurer la répartition équitable sur le territoire national du montant total des dépenses, en veillant notamment à une prise en compte de l'ensemble des besoins ». Sur ces deux plans, des progrès doivent être réalisés.

A - L'encadrement de la programmation médico-sociale : une mission qui reste à préciser

Pour créer les conditions d'une égalité de traitement des usagers sur l'ensemble du territoire, la CNSA doit intervenir dans le processus de création et de suppression de places d'accueil, qu'elles soient destinées aux personnes handicapées ou aux personnes âgées en perte d'autonomie. En effet, c'est au stade de la programmation de l'évolution de l'offre médico-sociale que se prennent les décisions qui commandent la répartition ultérieure des moyens sur le territoire. Dans cet esprit, la Cour avait recommandé, dans son précédent rapport, que la CNSA définisse avec les ARS « une maquette homogène de schémas régionaux d'organisation médico-sociale (SROMS) permettant leur synthèse et la réalisation de comparaisons territoriales ».

⁷⁰ Aux termes de l'article L. 14-10-1 du code de l'action sociale et des familles, modifié par la loi ASV, cette mission d'animation doit tendre à : permettre l'échange d'expériences et d'informations entre les départements ; diffuser les « bonnes pratiques » en matière d'accueil, d'évaluation des besoins, d'organisation et de suivi des décisions ; favoriser la comparaison dans le temps et sur le territoire, des services rendus aux personnes accueillies par les maisons départementales ; améliorer la connaissance sur les besoins des personnes handicapées pour adapter les réponses individuelles et l'offre collective.

Cependant, la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016 a fait évoluer cette problématique, dans la mesure où elle a supprimé ce schéma, en tant qu'outil de planification, au profit du plan régional de santé, dont il est attendu qu'il intègre la programmation médico-sociale. La pertinence de la recommandation de la Cour demeure donc intacte sur le fond : la CNSA, dont l'une des missions principales est de veiller à l'équité dans la répartition des moyens de l'offre collective, ne peut être absente du processus qui en fixe les principes directeurs.

Toutefois, ni la DGCS ni le SGMAS⁷¹ n'ont estimé nécessaire, jusqu'à présent, de préciser davantage le rôle que devrait jouer la CNSA dans l'accompagnement de l'élaboration des plans régionaux de santé car elles considèrent que la Caisse est déjà largement associée à la programmation médico-sociale grâce à sa participation aux instances nationales⁷² et aux circulaires qu'elle cosigne sur ce sujet. Pourtant, ces observations ne répondent que partiellement à la préoccupation de la Cour : la CNSA indique elle-même ne pas avoir connaissance, contrairement à ce que prévoit la convention d'objectifs et de gestion 2016-2019, de travaux visant à « l'adoption d'une structure permettant le suivi des actions par les ARS dans le champ médico-social ».

B - La répartition équitable des crédits entre les ARS : des progrès à consolider

La recherche d'une répartition équitable des moyens mis au service de l'offre collective est une mission fondamentale de la CNSA. La Cour avait souligné en 2013 qu'elle se heurtait au mécanisme dit de la « réserve nationale », dont elle avait demandé la suppression. Elle demandait également une évolution des critères de répartition des enveloppes régionales allouées aux ARS.

1 - La suppression de la réserve nationale

La « réserve nationale » est une pratique dérogatoire qui consiste à prélever une part des mesures nouvelles, avant toute répartition des crédits aux ARS, tant en fonctionnement (places nouvelles) qu'en investissement

⁷¹ Secrétariat général des ministères sociaux.

⁷² Conseil national de pilotage des ARS (CNP), séminaires des directeurs généraux d'ARS, comité sectoriel médico-social, ateliers PRS mensuels, etc.

(plan d'aide à l'investissement). Cette « réserve » est affectée sur instruction personnelle du ministre à certaines opérations que celui-ci choisit en dehors de toute référence aux critères de répartition fixés par la CNSA. Cette pratique n'est fondée sur aucun texte.

La Cour s'est montrée très critique vis-à-vis du mécanisme de la réserve nationale dans son rapport de 2013 et a recommandé sa suppression, en rappelant que « les décisions prises dans le cadre de la réserve nationale, non seulement ne vont pas dans le sens d'une répartition équitable des moyens sur le territoire, pourtant prévue par la loi et par la convention d'objectifs et de gestion, mais accroissent souvent les écarts de taux d'équipement entre les régions ».

Depuis lors, un certain nombre de limitations ont été apportées à cette procédure. Pour les crédits de fonctionnement, la réserve a été ramenée de 10 % à 5 % de l'enveloppe globale à l'occasion de la notification du troisième plan autisme (2013-2016). En outre, pour les crédits issus de la conférence nationale du handicap de mai 2016, aucune réserve nationale n'a été appliquée.

Pour autant, les montants concernés sont restés élevés. Entre 2013 et 2016, les projets financés sur la réserve nationale au titre des crédits de *fonctionnement* ont représenté un montant de 4,3 M€ pour les personnes âgées et de 10,2 M€ pour les personnes handicapées. Pendant la même période, les projets financés au titre du plan d'aide à l'*investissement* ont atteint un montant total de 45,7 M€, dont 33 M€ pour les personnes âgées et 12,7 M€ pour les personnes handicapées.

En définitive, la ministre de la Santé et la secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée des personnes handicapées, ont accepté explicitement, le 31 août 2017, de mettre en œuvre la recommandation que la Cour avait faite de supprimer la pratique de « la réserve nationale ». La Cour veillera à l'application de cette décision.

2 - La difficile modification des critères de répartition des dotations régionales limitatives

Les critères de répartition des moyens que la CNSA utilise depuis l'origine viennent d'être réformés pour la troisième fois, au terme d'une longue période d'hésitation. La nécessité de revoir ces critères était pourtant largement reconnue depuis plusieurs années. Le rapport Vachey-

Jeannet de 2012⁷³ recommandait ainsi de « reconsidérer les objectifs de convergence des taux d'équipement au profit d'une péréquation en fonction des besoins identifiés dans les territoires ».

Les deux conventions d'objectifs et de gestion de 2012-2015 et de 2016-2019 ont encouragé la CNSA à réfléchir aux nouveaux critères à prendre en compte pour la répartition de ces dotations. La Cour avait formulé une recommandation dans le même sens dans son précédent rapport de 2013. La CNSA avait souligné elle-même la nécessité d'« engager un chantier de révision des critères de répartition visant à la fois à mieux appréhender l'offre prise en compte dans les objectifs de rattrapage, et à mieux tenir compte des besoins de prise en charge des populations »⁷⁴. Selon un document préparatoire au conseil de la CNSA d'avril 2017, ces critères ont « effectivement favorisé le renforcement et le développement de l'offre médico-sociale dans toutes les régions, mais n'ont permis un rééquilibrage territorial qu'à la marge ».

En effet, les écarts territoriaux se sont réduits au cours des années récentes, mais ils subsistent néanmoins à un niveau élevé. La plus grosse diminution des écarts concerne la population des adultes handicapés : la dispersion des taux d'équipement⁷⁵ autour de la moyenne nationale est passée entre 2006 et 2015 de 37,4 % à 26,3 % pour les régions et de 109,6 % à 72,7 % pour les départements.

Pour les enfants handicapés et les personnes âgées, la réduction des écarts est beaucoup moins marquée⁷⁶. On constate même parfois une légère hausse de ces écarts : par exemple, l'écart interrégional pour la dépense en euros pour les enfants handicapés est passé de 17,6 à 18,3 % sur la période ; de même, l'écart interrégional pour la dépense en euros pour les personnes âgées a augmenté de 10,3 à 11,3 %.

La CNSA a engagé dès 2013 des travaux visant à refondre ces critères, l'objectif initial étant d'aboutir à des propositions opérationnelles

⁷³ Rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales : « *Etablissements et services pour personnes handicapées : offre et besoins, modalités de financement* », de Laurent Vachey et Agnès Jeannet, octobre 2012.

⁷⁴ Source : CNSA, note de novembre 2013 de la direction des ESMS : « Révision des critères de répartition de l'OGD ».

⁷⁵ En termes de nombre de places.

⁷⁶ Par exemple, l'écart interdépartemental en termes de nombres de places est passé de 32,4 % à 30,5 % sur la même période pour les enfants handicapés et de 23,2 % à 18 % pour les personnes âgées.

d'ici la fin du premier semestre 2014. Il aura fallu en réalité près de trois années supplémentaires pour y parvenir.

L'indice global de besoins qui est désormais retenu pour pondérer les populations est composé de plusieurs indicateurs permettant de refléter les différences d'intensité des besoins en accompagnement médico-social selon les populations locales⁷⁷. Ces nouveaux critères apportent un réel progrès par rapport aux critères précédents.

Deux insuffisances demeurent cependant. Tout d'abord, l'application de ces nouveaux critères a été limitée au « flux » des créations de places et des mesures nouvelles : elle exclut pour l'instant le « stock » des places installées. Pourtant seule l'application des nouveaux critères de répartition au « stock » des places installées permettrait de corriger significativement les disparités territoriales héritées de l'Histoire, le cas échéant de manière échelonnée s'il apparaissait indispensable de lisser dans le temps l'impact des ajustements nécessaires.

En outre, dans l'attente du déploiement du système d'information commun des MDPH, prévu pour 2018, les indicateurs retenus reposent essentiellement sur les prestations attribuées, et non sur des données de prévalence : ils sont donc entachés d'un biais manifeste, en raison des différences locales de pratiques dans l'octroi des prestations.

C - Des progrès lents dans la connaissance des coûts

Pour allouer équitablement les financements aux ESMS, il importe également de connaître de façon suffisamment fine leurs coûts et leurs tarifs. De ce fait, la convention d'objectifs et de gestion 2016-2019, comme la précédente, encourage la CNSA à « améliorer la connaissance sur les différents coûts de revient, les tarifs et le financement des établissements et services ».

La Cour s'était montrée critique dans son rapport de 2013, jugeant « difficilement compréhensible (...) que, investie dès sa création d'une mission de veille sur l'égalité de traitement des personnes âgées et handicapées tant à domicile qu'en établissement sur l'ensemble du

⁷⁷ La méthode retenue consiste à pondérer les populations de chaque département par des indicateurs de « besoins » pour déterminer la part de chaque territoire dans le volume total des « besoins » nationaux (somme des populations pondérées) et à considérer celle-ci comme sa part « légitime » de l'enveloppe. Les crédits sont répartis ensuite en fonction de l'écart entre la situation de chaque territoire et cette dotation-cible.

territoire national et donc notamment d'une mission de régulation de l'offre provenant des ESMS, la CNSA n'ait pas entrepris plus tôt ces études de coût qui constituent un pré-requis pour le bon exercice de sa mission principale ».

Pour progresser dans la direction indiquée par la Cour, la CNSA a engagé des travaux importants. Trois enquêtes ont été lancées dans le champ médico-social, avec pour partenaire l'Agence technique d'information sur l'hospitalisation : une étude des coûts des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), une étude des coûts des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), et une enquête sur les coûts dans le secteur des personnes handicapées. Ces démarches constituent des progrès indéniables par rapport aux constats du précédent rapport de la Cour. Elles s'inscrivent toutefois dans un temps long, de sorte que les progrès constatés sont lents.

Ces enquêtes ont vocation à observer les coûts d'un échantillon de structures en fonction de la nomenclature des prestations. Elles sont une étape préalable à une étude nationale de coûts, qui vise à évaluer les coûts des prestations des ESMS en fonction des profils et des caractéristiques des personnes. Ces enquêtes se situent à des stades différents de réalisation.

L'étude nationale des coûts des EHPAD est pilotée conjointement par le ministère et la CNSA. Elle concerne l'ensemble de ces établissements, quel que soit leur statut (privé commercial, privé non lucratif, public). Pour réaliser cette étude, les établissements de l'échantillon doivent transmettre des données précises (éléments de comptabilité analytique, typologie des résidents, unités d'œuvre par résident recensées pour certains types de charges). Trois campagnes ont été lancées depuis 2015 sur un échantillon de 80 EHPAD. Les premiers résultats ont été présentés en juin 2017.

L'enquête nationale de coûts menée dans le secteur des personnes handicapées, également copilotée par la CNSA et le ministère, vise à analyser les charges des établissements et services accueillant des personnes handicapées, réparties selon la nomenclature de prestations SERAFIN. Une première enquête a porté sur un échantillon de 120 établissements volontaires, répartis entre 100 structures pour enfants et 20 structures d'hébergement pour adultes. Une seconde enquête a été lancée au second semestre 2017, dans l'objectif d'affiner la méthodologie et d'élargir le nombre d'ESMS concernés (100 ESMS enfants et 150 ESMS adultes).

En revanche, l'étude de coûts menée dans le secteur des SSIAD, pilotée par le ministère seul, est restée insuffisamment engagée. Une première étude avait été conduite en 2007, dans l'objectif d'aboutir à une

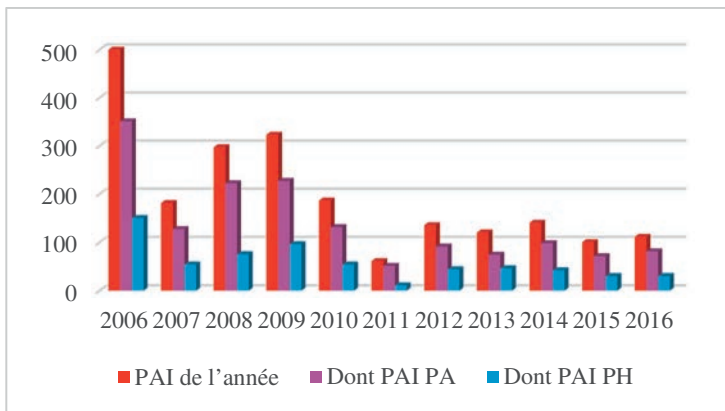
tarification permettant d'allouer les financements en fonction des caractéristiques des patients pris en charge. Mais elle n'avait pas abouti, en raison, selon la CNSA, « d'une taille et d'une représentativité insuffisantes de l'échantillon, qui ne permettaient pas d'asseoir les résultats en vue d'une réforme tarifaire ». Le ministère a décidé en 2017 de relancer une étude nationale de coûts, qui applique une méthode de redressement pour garantir la représentativité de l'échantillon. Un groupe de travail élargi associant les directions ministérielles et les caisses nationales concernées ainsi que les fédérations de SSIAD a été constitué afin de mettre en œuvre cette nouvelle étude de coûts. Le chantier de recueil des données devrait aboutir dans deux ans. Cette échéance ne doit plus être différée et la Cour y sera vigilante.

D - Des aides à l'investissement qui se tarissent

Depuis 2006, la CNSA a engagé une action de soutien à la modernisation du parc immobilier des ESMS à travers des plans d'aide à l'investissement (PAI).

Si ces plans successifs ont représenté des volumes financiers importants avec plus de 2,1 Md€ notifiés entre 2006 et 2016, leur montant annuel a diminué depuis leur création. Cette évolution, déjà soulignée par le précédent rapport de la Cour, a été confirmée pour la période 2013-2016, ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous.

Graphique n° 1 : montant des PAI de 2006 à 2016 (M€)



Source : Cour des comptes à partir de données CNSA – PA : personnes âgées ; PH : personnes handicapées

La principale question qui se pose est celle du financement futur de ces plans : dans le contexte du tarissement progressif des excédents de la CNSA – improprement qualifiés de « fonds propres » –, qui sont leur source du financement, la pérennité de ces subventions n'est plus assurée.

Les « fonds propres » de la CNSA

La CNSA est principalement financée par l'ONDAM⁷⁸ médico-social (17,9 Md€ en 2016) et des recettes affectées (4,9 Md€ en 2016, dont la moitié est constituée par la contribution de solidarité pour l'autonomie).

Les « fonds propres » de la CNSA proviennent des excédents budgétaires constitués dans le passé sur la section I (financement des ESMS) et, depuis 2015, de la sous-consommation de la CASA (contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie).

Ces « fonds propres » sont sollicités pour construire l'ONDAM⁷⁹, pour financer la modernisation des ESMS, ainsi que des dispositifs divers (fonds d'appui aux services d'aides à domicile, fonds d'urgence aux départements en difficulté). Au titre des seuls plans d'aide à l'investissement, le prélèvement sur ces « fonds propres » s'est élevé à 565 M€ sur la période 2013-2017.

Les « fonds propres » de la CNSA sont passés de 744 M€ à la fin de l'exercice 2015 à 297 M€ prévus pour fin 2017. Cette diminution est intervenue alors que les besoins de financements restent importants. La CNSA a en effet engagé une étude, afin de recenser les données existantes sur l'état du bâti des ESMS : pour les dix prochaines années, l'aide à l'investissement pourrait atteindre, selon les hypothèses, entre 45 M€ et 57 M€ par an pour le secteur des personnes handicapées et entre 72 M€ et 242 M€ par an pour la rénovation des structures accueillant des personnes âgées.

⁷⁸ Objectif national de dépenses d'assurance maladie.

⁷⁹ Cour des comptes, *rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre II, p. 123. La Documentation française, septembre 2017, 729 p., disponible sur www.ccomptes.fr

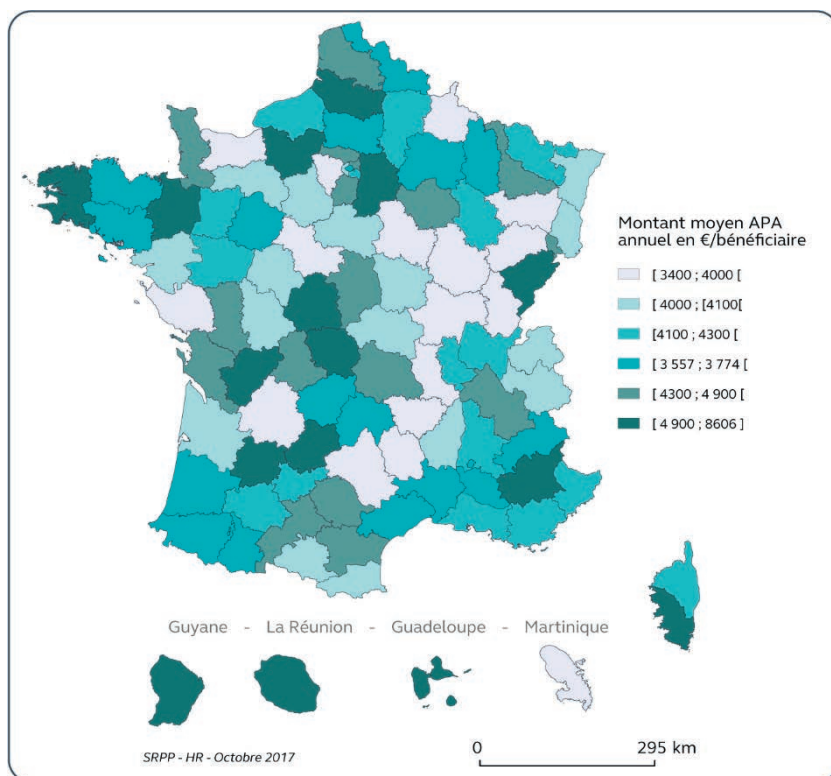
III - Le maintien de grandes disparités territoriales dans l'octroi des aides individuelles

La CNSA participe au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) : elle est chargée, en application de l'article L. 14-10-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), de la bonne allocation des concours attribués à ce titre aux départements, afin de contribuer à l'égalité de traitement des bénéficiaires sur le territoire.

A - Des disparités territoriales persistantes dans la compensation des aides individuelles

Le rapport sur les finances publiques locales publié par la Cour en octobre 2017 a relevé la persistance des disparités territoriales dans les montants alloués aux bénéficiaires de l'APA et de la PCH. Ainsi, s'agissant de l'APA, la dépense moyenne par bénéficiaire s'élève en 2014 à 4 374 € sur le plan national (y compris les DOM), mais elle présente des écarts importants entre départements, ainsi que l'illustre la carte ci-dessous : le montant le plus faible est celui de la Lozère (3 461 €) et le plus élevé celui de la Guyane (8 606 €).

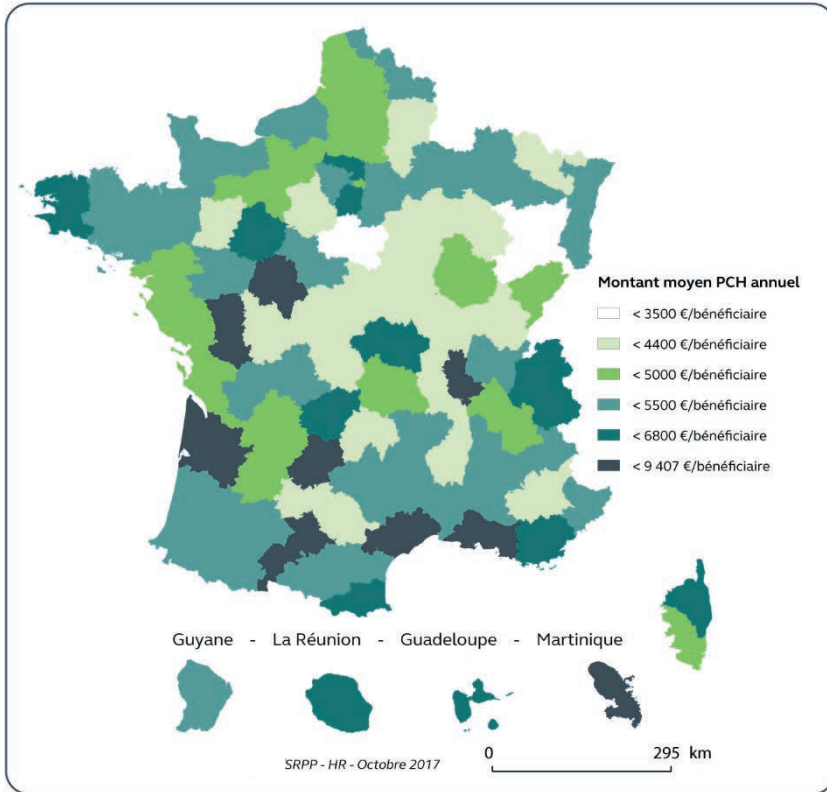
Carte n° 1 : montant moyen annuel de l'APA par bénéficiaire (données 2014)



Source : Cour des comptes à partir de données DGCL

S'agissant de la PCH, selon le rapport précité, la dépense moyenne par bénéficiaire s'élève à 5 555 € sur le plan national (y compris les DOM), tout en présentant également des écarts importants entre départements (de 2 812 € à 9 407 €), comme l'illustre la carte ci-après.

Carte n° 2 : montant moyen annuel de la PCH par bénéficiaire (données 2015)



Source : Cour des comptes à partir de données DGCL

La CNSA a fait réaliser en juillet 2015 une étude sur les conditions d'attribution de l'APA et de la PCH, afin d'identifier les causes de ces disparités constatées entre les départements. Cette étude rappelle que le mode de gestion décentralisé de ces prestations se traduit par la mise en place de quatre étapes de traitement : l'accueil, l'instruction, l'évaluation et la décision. À chacune de ces étapes, des pratiques différenciées peuvent être constatées selon l'existence ou non de conventions avec des partenaires, les modalités d'accueil des demandeurs, les circuits d'instruction administrative, la composition de l'équipe d'évaluation ou bien encore les modalités d'examen du dossier en commission. Ces facteurs multiples expliquent les fortes disparités observées en termes de taux de demande par habitant, de taux d'accord, de délai moyen de traitement, et de montant moyen des plans d'aide.

B - Des progrès à réaliser dans la lutte contre les disparités territoriales

La Caisse s'est tout d'abord efforcée, sans obtenir jusqu'à présent de résultats tangibles, d'harmoniser les pratiques des équipes des MDPH pour l'attribution de la PCH. La loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement lui permet désormais de recommander aux équipes médico-sociales des départements le suivi de bonnes pratiques dans l'attribution de l'APA. D'autre part, la perspective de disposer en 2018 d'un système d'information commun des MDPH devrait améliorer la connaissance des conditions d'attribution de la PCH.

Le deuxième levier à la disposition de la CNSA est la péréquation financière entre les départements⁸⁰, dont l'Assemblée des départements de France (ADF) a demandé en janvier 2010 une modification. Des simulations ont été effectuées par la CNSA, utilisant des pondérations différentes pour chaque critère utilisé⁸¹. Les propositions qui en ont résulté ont été adoptées à l'unanimité par le conseil de la CNSA en juin 2010, mais n'ont finalement pas abouti. Dans son rapport de 2013, la Cour a regretté cet échec, dû au fait que « le Gouvernement [avait] suivi la demande de l'ADF qui souhaitait mener cette réforme dans le cadre plus large de la revendication d'une forte augmentation des concours financiers aux départements ».

Par la suite, un groupe de travail portant plus largement sur la dépendance a été constitué sous l'égide du ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale. Il n'a pas abouti non plus à une modification de la répartition du concours attribué en matière d'APA. En définitive, la péréquation entre les départements n'a donc pas progressé.

⁸⁰ La problématique de la péréquation entre les départements dépasse les seules contributions de la CNSA : cf. Cour des comptes, *Rapport sur Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2017, 510 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸¹ Avec cette réforme, le concours de la CNSA aurait augmenté de plus de 3 points dans dix départements, et de 1 à 3 points dans 28 départements (surtout ruraux), il aurait été stable dans 28 départements et aurait diminué de 1 à 3 points dans 23 départements et de plus de 3 points dans 11 départements.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Une douzaine d'années après la création de la CNSA, la Cour constate que cet organisme est devenu un acteur majeur du secteur médico-social et qu'il a su prendre en charge les missions de plus en plus larges qui lui sont confiées.

Des progrès notables ont été accomplis depuis le dernier contrôle de la Cour. Une grande partie des recommandations formulées par la juridiction ont été mises en œuvre, qu'il s'agisse de la suppression de la réserve nationale, de l'établissement de relations suivies avec les équipes médico-sociales des départements, ou du développement en cours du système d'information commun des maisons départementales des personnes handicapées.

En revanche, des recommandations non appliquées subsistent encore, alors même qu'elles concernent des missions importantes de la CNSA : il en va ainsi, par exemple, de l'application générale des nouveaux critères de répartition des moyens alloués aux ARS ou de la redéfinition, dans un objectif de réduction des disparités territoriales, des concours alloués aux départements pour l'APA et la PCH.

Au total, de réels progrès ont été accomplis depuis le dernier contrôle de la Cour et ils doivent se poursuivre dans le domaine de la répartition des crédits aux agences régionales de santé et de l'attribution des aides individuelles. Pour l'avenir, la Cour est conduite à formuler deux nouvelles recommandations (n° 1 et 2) et à réitérer une de ses précédentes recommandations, non encore mise en œuvre à ce jour (n° 3) :

- 1. préciser le rôle de la CNSA dans la synthèse des volets médico-sociaux des projets régionaux de santé ;*
 - 2. assurer une répartition plus équitable des dotations régionales limitatives en appliquant les nouveaux critères de répartition fondés sur l'« indice global de besoins » ;*
 - 3. modifier les critères de péréquation pour l'attribution des concours de la CNSA en matière d'aide personnalisée pour l'autonomie (APA) et de prestation de compensation du handicap (PCH) pour compenser les disparités territoriales.*
-

Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....	122
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	125
Réponse commune de la présidente du conseil et de la directrice de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie	127

Destinataire n'ayant pas d'observations

Président du conseil départemental de Haute-Corse

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de l'Assemblée des départements de France
Président de la collectivité territoriale de Guyane
Président du conseil départemental des Ardennes
Président du conseil départemental de Lozère

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

I. Le lien entre la CNSA et ses tutelles

S'agissant des relations entre la CNSA et ses tutelles, le rapport indique que « l'interlocuteur privilégié de la CNSA est sa principale direction ministérielle de tutelle, la DGCS. Les relations entre ces deux structures sont complexes. En principe, la DGCS est chargée de l'élaboration des normes règlementaires et la CNSA de l'animation territoriale et de l'appui aux acteurs locaux. En pratique, leurs champs d'intervention respectifs sont étroitement imbriqués, ce qui nécessite une concertation soutenue ».

Il me semble que les mots « en principe » devraient être retirés de l'avant dernière phrase. En effet, la distinction entre le rôle d'élaboration des normes dévolu à l'État et celui d'animation territoriale qui revient à la CNSA est parfaitement claire.

Cette distinction a d'ailleurs été confortée par la loi relative à l'adaptation de la société (ASV) au vieillissement du 28 décembre 2015, qui a renforcé le rôle de la CNSA en matière d'animation territoriale, notamment dans le champ de la prévention de la perte d'autonomie.

II. L'encadrement de la programmation médico-sociale

S'agissant du renforcement du rôle de la CNSA en matière de création et de suppression de places, il convient de préciser que la CNSA n'intervient pas directement dans le processus de suppression de places, ce dernier étant dévolu aux agences régionales de santé (ARS). Il me paraît plus juste d'indiquer : « Pour créer les conditions d'une égalité de traitement des usagers sur l'ensemble du territoire, la CNSA doit organiser la programmation des places d'accueil... ».

Par ailleurs, concernant les plans régionaux de santé (PRS), la Cour indique que : « ni la DGCS ni le SGMAS n'ont estimé nécessaire, jusqu'à présent, de préciser davantage le rôle que devrait jouer la CNSA dans l'accompagnement de l'élaboration des plans régionaux de santé car elles considèrent que la Caisse est déjà largement associée à la programmation médico-sociale grâce à sa participation aux instances nationales et aux circulaires qu'elle cosigne sur ce sujet.

La création programmée, dès le premier trimestre 2018, sous l'égide du SGMAS, d'un « observatoire des bonnes pratiques » répondra à cette attente. Il développera des fonctions de repérage, d'échange, de rédaction de fiches de bonnes pratiques, de validation, de capitalisation et de diffusion. La CNSA sera étroitement associée à ces travaux.

S'agissant de la première recommandation énoncée en conclusion du projet d'insertion : « préciser le rôle de la CNSA dans la synthèse des volets médico-sociaux des projets régionaux de santé », je partage l'intérêt de cette recommandation et la CNSA se verra officiellement saisie de cette mission de synthèse, visant à contribuer, comme le précise la COG elle-même, à une meilleure connaissance, au niveau national et territorial, des besoins de développement de l'offre médico-sociale par création et transformation de places.

III. La suppression de la réserve nationale

La Cour souligne dans son projet la décision prise par la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées et moi-même, de supprimer la pratique de « la réserve nationale » (10 % des crédits dédiés aux plans d'aide à l'investissement relevaient de cette enveloppe ministérielle), conformément à une recommandation que la Cour

Je tiens à préciser que cette décision est d'ores et déjà mise en œuvre puisque lors du conseil de la CNSA du 21 novembre 2017, les membres ont approuvé les modalités de répartition du plan d'aide à l'investissement des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) pour 2018, qui prévoient le versement de l'intégralité des crédits du PAI aux ARS.

IV. La modification des critères de répartition des dotations régionales limitatives

Suite à la dernière révision des critères de répartition utilisés par la CNSA pour allouer aux ARS leurs dotations régionales limitatives, la Cour souligne que « ces nouveaux critères apportent un réel progrès par rapport aux critères précédents ».

La cour relève toutefois deux insuffisances. La première concerne une application des nouveaux critères limitée au « flux » des créations de places et des mesures nouvelles, excluant pour l'instant le « stock » des places installées.

Je tiens à souligner que cette application limitée des nouveaux critères est prévue dans l'attente du déploiement opérationnel du système d'information « suivi des orientations ». En effet, leur extension au « stock » des places installées nécessite de disposer préalablement d'une évaluation des besoins territoriaux approfondie et consolidée. Par ailleurs,

les dotations comportent une part affectée à la transformation de l'offre, ce qui permet une action de l'ARS sur le stock.

La seconde insuffisance notée par la Cour porte sur les nouveaux indicateurs retenus qui « reposent essentiellement sur les prestations attribuées, et non sur des données de prévalence », et donne lieu à la formulation de la recommandation n° 2 : « assurer une répartition plus équitable des DRL en appliquant les nouveaux critères de répartition fondés sur l'« indice global de besoins ».

Au regard des actions engagées sur les nouveaux critères de répartition des DRL, il me semble qu'il s'agit davantage d'une recommandation partiellement mise en œuvre que d'une recommandation « non appliquée ».

V. Étude de coûts dans le secteur des SSIAD

La Cour estime que : « l'étude de coûts menée dans le secteur des SSIAD, pilotée par le ministère seul, est restée insuffisamment engagée ». Elle indique : « Le chantier de recueil des données devrait aboutir dans deux ans. Cette échéance ne doit plus être différée et la cour y sera vigilante ».

Je rejoins le constat de la Cour sur le respect de la planification calendaire relative à l'étude de coûts. À ce titre, je confirme que le calendrier initialement prévu pour l'année 2017 est tenu et ne sera pas décalé. Les travaux engagés devraient permettre d'aboutir à un recueil des données pour le premier semestre 2018 et les travaux d'analyse, de contrôle et d'exploitation des données dans le courant du premier trimestre 2019.

VI. Les aides à l'investissement

La Cour pose la question du financement futur des PAI, dans le contexte du tarissement progressif des excédents de la CNSA.

Bien qu'étant en baisse, les « fonds propres » de la CNSA, estimés à 263 M€ en 2^{ème} budget rectificatif pour l'année 2017, ont été révisés dans le troisième et dernier budget rectificatif à hauteur de 463,7 M€. Ce budget a été approuvé par le vote des membres du conseil de la CNSA le 21 novembre 2017. Le financement des PAI est par conséquent assuré jusqu'à fin 2018, et des réflexions sont menées pour trouver des relais de financement au sein de l'OGD au-delà de 2018.

VII. Les disparités territoriales dans l'octroi des aides individuelles

La Cour recommande de modifier les critères de répartition des concours relatifs à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et à la prestation de compensation du handicap (PCH) afin de compenser les disparités territoriales dans l'attribution des prestations.

Je tiens d'abord à rappeler que ces concours de la CNSA ne représentent en moyenne qu'un tiers des dépenses engagées en matière d'APA et de PCH, ils ne pourront donc compenser à eux seuls les disparités territoriales.

Par ailleurs, les contours du concours APA ont d'ores été modifiés suite à l'entrée en vigueur de la réforme de l'APA à domicile prévue par la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, avec la création d'une seconde part du concours spécifiquement dédiée à la compensation des coûts liés à la réforme, alimentée par une fraction de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie. L'apport de cette recette nouvelle permet d'augmenter le taux de couverture de la dépense d'APA par la CNSA.

Enfin, si une réforme en profondeur du mode de répartition du concours est à souhaiter, et de nombreux travaux y ont été consacrés depuis 2008, elle reste difficile à mettre en œuvre dans le contexte budgétaire actuel, dans la mesure où elle conduirait à modifier l'équilibre de la répartition des moyens entre les départements, alors même que le financement des allocations individuelles de solidarité (AIS) reste une question prioritaire pour ces derniers.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Vous m'avez adressé, pour réponse, un projet d'insertion au rapport public annuel 2018 relatif à la gestion de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Celui-ci n'appelle guère d'observation de ma part, hormis sur les quelques points suivants.

À titre liminaire, je me félicite des progrès d'ensemble constatés par la Cour depuis son rapport dédié à la gestion de la Caisse en 2013. En dépit d'effectifs comparativement restreints et de l'absence d'un réseau territorial propre – ce qui la distingue des caisses nationales de sécurité

sociale – cet établissement est aujourd’hui unanimement reconnu pour son expertise et son rôle d’animation auprès des acteurs institutionnels du champ médico-social. Le mode de gouvernance de la Caisse, également atypique du fait de la composition très élargie de son conseil, permet d’ailleurs d’associer l’ensemble de ces acteurs à la définition de ses grandes orientations stratégiques.

De même, l’évolution du budget alloué à la CNSA depuis sa création témoigne de l’effort consenti par la collectivité nationale en faveur de l’autonomie des personnes âgées et handicapées, malgré la contrainte importante pesant sur l’objectif national des dépenses d’assurance-maladie. Le budget initial pour 2018 qui vient d’être voté par la Caisse est ainsi en progression de 2 % par rapport à celui de 2017. L’objectif global de dépenses (OGD), qui rassemble la totalité des financements destinés à la prise en charge des soins dans les établissements et services médico-sociaux, est en hausse de 2,4 %, à près de 22 milliards d’euros.

La Cour souligne à juste titre, la diminution des « fonds propres » de la CNSA. Il conviendra de trouver des relais de financement notamment pour soutenir l’investissement dans le secteur. J’appelle toutefois votre attention sur le niveau de ces réserves fin 2017. Celui-ci a été réévalué dans les derniers documents budgétaires de la caisse à un niveau supérieur aux 297 M€ cités par la Cour. Par ailleurs, la diminution des fonds propres, qui correspondent à une non consommation des recettes, ne porte pas préjudice à la couverture des besoins.

La suppression du mécanisme dérogatoire de la « réserve nationale », à laquelle le Gouvernement s’est récemment engagé, répond à une recommandation expresse de la Cour. Elle contribuera à renforcer l’objectif d’une allocation équitable et efficiente des places d’établissements et services médico-sociaux sur l’ensemble du territoire, selon des besoins clairement objectifs, et de mieux résorber les écarts. Ces progrès, indéniables, n’ocultent pas les nombreux chantiers qui restent à mener par la CNSA, sur la période de la présente convention d’objectifs et de gestion qui la lie à l’État (2016-2019) et sans doute au-delà. Ainsi, elle doit œuvrer pour une meilleure connaissance des coûts et outiller les tarificateurs en ce sens, en poursuivant notamment les enquêtes et études de coûts, dont le degré de maturité reste inégal selon les secteurs. Elle pourrait également envisager, en lien avec ses tutelles, d’élargir ses réflexions sur la refonte des critères de répartition de l’OGD y compris sur le stock des dépenses dans un objectif d’équité inter-régionale. En outre, comme le rappelle la Cour dans la deuxième partie de son insertion, il s’agit de garantir le déploiement effectif du système d’informations

commun des maisons départementales des personnes handicapées (« SI-MDPH »).

Le dernier versant analysé par la Cour concerne la persistance de disparités territoriales dans l'attribution de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH). Ces écarts sont bien sûr insatisfaisants au regard de la mission légale de la CNSA de veiller à l'égalité de traitement sur le territoire. Le déploiement du SI-MDPH et la pleine appropriation par la Caisse des leviers confiés par la loi d'adaptation de la société au vieillissement de décembre 2015 doivent permettre de progresser sur ce point. La recommandation formulée par la Cour, portant sur une modification des critères de péréquation dans l'attribution des concours versés par la CNSA aux conseils départementaux, aura vocation à nourrir les débats lors de la prochaine réunion de la conférence nationale des territoires (CNT). Au-delà de la péréquation verticale, les mécanismes de péréquation horizontale doivent également être améliorés, ce qui pose la question plus large des ressources des collectivités. Une réflexion sur la refonte d'ensemble de la fiscalité locale, également à l'ordre du jour de la CNT, devrait permettre d'approfondir ce sujet.

RÉPONSE COMMUNE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL ET DE LA DIRECTRICE DE LA CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITÉ POUR L'AUTONOMIE

Au moment où nous prenons nos fonctions de nouvelles présidente du Conseil et directrice de la CNSA, les conclusions du relevé d'observations provisoires comme du présent projet d'insertion nous permettent de disposer en temps opportun du regard à la fois encourageant et exigeant de la Cour sur la caisse.

Nous nous réjouissons de voir que la CNSA, au terme de ses douze années d'existence, a pu ainsi s'affirmer progressivement, voir ses missions régulièrement et substantiellement élargies et apparaître aujourd'hui comme un intervenant reconnu et « un acteur central des politiques médico-sociales ». Notre objectif commun est de contribuer à renforcer cette dynamique de la caisse. Nous nous attacherons à développer à cette fin la synergie entre les travaux et orientations du Conseil et la production des équipes de la Caisse, afin d'accroître la contribution et l'influence de la CNSA en matière de conduite des politiques médico-sociales.

La Cour souligne en premier lieu la position de la CNSA, acteur central reconnu des politiques médico-sociales.

Elle relève la capacité d'adaptation de la caisse à ses missions en développement rapide : 2016 et 2017 ont de fait été des années de forte montée en puissance pour les équipes qui ont investi des champs nouveaux de compétence et d'animation, en particulier dans le cadre de la loi ASV (portail d'information pour les personnes âgées, financement et accompagnement de la montée en puissance des conférences des financeurs, accompagnement de la réforme tarifaire des EHPAD, déploiement de l'APA 2 ...).

La mise en œuvre de ces missions s'exerce de façon originale, comme le note la Cour, puisque la CNSA ne dispose pas de réseau territorial propre ; elle s'appuie en effet sur les acteurs locaux (agences régionales de santé, conseils départementaux, MDPH) avec lesquels elle entretient des relations étroites de partenariat, dans une double fonction de financement et d'animation mais également en appui technique. Compte tenu de la profondeur et des exigences des réformes en cours (transformation de l'offre médico-sociale, réponse accompagnée pour tous ...), cette animation se doit aujourd'hui d'être de plus en plus croisée pour garantir l'implication et la coordination des différents acteurs techniques mais aussi stratégiques. La CNSA s'attache à organiser ces temps de partage d'expérience et d'échanges de pratique entre acteurs à un niveau national mais aussi de plus en plus souvent interrégional pour intervenir en proximité tout en permettant la mise en regard des différentes pratiques régionales/départementales. Cette nouvelle étape de déploiement des capacités d'animation fonctionnelle des réseaux de la Caisse nécessite de renforcer la mobilisation des exécutifs départementaux représentés au sein de son Conseil afin de développer des échanges politiques réellement nourris en mettant à profit l'originalité de la gouvernance de la CNSA « avec un conseil dont la composition est plurielle »⁸².

Soulignant les liens entre CNSA et ARS, la Cour estime que l'équilibre est plus difficile à trouver avec les conseils départementaux : l'un des mandats confiés à la nouvelle direction de la caisse est d'asseoir et de fluidifier plus encore cette relation avec les départements. Il convient également de souligner que la forte attente des équipes techniques des directions de l'autonomie, en termes d'outillage, d'appui, d'échange, d'information et de mutualisation des expériences comme le nombre de chantiers communs a considérablement minimisé l'objection de « tutelle déguisée » pour installer une relation fonctionnelle d'animation, d'aide au

⁸² Rapport de la Cour des Comptes de 2013 sur la CNSA.

pilotage, de partage des savoirs et des données que la montée en charge du Système d'Information des MDPH permettra de renforcer.

Si les conventions pluriannuelles entre la CNSA et les départements, renouvelées en 2016, ont en effet été établies à partir d'une convention type, approuvée par le Conseil en novembre 2015, ainsi que le prévoit l'article L. 14-10-7 du CASF, elles ont été précédées d'importants travaux en bilatéral et d'une longue et fructueuse réunion de travail et d'échange avec chacune des 102 collectivités. Cela a permis de mieux identifier et partager le bilan, les priorités et les pistes de travail pour l'avenir (appui spécifique, convention d'appui financier...).

La CNSA s'attachera à amplifier encore les relations avec les conseils départementaux, en s'appuyant sur la dynamique de son Conseil, pour garantir une qualité de dialogue indispensable à l'efficacité et à la performance des politiques de l'autonomie.

Tout en faisant état d'une « légitimité reconnue », la Cour interroge par ailleurs les champs d'intervention respectifs de la CNSA et de la DGCS : la connaissance du terrain, essentielle, de la caisse-agence qu'est la CNSA lui permet, au-delà de son rôle de financement, d'animation et d'appui, d'éclairer la décision politique, la conduite des réformes et l'élaboration des textes par la DGCS. Cela conduit parfois en effet à ce que les champs d'intervention soient « imbriqués » mais CNSA et DGCS veillent à garantir un bon niveau de concertation et à renforcer l'efficacité de leurs relations de travail pour que cette imbrication ne soit pas source de difficultés.

La Cour alerte ensuite sur le tarissement des aides à l'investissement.

Au travers d'un graphique dessinant l'évolution du soutien à l'investissement, la Cour met en lumière une décline significative entre 2006 et 2016 suite au tarissement des excédents de la gestion de la CNSA. Elle relève que la diminution des fonds propres est intervenue alors que les besoins de financement (des investissements) restent importants. Concernant la forte baisse des fonds propres pointée par la Cour, nous ne pouvons que réitérer avec force les alertes portées par la direction de la caisse, le Conseil et sa présidente, et aujourd'hui, avec acuité, par le contrôleur budgétaire.

Une utilisation croissante de ces fonds propres a certes bénéficié en partie aux dépenses relatives au secteur médico-social. Les fonds propres de la CNSA sont ainsi de plus en plus souvent mobilisés pour financer l'OGD ou pour compenser les mesures de régulation de l'ONDAM. Mais, de plus en plus souvent, les fonds propres sont aussi utilisés pour des

dépenses moins liées à ses enjeux propres. Les membres du Conseil se sont à plusieurs reprises opposés à des prélèvements sur les fonds propres de la caisse : 350 M€ pour soutenir dans le passé les départements en difficulté, montants auxquels s'ajoute le récent fonds d'urgence de 100 M€ prévu en PLFR 2017, ainsi que près de 100 M€ pour d'autres dépenses non liées à ses compétences ou compensant des débudgétisations de l'État. Le Conseil a dans ce contexte souhaité lors de sa dernière séance initier une réflexion sur une vision pluriannuelle du budget de la caisse.

À défaut de recettes nouvelles spécifiquement affectées, la CNSA ne dispose plus en effet aujourd'hui de marge de manœuvre pour soutenir l'investissement ou porter de nouveaux engagements de la CNH annoncée pour le printemps 2018. Mais, au-delà même des questions de soutien à l'investissement, c'est la soutenabilité financière de la caisse qui est en jeu en cas de nouveau prélèvement sur fonds propres.

La Cour souligne par ailleurs que la CNSA agit dans le respect des moyens humains et financiers fixés par la convention d'objectifs et de gestion qui la lie à l'État. Nous restons néanmoins préoccupées quant à la capacité de la caisse à faire face sur la durée aux ambitions qui lui sont assignées, compte tenu de sa taille relativement modeste (123 ETPT en 2017, 117 en 2019 en fin de COG) au regard des enjeux majeurs et du budget qu'elle porte comme de l'ampleur des chantiers qu'elle pilote ou auxquels elle contribue.

Concernant les recommandations de la Cour :

La première recommandation de la Cour est de préciser le rôle de la CNSA dans la synthèse des volets médico-sociaux des PRS. En ce qui concerne tout d'abord la définition des principes d'élaboration des PRS, la CNSA a, comme le rappelle la Cour, été associée aux démarches collectives interinstitutionnelles de cadrage de ces PRS. Elle est ensuite un acteur essentiel du dialogue de gestion avec les ARS sur le volet médico-social. Concernant l'analyse et le suivi à venir des volets médico-sociaux des PRS, la CNSA a en effet vocation à s'y investir en lien avec le SGMAS et la DGCS et avec son rôle d'appui nécessairement croissant à la transformation de l'offre dans le champ médico-social.

La Cour recommande ensuite que les progrès accomplis dans la répartition des moyens pour les ESMS et la connaissance de leurs coûts se poursuivent.

Concernant ce que la Cour qualifie de « difficile modification des critères de répartition des dotations régionales limitatives », la CNSA rappelle que cette période s'est caractérisée par une significative succession de travaux, malheureusement ralentie par une prestation

insatisfaisante : rédaction d'un cahier des charges publié en avril 2014 pour une étude des critères de répartition dans les deux champs (personnes âgées et personnes handicapées) ; simulation de l'impact de l'application de ces différents critères, travaux d'un prestataire de juin à décembre 2014, réorientation après la fin insatisfaisante de sa mission en décembre 2014 et, à partir de février 2015, analyse des modes de répartition de crédits mis en œuvre dans d'autres secteurs, revue de littérature, puis réunions d'un groupe de travail composé d'experts et d'administrations, choix du modèle des « dotations cibles relatives », identification et recueil auprès de divers organismes des indicateurs pertinents pour pondérer la population par les besoins, simulations des impacts, vote du Conseil en avril 2017. Le terme « hésitation » paraît donc sous-estimer l'importance du travail fourni afin de préparer et d'éclairer le choix final du mode et des critères de répartition.

La Cour recommande par ailleurs l'application de ces nouveaux critères de répartition de l'OGD au « stock ». La méthode d'indice de dotation retenue peut en effet techniquement s'appliquer au stock et c'est d'ailleurs un point fort souligné lors des travaux ayant abouti à ce choix. La décision de réviser la répartition de l'OGD entre régions, en appliquant cette méthode à « l'ensemble des dotations » comme le recommande la Cour, et non plus aux seules mesures nouvelles, relève cependant d'un arbitrage politique aux conséquences profondément restructurantes. Il faut relever que la première utilisation de ces critères en 2017 a d'ores et déjà eu un impact significatif. Une application au stock devrait nécessairement s'inscrire sur la longue durée compte tenu des implications concrètes, (fermeture d'établissements et services médico-sociaux, réductions de capacités...) qui seraient difficiles à assumer pour les régions relativement sur-dotées. Une telle évolution ne peut se concevoir qu'étroitement articulée avec le chantier en cours de transformation de l'offre médico-sociale.

Cette perspective est enfin conditionnée par la robustesse de l'évaluation des besoins collectifs, pour renforcer l'acceptabilité d'un processus qui, par définition, fera des « perdants ». L'apport du futur système d'information des MDPH sera en effet un élément important en permettant d'utiliser des données plus riches (les insuffisances actuelles pesant sur toute présentation de nouveaux critères de répartition). C'est pourquoi le chantier du SI des MDPH est une priorité de la secrétaire d'État aux personnes handicapées et de la COG de la CNSA. La caisse y investit des moyens humains et financiers importants afin d'engager le déploiement et de permettre de premiers usages en 2018.

En ce qui concerne les outils de connaissance des coûts, la CNSA a en effet engagé des travaux importants, parmi lesquels la Cour cite les enquêtes et les études de coûts. Il conviendrait de citer également les travaux conduits de longue date par la caisse à partir des données des comptes administratifs des établissements et services médico-sociaux (CA 2010, 2011, 2012, 2013, 2014) : les systèmes d'information REBECA puis Import-CA ont permis le recueil de ces données, qui ont fait l'objet de plusieurs publications analysant le niveau et les déterminants des coûts des établissements et services, et fournissant des points de repère appréciés pour les agents en charge de l'allocation de ressources en ARS.

La Cour recommande enfin de réduire les disparités territoriales dans l'octroi des aides individuelles (APA et PCH).

Le législateur a confié à la CNSA, dès sa création en 2005, la mission de veiller à l'équité de traitement des demandes de compensation du handicap. Cette mission a été élargie par la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement à l'équité de traitement de la compensation de perte d'autonomie des personnes âgées. Cette mission s'exerce toutefois comme l'a rappelé la Cour dans un contexte caractérisé par l'absence de réseau propre de la CNSA : elle est assurée auprès des départements et des MDPH, respectivement collectivités décentralisées et GIP sous leur tutelle.

La CNSA a d'abord cherché à objectiver ces disparités : une étude a ainsi été conduite pour analyser la réalité des pratiques en matière d'attribution de l'APA et de la PCH. Elle a mis en évidence l'importance des problématiques organisationnelles des services chargés d'accueillir les personnes, d'instruire les demandes, de procéder à l'évaluation des besoins et de préparer les décisions comme variables explicatives des disparités. De surcroît, la disparité de l'offre de services d'aide à domicile selon les territoires et l'exercice du libre choix par les personnes d'avoir recours ou non à un service prestataire rétroagit sur le montant moyen de la dépense par bénéficiaire.

Afin de contribuer à l'harmonisation des pratiques professionnelles, l'intervention de la CNSA s'est déployée sous deux modalités principales :

- une animation des professionnels par « spécialité » permettant un travail d'explication et d'échanges de pratiques dans le cadre de rencontres nationales, de groupes de travail ou de réunions interdépartementales ;*
- un outillage par la mise à disposition de guides techniques.*

Un référentiel de missions et de qualité de service des MDPH définissant un socle minimal d'exigence a été élaboré. Il est annexé à la convention pluriannuelle conclue entre la CNSA et chaque département.

L'objectivation des pratiques territoriales comme des effets de l'intervention de la CNSA demande du temps et des outils statistiques de mesure. À cet égard, la mise en œuvre du système d'information commun aux MDPH, évoqué plus haut, devrait d'une part permettre une meilleure connaissance des personnes et de leur parcours et, d'autre part, compte tenu du caractère très structurant de son tronc commun fonctionnel, avoir une incidence forte sur l'harmonisation des pratiques professionnelles.

En ce qui concerne les personnes âgées en perte de d'autonomie, l'élaboration d'un référentiel opposable d'évaluation multidimensionnelle des besoins des personnes en 2016 et le lancement en 2017 d'un cycle de formation des professionnels des équipes médico-sociales des départements avec l'appui opérationnel du CNFPT constituent la première étape destinée à contribuer à l'harmonisation des pratiques d'évaluation. Afin d'assurer une pleine utilisation de ce référentiel, sa formalisation sous forme de spécifications est prévue pour son intégration par les éditeurs dans les systèmes d'information des départements.

En ce qui concerne plus spécifiquement la modification des critères de répartition pour l'attribution des concours en matière d'APA et de PCH, des pistes peuvent être étudiées pour mieux tenir compte de la contrainte de la dépense réelle, des particularités démographiques du territoire et de la capacité contributive de la collectivité. Les travaux confiés récemment par le Premier ministre à Alain Richard et Richard Bur auront à aborder la question de la péréquation.



Chapitre IV

La Cour insiste

1. La mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur l'objectif d'insertion professionnelle
2. La gestion des amendes de circulation : une dématérialisation achevée, des insuffisances à surmonter
3. Le service civique : une montée en charge réussie, un dispositif mal financé aux effets mal connus
4. Les services publics numériques en santé : des avancées à amplifier, une cohérence à organiser
5. La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : une politique à relancer
6. La dette des hôpitaux : des améliorations fragiles, une vigilance à maintenir
7. Les missions fiscales de la douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre



1

La mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur l'objectif d'insertion professionnelle

PRÉSENTATION

Destinés à favoriser l'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi, les contrats aidés sont depuis 2012 le principal instrument des politiques actives de l'emploi. Leur coût pour le budget de l'État s'est élevé à 3,3 Md€ en 2016, pour un peu plus de 400 000 contrats en cours à la fin de l'année.

Les contrats aidés prennent, depuis le 1^{er} janvier 2010, la forme de contrats uniques d'insertion (CUI), se déclinant en « contrats initiative emploi » (CUI-CIE) dans le secteur marchand et en « contrats d'accompagnement dans l'emploi » (CUI-CAE) dans le secteur non marchand. Les emplois d'avenir (EAV), issus de la loi du 26 octobre 2012, en sont une modalité particulière, avec des contrats plus longs réservés aux jeunes de 16 à 25 ans. En contrepartie de l'aide financière qui leur est versée, les employeurs s'engagent à assurer l'accompagnement professionnel et la formation des bénéficiaires.

Dans son rapport intitulé « Les contrats aidés dans la politique de l'emploi », remis au Parlement en octobre 2011 en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances⁸³, la Cour avait analysé les modalités de mise en œuvre de cette politique. Elle avait constaté que la priorité était donnée à un pilotage conjoncturel du stock de contrats aidés, et que les obligations définies en termes d'accompagnement et de formation professionnelle des bénéficiaires n'étaient pas remplies. Elle avait estimé, plus généralement, que le pilotage et la gestion des contrats aidés devaient être améliorés, et avait formulé en ce sens des recommandations.

⁸³ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Les contrats aidés dans la politique de l'emploi*, octobre 2011, 141 p., disponible sur www.ccomptes.fr

L'enquête menée par la Cour en 2017 montre que, malgré des inflexions récentes, la plupart de ces constats demeurent d'actualité. La priorité donnée à l'impact sur les statistiques du chômage a conduit à maintenir un volume élevé de contrats aidés, au prix d'un effort financier mal maîtrisé et en dépit de résultats décevants (I). Le recentrage récemment annoncé sur l'objectif d'insertion professionnelle doit désormais s'accompagner d'une mise en œuvre et d'une gestion plus rigoureuses, afin de garantir l'efficacité de ces dispositifs (II).

I - Une place longtemps prépondérante dans les politiques de l'emploi, malgré des résultats décevants et un coût élevé

A - Un outil coûteux et peu efficace en termes d'insertion professionnelle

La finalité principale assignée par le législateur au CUI de droit commun est « l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi⁸⁴ ». De même, l'emploi d'avenir « a pour objet de faciliter l'insertion professionnelle et l'accès à la qualification des jeunes [...], soit sans qualification, soit peu qualifiés et rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi ».

La volonté de favoriser l'accès à une formation qualifiante a motivé un allongement de la durée moyenne des contrats aidés qui est passée, pour les CUI-CAE, de 6,6 mois en 2012 à 10,5 mois en 2016. Les emplois d'avenir créés en 2012 sont, quant à eux, des emplois à temps plein d'une durée minimale de 12 mois.

Sous l'effet de cette évolution, le coût unitaire des contrats aidés n'a cessé de croître. Le nombre moyen d'heures subventionnées dans le cadre d'un CUI-CAE a ainsi augmenté de plus de 60 % entre 2012 et 2016. Les emplois d'avenir créés courant 2012 correspondent à un nombre d'heures subventionnées près de 2,5 fois supérieur à celui d'un CUI-CAE. Au total, comme la Cour a déjà eu l'occasion de le souligner dans un rapport public

⁸⁴ Article L. 5134-20 (CUI-CAE) et L. 5134-65 (CUI-CIE) du code du travail.

thématique publié en octobre 2016 sur l'accès des jeunes à l'emploi⁸⁵, le coût unitaire des contrats aidés en fait l'outil le plus onéreux de la politique de l'emploi⁸⁶.

Pourtant, les enquêtes réalisées par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) révèlent des résultats décevants en termes d'insertion professionnelle. Ainsi, 43 % seulement des personnes sorties d'un CUI-CAE en 2016 se déclarent en emploi six mois après la fin de l'aide financière versée par l'État, et 29 % seulement sont en emploi durable (CDI ou contrat de six mois ou plus). Dans le secteur marchand, les résultats sont meilleurs, compte tenu notamment du profil des bénéficiaires, généralement moins éloignés du marché du travail, mais ils plafonnent à 66 % de personnes en emploi six mois après la fin de l'aide, et à 54 % en emploi durable. Ainsi que la Cour a eu l'occasion de l'observer dans le rapport public précédemment mentionné, ces résultats ne sont pas à la hauteur des moyens engagés.

Tableau n° 1 : insertion professionnelle des bénéficiaires de CUI

	CUI- CIE	CUI- CAE
<i>Part des sortants de contrats aidés en 2016 qui se disent en emploi six mois après la fin de l'aide</i>	66 %	43 %
<i>Part des sortants de contrats aidés en 2016 qui se disent en emploi durable six mois après la fin de l'aide</i>	54 %	29 %

Source : DARES

Plus encore, les études disponibles⁸⁷ montrent que le passage par un contrat aidé du secteur non marchand peut avoir un effet nul, voire négatif, sur la trajectoire professionnelle des bénéficiaires. Plusieurs explications peuvent être proposées pour expliquer ce phénomène, dont celle d'un « enfermement » des personnes sur des postes n'ayant pas vocation à être pérennisés, dans un secteur offrant peu de débouchés, et avec une expérience non transférable vers d'autres employeurs⁸⁸.

⁸⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'accès des jeunes à l'emploi, construire des parcours, adapter les aides*. La Documentation française, octobre 2016, 145p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁶ Hors exonérations générales de charges sociales.

⁸⁷ DARES, *Quels effets du recrutement en contrat aidé sur la trajectoire professionnelle ?* Document d'étude n° 192, publié en juillet 2015.

⁸⁸ *Ibid.*

Tableau n° 2 : impact du passage en contrat aidé entre 2002 et 2007 sur la trajectoire professionnelle des bénéficiaires

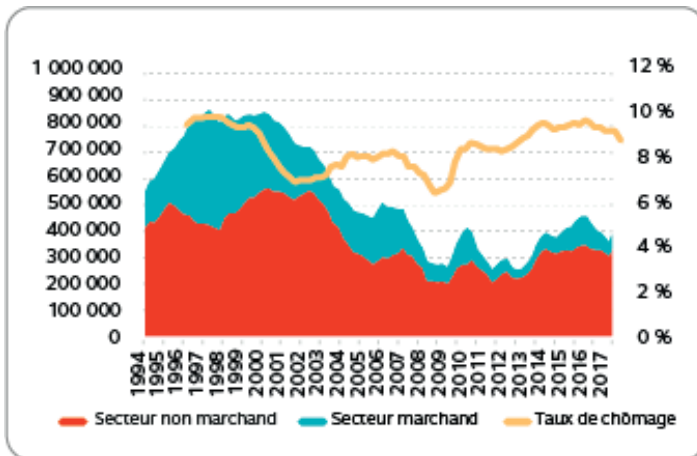
	CIE	CAE
<i>Impact sur la probabilité d'être en emploi non aidé deux ans et demi après le début de l'aide</i>	+ 23 points	- 5 points
<i>Impact sur la probabilité d'être en CDI non aidé deux ans et demi après le début de l'aide</i>	+ 31 points	- 8 points

Source : DARES, *Quels effets du recrutement en contrat aidé sur la trajectoire professionnelle ? une évaluation à partir du Panel 2008 de la DARES, document d'études n° 192, publié en juillet 2015*
 Lecture : Deux ans et demi après leur entrée en CAE, les bénéficiaires ont une probabilité d'être en CDI de 8 points plus faible que s'ils n'étaient pas passés par ce dispositif.

B - Un objectif de réduction du chômage à court terme, source de dérapages financiers récurrents

Bien que l'ampleur du recours aux contrats aidés soit à relativiser par rapport à la fin des années 1990, les CUI ont été mobilisés, au moins jusqu'en 2017, en réaction aux chiffres du chômage. Cette approche a conduit à définir, chaque semestre, les volumes de contrats aidés à réaliser en fonction de la conjoncture économique et de leur impact attendu à court terme sur l'emploi. Les stocks de contrats en cours épousent ainsi, avec retard, la courbe du chômage.

Graphique n° 1 : évolution du taux de chômage et du nombre de bénéficiaires de contrats aidés (stock) jusqu'en septembre 2017



Source : Cour des comptes, d'après DARES et INSEE

L'effet des contrats aidés sur l'emploi est estimé *ex ante* par la DARES sur la base de modèles économétriques qui n'ont pas été modifiés depuis 1996. Comme le soulignait déjà la Cour en 2011, ces calculs « ne sont valides que dans le court terme », car la plupart des emplois créés ne sont pas pérennisés au-delà de la durée de l'aide financière.

Effet-emploi, effet-profil et effet d'aubaine des contrats aidés

Les modèles utilisés par la DARES reposent sur une estimation de l'élasticité de la demande de travail par rapport à son coût.

- Dans le secteur marchand, financer un emploi crée moins d'un emploi. Une partie très importante des recrutements en contrat aidé correspond à des effets d'aubaine : l'employeur qui bénéficie de l'aide aurait embauché même en l'absence d'aide. La DARES estime que le financement d'un CUI-CIE crée 0,1 emploi.

- Dans le secteur non marchand, la DARES fait l'hypothèse que les employeurs ont des besoins en emploi, mais ne les réalisent pas en raison de leurs contraintes financières. De ce fait, l'effet-emploi serait beaucoup plus important que dans le secteur marchand. La DARES retient un effet-emploi équivalent au taux de prise en charge financière par l'État, c'est-à-dire 0,7 pour les CUI-CAE et 0,75 pour les emplois d'avenir⁸⁹.

Le postulat d'une absence d'effet d'aubaine dans le secteur non marchand est contestable : les employeurs de ce secteur n'ont pas moins de raisons que leurs homologues du secteur marchand de redéployer les économies ainsi réalisées vers d'autres postes budgétaires. Les enquêtes réalisées périodiquement auprès des employeurs confirment de fait qu'il existe un écart entre les estimations et la réalité. Ces enquêtes corroborent également l'existence d'un effet sur le profil du candidat recruté : cet « effet-profil », c'est-à-dire la capacité du dispositif à favoriser l'accès à l'emploi de personnes qui en sont particulièrement éloignées, correspond à l'objectif d'insertion professionnelle fixé par le législateur.

Ces résultats doivent enfin être mis en regard du taux de prise en charge par l'État, plus de deux fois plus élevé en moyenne dans le secteur non marchand que dans le secteur marchand.

⁸⁹ DARES, *Les contrats aidés, quels objectifs et quel bilan ?*, Analyses n° 021, publié en mars 2017.

Tableau n° 3 : taux de prise en charge et effets macroéconomiques des différents types de contrats aidés

	Effet-emploi*	Effet-profil	Effet total*	Effet d'aubaine	Taux de prise en charge**
<i>CUI-CIE</i>	0,16	0,12	0,28	0,72	36,3 %
<i>EAV marchands</i>	0,25	0,19	0,44	0,56	35,0 %
<i>CUI-CAE</i>	0,67	0,5	0,72	0,28	77,6 %
<i>EAV non marchands</i>	0,56	0,13	0,69	0,31	75,0 %

* Il s'agit d'un effet à court terme, à défaut de données quant à la pérennisation des emplois créés au-delà de la durée de l'aide financière.

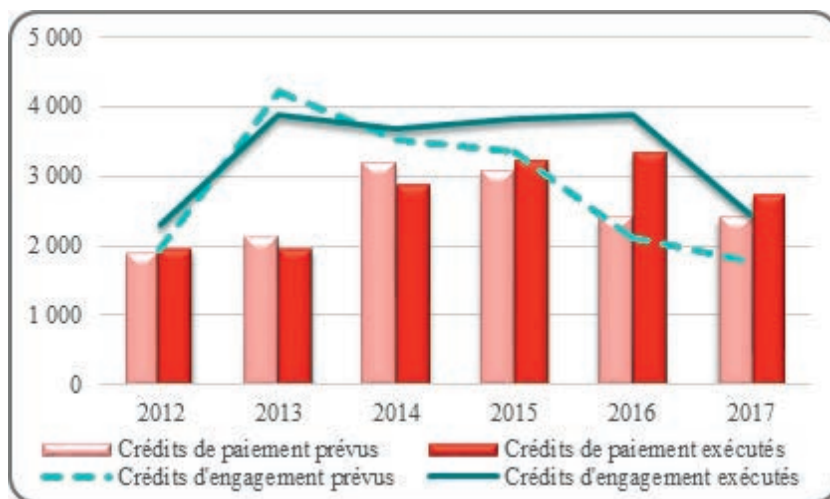
** Taux de prise en charge moyens constatés au 1^{er} semestre 2016, en pourcentage du SMIC brut. Source : Cour des comptes, d'après DARES, « Le recours aux contrats aidés – Résultats détaillés de l'enquête auprès des employeurs de contrats aidés en 2014 », Synthèse Stat' n° 18, publié en janvier 2016.

Lecture : 100 CUI-CAE pris en charge par l'État à hauteur de 77,6 % du SMIC permettent l'embauche de 72 personnes dont la candidature n'aurait pas abouti en l'absence d'aide financière dont, à court terme, 67 créations nettes d'emplois.

Par ailleurs, la prise en compte de l'impact à court terme sur le chômage implique de maintenir un flux soutenu d'entrées dans les dispositifs, afin de compenser l'arrivée à échéance des contrats issus des programmations précédentes. Les volumes-cibles prévus pour chaque type de contrats aidés ont été fréquemment revus à la hausse après l'adoption de la loi de finances initiale (LFI). En 2016, les objectifs fixés par circulaires s'élevaient ainsi à 445 000 nouveaux contrats contre 295 000 prévus en LFI : les réalisations effectives ont finalement dépassé 460 000 contrats. En 2017, la LFI prévoyait 280 000 signatures : les deux tiers de cette enveloppe étant consommés dès la fin du mois de juin, le Gouvernement a annoncé, dans un courrier adressé aux préfets en date du 6 septembre, un effort supplémentaire de 30 000 à 40 000 contrats.

Les enveloppes financières votées en lois de finances initiales sont fréquemment dépassées. En 2016, l'écart entre prévision et exécution a atteint un niveau record, avec un surcoût de 1,7 Md€ en autorisations d'engagement (+ 78 %) et de 0,88 Md€ en crédits de paiement (+ 36 %).

**Graphique n° 2 : prévisions budgétaires et crédits exécutés
au titre des contrats aidés depuis 2012 (en M€)**



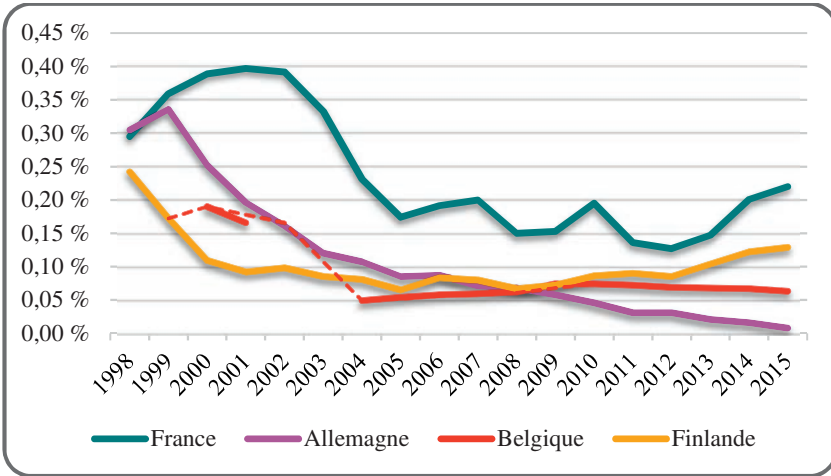
Source : Cour des comptes, d'après les lois de finances et lois de règlement, sauf 2017 (DGEFP)

Au total, entre 2012 et 2016, 13,6 Md€ de crédits budgétaires ont été consacrés par l'État aux contrats aidés, soit près d'un quart des dépenses de la mission *Travail et emploi*. Il faut ajouter à ce montant un peu plus de 2 Md€ d'engagements restant à honorer sur les exercices suivants au titre des contrats en cours au 31 décembre 2016.

C - Une priorité critiquable donnée au secteur non marchand

Les contrats aidés du secteur non marchand ont été délaissés dans tous les pays comparables, mais pas en France, où l'objectif de diminution des statistiques du chômage a conduit à leur accorder une place prépondérante au sein des politiques de l'emploi malgré leur manque d'efficacité en termes d'insertion professionnelle des bénéficiaires.

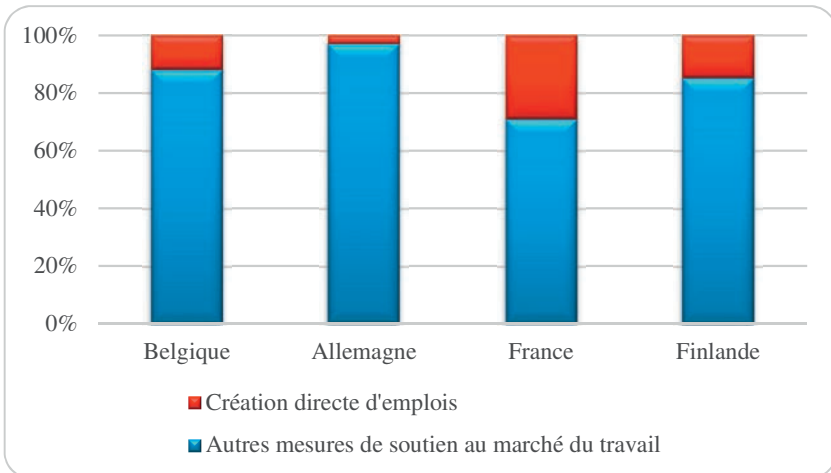
Graphique n° 3 : évolution des dépenses consacrées aux contrats aidés du secteur non marchand* (en % du PIB)



Source : Commission européenne

* Au sein des politiques du marché du travail (PMT), la catégorie 6 « Créations directes d'emploi » correspond strictement au champ des contrats aidés du secteur non marchand.

Graphique n° 4 : part des dépenses consacrées aux contrats aidés non marchands au sein des mesures de soutien au marché du travail*



Chiffres 2015. Source : Commission européenne

* Les mesures de soutien au marché du travail regroupent : la formation professionnelle, les incitations à l'emploi (y compris les contrats aidés du secteur marchand), l'emploi protégé, les créations directes d'emplois (contrats aidés du secteur non marchand) et les aides à la création d'entreprise.

Les employeurs publics et associatifs sont en effet considérés comme plus facilement mobilisables pour répondre à un moment donné aux objectifs quantitatifs définis au niveau national, et ce alors même que leurs marges de manœuvre budgétaires s'amenuisent.

Dans ces conditions, l'aide de l'État finance majoritairement des postes dans des associations et des collectivités locales, ce qui peut entraîner des risques de mise en œuvre inappropriée de ce dispositif, voire d'effet d'aubaine, soulignés par la Cour dans son rapport public thématique d'octobre 2016 : « Si ces aides sont perçues comme des subventions ponctuelles, l'objectif ne sera pas de recruter à terme les bénéficiaires de ces contrats » ; bien au contraire, « nombre d'employeurs publics recourent régulièrement aux contrats aidés, souvent sur le même poste [...]. Dans certains cas, ces embauches permettent de pourvoir des emplois permanents qui auraient dû l'être par des fonctionnaires [...]. Les employeurs de ce secteur ont en effet économiquement intérêt à organiser la rotation des contrats aidés sur des postes permanents, plutôt que de les pérenniser dans l'emploi, et ce d'autant plus que [leurs marges budgétaires] se réduisent. »

Cette dépendance croissante des employeurs du secteur non marchand a pour effet d'évincer d'autres outils pourtant plus efficaces en termes de retour à l'emploi, tels que les contrats aidés du secteur marchand ou d'autres dispositifs plus intensifs en accompagnement et en formation. La Cour ne peut que regretter le choix, amorcé à l'été 2017 et confirmé dans le projet de loi de finances pour 2018, de réserver les moyens disponibles au titre des contrats aidés aux seuls CUI-CAE. La priorité donnée à certains employeurs tels que les communes rurales, dans une logique de « cohésion sociale et territoriale⁹⁰ », relègue de nouveau au second plan l'objectif d'insertion professionnelle des bénéficiaires.

⁹⁰ D'après les termes du courrier aux préfets précédemment mentionné.

L'Éducation nationale employeur : une illustration des limites du recrutement en contrats aidés dans le secteur public

Aux termes du code du travail, l'État ne peut pas être employeur de salariés en contrats aidés⁹¹, alors que les établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ) sont éligibles. Le ministère de l'Éducation nationale organise en conséquence l'emploi par les établissements scolaires de personnels en CUI-CAE, principalement pour accompagner les élèves en situation de handicap. Les auxiliaires de vie scolaire (CUI-AVS) ainsi recrutés viennent compléter les effectifs des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), qui sont des contractuels de droit public, afin de répondre aux prescriptions des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Ils étaient un peu moins de 50 000 au 31 décembre 2016, et représentaient à cette date 12,5 % du volume total des contrats aidés en cours.

À la suite de plusieurs décisions de justice⁹², des progrès significatifs ont été enregistrés dans l'accès à la formation de ces personnels. Toutefois, le recours à des contrats aidés sur des missions relevant pleinement de la compétence de l'État soulève une interrogation au regard de son exclusion de ce dispositif. En outre, le ministère de l'Éducation nationale étant légalement tenu d'organiser et de financer l'accompagnement des élèves en situation de handicap pendant le temps scolaire, le reproche généralement adressé aux contrats aidés du secteur marchand peut être transposé aux CUI-AVS : leur financement sur les crédits de la politique de l'emploi relève d'un effet d'aubaine. L'emploi récurrent de personnels recrutés en contrats courts⁹³, sans perspective de pérennisation, en lieu et place de contractuels de droit public, constitue un dévoiement du dispositif. Sur ce dernier point, le décret n° 2014-724 du 27 juin 2014 a permis que des personnes ayant exercé en tant que CUI-AVS pendant 24 mois bénéficient d'une dispense de la condition de diplôme pour être recrutés en tant qu'AESH. Le ministère a annoncé, en 2016, un plan de transformation sur cinq ans de 56 000 postes de CUI-AVS en 32 000 emplois d'AESH⁹⁴.

⁹¹ La seule exception concerne les adjoints de sécurité de la police nationale (art. L. 411-6 du code de la sécurité intérieure).

⁹² Voir notamment : Cass, 23 mai 2012, n° 11-12.796, 11-12.801 et 11-12.804.

⁹³ 90 % des CUI-CAE en EPLÉ sont conclus ou renouvelés pour moins de 12 mois, la durée totale de ces contrats ne pouvant en tout état de cause pas excéder 24 mois.

⁹⁴ En équivalents temps plein (ETP), d'où une différence entre nombre de postes et emplois budgétaires.

II - Un resserrement indispensable des modalités de mise en œuvre, afin de garantir l'efficacité et la maîtrise budgétaire du dispositif

Le Gouvernement a annoncé, à l'été 2017, un recentrage de la politique des contrats aidés sur l'objectif d'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi. La cible de 310 000 à 320 000 contrats aidés signés en 2017, fixée dans le courrier aux préfets précédemment mentionné, correspond à une baisse de près d'un tiers par rapport à l'exécution 2016, dont - 20 % au titre des CUI-CAE et - 60 % au titre des CUI-CIE⁹⁵. Une nouvelle réduction des volumes de CUI à 200 000 entrées ou renouvellements est prévue dans le projet de loi de finances pour 2018. Ces inflexions devraient permettre de rééquilibrer le poids de cet outil au sein des politiques de l'emploi, conformément aux orientations de la Cour. Cependant, l'efficacité des contrats aidés dépendra *in fine* des conditions de leur mise en œuvre.

A - Un outil à recentrer sur les publics pour lesquels il est le mieux adapté

La priorité donnée au pilotage des volumes de contrats aidés en fonction des chiffres du chômage a entraîné un relâchement de l'attention portée à la qualité de leur ciblage, par rapport aux publics qui devaient être prioritairement concernés. Cette orientation a notamment pu conduire à un élargissement des critères d'éligibilité, afin d'augmenter les flux d'entrées dans les dispositifs. Ainsi, dans le secteur non marchand (hors EAV), la part des bénéficiaires peu qualifiés⁹⁶ s'est élevée à 49 % pour les contrats signés ou renouvelés en 2016, alors qu'elle s'élevait à 63 % en 2010 et même à 73 % en 2008. La proportion de bénéficiaires de minima sociaux s'élevait pour sa part à 31 % en 2016, contre 43 % en 2008. Des progrès ont en revanche été enregistrés s'agissant des seniors (50 ans ou plus) (+ 13 points entre 2008 et 2016) et des personnes reconnues en tant que travailleurs handicapés (+ 4 points).

L'enquête de la Cour sur l'accès des jeunes à l'emploi d'octobre 2016 a rappelé que, le marché du travail étant de plus en plus sélectif, il était « nécessaire de favoriser les parcours et les dispositifs qui offrent une

⁹⁵ D'après les hypothèses retenues dans le projet de loi de finances pour 2018.

⁹⁶ Diplôme au plus équivalent au brevet d'études professionnelles (BEP) ou au certificat d'aptitude professionnelle (CAP) (niveaux V, V bis et VI).

réelle garantie de formation, tels que les contrats en alternance, plutôt que les contrats aidés, y compris les emplois d'avenir. [...] Simultanément, les jeunes cumulant les difficultés d'insertion sont peu présents dans les dispositifs d'accompagnement les plus lourds et les plus coûteux, qui devraient leur être destinés, alors même que les places disponibles dans ces dispositifs excèdent le nombre des jeunes concernés. »

Pour l'avenir, la réduction annoncée du volume des contrats aidés doit être l'occasion d'un recentrage sur les publics qu'il n'est pas possible d'orienter directement vers des dispositifs plus intensifs en formation, et dont la situation ne requiert pas un accompagnement global.

B - Un accompagnement et un accès à la formation à rendre effectifs pour tous les bénéficiaires

1 - Un service public de l'emploi insuffisamment impliqué dans l'exécution du contrat aidé

Quel que soit le type de contrat aidé, le code du travail prévoit que le service public de l'emploi⁹⁷ en facilite l'exécution par des contacts réguliers avec l'employeur, le tuteur et le salarié. La nomination d'un « référent, chargé de suivre le parcours d'insertion professionnelle du bénéficiaire » est en outre obligatoire. En pratique, contrairement à une recommandation de la Cour émise en 2011, les actes professionnels correspondant à ces obligations n'ont pas été précisés par l'administration, ni les moyens nécessaires identifiés pour les CUI de droit commun.

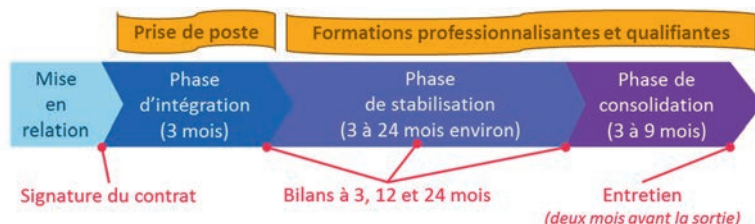
Ainsi, Pôle emploi n'a pas défini de modalités d'accompagnement spécifiques. Le début du contrat aidé fait automatiquement sortir le bénéficiaire du portefeuille « actif » du conseiller chargé de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. C'est un conseiller chargé des relations avec les entreprises qui est alors désigné comme référent : sauf sollicitation éventuelle de la part de l'employeur ou du bénéficiaire en cours de contrat, ce conseiller peut ne reprendre contact avec l'entreprise

⁹⁷ Le bénéficiaire a vocation à être suivi pendant son contrat par l'organisme qui l'a orienté vers ce dispositif. Selon les cas, il s'agira de Pôle emploi, d'une mission locale (jeunes de 16 à 25 ans), d'un Cap emploi (personnes reconnues travailleurs handicapés) ou d'un conseil départemental (bénéficiaires du RSA).

qu'à l'échéance du contrat, afin de connaître ses intentions (renouvellement, pérennisation, nouveau recrutement, etc.).

En revanche, les obligations qui s'imposent au service public de l'emploi en matière d'emplois d'avenir sont plus précisément définies. Le code du travail prévoit qu'« un suivi professionnel et, le cas échéant, social du bénéficiaire [...] est assuré pendant le temps de travail [par la mission locale ou Cap emploi]. Un bilan relatif au projet professionnel du bénéficiaire et à la suite donnée à l'emploi d'avenir est notamment réalisé deux mois avant l'échéance de l'aide ». D'autre part, les modalités de cet accompagnement ont été précisées par l'administration, qui distingue quatre étapes et autant de bilans permettant de définir, puis d'affiner le projet professionnel et le parcours de formation du bénéficiaire. À chaque étape, le contenu des entretiens doit être retracé dans le système d'information des missions locales, ce qui permet un suivi au niveau national.

Schéma n° 1 : accompagnement en emploi d'avenir (parcours-type)



Source : Cour des comptes, d'après DGEFP

À ce jour, ce cahier des charges n'a pas été étendu aux CUI de droit commun.

2 - Des employeurs trop peu responsabilisés sur l'accompagnement et l'accès à la formation des bénéficiaires

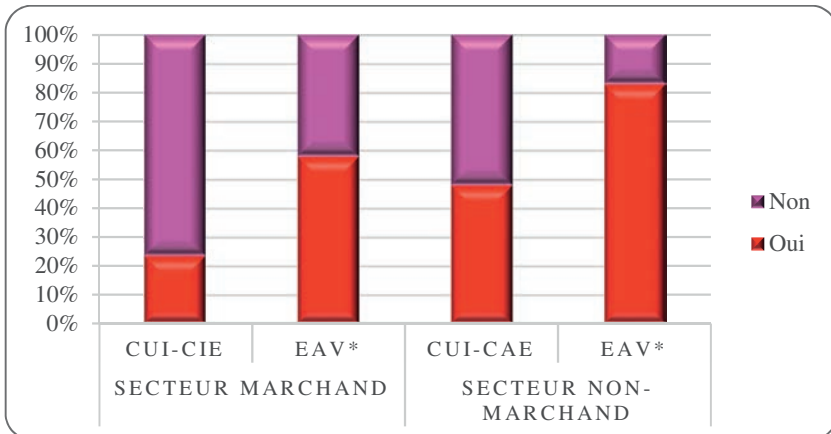
Le code du travail prévoit que le CUI-CAE et le CUI-CIE comportent « des actions d'accompagnement professionnel ». L'employeur est tenu de désigner « un tuteur, qualifié et volontaire, avec au moins deux ans d'expérience professionnelle ». Le CUI-CAE doit en outre inclure « des actions de formation professionnelle et de validation des

acquis de l'expérience ». S'agissant des emplois d'avenir, « ces engagements portent obligatoirement sur [des] actions de formation⁹⁸ ».

En réalité, les enquêtes réalisées par la DARES révèlent un taux insuffisant de respect des obligations de formation pour les CUI-CAE. Moins de la moitié des bénéficiaires disent avoir suivi au moins une formation pendant leur contrat. Les chiffres sont encore plus faibles dans le secteur marchand, où ces actions sont facultatives : à peine un quart des salariés en ont bénéficié. Les déclarations des employeurs eux-mêmes tempèrent à peine ce constat : s'ils affirment avoir formé les trois quarts de leurs salariés en contrat aidé, les actions menées se limitent le plus souvent à une simple adaptation au poste de travail. Or, ce type de formation ne répond pas aux obligations prévues par la loi.

Les premiers résultats disponibles pour les emplois d'avenir sont sensiblement meilleurs. Toutefois, un quart des jeunes concernés déclarent n'avoir bénéficié d'aucune formation durant leurs douze premiers mois de contrat, malgré l'accent mis par les pouvoirs publics sur cette obligation. Par ailleurs, la durée de la formation a été inférieure à huit jours pour la moitié des jeunes concernés.

Graphique n° 5 : avez-vous bénéficié d'une formation pendant votre contrat aidé ?



Source : Cour des comptes, d'après DARES

* Statistique portant sur la première année de contrat uniquement.

Enquêtes réalisées auprès des sortants de CUI-CIE ou de CUI-CAE en 2016, et auprès des jeunes ayant commencé leur emploi d'avenir entre octobre 2013 et mars 2014.

⁹⁸ Article L. 5134-114 du code du travail.

L'accompagnement professionnel des salariés en contrat aidé est également insuffisant. Moins d'un tiers des bénéficiaires de CUI de droit commun disent avoir été suivis par un tuteur, alors même que 95 % des employeurs affirment en avoir désigné un. Un tel écart de perception amène à s'interroger sur la réalité des actions de tutorat mises en œuvre.

L'absence d'accompagnement et de formation devrait en toute logique déboucher sur le retrait des aides versées par l'État, ce qui, sauf exception, n'est pas le cas aujourd'hui. En effet, les contrôles effectués sont insuffisants, y compris en ce qui concerne la détection des fraudes éventuelles.

Un risque de fraude insuffisamment pris en compte

Mal connue, la fraude aux contrats aidés n'est pas encore un point d'attention pour les pouvoirs publics. Les cas portés à la connaissance des services de l'État ne font pas l'objet d'un recensement systématique qui permettrait d'en mesurer précisément la portée.

Sur un plan opérationnel, ces contrôles se heurtent à un défaut de détermination des responsabilités et des moyens. L'État n'a confié aucune mission en la matière à ses services ou à ses opérateurs. Aucun acteur de la politique des contrats aidés n'est compétent pour mener des investigations : en l'état du droit, seule la mobilisation de l'inspection du travail ou l'ouverture d'une procédure judiciaire peuvent permettre de procéder à des contrôles sur place. L'instruction des demandes d'aide demeure principalement fondée sur les déclarations sur l'honneur des employeurs.

Au-delà de diverses initiatives prises récemment tant au niveau central que dans les DIRECCTE, l'État n'a à ce jour défini aucune doctrine ni stratégie de contrôle. Il lui appartient pourtant de fixer ses priorités dans ce domaine, et de déterminer les moyens qu'il entend y consacrer, par lui-même ou par l'intermédiaire des opérateurs.

C - Un pilotage financier à renforcer

Le taux de prise en charge des contrats aidés est un paramètre encadré par la loi, qui fait l'objet d'orientations nationales, mais qui dépend *in fine* de décisions locales⁹⁹. Des écarts apparaissent de ce fait entre prévisions et réalisations. À titre d'exemple, le taux de prise en charge

⁹⁹ Les taux applicables sont fixés par arrêté du préfet de région et dépendent du profil des personnes recrutées, voire des caractéristiques du contrat.

moyen des CUI-CAE s'est élevé à 76 % du SMIC brut en 2015 et 2016, contre un taux de 70 % prévu en loi de finances initiale (LFI).

Ces écarts posent la question de la qualité des prévisions retenues en LFI, tout en illustrant la nécessité d'une convergence des pratiques locales. L'encadrement des marges de manœuvre dont disposent les préfets de région pour fixer les taux de prise en charge constitue un premier élément de réponse : la circulaire de programmation du premier semestre 2017 définit, pour la première fois, des « planchers » et des « plafonds » contraignants en fonction des publics visés. Toutefois, les écarts ainsi autorisés demeurent larges : ils s'élèvent à 10 points dans le secteur non-marchand et à 6 points dans le secteur marchand.

En théorie, les outils d'un pilotage financier des contrats aidés existent. Le code du travail prévoit qu'une enveloppe financière est notifiée chaque année aux réseaux compétents pour attribuer, au nom de l'État, l'aide financière attachée aux contrats aidés (Pôle emploi, missions locales, Cap emploi). Une convention de gestion conclue avec l'État précise par ailleurs qu'« afin d'optimiser la visibilité des moyens disponibles, [l'Agence de services et de paiement (ASP)] développe un module spécifique permettant la saisie directe sur l'extranet des informations nécessaires au suivi physico-financier [des enveloppes de contrats aidés] ». Si ces dispositions étaient respectées, elles mettraient chaque intervenant en mesure de suivre et de respecter son enveloppe financière.

Dans les faits, à l'exception notable de l'Île-de-France, les préfets de région ont été jusqu'à présent davantage responsabilisés sur la réalisation d'objectifs quantitatifs qui leur ont été fixés en termes de nombre de contrats aidés à conclure, que sur le respect des enveloppes financières qui leur sont notifiées. De plus, ces enveloppes n'ont pas été déclinées entre Pôle emploi, les missions locales et le réseau des Cap emploi, et ces organismes ne répondent pas de l'impact financier de leurs décisions. Au total, aucun maillon du schéma de gestion ne s'est vu explicitement confier de responsabilité en matière de pilotage financier des contrats aidés : la consommation des crédits sur le budget de l'État est simplement constatée *a posteriori*.

La Cour avait préconisé en 2011 de mettre en place un système bloquant dès que l'enveloppe limitative des autorisations de programme et des crédits de paiement serait atteinte. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet. Au second semestre 2016, face à l'ampleur du dérapage budgétaire, une instruction a limité les possibilités de recours aux différents contrats. Un nouveau coup d'arrêt est intervenu au second semestre 2017, à l'occasion du courrier aux préfets précédemment mentionné, tirant les conséquences d'une « impasse budgétaire ». Ces mesures de régulation

infra-annuelles illustrent les effets délétères d'un pilotage par à-coups, faute d'une anticipation et d'une responsabilisation adéquate des acteurs. Elles sont préjudiciables à la mise en place de partenariats durables entre les acteurs et de parcours cohérents pour les bénéficiaires.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, le ministère chargé de l'emploi a indiqué, concomitamment à la réduction des volumes de contrats aidés, sa volonté de rénover le schéma de gestion des contrats aidés, afin de garantir le respect des enveloppes financières. La Cour sera d'autant plus attentive à la mise en œuvre de ces orientations que le cadrage financier du projet de loi de finances pour 2018 repose sur des hypothèses particulièrement exigeantes. L'enveloppe financière associée à l'enveloppe physique de 200 000 nouveaux contrats implique en effet d'abaisser le taux de prise en charge à 50 % du SMIC brut (contre 76 % en moyenne pour les CUI-CAE en 2016), de réduire la durée moyenne des contrats à 10,4 mois (contre 10,5 en 2016 pour les CUI-CAE et 17,1 pour les emplois d'avenir du secteur non marchand), et de ramener le temps de travail hebdomadaire à 21 heures en moyenne (contre 23,7 heures en 2016 pour les CUI-CAE et 33,6 heures pour les emplois d'avenir du secteur non marchand).

Le ministère a également annoncé qu'il engagerait une démarche visant à mieux articuler les liens entre emploi, formation et accompagnement. La Cour prend acte de cette orientation, mais souligne la nécessité de définir précisément les modalités et les moyens de cette démarche pour l'ensemble des bénéficiaires de contrats aidés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conçus pour favoriser l'insertion professionnelle durable des personnes les plus éloignées de l'emploi, les contrats aidés ont été massivement mobilisés pour afficher une réduction des chiffres du chômage. La diminution à partir de l'été 2017 du nombre de CUI susceptibles d'être conclus et leur recentrage annoncé autour du seul objectif d'insertion professionnelle vont dans le sens préconisé par la Cour. Ces inflexions doivent également être l'occasion de rétablir la maîtrise budgétaire de cette politique et de mieux répondre aux besoins des personnes les plus éloignées du marché du travail.

Ces ambitions ne pourront toutefois porter leurs fruits que si plusieurs autres exigences sont également satisfaites. Le contrat unique d'insertion doit tout d'abord être réservé aux personnes pour lesquelles il constitue l'outil le mieux adapté. Son contenu en accompagnement professionnel et en formation doit être clairement défini et respecté, ce qui implique un suivi effectif par le service public de l'emploi des employeurs

et des bénéficiaires. En outre, les acteurs de la politique des contrats aidés doivent être directement responsabilisés sur le respect de son cadre budgétaire et financier, ainsi que la Cour l'a déjà recommandé à plusieurs reprises, afin d'éviter les carences qui ont pu être observées au cours de la période récente.

La Cour sera d'autant plus attentive à la mise en œuvre effective de ces mesures que la décision a été prise de renoncer aux contrats aidés marchands pour concentrer les efforts sur le seul secteur non marchand. La Cour a pourtant déjà souligné à de nombreuses reprises, notamment dans le cadre de son récent rapport public thématique d'octobre 2016 sur l'accès des jeunes à l'emploi, la moindre efficacité de ces contrats en termes de retour à l'emploi des bénéficiaires.

En conséquence, la Cour insiste sur la nécessité de recentrer la politique des contrats aidés sur le seul objectif d'insertion professionnelle. Elle formule en ce sens les recommandations suivantes :

- 1. réserver les contrats aidés du secteur non marchand aux seuls bénéficiaires qu'il n'est pas possible d'orienter directement vers des dispositifs plus intensifs en formation (alternance) et dont la situation ne requiert pas un accompagnement global (garantie-jeune, insertion par l'activité économique, etc.) ;*
 - 2. préciser, sur le modèle des emplois d'avenir, les obligations d'accompagnement des bénéficiaires de CUI et les modalités de leur accès effectif à la formation, afin de garantir le respect des engagements pris dans ce domaine par les employeurs et la qualité du parcours d'insertion ;*
 - 3. notifier chaque année à Pôle emploi, aux missions locales et aux Cap emploi, une enveloppe financière devant être respectée en engagement et en paiement, tout en mettant en place un blocage empêchant la signature de nouveaux contrats aidés dès que la limite de cette enveloppe est atteinte ;*
 - 4. lisser la programmation des enveloppes de contrats aidés sur l'ensemble de l'année en tenant compte, dans leur calibrage, de la nécessité d'assurer pour chaque bénéficiaire un accompagnement et un accès à la formation effectifs.*
-

Réponses

Réponse de la ministre du travail.....	156
Réponse du ministre de l'éducation nationale	160
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	161
Réponse du directeur général de Pôle emploi.....	162

RÉPONSE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL

Vous trouverez ci-après mes réponses sur les développements de l'insertion au rapport public et sur les recommandations qui la concluent. Comme vous pourrez le constater, je partage un certain nombre des analyses que font les rapporteurs. Le repositionnement des contrats aidés, tant en volume qu'en qualité, que j'ai souhaité mettre en œuvre depuis le second semestre 2017 et qui sera consolidé en 2018 répond doré et déjà à une grande part de vos recommandations.

La Cour fait part des résultats décevants en termes d'insertion des contrats aidés et d'une prévalence d'objectifs de réduction du chômage à court terme sur les objectifs d'insertion à long terme. Au cours des dernières années, le recours massif aux contrats aidés en réponse à la fois à des logiques de traitement conjoncturel et structurel du chômage a conduit, de facto, à multiplier les objectifs assignés au dispositif : logique tremplin d'insertion professionnelle mais aussi gestion sociale du chômage et lutte conjoncturelle contre le chômage.

Je me suis publiquement exprimée à différentes reprises pour dresser le même constat. Aussi, j'ai décidé que le dispositif des contrats aidés devait être recentré sur une seule ambition, à savoir l'insertion professionnelle durable des personnes rencontrant des difficultés particulières et persistantes d'accès au marché du travail. Mon choix est clair. Il s'agit d'une bascule du traitement statistique du chômage à une politique de résultats d'insertion fondée sur l'accompagnement et la formation des demandeurs d'emploi, et sur une mise en œuvre effective du principe de solidarité en faveur des publics et territoires qui le nécessitent le plus.

Ce choix s'inscrit en cohérence avec les transformations structurelles engagées par le gouvernement, la réforme du droit du travail, les mesures générales en matière de coût du travail et de pouvoir d'achat, qui doivent permettre de renforcer la reprise économique de notre pays et de faciliter l'embauche, les réformes à venir sur l'apprentissage, la formation professionnelle et l'assurance chômage.

L'ensemble de ces mesures sera articulé avec la dynamique de développement des compétences portée par le grand plan d'investissement pour les compétences pour les cinq prochaines années qui vise à agir structurellement sur la situation des demandeurs d'emploi peu qualifiés et des jeunes sans qualification, dans un double objectif : assurer un retour de la croissance économique riche en emplois, et redonner des perspectives aux personnes qui sont durablement éloignées du marché du travail.

Parallèlement, les dispositifs d'insertion seront recentrés, dans un objectif d'efficacité, sur les personnes les plus éloignées de l'emploi. C'est tout le sens de la mission que j'ai confiée à Jean-Marc Borello, qui me rendra ses conclusions d'ici la fin de l'année. Il est en effet essentiel que l'innovation sociale puisse être mise au service de la lutte contre l'exclusion du marché du travail, et que là où les anciennes méthodes n'ont pas produit leurs pleins effets, il soit possible de s'autoriser à raisonner différemment.

C'est ainsi que les contrats aidés ont été repositionnés au regard des leviers de la politique de l'emploi et de la formation dès le second semestre 2017. Le 6 septembre 2017, en lien avec le ministre de la Cohésion des territoires et avec le ministre de l'Éducation nationale, j'ai demandé aux préfets d'optimiser l'efficacité des contrats aidés en ciblant les bénéficiaires les plus éloignés du marché du travail, là où ils sont indispensables à la cohésion sociale et territoriale de notre pays.

Pour 2018, la mobilisation des contrats aidés s'inscrira dans un cadre d'action renforcé pour les prescripteurs, qu'il s'agisse de sélectionner les employeurs les plus à même d'offrir les conditions de l'acquisition de compétences transférables, ou de cibler et accompagner les bénéficiaires des contrats sur l'ensemble de leur parcours d'insertion.

En 2018, ces contrats devront donc s'adresser aux publics éloignés du marché du travail pour lesquels :

- *la formation n'est pas l'outil approprié (le frein d'accès à l'emploi ne relève pas d'un défaut de qualification mais plutôt un manque d'expérience et de savoir-être professionnel, d'une rupture trop forte avec le monde de l'école et de la formation, etc.) ;*
- *les raisons de l'éloignement à l'emploi – défaut d'expérience, de compétence, de savoir-être – ne relèvent pas de freins périphériques justifiant d'un parcours dans une structure dédiée à l'insertion (type insertion par l'activité économique – IAE).*

Cela suppose d'aller au-delà de l'analyse de l'éligibilité par la seule clé de la catégorie administrative (travailleur handicapé, demandeur d'emploi de plus de deux ans, bénéficiaires du RSA, peu ou pas qualifiés, etc.) pour s'appuyer sur le diagnostic global conduit par le conseiller du SPE, notamment à travers le Conseil en évolution professionnelle.

La recherche de la qualité des contrats via l'effectivité de l'accompagnement et l'accès à la formation est l'axe central de la réorientation de la mobilisation des contrats aidés. En conséquence, je souscris à la recommandation n° 2 de préciser, sur le modèle des emplois

d'avenir, les obligations envers les bénéficiaires de CUI en matière d'accompagnement et les modalités de leur accès à la formation.

Recentrés sur son seul objectif d'insertion professionnelle des publics éloignés de l'emploi, les contrats aidés demeurent un dispositif pertinent car ils associent l'acquisition d'une expérience professionnelle, la montée en compétence et en savoir-être et enfin la mise à l'essai qui peuvent conduire à l'embauche. Ils répondent en cela parfaitement au triptyque emploi-accompagnement-formation sur lequel je souhaite faire reposer les dispositifs de la politique de l'emploi.

L'expérience des emplois d'avenir en la matière peut être regardée comme un succès puisque plus de 90 % des jeunes bénéficient d'engagements de formation, et que les trois quarts ont effectivement bénéficié d'une formation dès leur première année de contrat. Nous sommes en droit d'attendre un résultat comparable pour l'ensemble des contrats aidés dans la mesure où les obligations en matière d'accompagnement et de formation figurent dans la loi comme contreparties à l'aide publique octroyée. L'enjeu est donc de mieux faire respecter ces obligations.

Pour ce faire, la circulaire de programmation des contrats aidés pour 2018 rappellera ces règles et donnera clairement pour instruction aux prescripteurs de n'octroyer les aides que lorsque les engagements d'accompagnement et de formation des employeurs seront formalisés. Je souhaite, en outre, que chaque contrat aidé puisse être décliné en des compétences devant être développées pendant la durée du contrat et que cette déclinaison soit formalisée lors de sa signature.

Obligation de formalisation des engagements et déclinaison des postes par compétences doivent parallèlement permettre aux prescripteurs de sélectionner plus facilement les employeurs. Cette sélection pourra reposer sur le caractère transférable à d'autres employeurs des compétences que le poste doit permettre d'acquérir, ou encore sur la capacité de la structure à pérenniser le poste pour le bénéficiaire.

Enfin, s'agissant du calibrage des enveloppes en tenant compte de l'accompagnement et de l'accès à la formation effectifs des bénéficiaires de contrats aidés, proposé par la recommandation n° 4, il suppose des données partagées fiables et exhaustives sur la mise en œuvre effective des engagements des employeurs en matière d'accompagnement et de formation. Le système informatique de l'ASP, principalement budgétaire et comptable, ne dispose pas de telles informations qui relèvent plutôt d'une application métier. Le système informatique de Pôle emploi serait plus approprié pour ce type de données. Un reporting de cette nature

n'existe que pour les emplois d'avenir, dans le système informatique des missions locales – qui en étaient le principal prescripteur –, mais il n'existe pas pour les contrats uniques d'insertion. Toutefois, les trois leviers ci-après décrits doivent permettre d'assurer, dès 2018, une mise en œuvre effective de ce volet qualitatif :

- *en donnant pour instruction aux prescripteurs de conditionner la validation d'une demande à l'engagement de l'employeur à proposer des actions de formation et d'accompagnement ;*
- *en formalisant ces engagements lors d'un entretien tripartite associant le prescripteur, le salarié et l'employeur lors de la signature de l'attribution de l'aide ;*
- *en modifiant à la marge le CERFA pour y densifier les éléments relatifs aux engagements de formation et en déclinant le poste proposé en compétences techniques et transverses que le poste doit permettre d'acquérir.*

Je souscris de même aux recommandations visant à assurer un pilotage plus lisible, lissé sur une année et assurant une meilleure maîtrise des enveloppes financières. Ainsi, dès 2018, les circulaires de programmation semestrielles seront remplacées par une seule circulaire annuelle.

Afin de renforcer un pilotage financier des enveloppes de contrats aidés, plusieurs options sont actuellement à l'étude. Il sera tenu compte du retour d'expérience des modalités de pilotage resserrées actuellement mises en œuvre, des résultats obtenus par la mise en œuvre tout au long de l'année 2017 de nouvelles modalités d'encadrement des taux de prise en charge financière, et de la transformation des contrats aidés en 2018 avec un recentrage sur le secteur non marchand.

La mise en œuvre opérationnelle d'un blocage des prescriptions nécessite de définir en amont et de manière précise les éléments de méthode, le circuit et l'outillage des prescripteurs tout en garantissant le pilotage régional par les DIRECCTE. En effet, le pilotage déconcentré des enveloppes financières est complexe (multiplicité des paramètres financiers, gestion du stock, communication politique reposant sur des enveloppes physiques, etc.) et suppose la définition d'un modèle de suivi sophistiqué et des modalités de redéploiement d'enveloppes entre prescripteurs en cours d'exercice afin d'optimiser les moyens alloués au regard des besoins territoriaux. Les travaux sont engagés pour amorcer dès 2018 une gestion déconcentrée des enveloppes.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Vous m'avez adressé le projet d'insertion au rapport public annuel 2018 cité en objet, élaboré à la suite d'une enquête menée par la Cour en 2017 s'inscrivant dans le prolongement de son rapport, remis au Parlement en octobre 2011, intitulé « Les contrats aidés dans la politique de l'emploi ».

La Cour considère que le dispositif mis en place par le ministère de l'éducation nationale, en tant qu'employeur des contrats aidés, constitue une « illustration des limites du recrutement en contrats aidés dans le secteur public ».

En raison d'un volume de créations d'emplois d'AED-AVS (assistants d'éducation-auxiliaires de vie scolaire), et ensuite d'AESH (accompagnants des élèves en situation de handicap), insuffisant pour répondre aux besoins générés par les prescriptions des MDPH (maisons départementales des personnes handicapées), le nombre de contrats aidés affectés à la mission d'accompagnement des élèves en situation de handicap a fortement augmenté ces dernières années.

Ce nombre est passé de 26 372 en 2012 (en moyenne annuelle) à 49 523 en moyenne sur le premier semestre 2017, soit une augmentation de 88 % sur la période.

D'importantes mesures ont été prises pour, à la fois, améliorer la qualité de l'accompagnement de ces élèves, le professionnaliser et rendre moins précaire ces emplois.

Le décret n° 2014-724 du 27 juin 2014 relatif aux conditions de recrutement et d'emploi des AESH, dans son article 2, donne la possibilité aux personnes parvenant au terme des deux années de contrat aidé (contrat unique d'insertion - contrat d'accompagnement dans l'emploi - CUI CAE) et qui ont acquis une expérience professionnelle dans le domaine de l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap, de pouvoir bénéficier d'un recrutement en qualité d'AESH. Elles sont alors engagées en contrat à durée déterminée (COD) d'AESH en bénéficiant, le cas échéant, de la dispense de diplôme, et peuvent accéder à un contrat à durée indéterminée (CDI) au terme de six années en CDD.

Par ailleurs, lors de la conférence nationale du handicap de mai 2016, il a été annoncé la transformation, sur cinq ans, des 56 000 contrats aidés assurant la mission d'accompagnement des élèves en situation de handicap en 32 000 emplois d'AESH, au rythme de 11 200 contrats aidés par an, soit 6 400 ETP d'AESH supplémentaires.

Le projet de loi de finances pour 2018 confirme cette orientation.

Ce plan de transformation des CUI en AESH va permettre d'améliorer la qualité de l'accompagnement des élèves en situation de handicap. Le recrutement direct de 4 500 emplois d'AESH prévu à la rentrée scolaire 2018 renforcera par ailleurs l'accompagnement des élèves en situation de handicap.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je partage pour l'essentiel votre état des lieux sur les contrats aidés, dispositif de la politique de l'emploi dont les résultats en termes de taux d'insertion dans l'emploi sont décevants au regard de son coût pour les finances publiques. La décision du Gouvernement de réduire les enveloppes de contrats aidés dès 2017 témoigne à ce titre d'une volonté de recentrage des contrats aidés sur les personnes les plus éloignées de l'emploi et d'une ambition de redéployer les moyens de la politique de l'emploi en faveur d'autres dispositifs plus efficaces, notamment en matière de formation professionnelle.

Cette évolution doit s'accompagner, comme vous le proposez, d'un pilotage financier renforcé, qui fait actuellement l'objet de travaux interministériels. Il devra permettre de respecter dorénavant les sous-jacents de la budgétisation, notamment l'objectif annoncé d'un taux moyen de prise en charge équivalent à 50 % du salaire minimum de croissance (SMIC). Je partage aussi votre proposition, déjà effectuée en 2011, de rendre limitatives les enveloppes de contrats aidés notifiées aux prescripteurs, tant en volumes qu'en crédits. Un tel système devrait s'accompagner d'une programmation annuelle, voire pluriannuelle, afin que les prescripteurs et les employeurs bénéficient d'une meilleure visibilité sur leurs moyens. Une déclinaison infra-annuelle et par prescripteur de cette programmation devra par ailleurs permettre d'éviter les dérapages liés à une surconsommation de l'enveloppe de contrats aidés en début d'année.

Enfin, je partage votre souhait d'actualisation et d'approfondissement des études économétriques de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) afin de disposer d'une évaluation actualisée de ce dispositif sur l'insertion dans l'emploi, notamment pour le secteur non-marchand.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PÔLE EMPLOI

Selon la Cour, le pilotage budgétaire des contrats aidés est trop centré sur l'approche quantitative et ne prend pas suffisamment en considération les besoins locaux des publics et des employeurs. Concernant Pôle emploi, le rapport met en évidence qu'il déploie totalement sa capacité à prendre en compte les contraintes inhérentes au mode de pilotage actuel, dont la responsabilité relève de l'État.

Si elle devait être mise en œuvre, la responsabilisation financière des prescripteurs ne saurait être envisagée de manière isolée. Elle impliquerait en effet des conséquences bien plus larges en termes de conduite de la politique publique sur les territoires, la responsabilité des préfets sur les territoires impliquant par ailleurs la définition des publics cibles, et celle des taux de prise en charge. Sans présupposer de sa faisabilité, un tel changement de paradigme ne saurait donc être envisagé sur ce seul champ. Cette recommandation ne pourrait en tout état de cause pas être mise en œuvre sans évolutions du système d'information à disposition des prescripteurs (i).

Par ailleurs, les propositions de la Cour relatives à l'accompagnement des bénéficiaires (ii) et à lutte contre la fraude (iii) impliquent des conséquences opérationnelles importantes qu'il conviendrait de prendre en compte si elles devaient être mises en œuvre.

La Cour préconise la responsabilisation financière des prescripteurs des contrats aidés, afin de veiller au respect de l'enveloppe budgétaire.

Sur un strict plan technique, la mise en œuvre opérationnelle de cette recommandation exigerait des évolutions techniques portant a minima :

- *sur la programmation, l'attribution d'objectifs physico-financiers à Pôle emploi devant être suffisamment anticipée afin d'organiser le rythme des prescriptions, selon une programmation annuelle et non plus semestrielle. En effet, la révision semestrielle des objectifs par l'État, à laquelle s'ajoute l'édition régulière des arrêtés préfectoraux, génère des effets de stop and go préjudiciables non seulement en termes de gestion financière, mais également dans la relation aux employeurs et aux demandeurs d'emploi.*
- *sur la gestion des enveloppes, ce mode de pilotage impliquant d'adopter une vision de la consommation de l'enveloppe en Autorisations d'Engagement (AE) et en Crédits de Paiement (CP), jusqu'au niveau de l'agence. Actuellement, cette répartition est*

transmise à Pôle emploi uniquement au niveau « tous prescripteurs » et jusqu'au niveau départemental. Il conviendrait de disposer d'une vision claire des impacts des AE sur l'enveloppe afin d'être en capacité de piloter finement et d'effectuer des prescriptions en connaissance de cause.

- *sur le pilotage des enveloppes, par un enrichissement des tableaux de pilotage au niveau des agences avec les données financières, ainsi que par un suivi du cadre d'intervention des CUI, qu'il s'agisse des taux de prise en charge, des durées des contrats, et de la distinction entre les entrées initiales en contrats aidés et les renouvellements, actuellement disponibles uniquement au niveau « tous prescripteurs ».*
- *sur le système d'information, un pilotage d'enveloppes financières nécessitant de faire évoluer le système d'information de Pôle emploi (DUNE) de manière à intégrer les données de versements de l'ASP et de rupture anticipée de contrats aidés, non seulement en prévisionnel, mais également en réel. Cette évolution paraît fondamentale pour pallier le décalage entre les paramètres de la programmation et la réalité de l'exécution que la Cour déplore. Toutefois elle alourdirait le pilotage et demanderait au préalable un investissement conséquent pour améliorer les liens entre le système d'information de Pôle emploi et celui de l'ASP.*

La responsabilisation financière des prescripteurs, a pour corollaire la mise en œuvre d'une gouvernance régionale adaptée (Préfet, DIRECCTE et prescripteurs), le pilotage de la montée en charge des contrats étant à la charge de chaque prescripteur.

Concernant l'accompagnement des personnes en contrat aidé, Pôle emploi remplit les missions assignées par le ministère chargé de l'emploi à travers le contrôle des actions d'accompagnement et de formation, le bilan de renouvellement et un bilan pour les sortants inscrits.

La Cour indique dans son insertion provisoire que « Pôle emploi n'a pas défini de modalités d'accompagnement spécifiques », mais la définition du cadre normatif des contrats aidés relève avant tout de la prérogative de l'État et ne saurait être de la seule responsabilité de Pôle emploi.

Des réflexions sont actuellement en cours, en lien avec la DGEFP, afin d'envisager la mise en œuvre d'une offre de services complémentaires pendant le déroulement du contrat aidé. Il pourrait s'agir d'inclure des contacts réguliers du référent avec l'employeur, le tuteur et le salarié, en

fonction des besoins identifiés. Une attention particulière est portée sur la sécurisation de la période d'essai et l'anticipation de la sortie des salariés.

Les remarques relatives à la lutte contre la fraude appellent de notre part les observations suivantes :

Actuellement, dans le cadre de l'instruction d'une demande de CUI-CIE ou CUI-CAE, le conseiller Pôle emploi vérifie que les conditions d'éligibilité sont remplies tant au niveau de l'employeur que du demandeur d'emploi.

Les cas de fraude aujourd'hui identifiés portent principalement sur la réalité de l'emploi, l'absence d'actions d'accompagnement du salarié (ex : absence de tutorat) et l'usurpation d'identité. Au cours du versement de l'aide de CIE ou de CAE peuvent notamment être détectés des cas de fraude portant sur la poursuite des demandes de versements par l'entreprise alors que le contrat est rompu.

Dès le premier semestre 2016, des réunions de travail avec l'ASP ont permis d'identifier des axes d'amélioration pour un meilleur partage de l'information tant au niveau de la remise en cause d'une prescription de CUI, qu'au niveau de la connaissance par Pôle emploi d'une réinscription d'un demandeur d'emploi alors que l'entreprise poursuit ses demandes de versements à l'ASP.

Depuis début 2017, Pôle emploi a lancé une démarche qui amène à sensibiliser le réseau fraude et à préparer des outils d'aide à la détection. À ce titre, les équipes de prévention des fraudes et les experts métiers ont cartographié les risques et les moyens de maîtrise associés pour certaines aides et mesures prescrites. Des outils de traitement d'information ont été élaborés et pourront par analogie contribuer à la lutte contre la fraude aux contrats aidés, sous réserve d'obtention d'informations nécessaires.

Pôle emploi a donc le souci d'améliorer ses processus de détection de cas de fraude en mobilisant des ressources à ce titre de façon proportionnée. Cette démarche connaît toutefois des limites provenant du cloisonnement des informations entre les acteurs intervenant dans les processus de prescription et de suivi des contrats aidés. Le rapprochement des fichiers des Direccte, de l'inspection du travail, de Pôle emploi et de l'ASP, en privilégiant les informations de sources judiciaires et en s'appuyant sur une démarche commune d'exploitation des données, pourrait être étudié selon des modalités appropriées.

2

La gestion des amendes de circulation : une dématérialisation achevée, des insuffisances à surmonter

PRÉSENTATION

La sécurité routière est une priorité gouvernementale constamment réaffirmée depuis 2002. De fait, un important recul de la mortalité routière a été enregistré de 2002 à 2013 puisque le nombre de personnes tuées sur les routes de métropole est passé d'environ 8 000 à 3 250 au cours de cette période. En revanche, une reprise a été constatée au cours des 3 dernières années, le nombre de décès sur les routes s'établissant à 3 469 en 2016¹⁰⁰. Cette inversion de tendance a motivé l'adoption d'un plan gouvernemental en 2015¹⁰¹, renforcé en 2016, avec l'objectif de réduire le nombre de personnes tuées sur les routes à moins de 2 000 à l'horizon 2020.

L'État affecte à la sécurité routière un budget annuel de plus de 3,3 Md€¹⁰². Cette politique s'adresse à tous les conducteurs, soit près de 40 millions de personnes titulaires du permis de conduire, à travers des actions de formation, d'information, de prévention, de contrôle et de sanction sous forme principalement d'amendes ou de retraits de points.

Si les infractions les plus graves sont des délits donnant lieu à poursuites pénales, les plus courantes sont constitutives de contraventions. Les contraventions au code de la route sont constatées en premier lieu sur le terrain par des officiers ou agents de police judiciaire qui établissent un procès-verbal : depuis quelques années, ce dernier est devenu électronique ; il débouche sur l'obligation pour le contrevenant de payer une amende. La mise en œuvre des radars permet, en second lieu, à partir

¹⁰⁰ L'augmentation a été de 0,2 % en 2016, 2,35 % en 2015 et 3,5 % en 2014.

¹⁰¹ Annonce du 26 janvier 2015. Comité interministériel de sécurité routière du 2 octobre 2015.

¹⁰² Source : document de politique transversale, projet de loi de finances pour 2017.

des clichés qui en émanent et qui constituent un message d’infraction, de faire constater au centre national de traitement situé à Rennes les infractions commises qui, après intervention d’un service spécialisé d’officiers de police judiciaire, débouchent, là encore, sur l’émission d’un avis d’infraction. Dans les deux cas, les processus, par des voies différentes, sont très largement dématérialisés ou ont vocation à l’être en remplaçant le carnet à souches rempli à la main.¹⁰³

Au cours de la période récente, la Cour des comptes a examiné à deux reprises le dispositif des amendes de circulation et de stationnement routiers. En 2010¹⁰⁴, elle a souligné les nombreuses insuffisances d’une gestion complexe, parfois opaque, dont le contrôle était approximatif. En 2014¹⁰⁵, elle a relevé les progrès sensibles apportés par la dématérialisation malgré une coordination insuffisante des différentes actions en la matière.

Par la suite, la montée en puissance de la dématérialisation de la verbalisation, que la Cour avait appelé de ses vœux, s’est traduite par une croissance soutenue des messages d’infraction (de plus de 10 % en quatre ans avec près de 50 millions d’avis émis en 2016) et du produit des amendes (1 818 M€ en 2016), qui représente environ 54 % des dépenses de sécurité routière.

L’analyse de la gestion des amendes de circulation dont les conclusions sont ici présentées a pour objet l’appréciation de l’efficacité du processus de gestion, de la verbalisation jusqu’au paiement d’une amende. Elle ne constitue pas une évaluation de la politique publique de sécurité routière et dès lors ne traite pas de l’impact des mesures mises en œuvre en matière d’infractions au code de la route sur l’amélioration de la sécurité des personnes sur la route. Par ailleurs n’est pas abordée ici la réforme de la sanction du stationnement routier irrégulier qui entre en vigueur en 2018.

¹⁰³ En outre, les policiers municipaux ayant la qualité d’agents de police judiciaire peuvent dresser des contraventions aux règles de stationnement : leurs procès-verbaux sont eux-mêmes soit électroniques soit manuels.

¹⁰⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2010*, Tome I. La gestion du produit des amendes de circulation routière, p. 103-125. La Documentation française, février 2010, 671 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁰⁵ 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

Si la modernisation de la gestion des amendes est incontestable (I), ses conséquences n'ont pas été suffisamment anticipées (II) et le taux de paiement des amendes reste décevant(III).

I - Une dématérialisation rapide de la verbalisation

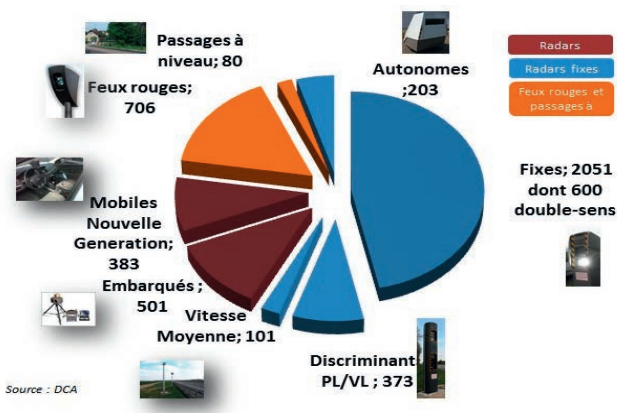
La dématérialisation de la verbalisation prend deux formes bien différentes : d'une part, la verbalisation par procès-verbal électronique (PVe), qui remplace l'usage des carnets à souches, quel que soit le type d'infraction considéré ; d'autre part, la verbalisation par radar, dite automatisée qui concerne les excès de vitesse (97,4 % des cas en 2016) et plus marginalement le non-respect des feux rouges (2,6 % des situations).

A - Une dématérialisation favorisée par une gouvernance renforcée

1 - Des priorités affirmées

En réponse aux résultats décevants de la politique de sécurité routière à compter de 2013, le Gouvernement a adopté deux plans d'action de plus de 50 mesures dont six sur la verbalisation et plus particulièrement le déploiement des radars : multiplication par 4 des zones sécurisées par des dispositifs de contrôle automatisé, y compris par des radars « leurres » ; diversification des types d'infractions constatables par radars (les franchissements de lignes continues, par exemple) ; augmentation de 15 % du nombre de radars installés (de 4 097 en 2013 à 4 700 en 2018).

Graphique n° 1 : déploiement des radars au 1/1/2017



Source : ANTAI

La verbalisation des excès de vitesse bénéficie également de nouvelles possibilités liées au progrès technique : calcul d'une vitesse moyenne, discrimination entre les voitures et les camions, radars temporaires sur des zones de chantier, par exemple.

2 - Une gouvernance renforcée

La crédibilité de la politique de sécurité routière a été soutenue par une gouvernance plus affirmée du dispositif de gestion des amendes de circulation et de stationnement, conformément à la recommandation de la Cour¹⁰⁶. La délégation à la sécurité et à la circulation routière, devenue délégation à la sécurité routière (DSR) en 2017, a été intégrée au ministère de l'Intérieur en 2013 et ses missions ont été précisées¹⁰⁷. Elle anime, dans le cadre d'une responsabilité désormais unifiée, la politique interministérielle de sécurité routière et assure le suivi des mesures des plans gouvernementaux.

¹⁰⁶ 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 : recommandation n° 6, p. 60 : Asseoir pleinement le rôle du délégué interministériel à la sécurité et à la circulation routière dans le pilotage de la gestion des amendes.

¹⁰⁷ Décret n° 2013-728 du 12 avril 2013 et décret n° 2017-667 et arrêté du 27 avril 2017 portant organisation interne de la délégation à la sécurité routière.

Par ailleurs, la tutelle de la DSR sur l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) s'est renforcée.

L'ANTAI

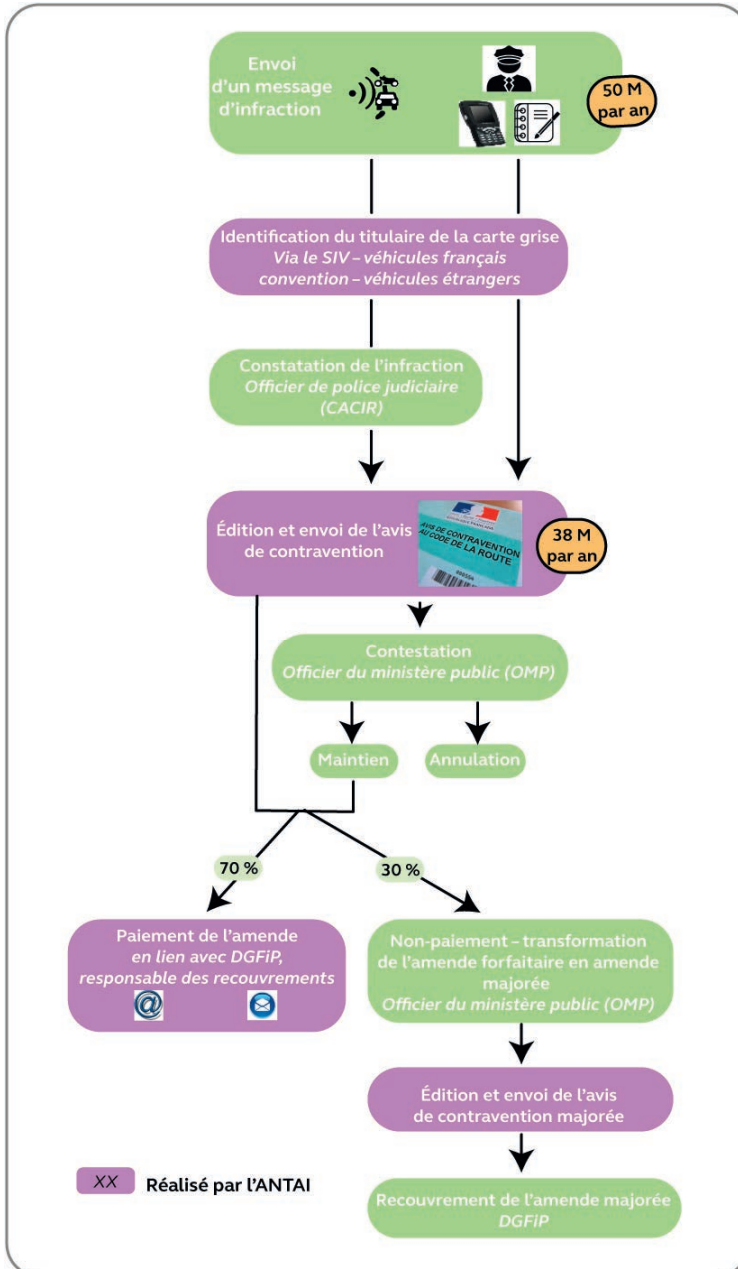
L'ANTAI est une agence créée en 2011¹⁰⁸ chargée de piloter la chaîne contraventionnelle. À ce titre, elle collecte les messages d'infraction (émis par radar ou procès-verbal électroniques) et assure l'envoi de l'avis de contravention et d'amende forfaitaire. Elle effectue le tri des courriers reçus en retour et assure une mission d'information des contrevenants. Elle transmet aux officiers du ministère public les requêtes en exonération.

Elle est composée de 31 personnes et dispose d'un budget de 118 M€, majoritairement destiné à financer les prestataires de services qui assurent, au sein du Centre national de traitement (CNT) situé à Rennes, les différentes étapes du traitement automatisé des infractions.

La présente insertion n'aborde pas la gestion de l'établissement public en tant que telle.

¹⁰⁸ Elle a succédé à la direction de projet interministériel du contrôle automatisé (DPICA) créée en 2003.

Schéma n° 1 : du constat de l'infraction au paiement de l'amende



Source : Cour des comptes

B - Une verbalisation dématérialisée généralisée

1 - La quasi-disparition du carnet de souche

Les difficultés posées par la verbalisation par carnet à souches ont été soulignées par la Cour des comptes dans ses rapports publics de 2010 et 2014 : erreurs imputables aux ressaisies, délais parfois importants entre la constatation et l'envoi de la contravention, annulations ne relevant pas de la responsabilité de l'officier du ministère public (OMP), coûts de gestion élevés. Pour résoudre ces difficultés, un objectif de dématérialisation de la verbalisation des infractions a été fixé. Dans le cadre de priorités clairement affichées, portées par le DSR et l'ANTAI, cet objectif est atteint puisque plus de 98 % des constats d'infraction sont désormais dématérialisés.

Tableau n° 1 : évolution des modes de verbalisation

<i>Parts dans la nombre total de procès-verbaux</i>	2012	2016
<i>Radars</i>	31,5 %	51,9 %
<i>Procès-verbal électronique</i>	27,8 %	46,7 %
<i>Carnets à souches</i>	40,7 %	1,4 %
Total	100,0 %	100,0 %

Source : Cour des comptes

Cette modernisation des modes de verbalisation est acquise dans la police nationale comme dans la gendarmerie nationale.

Dans les collectivités locales, où l'abandon de la verbalisation manuelle repose sur une démarche volontaire, les résultats sont également positifs. Globalement, 19 % des procès-verbaux sont encore dressés manuellement mais le déploiement des équipements électroniques est effectif dans la quasi-totalité des villes de plus de 50 000 habitants¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Toutes les villes de plus de 100 000 habitants et 80 % des 84 communes de 50 000 à 100 000 habitants.

2 - Des actions en faveur de la crédibilité de la verbalisation automatisée par radar

a) Un usage fiabilisé des radars

La fiabilité des équipements, sur laquelle reposait la crédibilité des plans gouvernementaux de 2015, est essentielle. La crainte suscitée par la chute du taux de disponibilité des radars¹¹⁰ à 80,3 % en juin 2013 a été levée. Elle était circonstancielle, liée au changement du prestataire chargé de la maintenance. Ce taux s'est rapidement redressé pour retrouver dès 2014 un niveau supérieur à 92 %, qui s'est maintenu depuis.

b) Une politique dynamique de partenariat avec les pays européens mais des limites au système national d'immatriculation des véhicules

Jusqu'à une date récente, les conducteurs de véhicules immatriculés à l'étranger échappaient à la sanction. La transformation du message d'infraction émis par les radars en avis de contravention était impossible puisque l'adresse des conducteurs ne pouvait être trouvée à partir du numéro d'immatriculation. Entre 2013 et 2016, l'ANTAI a mené une politique de développement des coopérations internationales afin d'organiser les échanges de données sur les véhicules verbalisés. Le nombre de pays avec lesquels la France a noué une convention est passé de trois en 2013 à 10 en 2016¹¹¹, permettant d'atteindre, pour les véhicules immatriculés dans ces pays, un taux de transformation de la constatation de l'infraction en avis de contravention équivalent à celui des véhicules immatriculés en France.

Cette politique volontariste de l'ANTAI contraste avec l'insuffisante adaptation du système national d'immatriculation des véhicules (SIV)¹¹² dont les défaillances, liées à une mise à jour incomplète des adresses des propriétaires, étaient déjà soulignées en 2014 par la

¹¹⁰ Rapport entre le nombre de équipements en état de fonctionnement et le nombre d'équipements en service.

¹¹¹ Belgique, Suisse, Luxembourg, Allemagne, Pays-Bas, Espagne, Portugal, Roumanie, Italie, Autriche.

¹¹² Les services en charge du SIV sont la DSR au ministère de l'Intérieur et son opérateur, l'Agence nationale des titres sécurisés. La DSIC du ministère de l'Intérieur assure l'exploitation informatique.

Cour¹¹³. En 2016, malgré la dématérialisation engagée, le manque de fiabilité du système reste patent : 6 % des avis de contravention émis à partir des données du SIV sont envoyés à des adresses erronées. Aucune des mesures envisagées par la Cour en 2014 pour améliorer le dispositif¹¹⁴ n'a été mise en œuvre.

C - Des conditions d'information des contrevenants modernisées, un renforcement du métier d'officier du ministère public (OMP) encore à conforter

La dématérialisation de la verbalisation a eu des conséquences sur l'aval de la chaîne de traitement. Dans un contexte où l'acceptabilité de la politique de sécurité routière est un objectif prioritaire de la Délégation à la sécurité routière, elle a permis de diversifier les modes de relation avec les usagers. Surtout, elle a permis d'identifier l'officier du ministère public comme seul interlocuteur en cas de contestation.

1 - Une politique d'information aux usagers renouvelée

L'ANTAI a développé une politique de dématérialisation des services aux usagers sous forme de création d'un dossier personnalisé, d'accès aux informations sur la chaîne de traitement et sur les modalités de contestation. Elle a également ouvert un centre de ressources, composé de 70 téléconseillers pour répondre aux questions des conducteurs, en amont de la contestation. Près de 1,1 million d'appels ont été traités dans ce cadre en 2016. Cette démarche qui vise à faire mieux comprendre la politique de sécurité routière par les usagers, semble contribuer à une diminution relative du nombre de contestations.

¹¹³ 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 : recommandation n° 3, p. 60 : Poursuivre la fiabilisation du système d'immatriculation des véhicules, etc.

¹¹⁴ Information des conducteurs sur la réglementation, application de l'amende en cas de non-déclaration d'un changement d'adresse.

2 - La contestation des amendes : un renforcement du rôle de l'officier du ministère public mais une hétérogénéité persistante des pratiques

Les conducteurs ont la possibilité de contester un avis de contravention, aux différents stades de l'amende et de recevoir, à leur demande, communication du cliché qui caractérise l'infraction dans le cas d'une verbalisation par radar.

La contestation de la contravention est traitée par un officier du ministère public (OMP), fonctionnaire de police, qui agit sous l'autorité du procureur de la République. Outre le traitement de l'ensemble des réclamations des conducteurs à l'encontre des avis de contravention il a pour mission de transformer les amendes forfaitaires non payées en amendes majorées si la contravention est confirmée.

En 2016, 13,9 millions de dossiers ont été traités par les OMP, à la suite soit d'une contestation formelle soit du constat d'une absence de paiement au stade de l'amende forfaitaire. Ceci traduit une relative stabilité de l'activité par rapport à 2013 (+1,8 %), malgré une augmentation de près de 35 % du nombre d'amendes forfaitaires émises sur la même période.

Dans 90 % des cas, une décision de transformation de l'amende initiale en amende forfaitaire majorée a été prise. Moins de 3 % des demandes ont été transmises au tribunal. Enfin 7 % des dossiers ont été classés sans suite.

La dématérialisation des procédures a contribué à une reconnaissance des missions réglementaires de l'OMP. En effet elle a eu pour effet de supprimer la possibilité d'annuler des infractions en dehors de son intervention. De telles annulations ne représentaient plus que 0,02 % des procès-verbaux émis en 2016 par la préfecture de police de Paris, contre 8,4 % en 2010.

Par ailleurs, la centralisation des avis d'infraction issus des radars au Centre national de traitement (CNT) de Rennes a permis de confier le traitement des contestations à un service d'OMP spécialisé dans le domaine qui traite l'ensemble des contestations formelles. Il ne transmet aux OMP locaux que les contestations nécessitant une analyse au fond. Cette organisation contribue à la diminution des affaires classées sans suite.

Ce renforcement du rôle des officiers du ministère public devrait inciter les ministères de l'Intérieur et de la Justice à harmoniser leurs actions. La Cour soulignait en 2014 l'hétérogénéité des décisions des OMP et de leurs relations avec les procureurs généraux. Malgré la confirmation

de cette hétérogénéité par un rapport de politique pénale relatif à l'année 2013, aucune démarche n'a été menée depuis par le ministère de la Justice pour réduire les écarts de pratique.

Les perspectives ouvertes par la loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle, qui confie les poursuites pénales aux tribunaux de grande instance, devraient être l'occasion de rapprocher les OMP et les parquets.

II - Une anticipation insuffisante des effets de l'automatisation

Le développement de la verbalisation par radar a induit des modifications en profondeur de la chaîne de traitement, bien supérieures à celles provoquées par la substitution des procès-verbaux électroniques à l'usage des carnets à souches. La Délégation à la sécurité routière et l'ANTAI ont insuffisamment anticipé les conséquences du plan gouvernemental de 2015 sur le volume de leur activité. Par ailleurs, aucun pilotage global de la politique n'a été mis en place, au-delà des actions sous la responsabilité directe du délégué à la sécurité routière. L'État ne peut évaluer l'efficacité de la gestion car il ne dispose que de données partielles, qui ne recouvrent pas toujours strictement le périmètre de l'action étudiée.

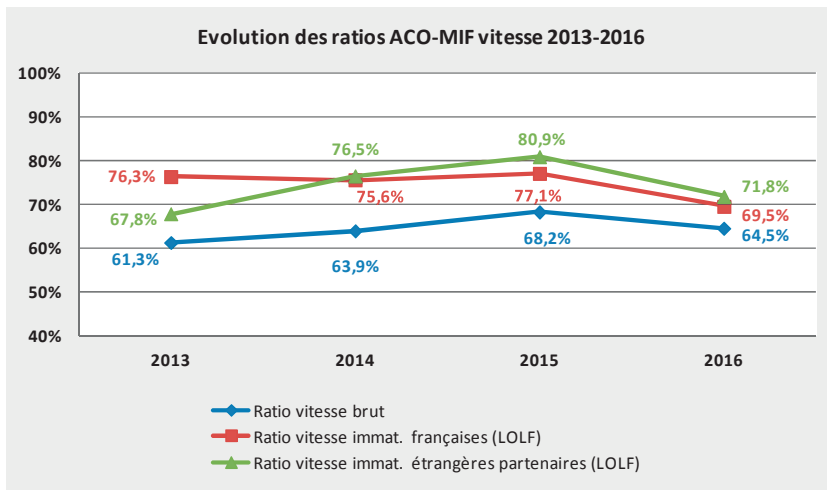
A - Une forte augmentation de l'activité de verbalisation par radar mais une performance dégradée en 2016

Le nombre d'infractions verbalisées par radar a augmenté de plus de 40 % de 2013 à 2016, et de 26,5 % au cours de la seule année 2016 du fait du déploiement de nouveaux radars décidé au CISR de 2015, dépassant les 25 millions de clichés.

Alors que le ratio contraventions/verbalisations s'était maintenu jusqu'en 2015 à un niveau légèrement supérieur à la cible de 75 % pour les véhicules immatriculés en France, une dégradation de près de 8 points est intervenue en 2016 faisant passer le taux global de transformation des messages d'infractions en contraventions sous la barre de 70 %.

La dégradation de ce ratio s'est accompagnée d'un allongement du délai de traitement des dossiers, qui a été multiplié par deux entre 2015 et 2016, passant de 4,5 à 8,9 jours.

Graphique n° 2 : transformation des messages d'infraction en contraventions



Source : ANTAI. Le ratio vitesse brute intègre les véhicules immatriculés dans des pays avec lesquels la France n'a pas passé de convention.

Des mesures correctives ont été prises au sein du centre automatisé de constatation routière (CACIR), service du ministère de l'Intérieur situé à Rennes et composé de policiers et de gendarmes qui exercent les fonctions d'officier de police judiciaire. Leur mission est d'analyser les clichés issus des radars et de valider les constats d'infraction avant l'émission des avis de contravention. Ce centre a été renforcé à l'été 2017 par le recours à des réservistes et l'augmentation des personnels permanents.

Les données de décembre 2017 montrent une nette amélioration de la situation. Si le taux global de transformation des messages d'infraction en avis de contravention incluant les immatriculations étrangères est inférieur à 70 %, il est supérieur à 75 % pour les seules immatriculations françaises. À la fin 2017, l'ANTAI enregistrait un peu moins de 150 000 dossiers en attente de traitement contre un peu plus de 700 000 à la fin du mois d'août 2017.

Néanmoins, l'alerte de 2016 ne peut pas être négligée. D'une part, l'augmentation de l'activité était le résultat des mesures portées par le plan

gouvernemental de 2015 et pouvait donc être anticipée. D'autre part, elle est appelée à se poursuivre : le nombre de radars va augmenter jusqu'en 2018 et leur sophistication permettra de relever un nombre croissant d'infractions à partir d'un seul cliché¹¹⁵. Enfin elle appelle à une réflexion sur la fonction des officiers de police judiciaire du CACIR. Leur travail est fondé sur le principe de la validation individuelle de chaque infraction par un agent assermenté. Dans le cadre de l'automatisation de la verbalisation, chaque cliché pris par les radars est étudié par le CACIR avant sa transformation en infraction. La grande majorité de ces clichés ne présente aucune difficulté d'interprétation. Aussi, compte tenu de l'augmentation de la verbalisation par radars (près de 26 millions de clichés en 2016), la DSR devrait, en association avec le ministère de la Justice (direction des affaires criminelles et des grâces), engager une réflexion sur la nature de l'intervention des OPJ dans les cas simples de verbalisation automatisée afin de concentrer l'action du CACIR sur les clichés problématiques.

Une analyse globale des conséquences de la politique d'automatisation est désormais indispensable. Les projections d'activité doivent intégrer les notions de seuil d'activité optimal et anticiper les évolutions d'organisation des services.

B - Une efficacité impossible à évaluer en l'absence d'outils adaptés

Au regard des recommandations effectuées par la Cour dans ses rapports annuels de 2010 et de 2014, des progrès importants restent à accomplir dans le pilotage de la chaîne contraventionnelle, de la constatation de l'infraction jusqu'au paiement effectif de l'amende.

En effet l'automatisation change l'analyse qu'il est possible d'effectuer à partir des indicateurs couramment utilisés et il n'existe pas de système d'évaluation global de la chaîne de traitement des amendes, susceptible de permettre une appréciation de l'efficacité de la gestion. Aucune responsabilité en la matière n'a été mise en place.

¹¹⁵ Défaut de ceinture de sécurité, usage du portable, etc.

1 - Le taux de rebut des constats d'infractions : un indicateur important dont la signification est altérée

En principe, le constat de l'infraction doit se traduire automatiquement par une contravention qui engendre une amende et une sanction administrative (retrait de points). Il serait donc logique de viser un objectif proche de 100 % pour le ratio « contraventions/verbalisations ». C'est ce raisonnement qui explique que cet indicateur soit retenu dans les documents de performance de la loi de finances comme dans le contrat d'objectif de l'ANTAI.

Le développement du procès-verbal électronique a répondu à cette attente en fiabilisant le passage de l'avis d'émission à l'avis de contravention. L'agent qui constate l'infraction *in situ* la relève sur un terminal qui remplace le carnet à souches et, hormis quelques difficultés techniques (mauvaise saisie des données), la transformation de l'infraction en avis de contravention est automatique.

En revanche, la verbalisation par radar ne permet pas de poursuivre le raisonnement dans des termes identiques. En effet, il n'y a pas d'intervention humaine au moment du constat de l'infraction mais un « flash » qui se déclenche automatiquement en cas de non-respect des règles. De ce fait, il existe un taux de rebut jugé « incompressible » pour de nombreuses raisons : plaques d'immatriculations endommagées ou illisibles, impossibilité d'attribuer l'infraction quand plusieurs voitures apparaissent sur un même cliché, etc. L'évaluation du nombre de rebuts réellement incompressible est difficile, d'autant qu'il n'existe pas d'exemple de pays étrangers où le déploiement de la verbalisation automatisée serait comparable à celui de la France.

La Délégation à la sécurité routière a défini de façon empirique, en 2017, une cible de 75 % pour le ratio « contraventions/verbalisations » pour les radars, appliquée aux véhicules immatriculés en France. Cependant, le fait qu'un quart des infractions relevées ne donne pas lieu à contravention peut atténuer la crainte de la sanction de la part des conducteurs. Le perfectionnement continu des radars devrait permettre de diminuer le taux de rebut.

2 - L'absence de données d'évaluation cohérentes sur l'ensemble de la politique de traitement des amendes de circulation

La gestion des amendes souffre d'une absence de pilotage et d'évaluation globale de l'efficacité de la chaîne de traitement. Les acteurs responsables d'une étape du processus ont généralement défini des indicateurs de gestion, mais leur périmètre et leur finalité ne recouvrent pas toujours strictement ceux des amendes de circulation. Ainsi les forces de police évaluent un temps consacré à la sécurité routière mais non spécifiquement dédié à la verbalisation. La DGFIP définit des indicateurs de recouvrement des amendes au-delà du seul périmètre des amendes de sécurité routière. L'ANTAI privilégie des indicateurs sur sa propre gestion dans le cadre de son contrat d'objectifs et de moyens. Enfin, les données des polices municipales ne sont pas disponibles.

Dans ce contexte, la Cour constate qu'aucune démarche globale de calcul du coût de la gestion des amendes de circulation n'a été effectuée depuis 2005, malgré l'ampleur des changements induit par la dématérialisation des procédures. Des études partielles montrent néanmoins des gains d'efficacité dans la verbalisation et l'émission des contraventions.

a) La baisse des coûts de production des avis de contraventions

Les données chiffrées établies par l'ANTAI montrent une diminution constante des coûts unitaires de production des avis de contraventions depuis 2012, liée à l'augmentation de l'activité et à la réduction des coûts (notamment sur l'édition et l'informatique) obtenue dans le cadre du nouveau marché¹¹⁶ entré en vigueur en 2016. Le coût unitaire de production d'un avis de contravention est ainsi passé de 4,7 € en 2012 à 2,8 €¹¹⁷ en 2016.

¹¹⁶ Le contrôle automatisé était auparavant organisé sous le contrôle de l'ANTAI, par une entreprise unique qui avait emporté le marché appelé CNT3 et qui réunissait, sous une même responsabilité, l'ensemble des étapes de la chaîne de traitement (édition, informatique, mise sous plis, etc.) Un nouveau marché, CNT4, fondé sur la définition de lots a été notifié à plusieurs entreprises en 2015, l'ANTAI assurant désormais véritablement le rôle de chef d'orchestre. Il en est résulté une diminution des coûts, en particulier dans le domaine de l'édition.

¹¹⁷ Il est de 1,72 € pour les seules contraventions radar.

b) Une augmentation de la productivité dans la police et la gendarmerie

Le temps consacré à la sécurité routière par la police et la gendarmerie connaît une diminution importante depuis quatre ans, de 21 % dans la police et de 10 % dans la gendarmerie, bien supérieure à celle de leur activité de verbalisation (de 3 % pour la verbalisation des excès de vitesse dans la gendarmerie). Cette évolution traduit un gain de productivité lié au déploiement de la verbalisation électronique. Le ministère de l'Intérieur évoque également des gains en termes d'organisation mais sans pouvoir en évaluer l'impact.

c) Des coûts imprécis de recouvrement des amendes

Les coûts de recouvrement des amendes de sécurité routière ne sont pas connus. Ceux qui sont estimés dans les rapports annuels de performance¹¹⁸, en baisse de 6 % entre 2013 et 2016, ne tiennent pas compte de toutes les dépenses liées au recouvrement, notamment les frais d'huissier et le financement de la trésorerie du contrôle automatisé de Rennes¹¹⁹. Ils incluent en outre de nombreuses infractions sans lien avec la sécurité routière.

Au total, faute d'anticipation d'un système d'évaluation pertinent et cohérent sur l'ensemble de la chaîne de traitement, les données disponibles ne permettent pas d'évaluer le coût complet de la gestion des amendes. Cet état de fait rend impossible une analyse partagée des résultats et une anticipation de l'affectation des gains issus d'une meilleure gestion.

III - Un taux de paiement décevant

Le paiement des amendes de circulation et de stationnement représente un enjeu financier croissant du fait de l'augmentation de l'activité de verbalisation. En 2016, 38,3 millions d'amendes forfaitaires¹²⁰

¹¹⁸ Chiffres RAP 2016 : 90,4 M€, RAP 2013 : 95,79 M€.

¹¹⁹ La trésorerie du contrôle automatisé est un poste comptable à compétence nationale, qui assure le recouvrement de toutes les amendes forfaitaires majorées prononcées pour des infractions relevées par radar.

¹²⁰ Issues de la verbalisation par radar ou procès-verbal électronique.

ont été émises pour un total de 2 403 M€, soit une augmentation de 33 % des recettes attendues par rapport à 2013.

Amendes forfaitaires, amendes forfaitaires majorées ou minorées

Toutes les amendes sont initialement émises au tarif forfaitaire.

Amendes forfaitaires minorées : le paiement dans un délai de 15 jours (30 jours en cas de télépaiement) suivant la réception de l'avis de contravention donne lieu à minoration. 36 % des amendes sont payées à ce stade (74 % pour les amendes radars).

Amendes forfaitaires majorées (AFM) : en cas de non-paiement dans un délai de 45 jours suivant l'avis d'émission, l'amende est majorée. Cependant si le paiement de l'AFM a lieu dans les 30 jours (45 jours en cas de télépaiement), un abattement de 20 % du montant est opéré. En moyenne, 30 % des amendes émises au stade forfaitaire sont transformées en AFM.

Au-delà de l'enjeu financier, la crédibilité de la politique de sécurité routière dépend de l'effectivité du paiement par les contrevenants. Pourtant les résultats en termes de paiement des amendes sont décevants, quel que soit le stade du paiement, et les indicateurs de suivi sont peu satisfaisants.

A - Des amendes émises aux amendes payées : des flux financiers complexes

Pour une même année, il n'est pas aisé de comparer le montant des amendes émises et celui des recettes recouvrées. En 2016, par exemple, le montant des amendes forfaitaires émises par radar et procès-verbal électronique (PVe) s'est élevé à 2 402 M€ et celui des recettes recouvrées à 1 686 M€ (1 818 M€ en incluant les paiements issus de la verbalisation manuelle).

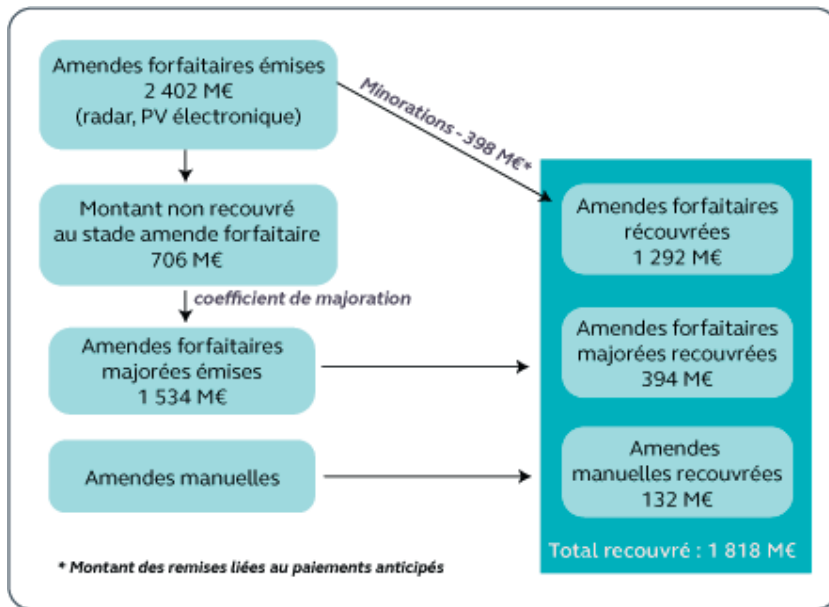
Plusieurs raisons expliquent cet écart.

Les contrevenants qui paient de manière anticipée peuvent bénéficier d'une minoration (398 M€ en 2016 au stade de l'amende forfaitaire AF). Les AF non payées se transforment en amendes forfaitaires majorées (AMF) qui, de fait, ne sont recouvrées qu'à hauteur de 30 % environ (1 534 M€ d'AMF émises en 2016 et seulement 394 M€ recouvrées), ce qui devrait être un sujet de préoccupation pour les responsables du pilotage de la chaîne contraventionnelle. De plus, le recouvrement n'intervient pas forcément l'année d'émission de l'amende

et peut se prolonger sur les exercices suivants. Enfin, une partie des recettes recouvrées correspond aux amendes manuelles (environ 130 M€ en 2016).

Le schéma ci-dessous formalise de manière simplifiée¹²¹ ces processus.

Schéma n° 1 : des amendes émises aux recettes recouvrées



Source : Cour des comptes

B - L'absence d'impact de la politique de dématérialisation des paiements

1 - Un taux de paiement global en légère diminution

L'augmentation de près de 10 % des recettes issues des amendes (1 818 M€ en 2016 contre 1 660 M€ en 2013) est la conséquence de

¹²¹ En ce sens qu'il faut aussi tenir compte des décalages d'exercice entre émissions et recouvrement.

l'augmentation du nombre de contraventions et non d'une amélioration du taux de paiement global¹²². En effet, ce taux, proche de 81 % en 2010, a régulièrement diminué pour s'établir en 2016 à 75,34 %. Les raisons de cette diminution ne sont pas suffisamment étudiées. Néanmoins une première analyse effectuée par sondage par la DGFIP sur des dossiers parvenus au stade du recouvrement forcé a montré la prévalence de personnes qui connaissent des difficultés financières. Une seconde étude a montré un lien significatif entre débiteurs en matière fiscale et en matière d'amende. Ces constats incitent à envisager le développement d'une mutualisation du recouvrement forcé, dans une démarche personnalisée auprès des débiteurs récalcitrants.

La DGFIP estime par ailleurs que cet indicateur doit être analysé avec prudence en raison de sa sensibilité à des décisions de justice ponctuelles dont les montants peuvent être élevés. Elle serait favorable à une réflexion plus globale pour définir un indicateur plus pertinent.

Dans l'attente, les politiques d'amélioration du paiement des amendes portent sur les différents moments du paiement : le paiement spontané, d'une part, et le recouvrement forcé, d'autre part.

2 - Un impact décevant de la dématérialisation sur le paiement spontané

Des actions en faveur d'une simplification du paiement des amendes ont été menées par l'ANTAI, et soutenues par la DGFIP.

La progression des moyens de paiement dématérialisés (+ 60 % en quatre ans), qui sont désormais majoritaires¹²³, a répondu aux attentes mais elle n'a pas eu d'incidence sur le taux de paiement. Si la diversification des moyens de paiement est une réponse à l'objectif de simplification des démarches des usagers des services publics, elle n'a pas d'impact sur les contrevenants récalcitrants.

¹²² Définition du taux de paiement global (source DGFIP) : au dénominateur, les prises en charge de l'année N des AFM (retraités) et des condamnations pécuniaires, augmentées des recettes d'AF sur la période susceptible de donner lieu à AFM en N déduction faite des annulations et remises gracieuses ; au numérateur, les recettes d'AF sur la même période, auxquelles sont ajoutés les recouvrements des AFM (retraités) et ceux des condamnations pécuniaires. Le retraitement des montants d'AFM pris en charge et recouverts permet de neutraliser l'effet du rapport de multiplication entre le montant des AF et celui des AFM correspondantes.

¹²³ Soixante-et-un pour cent au stade de l'AF et 16,6 % au stade de l'AFM.

Le taux de paiement au stade de l'amende forfaitaire issue de la verbalisation par radar a même légèrement diminué, de 80,1 % en 2013 à 77,8 % en 2016, tandis qu'il stagnait à 62 % pour la verbalisation par procès-verbal électronique sur cette période.

C - Un taux de recouvrement forcé faible, des évolutions indispensables du système d'information

Le taux de paiement au stade du recouvrement forcé reste inférieur à 30 %. Ce résultat insatisfaisant, dû pour partie aux causes mentionnées plus haut, s'explique aussi par le caractère obsolète du logiciel de recouvrement forcé (AMD) utilisé par la DGFIP qui présente de multiples faiblesses. Parmi les plus importantes figurent l'impossibilité pour les postes comptables d'avoir accès aux amendes d'un contrevenant gérées par d'autres départements, l'incapacité d'historiciser des informations pour un même redevable ou encore la capacité limitée de l'application à identifier les tiers. Ces constats sont connus depuis plusieurs années. Des travaux menés par la DGFIP ont permis d'évaluer à 200 M€ le gain annuel attendu du nouveau logiciel (Rocade) actuellement à l'étude.

Pourtant le développement du nouveau logiciel a pris beaucoup de retard. Alors que les études techniques ont démarré en 2013, son développement a connu des retards successifs, imputables aux discussions sur son financement et aux priorités de développement informatique de la DSR. Il est désormais confié à l'ANTAI et la généralisation est prévue pour 2023.

L'achèvement de la dématérialisation des procédures crée un contexte désormais favorable pour que la priorité soit donnée à l'amélioration des systèmes d'information encore défaillants (en matière de recouvrement des amendes mais aussi d'immatriculation des véhicules) et à la mise en place d'un système interministériel de mesure globale de l'efficacité de la gestion des amendes dont le coût cumulé doit être rapproché du montant des amendes recouvrées mais tout autant de la masse des infractions relevées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis 2014, la gestion des amendes de circulation a connu des évolutions rapides, portées par des priorités affichées et une gouvernance affermie. Les recommandations précédentes de la Cour concernant la dématérialisation de la verbalisation ont été satisfaites.

Pour autant, des faiblesses persistent, liées en particulier au retard pris dans le remplacement du logiciel de recouvrement des amendes et à l'insuffisante action dans l'amélioration de la fiabilité des données du système d'immatriculation des véhicules. En outre, la question de l'homogénéisation de l'activité des OMP sur l'ensemble du territoire national sous l'égide des parquets judiciaires n'a pas encore été réglée.

Par ailleurs, l'ampleur des modifications induites par l'automatisation de la verbalisation n'a pas été anticipée, qu'il s'agisse des conséquences de l'augmentation de l'activité (croissance du nombre des radars) ou des évolutions des missions des OPJ.

La Cour formule les nouvelles recommandations suivantes à l'État :

- 1. mener des études d'impact sur les mesures décidées en matière de développement des radars afin d'anticiper leurs conséquences sur la chaîne de traitement des infractions routières ;*
- 2. homogénéiser les réponses apportées aux contestations des conducteurs par les officiers du ministère public ;*
- 3. renforcer le pilotage du projet Rocade, en définir le périmètre, les ressources et les étapes dès 2017.*

Et renouvelle deux recommandations émises en 2014 :

- 4. fiabiliser le système d'immatriculation des véhicules (SIV) ;*
 - 5. s'agissant du changement d'adresse des titulaires de carte grise, lancer une campagne d'information du public rappelant les obligations déclaratives et les sanctions en cas de non-respect de celles-ci.*
-



Réponses

Réponse du ministre d'État, ministre de l'intérieur	188
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	189

Destinataire n'ayant pas répondu

Garde des Sceaux, ministre de la justice
--

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Je souhaite exprimer un certain nombre de remarques sur le présent rapport.

S'agissant du système d'immatriculation des véhicules (SIV) pour lequel la Cour formule deux recommandations relatives à sa fiabilisation (recommandation n° 4 et n° 5), le ministère de l'intérieur, à travers la délégation à la sécurité routière (DSR), maîtrise d'ouvrage du SIV est pleinement mobilisé sur cet objectif.

En 2016 et 2017, les actions ont porté sur la dématérialisation de la délivrance des titres dans le cadre du Plan Préfecture Nouvelle Génération (PPNG). Le développement des télé-procédures, qui a constitué une priorité, a contribué à l'objectif de fiabilisation des données du SIV souhaité par la Cour des comptes.

À titre d'exemple, la mise en place des télé-procédures « changement d'adresse » et « cession de véhicules » permettent d'améliorer les démarches des propriétaires tout en fiabilisant les données d'identification des télé-déclarants. Ces actions vont être poursuivies et seront accompagnées des rappels nécessaires en matière d'obligations réglementaires des propriétaires ou acquéreurs de véhicules.

Sur la question de l'anticipation des conséquences du plan gouvernemental de 2015 sur le volume d'activité des radars (recommandation n° 1), il est rappelé que l'objectif des mesures est bien de faire baisser les comportements dangereux et non d'augmenter le nombre d'infractions, étant souligné que l'ajustement des comportements peut cependant ne pas être immédiat un décalage pouvant se produire. De fait, est observée aujourd'hui une tendance nette à la baisse du nombre d'infractions constatées pour le contrôle automatisé depuis la fin de l'été 2017 après la forte augmentation de 2016. Malgré la difficulté à évaluer les effets, en nombre d'infractions, des mesures nouvelles, la DSR s'applique à améliorer la modélisation de ses prévisions. Par ailleurs, la DSR et l'ANTAI comme la direction générale de la police nationale (DGPN) et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) s'attachent, de manière permanente afin d'adapter les besoins et les ressources, à accompagner le centre automatisé de constatation des infractions routières (CACIR), comme cela a été indiqué par la Cour, pour lui permettre de faire face à l'augmentation de son activité et en accompagner l'évolution.

Les effets de cette attention se sont fait voir concrètement en 2017. Les mesures d'ores et déjà prises ont ainsi permis de résorber aujourd'hui la totalité du stock de messages d'infraction qui s'était créé et de retrouver en fin d'année 2017 un taux de transformation ACO/MIF proche de l'objectif de 75 %.

En complément, l'ANTAI poursuit en lien avec la DSR l'analyse précise des motifs de non transformation des messages d'infraction afin d'identifier des pistes d'amélioration.

Le ministère de l'intérieur souscrit également à la recommandation n° 2 de la Cour relative à l'homogénéisation des réponses apportées aux contestations des conducteurs par les officiers du ministère public. La DGPN souligne toutefois que l'hétérogénéité constatée résulte, en pratique de différences d'interprétation d'une réglementation complexe plutôt que de modes de fonctionnement divergents entre les officiers du ministère public.

À ce titre, une refonte de l'article 530 du code de procédure pénale, relatif à la recevabilité des contestations au stade de l'amende forfaitaire majorée, permettrait de clarifier le dispositif.

Comme souligné dans sa réponse au précédent relevé d'observations provisoires consacré à la gestion des amendes en 2014 (exercices 2009 à 2012), la DGPN accueillera favorablement et relaiera auprès de ses services toute circulaire d'harmonisation du ministère de la justice qui viserait à rappeler et expliciter de manière détaillée les règles applicables en fonction des différents cas de figure envisageables.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Sur les aspects qui visent particulièrement le ministère de l'action et des Comptes publics, vous soulignez la nécessité d'assurer le remplacement du logiciel de recouvrement des amendes et formulez une observation visant à « renforcer le pilotage du projet Rocode, en définir le périmètre, les ressources et les étapes dès 2017 » (observation n° 3).

Comme le souligne la Cour des comptes, le remplacement de l'outil informatique actuel est un levier indispensable pour améliorer le taux de recouvrement forcé. La direction générale des Finances

publiques (DGFIP) est pleinement investie dans ce projet à forte valeur ajoutée.

Sur ce point, la DGFIP a d'ores et déjà pris l'attache de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) afin de mettre en place une gouvernance renforcée du projet, associant à haut niveau l'ensemble des acteurs concernés et permettant d'en piloter précisément les étapes et les ressources. Comme elle y a été invitée par ailleurs par la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), la DGFIP a également travaillé récemment avec l'ANTAI pour permettre des évolutions créatrices de valeurs pour les agents en charge du recouvrement avant même la livraison globale de cette nouvelle application, de sorte à éviter un trop long « effet tunnel » du projet.

S'agissant de la mesure de l'efficacité de la gestion des amendes, la DGFIP apportera bien évidemment sa contribution aux travaux interministériels demandés par la Cour, notamment par sa connaissance du circuit aval de recouvrement forcé.

En ce qui concerne la démarche de mutualisation de recouvrement forcé, une expérimentation associant plusieurs structures locales de la DGFIP va bien être menée à partir de 2018 afin de mesurer l'apport d'une approche multi-produits du recouvrement, centrée sur le débiteur et les actions forcées à mener à son encontre.

Enfin, s'agissant des coûts de recouvrement des amendes, la granularité des restitutions disponibles dans le système d'information de la DGFIP ne permet pas une évaluation en coût complet de la gestion des amendes de circulation.

Les données concernant les amendes sont, en effet, regroupées sous cette dénomination générique, sans distinction de leur nature (sécurité routière, amende pénale). Le coût des amendes de circulation ne peut donc être isolé et distingué des amendes pénales par exemple. Bien qu'appréciable, un affinement des restitutions exigerait un investissement conséquent sur le plan informatique et en termes de personnels, qui ne peuvent être mobilisés à court terme dans le système d'information existant au regard de la contrainte pesant sur les ressources de la DGFIP, mais qui doivent faire partie de ses objectifs à moyen terme dans le cadre du projet Rodeo.

3

Le service civique : une montée en charge réussie, un dispositif mal financé aux effets mal connus

PRÉSENTATION

Le service civique est né en 2010 avec l'objectif de renforcer la cohésion sociale, en offrant à tout volontaire Français de 16 à 25 ans la possibilité de s'engager dans un projet collectif d'intérêt général. Dans une insertion au rapport public annuel de 2014¹²⁴, la Cour des comptes a qualifié les premiers résultats d'encourageants en appelant à maîtriser certains risques. À cette époque, 35 000 jeunes étaient accueillis par ce dispositif.

Le Gouvernement a décidé d'accélérer la montée en puissance du service civique, qui atteindrait fin 2017 un effectif d'environ 135 000 jeunes (pour un objectif à terme de 150 000 jeunes) et une dépense estimée à 488 M€ (contre 134 M€ en 2014).

La Cour a examiné les suites données à ses recommandations en s'inscrivant dans le contexte nouveau du quadruplement du nombre de volontaires.

Une hausse rapide des effectifs du service civique a été obtenue par une mobilisation soutenue de l'administration d'État (I). Une fois ce résultat acquis, la pérennisation du dispositif appelle une réflexion sur les composantes de son coût (II) et l'évaluation de ses performances (III).

¹²⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome I, volume 1. Le service civique : une ambition forte, une montée en charge à maîtriser, p. 209-248. La Documentation française, février 2014, 480 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Qu'est-ce que le service civique ?

- Un dispositif ouvert à tous les jeunes volontaires de 16 à 25 ans (30 ans pour les jeunes en situation de handicap) ;
- Un engagement de 6 à 12 mois, à raison d'une présence hebdomadaire de 24 h au minimum ;
- Une mission d'intérêt général dans un des neuf domaines d'intervention reconnus prioritaires, définie par la structure d'accueil (organisme à but non lucratif ou personne morale de droit public agréé par l'agence) et validée par l'agence ;
- Un tuteur dans la structure d'accueil, qui peut recevoir une formation organisée par l'ASC ;
- Une formation civique et citoyenne obligatoire d'au moins deux jours ;
- Une indemnité mensuelle variant entre 580,55 € et 688,22 € depuis le 1^{er} février 2017, composée d'une indemnité prise en charge par l'État (472,97 €), d'un soutien complémentaire en nature ou en argent (107,58 €) pris en charge par la structure d'accueil et d'un complément de bourse (107,60 €) dans certains cas ;
- Un régime complet d'assurance sociale pris en charge par l'État.

I - Une montée en charge réussie

A - Un quadruplement des effectifs correctement piloté

1 - L'accélération de la montée en puissance à partir de 2015

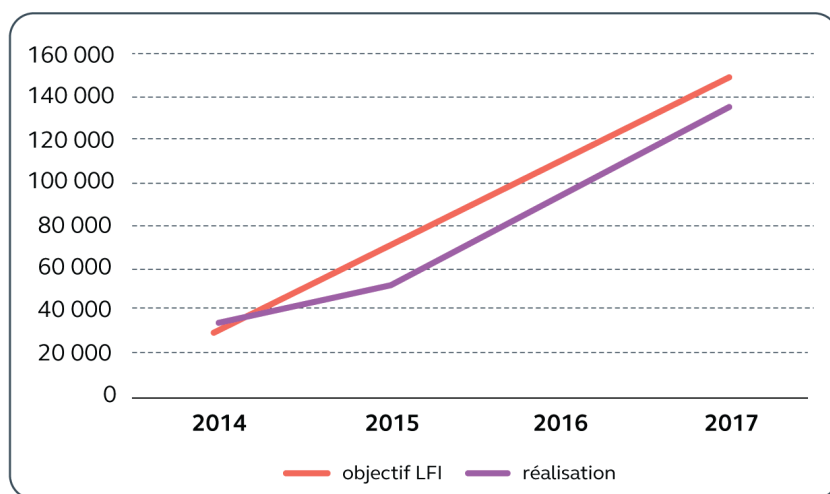
Le dispositif atteint en 2013 et 2014 35 000 volontaires¹²⁵. Les attentats perpétrés à Paris en janvier 2015 ravivent le débat sur la transmission des valeurs républicaines au sein de la jeunesse et conduisent les pouvoirs publics à se prononcer en faveur d'un service civique

¹²⁵ Il existe deux modalités de décompte : le nombre de contrats signés au cours d'une année (flux annuel de recrutements) et le nombre de volontaires en mission au cours de l'année (stock), qui inclut des jeunes ayant commencé en n-1 et achevant leur service au cours de l'année n et des volontaires ayant commencé en n et dont la mission s'achèvera soit dans la même année soit l'année suivante.

« universel », c'est-à-dire ouvert à tout jeune qui se déclarerait volontaire et remplirait les conditions d'âge. Le Haut-commissariat à l'engagement civique, confié au président de l'Agence du service civique, est créé par décret du 11 avril 2016.

Des objectifs ambitieux sont fixés à l'Agence : l'effectif sur un an doit atteindre 110 000 volontaires en 2016 et 150 000 en 2017. Cette exigence s'accompagne d'un appui apporté à l'agence par les plus hautes autorités de l'État, assorti d'actions symboliques (participation de volontaires au défilé du 14 juillet 2015, association d'une promotion de l'ENA).

Graphique n° 1 : évolution du nombre de volontaires (stock)



Source : Agence du service civique¹²⁶

2 - Le maintien d'une structure de pilotage légère

La forme juridique du groupement d'intérêt public (GIP) retenue à l'origine pour l'agence a été conservée lors du renouvellement de ses statuts en 2016, en rendant cependant sa durée de vie illimitée et en réduisant ses membres à l'État (90 % des voix) et à l'association France Volontaires (10 %). Les moyens de fonctionnement de l'ASC n'ont

¹²⁶ Les données pour 2017 sont en estimation (octobre 2017).

pratiquement pas été accrus : l'équipe de l'ordre de trente personnes qui pilote le dispositif a été seulement réorganisée, et l'adjonction d'une mission supplémentaire entraînant l'arrivée de nouveaux agents¹²⁷ a conduit à la création d'un secrétariat général.

Qu'il s'agisse des actions en direction des structures d'accueil ou de l'information des jeunes, les équipes de l'ASC ont su s'adapter pour organiser la croissance rapide du nombre de volontaires. Elles ont multiplié les partenariats à l'intérieur et en dehors du mouvement associatif et ont diversifié les modalités de pilotage. Outre la production régulière de circulaires et notes à l'usage des délégués territoriaux et des structures d'accueil, elles ont forgé de nouveaux outils opérationnels (guides, plaquettes, stages de formation des tuteurs, vidéos pédagogiques, etc.) et organisé leur diffusion numérique à grande échelle.

3 - Des services déconcentrés de l'État très sollicités

Alors que les préfets de région sont les délégués territoriaux de l'ASC depuis l'origine, l'agence a aussi mobilisé l'échelon départemental de l'État. Le décret du 9 janvier 2016 a autorisé les préfets de département à signer certains agréments de service civique et la loi du 27 janvier 2017 dite égalité et citoyenneté leur a confié l'animation du dispositif.

Les préfets s'appuient sur les services du ministère de la Jeunesse et des Sports qui doivent concilier la montée en charge du service civique avec leurs autres missions. Cette situation, qui a mis ces services sous tension, a nécessité des moyens supplémentaires, soit 50 ETPT obtenus en 2017. De son côté, l'Agence a organisé en son sein un pôle d'animation régionale en 2015 et a conçu un plan d'accompagnement des services territoriaux au deuxième semestre 2016.

Si ces transformations progressives ont été efficaces, elles doivent être enrichies, maintenant que les cibles en effectifs sont respectées, par deux processus : un traitement de l'information à visée managériale et une plus grande transparence au profit des services locaux, notamment sur l'entrée dans le dispositif de structures locales par l'intermédiaire des grandes associations nationales, têtes de réseau.

¹²⁷ Depuis le 1^{er} janvier 2016, l'ASC met en œuvre le volet Jeunesse du programme Erasmus+, précédemment assuré par 42 agents de l'Institut national jeunesse et éducation populaire (INJEP) qui ont rejoint l'ASC.

B - Un secteur public inégalement mobilisé pour l'accueil des volontaires

Pour atteindre ses objectifs, l'agence a adopté une stratégie de développement de l'offre de missions selon trois axes : accroître l'accueil proposé par les grands partenaires associatifs, mobiliser les ministères, renforcer l'offre des collectivités territoriales. Ces initiatives ont connu un succès inégal, les administrations d'État ayant été en première ligne.

1 - La forte implication de l'administration de l'État

Le secteur public n'a longtemps représenté qu'une part modeste des missions de service civique. En 2014, il accueillait 12 % de volontaires (4 % dans les établissements publics, 6 % dans les collectivités et 2 % dans les services de l'État). À la même date, le monde associatif représentait 85 % des organismes d'accueil et recevait 87 % des volontaires.

La mobilisation des administrations d'État, suscitée par un comité interministériel de pilotage créé en mars 2015, présidé par le directeur de l'ASC, a été formalisée par des « grands programmes ministériels ». Il s'agit soit de conventions cadres fixant le volume d'intervention du ministère, incluant les opérateurs et autres établissements sous tutelle, soit d'agrément pour accueillir des volontaires dans les services. Chaque département ministériel a désigné des référents.

Ces engagements ont eu des effets importants et rapides : plus de 15 000 nouvelles missions ont été agréées en 2015 et le double en 2016. Les volontaires accueillis au titre de ces grands programmes sont passés de 10 540 en 2015 à 23 093 en 2016¹²⁸. Le ministère de l'Éducation nationale est devenu dès 2015 le premier contributeur du dispositif : il a mis en place une organisation spécifique dans les rectorats et offert 5 000 places à la rentrée scolaire 2015, 10 000 à la suivante (il envisagerait en 2018 d'en accueillir 20 000).

Compte tenu de l'intensité des efforts demandés aux ministères, les modalités de droit commun ont été aménagées : le pilotage de leurs missions échappe au comité stratégique de l'ASC et certaines contraintes qui pèsent sur les autres organismes d'accueil ont été allégées, notamment

¹²⁸ Alors que le stock augmente de 17 504 entre 2014 et 2015 et de 39 396 entre 2015 et 2016.

en termes de contrôle. La période de montée en charge étant achevée, il conviendrait de revoir ces particularités.

2 - D'autres services publics moins investis

Le secteur public n'a pas réagi de manière uniforme à la sollicitation des pouvoirs publics. Si le ministère de l'Intérieur, Pôle emploi et les fédérations sportives ont reçu plus de 2 000 volontaires en 2016 dans le cadre des grands programmes, d'autres, tels le ministère de la Défense et ceux chargés de l'écologie et du logement n'ont qu'entrouvert la porte de leurs services ou de leurs établissements.

Dans les secteurs sanitaire et médico-social, l'offre de missions reste très inférieure aux possibilités et aux attentes des jeunes prêts à s'engager. En 2016, l'agence a cherché à intensifier le flux de volontaires, en partenariat avec le ministère chargé de la santé.

Le secteur public local reste en retrait : bien que l'agence ait noué des liens avec les associations d'élus locaux (à la notable exception de l'assemblée des départements de France) et avec le Centre national de la fonction publique territoriale, une dizaine seulement de collectivités proposaient plus de cent missions en 2016. La part du secteur public local stagne autour de 6 %.

II - Un financement entièrement supporté par l'État

Dans son rapport public annuel de 2014, la Cour relevait que l'État assumait intégralement le coût du service civique. Elle avait recommandé de mener une double réflexion : diversifier les sources de financement et abaisser le coût unitaire des contrats. Force est de constater que cette réflexion n'a pas été engagée.

A - Une dépense budgétaire croissante et mal évaluée

Le financement du dispositif repose uniquement sur une subvention pour charge de service public inscrite au programme 163 *Jeunesse et vie*

associative du budget de l'État, qui couvre selon les années 95 à 99 % des dépenses¹²⁹. Au cours de la période 2013-2017, celle-ci a été presque triplée, passant de 134 M€ à 390 M€ (LFI 2017).

La recommandation de la Cour en 2014 visant à diversifier les sources de financement, n'a pratiquement pas été suivie d'effet.

Un seul exemple, d'ampleur très limitée, peut être cité : le « service civique des sapeurs-pompiers » institué par la loi du 27 janvier 2017 « Égalité et citoyenneté », dont les services départementaux d'incendie et de secours financent les deux premiers mois.

Une autre voie réside dans la mobilisation de fonds privés, préconisée par le rapport sur l'avenir du service civique de juillet 2014¹³⁰, qui avait suggéré que des programmes spécifiques soient financés en partenariat avec des organismes d'accueil associatif ou des entreprises. Ces possibilités n'ont pas été exploitées, sinon à une échelle anecdotique. Le recours au mécénat doit être, à l'avenir, un objectif majeur afin d'enclencher une diversification des financements.

Depuis la montée en puissance du service civique, sa programmation budgétaire manque de réalisme. Après une sous-consommation des crédits en 2015, les crédits votés en 2016 ont été délibérément sous-estimés par rapport aux besoins pour remplir les objectifs en effectifs, l'État s'engageant à inscrire des ressources complémentaires au fur et à mesure, par budget rectificatif. Or les crédits supplémentaires se sont à nouveau révélés trop importants en fin d'année et une partie a été annulée en fin d'exercice.

En 2017, alors que la subvention initiale s'élevait à 390 M€, l'Agence estimait que l'atteinte des objectifs nécessiterait 136 M€ de plus. Comme les autres années, des crédits complémentaires ont été alloués en cours d'exercice mais leur montant définitif devrait s'établir à 98 M€ car le nombre de jeunes en service civique en 2017 atteindrait 135 000 contre 150 000 théoriquement prévus.

Cette gestion infra-annuelle, au demeurant mal maîtrisée, n'est pas satisfaisante : elle n'est qu'un palliatif à un financement initial du dispositif qui n'est pas à la hauteur des objectifs politiques pris chaque année. Si le niveau

¹²⁹ Le reliquat correspond à des financements annexes provenant de l'État, tels que la prise en charge des dépenses de communication.

¹³⁰ Cf. *Liberté, égalité, citoyenneté : un Service civique pour tous*, Rapport sur l'avenir du service civique, remis par M. François Chèrèque, président de l'Agence du service civique à la ministre des Droits des Femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, juillet 2014.

des effectifs de volontaires devait se stabiliser au plafond fixé, la prévision budgétaire devrait tenir compte de cette orientation politique pérenne.

Pour satisfaire l'exigence d'une cible de 150 000 jeunes, fixée aujourd'hui, le montant de la subvention pour charges de service public serait de 534 M€ (selon les calculs de l'ASC, confirmés par la Cour). Un tel montant, qui équivaut à un quadruplement des crédits budgétaires en cinq années pour le service civique, devrait être inscrit chaque année au budget de l'État, dans le cas où ce volume serait seulement maintenu. Or si le projet de loi de finances pour 2018 confirme la cible, il n'y associe que 447 M€ de crédits.

Par ailleurs la subvention versée à l'ASC représente en 2017 près de 82 % des crédits du programme 163 *Jeunesse et vie associative* (83 % en prévision 2018) qui ont eux-mêmes progressé de plus de 77 % (croissance portée à 90 % pour 2018) sous l'effet de la montée en puissance du dispositif. C'est donc une reconfiguration de l'ensemble de ce programme budgétaire qui est en débat, selon les objectifs d'effectifs de volontaires à atteindre dans les prochaines années.

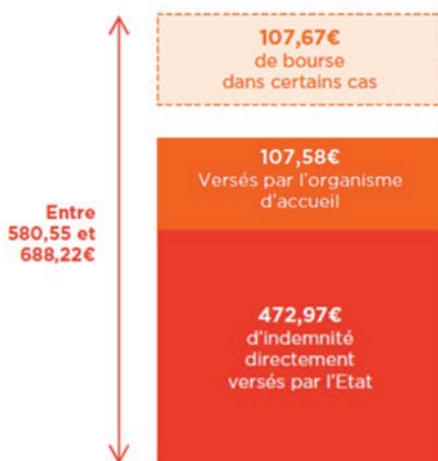
B - Un coût unitaire inchangé

La charge budgétaire en forte progression impose, comme la Cour l'évoquait déjà, de s'interroger sur les composantes du coût du service civique, les pistes d'économies n'ayant été jusqu'à présent pas explorées.

1 - Une indemnisation uniforme en dépit des différences de situations individuelles

L'engagement de service civique ouvre droit à une indemnité de base financée par l'État, indépendante de la durée hebdomadaire de la mission et à une majoration (dite bourse) selon la situation sociale du jeune. Par ailleurs, les organismes d'accueil doivent servir aux volontaires une prestation complémentaire en nature (allocation de titres repas, accès à la cantine, remboursements de frais, etc.) ou en numéraire. Ces trois indemnités étant indexées sur l'indice de la fonction publique, leur montant a bénéficié de la revalorisation du point d'indice.

Graphique n° 2 : indemnités mensuelles versées au volontaire en service civique au 1er février 2017



Source : Agence du service civique

L'État prend également en charge la protection sociale intégrale (maladie, maternité, invalidité et accident du travail) des volontaires. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 a aligné le service civique sur le régime de droit commun. Cette simplification a entraîné une diminution de 18 % du coût mensuel d'un volontaire, le coût « chargé » du mois/jeune passant de 1 000 € à environ 800 €. Depuis 2014 et ce changement indépendant du mode de gestion du dispositif, ce coût unitaire a très peu évolué. Les variations sont dues à d'infimes modifications, ou du dispositif ou du profil des volontaires (plus ou moins de boursiers par exemple).

Tableau n° 1 : coût du mois jeune (en €)

	2014	2015	2016	2017
Coût du mois jeune	819	808	793	796

Source : Agence du service civique

Aucune modification des modalités d'indemnisation n'est intervenue.

Pourtant le principe d'un montant uniforme de l'indemnité devrait être revu pour tenir compte de réalités d'exercice du service civique différentes. Un forfait minoré pourrait intervenir quand les conditions du

service civique sont peu contraignantes (faibles heures de présence du volontaire)¹³¹, majoré en cas contraire (par exemple lorsque le volontaire doit supporter des frais de transport comme c'est souvent le cas en zone rurale).

2 - L'efficacité incertaine de certaines aides aux structures d'accueil

Le coût unitaire du service civique englobe deux aides financières que l'État accorde aux organismes d'accueil.

La première, pour le tutorat : l'organisme d'accueil doit désigner un tuteur chargé d'accompagner le jeune volontaire dans la réalisation de ses missions, par exemple réaliser « des entretiens réguliers et un suivi du déroulement de la mission »¹³². En contrepartie, les structures d'accueil perçoivent une aide de 100 € par volontaire et par mois, montant uniforme quel que soit le contenu de l'accompagnement réalisé.

La seconde, pour la formation civique et citoyenne : tous les organismes d'accueil doivent assurer aux volontaires une formation civique et citoyenne qui comprend un volet « théorique » et un volet « pratique » (formation aux premiers secours de niveau 1). Ils reçoivent une aide de 100 € ou 150 € par volontaire.

Ces prestations sont versées aux bénéficiaires par l'intermédiaire de l'Agence de services et de paiement (ASP) qui prélève des frais de gestion dont le montant annuel, en raison de la progression des effectifs, est passé de 1,51 M€ en 2014 à 3,29 M€.

L'aide au tutorat doit être remise à plat : d'une part, elle n'est déjà versée qu'à une partie des organismes d'accueil¹³³, d'autre part, celles qui en bénéficient y voient davantage une compensation de l'indemnité qu'ils versent au volontaire (100 € reçus pour 107,58 € versés) qu'une véritable action en faveur du tutorat ce qui tend à rendre pour celles-ci le recours au service civique gratuit.

¹³¹ Certains volontaires ont des heures de présence proches du plancher, soit 24 heures hebdomadaires.

¹³² Cf. Instruction de mise en œuvre des dispositions relatives au service civique adressée aux préfets de région, du 24 juin 2010.

¹³³ Les personnes morales de droit public (services de l'État, établissements publics, collectivités territoriales, etc.) en sont exclues.

Sur ce dernier point, la Cour a relevé l'absence persistante de tout contrôle sur l'effectivité du tutorat et la faiblesse de la formation des tuteurs : en dépit d'un accès gratuit aux formations de tuteurs organisées par l'agence, le nombre moyen annuel de tuteurs formés reste durablement inférieur à 1800, pour 80 000 missions financées.

La Cour avait déjà envisagé en 2014 la suppression de la subvention allouée aux associations au titre du tutorat pour réduire le coût unitaire du service civique. En tout état de cause, l'aide au tutorat devrait être modulée au regard de sa mise en œuvre effective, voire supprimée car elle annule de facto la contribution de la structure d'accueil (économie de l'ordre de 13,5 M€ en 2017) au financement du service civique, ce qui constitue une marque d'engagement et de responsabilisation.

III - Des objectifs qui restent flous

L'atteinte de l'objectif quantitatif du service civique a fortement mobilisé les services de l'État qui ne se sont alors pas suffisamment armés pour veiller au respect de ses principes fondateurs. Les aspects qualitatifs, ainsi un peu délaissés, ne sont aujourd'hui pas suffisamment évalués.

A - Des spécificités peu affirmées

1 - Des missions très variées et éloignées des principes initiaux

La loi du 10 mars 2010 précise que l'engagement volontaire du jeune porte sur « un projet collectif en effectuant une mission d'intérêt général ». Tous les documents qui présentent le service civique mentionnent cet objet, insistant sur sa différence avec celui des autres formes de contrats soutenus par les pouvoirs publics, qui s'attachent principalement à l'emploi des jeunes. Ni stage centré sur l'acquisition de compétences, ni contrat de travail ou d'insertion professionnelle, le service civique est un engagement individuel matérialisé par un contrat signé avec une structure d'accueil agréée qui doit en respecter les principes.

Il faut attendre la loi du 27 janvier 2017 dite Égalité et Citoyenneté pour que ces principes soient clairement présentés :

- la non-substitution : les activités des volontaires ne se substituent ni à un emploi ni à un stage ;

- la complémentarité : les missions des volontaires sont complémentaires des activités confiées aux salariés ou aux agents publics ;
- l'accessibilité : l'organisme d'accueil recrute les volontaires en fonction de leur seule motivation et accueille des jeunes de tous niveaux de formation initiale.

Ainsi définis, ces principes fondent l'originalité du service civique et le distinguent des autres formes de contrats offertes aux jeunes.

Toutefois, la diversité des domaines d'action et des structures d'accueil limite l'efficacité du contrôle de l'agence pour détecter les offres de mission non conformes : il lui est difficile à l'heure actuelle de garantir que les 80 000 missions en cours respectent parfaitement les principes du service civique.

Une très grande variété de missions en 2016

- Il est impossible de décrire avec exhaustivité les missions des volontaires tant elles sont nombreuses et diverses. Deux secteurs attirent la moitié des jeunes volontaires : la solidarité (29 %) et l'éducation populaire (23 %).
- Dans le secteur associatif (2 engagés sur 3), le contenu des missions reproduit la variété des structures : aide aux devoirs pour les enfants, animation pour les personnes âgées et dans les hôpitaux, montage d'activités culturelles, sensibilisation à la protection de l'environnement et à la lutte contre le gaspillage, etc.
- Dans les services de l'État (17 % des engagés), les jeunes peuvent élaborer un journal de collégiens ou animer un conseil de la vie collégienne (éducation nationale), aider des administrés dans leurs démarches ou participer aux actions de sécurité routière (ministère de l'intérieur), encore contribuer à sensibiliser aux enjeux environnementaux (écologie).
- Dans les établissements publics (10 % des volontaires), les missions portent sur la promotion du sport-santé ou la lutte contre les épidémies (ARS), l'utilisation des outils numériques par les demandeurs d'emploi (Pôle emploi), l'accompagnement des malades et de leurs familles (hôpitaux), l'information des étudiants sur les risques santé (universités).

2 - Une mixité sociale qui reste à assurer

La loi du 10 mars 2010 donne pour objet au service civique de « renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale ». Selon l'agence, la mixité sociale consiste d'une part, à accueillir d'importants effectifs de volontaires en difficulté scolaire ou d'insertion professionnelle, issus des quartiers prioritaires ou victimes d'un handicap, d'autre part à organiser le brassage de jeunes dans des missions communes.

L'objectif de mixité sociale est inscrit dans les deux contrats successifs signés par l'ASC et l'État et assorti d'indicateurs. Dans le contrat d'objectifs et de performances 2015-2017, seule « la part des jeunes sans qualification » est assortie d'un objectif chiffré.

Bien que la Cour y ait incité dans l'insertion au RPA de 2014, l'agence n'a pas modifié ses pratiques. Si l'orientation sociale du dispositif est constamment rappelée aux structures d'accueil, relayée par les services déconcentrés de l'État, elle n'est pas contraignante. Les objectifs des conventions d'agrément et de renouvellement ne portent que sur le nombre de missions, sans donner de cibles en termes de publics.

Cette politique seulement incitative a eu des résultats médiocres, à l'exception de la part des handicapés parmi les volontaires qui s'est accrue. L'entrée massive de nouveaux volontaires au cours des deux dernières années n'a pas profité aux catégories visées par l'objectif de mixité sociale¹³⁴.

Qui sont les volontaires en 2016 ?

- La majorité des volontaires est de sexe féminin (59 % en 2016).
- L'âge moyen est stable, autour de 21 ans. La part des mineurs reste faible (4 % en 2015).
- Leur niveau de formation est proche de la moyenne nationale de cette classe d'âge : 35 % ont un niveau supérieur au bac, 39 % un niveau bac et 17 % sont sans qualification.
- À l'entrée en service civique, 20 % sont inactifs, 48 % demandeurs d'emploi, 29 % étudiants et 3 % salariés.
- Moins de 10 % bénéficient de la majoration sur critères sociaux.
- Leur répartition géographique reflète celle de la jeunesse à deux différences près : les ultramarins sont surreprésentés, les franciliens sous représentés.

L'ASC, et les grands réseaux associatifs pour leurs propres volontaires, organisent régulièrement des rassemblements de volontaires

¹³⁴ La part des volontaires à niveau scolaire inférieur au baccalauréat ou sans qualification de boursiers passe de 24 % en 2014 à 25 % en 2016. La part des boursiers diminue légèrement (de 9,7 % à 9,3 %) alors que celle des jeunes issus des quartiers prioritaires de la Ville est stable en 2015 et 2016 à 13,3 %.

pour assurer un échange d'expériences entre volontaires. Ni la proportion de jeunes qui y participe, ni l'impact de telles initiatives ne sont connus.

La généralisation des conventions-cadres avec les grandes structures d'accueil¹³⁵ permettrait de leur assigner des objectifs quantifiés de mixité sociale.

B - Des effets mal connus

1 - Un faible contrôle

L'ASC ne parvient pas à atteindre l'objectif de 20 % des organismes contrôlés chaque année qu'elle a elle-même fixé. En dépit d'un plan de simplification et de modernisation mis en œuvre à partir de 2015, la lourdeur de la procédure et la faible échelle des sanctions –au demeurant peu mises en œuvre¹³⁶- constituent toujours des freins à une politique active de dissuasion.

Des risques existent cependant, accrus par le changement d'échelle du dispositif. Si le respect du principe d'accessibilité ne pose pas problème, les possibilités de dévoiement sont réelles en ce qui concerne la non-substitution aux emplois ou stages et la complémentarité des missions.

Les services déconcentrés ont ainsi pu déceler des situations contestables : des volontaires placés au contact du public dans les services des préfectures et recevant des étrangers, des volontaires à Pôle emploi chargés de tâches normalement réservées aux agents. Dans le secteur associatif, la tentation est grande pour une structure de recourir à ces jeunes dont le coût est faible, voire nul, en lieu et place d'un salarié ou d'un bénévole. L'enquête de la Cour qui a permis de rencontrer des volontaires accomplissant leur service civique dans des lieux, des structures et sur des thèmes variés, a relevé quelques missions, en nombre réduit, qui s'apparentent à un stage ou un emploi déguisé.

Des mesures consistant d'une part à conduire une analyse des risques, d'autre part à faciliter l'exercice des contrôles en en allégeant les modalités tout en diversifiant l'échelle des sanctions, renforceraient l'efficacité du dispositif.

¹³⁵ Les dix organismes accueillant le plus de volontaires totalisent le tiers des contrats signés dans l'année.

¹³⁶ Les sanctions concernent l'agrément (décalage dans le temps ou retrait) et sont rares : le nombre de retraits d'agrément est passé de 5 en 2012 à 19 entre mai 2015 et mai 2016.

2 - Des évaluations insuffisantes

La carence la plus préoccupante porte sur la mesure de la performance du service civique dont les effets restent encore mal connus, sept ans après son lancement. L'agence s'est pourtant dotée en 2014 d'un programme d'évaluation comportant un premier volet consacré à l'impact sur les volontaires et un deuxième attaché aux effets directs sur les publics bénéficiaires et indirects sur la société.

La montée en charge du dispositif ayant jusqu'à présent mobilisé toutes les énergies, le programme d'évaluation n'a été que faiblement mis en œuvre.

Pour apprécier l'effet du service civique sur les jeunes engagés, des travaux ont toutefois été conduits. Si ce petit nombre d'études et d'enquêtes fournit des indications sur les motivations des volontaires à l'entrée et sur leur appréciation à la sortie¹³⁷, elles ne permettent pas d'inférer des résultats d'ensemble. Par ailleurs, des données importantes, comme les raisons qui poussent certains¹³⁸ d'entre eux à rompre de manière anticipée leur contrat, ne sont pas explorées. Enfin, le devenir des jeunes à l'issue du service civique n'a jamais été étudié.

Le deuxième volet du programme d'évaluation est encore moins fourni : en dehors de travaux limités sur les organismes d'accueil, on ne dispose d'aucune étude exhaustive¹³⁹ sur les effets pour les publics bénéficiaires des actions des volontaires et ainsi sur l'utilité sociale du service civique. Un important effort doit donc être entrepris pour évaluer cette politique.

¹³⁷ Une enquête réalisée à deux reprises (2013 et 2016) montre que la grande majorité des volontaires estiment *a posteriori* que le SC les aide à la fois à préciser leur orientation professionnelle et à trouver un emploi. Une enquête de 2013-2014 porte sur les motivations des volontaires effectuant leur service civique.

¹³⁸ Alors qu'un tiers de ces ruptures s'effectue par « commun accord entre les parties », formule peu explicite, une seule enquête a été diligentée en 2012.

¹³⁹ Une seule enquête à portée évaluative effectuée en septembre 2015 concerne les personnes âgées de la région Nord-pas-de-Calais.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Quoiqu'ambitieux, le rythme de montée en charge imposé par les pouvoirs publics entre 2014 et 2017 a été respecté.

Les conséquences budgétaires de cette évolution n'ont pas été anticipées, les crédits ayant été mis en place de manière chaotique. La poursuite du mouvement exige que le financement budgétaire soit cadré dans son contenu, pérennisé dans son principe et proportionné aux objectifs fixés. Une action doit être engagée visant à trouver de nouveaux financements et à moduler les aides aux structures d'accueil de façon à éviter de rendre la mise à disposition des volontaires totalement gratuite ce qui ne favorise pas le recours éclairé aux volontaires, et peut créer une accoutumance porteuse de risque pour le mouvement associatif.

La préservation des principes du service civique et l'évaluation de ses effets sur les volontaires, les publics bénéficiaires et la société en général doivent désormais être au centre des préoccupations de l'agence et des pouvoirs publics pour asseoir la crédibilité du dispositif sur des bases objectives. À défaut, la justification du maintien, voire de l'élargissement du dispositif, s'affaiblira.

La fin du contrat pluriannuel en 2017, signé par l'agence et l'État, et les perspectives d'un éventuel service national obligatoire, ouvrent une période de réflexion que l'État pourrait saisir, son objectif quantitatif ayant été atteint.

C'est dans ce contexte que la Cour émet les recommandations suivantes :

- 1. introduire des objectifs précis de mixité sociale dans les conventions cadres signées avec toutes les structures offrant un grand nombre de missions (maintenue mais reformulée) ;*
- 2. appliquer au secteur public d'État le droit commun des organismes d'accueil en matière de pilotage, de gestion et de contrôle (nouvelle) ;*
- 3. contrôler la réalité du tutorat et conditionner le versement de l'aide financière à une mise en œuvre réelle et conforme aux prescriptions de l'ASC, à défaut supprimer l'aide (maintenue mais reformulée) ;*
- 4. adapter le niveau de l'indemnité forfaitaire aux conditions matérielles de la mission (maintenue mais reformulée) ;*
- 5. développer le recours aux fonds privés ou publics d'autres collectivités (maintenue mais reformulée) ;*

6. *donner un contenu plus opérationnel au contrôle en l'appuyant sur une analyse des risques et en diversifiant ses modalités, développer le dispositif d'évaluation notamment par des enquêtes de suivi de cohortes de volontaires (nouvelle).*
-



Réponses

Réponse du ministre de l'éducation nationale	210
Réponse du ministre des comptes et de l'action publique	212

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'économie et des finances
--

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

En conclusion de cette insertion, la Cour des comptes relève que l'évolution du service civique doit « être au centre des préoccupations ». En effet, la mesure de l'efficacité des politiques publiques constitue un enjeu majeur. Le document indique qu'il est nécessaire que l'Agence du service civique renforce l'évaluation du service civique et dispose d'éléments de connaissances, d'analyses visant à proposer des recommandations utiles à son évolution et son adaptation. Je souscris d'autant plus volontiers à votre analyse qu'elle vient renforcer les démarches d'évaluation conduites récemment par l'Agence afin de développer un programme d'évaluation construit en partenariat avec des services statistiques ministériels (SSM), et validé par ses instances de gouvernance ainsi qu'un comité scientifique dédié.

La Cour des comptes maintient, en la reformulant, une préconisation déjà émise dans son rapport de 2013 visant à introduire des objectifs précis de mixité sociale dans les conventions cadres signées avec toutes les structures offrant un grand nombre de missions. Je souscris pleinement à cet objectif : la mixité sociale constitue un principe fondamental un axe de travail central du service civique. Ainsi, en 2016, 14 % des volontaires étaient issus des Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville, un quart des volontaires étaient peu ou pas diplômés, et près d'un jeune en Service Civique sur dix ont bénéficié de la majoration sur critères sociaux de leur indemnité. Le nouveau contrat d'objectifs et de performance, dont les axes prioritaires et les objectifs ont été présentés au conseil d'administration de l'Agence du 13 décembre 2017, doit déterminer les nouveaux objectifs stratégiques pour la période 2018-2020.

Le prochain contrat d'objectifs et de performance (COP) prévoit notamment des indicateurs relatifs au suivi des jeunes en situation de décrochage scolaire, des jeunes en situation de handicap ou disposant de moins d'opportunités. Les démarches d'évaluation que vous soutenez viendront questionner, sur un temps plus long que la déclinaison opérationnelle du COP, l'impact de cette politique publique. Il n'est cependant pas envisagé de fixer des objectifs chiffrés à certaines catégories d'organismes d'accueil. En effet, une telle mesure pourrait être de nature à freiner la mixité sociale au sein des organismes visés, détournant ainsi de ces missions d'autres publics. Plutôt que de fixer à certaines catégories de structures des objectifs chiffrés, il semble plus efficace de faciliter la mobilisation de volontaires de profils diversifiés en agissant sur l'attractivité des missions ainsi qu'en leur proposant un accompagnement renforcé.

La deuxième recommandation formulée invite à appliquer au secteur public d'État le droit commun des organismes d'accueil en matière de pilotage, de gestion et de contrôle.

La composition du Comité stratégique a été modifiée, en 2016, afin de mieux refléter la composition des organismes d'accueil, dont le secteur public, impliqués dans la mise en œuvre du dispositif. S'agissant de sa gestion et de son contrôle, le droit commun doit s'appliquer et donne lieu pour ce faire à la mobilisation des référents concernés au sein des différents départements ministériels.

S'agissant du tutorat mis en œuvre dans le cadre du service civique, la Cour des comptes préconise que la réalité du tutorat soit contrôlée et que le versement de l'aide financière soit conditionné à une mise en œuvre réelle et conforme aux prescriptions de l'Agence, à défaut de supprimer l'aide. L'Agence a, à cette fin, engagé des travaux importants afin de renforcer la formation des tuteurs au moyen d'un nouveau marché de formation conclu en juin 2017. Ce marché permet de réaliser différents niveaux de formations prenant en compte les différentes typologies d'organismes d'accueil. Par ailleurs, des enquêtes seront menées auprès des volontaires pour mesurer l'effectivité et la qualité du tutorat : l'Agence a soumis à cet effet un marché public à son conseil d'administration du 13 décembre dernier afin de bénéficier d'une prestation d'appui.

La Cour des comptes propose d'adapter le niveau de l'indemnité forfaitaire versée aux volontaires aux conditions matérielles de la mission, notamment afin de tenir compte du temps effectif de mission. Moduler l'indemnité versée aux jeunes en fonction du temps passé dans le cadre de leur mission n'apparaît pas opportun à plusieurs égards. Une telle modulation viendrait en effet établir un lien avec le salariat. Par ailleurs, les organismes d'accueil seraient alors incités à proposer des missions au volume horaire le plus important, quel que soit le temps réellement nécessaire à l'accomplissement de la mission ainsi qu'à demander aux volontaires, en complément, de réaliser des activités liées au fonctionnement général de la structure. L'impact sur les finances publiques ne serait pas nul et engendrerait une charge administrative supplémentaire de vérification, de calcul et de décompte ainsi qu'une évolution de systèmes de gestion pour l'Agence de services et de paiement.

La Cour des comptes préconise enfin de développer le recours aux fonds privés ou publics d'autres collectivités.

S'agissant du recours aux financements privés, que la Cour juge inexploité, l'Agence a engagé des travaux en ce sens, mais les postes de dépenses qui peuvent être financés par ce biais sont juridiquement limités.

Les indemnités des volontaires, les aides liées au tutorat ou à la formation civique et citoyenne doivent être impérativement prises en charge par l'État ou l'Agence du service civique et représentent plus de 93 % du budget de l'Agence. Comme l'a confirmé la Direction des affaires juridiques des ministères sociaux, les financements des mécènes ne peuvent dès lors servir qu'au financement d'actions de promotion et de communication qui sont les charges les moins élevées du dispositif. Pour autant, j'ai noté le souhait de l'Agence de rénover, à partir de 2018, sa stratégie de partenariat avec le secteur privé. Les premières approches conduites très récemment démontrent l'intérêt de grands groupes du secteur privé pour la thématique liée à l'engagement.

La mobilisation de financeurs publics, autres que l'État, passe par leur adhésion au groupement d'intérêt public « Agence du service civique », ce qui n'a fait l'objet d'aucune demande.

Ainsi que le remarque la Cour, des contributions sont cependant mises en œuvre dans le cadre de programmes spécifiques qui engendrent des coûts supplémentaires, comme l'équipement des volontaires dans le cadre du service civique des sapeurs-pompiers. Par ailleurs, les collectivités contribuent indirectement à la mise en œuvre du programme par la mise en place d'actions spécifiques en direction des volontaires, comme le financement de frais de transport ou de la formation BAFA-BAFD.

RÉPONSE DU MINISTRE DES COMPTES ET DE L'ACTION PUBLIQUE

Je prends bonne note des constats de la Cour et de ses recommandations. Je partage les remarques de la Cour quant à la nécessité d'une budgétisation plus précise de ce dispositif, afin de limiter notamment les aléas en gestion. Le Gouvernement s'y est employé dans le cadre du PLF 2018 en faisant progresser la subvention de l'Agence du service civique de 63 M€.

Il convient de noter que même pour les années où la budgétisation initiale s'est avérée insatisfaisante, des crédits budgétaires supplémentaires ont été alloués en gestion, dans l'objectif d'éviter toute rupture dans la chaîne de paiement aux volontaires du service civique.

La mise en place par l'Agence du service civique – avec le soutien de ses tutelles – d'outils statistiques d'analyse prospective devrait

permettre, en tout état de cause, d'améliorer l'exercice de prévision et de budgétisation, qui est suspendu dans une large mesure à la correcte anticipation du stock de volontaires présents dans le dispositif le 31 décembre de l'année N-1.

Enfin, le renforcement des dispositifs de contrôle et d'évaluation du service civique dans le sens des préconisations de la Cour me paraît essentiel pour accompagner la montée en charge de ce dispositif, qui continue à faire l'objet d'importantes attentes. La connaissance de la suite du parcours socio-professionnel des volontaires demeure à ce jour insuffisante.



4

Les services publics numériques en santé : des avancées à amplifier, une cohérence à organiser

PRÉSENTATION

On entend par services numériques en santé un ensemble composé principalement des services de santé en ligne – ou téléservices, permettant aux usagers de réaliser une ou plusieurs démarches de manière dématérialisée – et des outils numériques de coordination des soins et d'échange ou de partage principalement destinés aux professionnels de santé.

La Cour avait constaté dans son rapport public annuel 2013¹⁴⁰ la forte dynamique des téléservices en santé, mais relevé de nombreux retards et faiblesses qui nuisaient fortement à leur contribution aux progrès qui pouvaient en être attendus : une plus grande efficacité, une meilleure qualité de la prise en charge et une optimisation des parcours de soins. L'échec du dossier médical personnel était à cet égard particulièrement révélateur de difficultés majeures qui avaient conduit la Cour à recommander notamment aux pouvoirs publics de mieux piloter leur développement.

À l'occasion d'une récente enquête sur la télémédecine¹⁴¹, elle a souligné également les perspectives très prometteuses ouvertes en matière de soins par le développement des échanges par voie numérique, mais mis

¹⁴⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, T II. Les téléservices publics de santé : un pilotage toujours insuffisant, p.163-188. La Documentation française, février 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴¹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2017*, chapitre VII, La télémédecine : une stratégie cohérente à lettre en œuvre, p.295-330. La Documentation française, septembre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr

en évidence qu'une mobilisation effective des gains d'efficience et de qualité des soins qu'elle pouvait permettre demeurait tributaire d'une stratégie plus cohérente.

Dans le prolongement de ces différentes enquêtes ainsi que de la communication plus large qu'elle a remise, en janvier 2016, à l'Assemblée nationale sur le développement des services numériques au sein de l'État¹⁴², la Cour a cherché à mesurer les évolutions intervenues au cours des années récentes en matière de services publics numériques en santé.

Elle a constaté en ce domaine des progrès, réels mais inégaux, porteurs de résultats d'ores et déjà appréciables (I). Mais faire pleinement des services numériques le levier de modernisation en profondeur du système de soins qu'ils doivent être exige de lever différents obstacles et d'inscrire ces services dans un cadre plus cohérent (II).

I - Des progrès réels mais inégaux

A - Un accès à l'information facilité

1 - Un développement continu des téléservices de l'assurance maladie

En septembre 2012, le service ameli.fr (pour « assurance maladie en ligne ») comprenait 10 millions de comptes. Il a depuis lors connu une croissance continue. Avec 25,3 millions de comptes créés en juillet 2017, il constitue de loin le premier site internet public de santé à destination des assurés comme des professionnels de santé. Ses usages sont en très fort développement : à la mi-2017 étaient recensés en moyenne plus de 13,2 millions de connexions par mois des assurés à leurs comptes par internet ainsi que 8,9 millions de connexions sur les applications smartphone et tablette et sur le site mobile.

¹⁴² 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, disponible sur www.ccomptes.fr

Près d'une consultation sur deux (45 %) visait à se renseigner sur les remboursements. Ameli.fr permet également, de manière croissante, d'effectuer des démarches (20 % des consultations), au premier rang desquelles l'accès aux relevés d'indemnités journalières et l'édition d'attestations de droits. En dehors de leur compte, les assurés peuvent aussi consulter des bases de données de professionnels de santé, indiquant notamment leur spécialité, leur adresse, le coût moyen des consultations et le montant du remboursement par l'assurance maladie.

La CNAMTS développe une politique active de communication pour renforcer l'information des usagers sur les services proposés par ce site et faciliter ainsi l'augmentation du nombre de comptes utilisateurs. Pour autant, une proportion importante d'assurés n'y recourt pas encore. La Caisse nationale cherche par ailleurs à enrichir en continu les services proposés. Au-delà des premières évolutions récemment engagées dans cette direction, le portail ameli pourrait en effet constituer, de manière accrue, un point d'entrée pour des actions de prévention et de suivi.

2 - Les prémices d'un service public d'information en santé

Les multiples sites généralistes d'information en santé ont une influence qui va croissant dans les pratiques des patients et modifient la nature de leur relation avec les professionnels de santé. De plus en plus également, les patients échangent entre eux sur les réseaux sociaux, qui constituent désormais un vecteur d'information majeur. Dans ce contexte, la diffusion sous une forme numérique d'une information publique fiable et objective devient un enjeu central.

La loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a ainsi prévu la mise en place, auprès du ministre chargé de la santé, d'un service public d'information en santé. Ces dispositions ont conduit à la création récente du portail sante.fr, qui se veut un assembleur public de données vérifiées sur les questions de santé (informations générales sur des maladies, des traitements ou des enjeux de santé publique) et permet l'accès à des données sur les établissements et professionnels de santé.

Sa mise en place s'avère cependant techniquement complexe. En septembre 2017, seul le pilote francilien du site avait été mis en service et sa généralisation était toujours en chantier.

B - Des outils de coordination des soins à la diffusion lente

1 - La messagerie sécurisée de santé, une avancée encore limitée

Le développement des échanges numériques représente une source de fluidité essentielle des communications entre professionnels de santé et renforce l'efficacité des prises en charge dans le cadre des parcours de soins.

La loi a prévu depuis 2002 que ces échanges obéissent à des règles de sécurité précises, progressivement renforcées. Cependant, une partie des professionnels utilise des messageries grand public qui ne présentent pas les garanties indispensables pour la transmission de données et de documents par nature d'une extrême confidentialité. Au total, fin novembre 2017, 78 % des médecins généralistes libéraux, mais seulement 42 % des médecins spécialistes, sont équipés d'une messagerie sécurisée.

Afin de garantir à la fois l'interopérabilité entre les différents services de messagerie utilisés par les professionnels de santé et la sécurité des échanges de données dans les conditions prévues par la loi, une « messagerie sécurisée de santé » (MSSanté) a été élaborée par l'Agence nationale des systèmes d'information partagés de santé (ASIP Santé)¹⁴³ en 2013 pour un coût hors charges de personnel de 11,4 M€ fin 2016. La MSSanté – ou espace national d'échange – n'est cependant pas en elle-même, malgré son appellation, une messagerie : elle regroupe l'ensemble des services de messagerie électronique, le plus souvent privés, qui respectent les normes de sécurité qu'elle institue et garantit la confidentialité des échanges entre elles. La mise en place de cette messagerie a été complétée par la construction et la diffusion, conjointement entre l'ASIP Santé et les ordres des professions de santé, d'un service de messagerie de santé gratuit, connecté à la MSSanté.

Environ 53 000 boîtes aux lettres et 900 établissements de santé étaient raccordés dans ce cadre à la MSSanté en avril 2017. Ce chiffre reste très limité par rapport à l'importance du nombre des professionnels et établissements publics et privés susceptibles de s'y rattacher. Il est au

¹⁴³ Groupement d'intérêt public (GIP) créé en 2009 par fusion des GIP chargés du dossier médical personnel et de la carte de professionnel de santé, l'ASIP Santé est l'opérateur principal de l'État en matière d'édiction des normes d'interopérabilité et de sécurité des systèmes d'information de santé d'une part et de maîtrise d'ouvrage opérationnelle des projets de services publics numériques en santé d'autre part.

demeurant légèrement inférieur au nombre des adhérents au service privé de messagerie sécurisée de santé Apicrypt, plus ancien, qui revendique 70 000 utilisateurs et dont le raccordement à l'espace national d'échange est encore en chantier.

L'objectif de généralisation initialement proposé pour 2017 n'est pas atteint. Or ces dispositifs de messagerie de santé sécurisée constituent l'environnement indispensable au développement des parcours de soins coordonnés et, au-delà, à l'essor de la télémédecine. L'élargissement de leur diffusion doit constituer une priorité d'action des pouvoirs publics et de l'assurance maladie.

2 - Une relance récente du dossier médical personnel après un attentisme coûteux

Instauré par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, le dossier médical personnel (DMP) devait permettre la collecte sécurisée des données de santé individuelles des patients et des traitements et soins qui leur sont prodigués.

Ce dossier médical informatisé, alimenté par les professionnels de santé, a fait l'objet d'une longue phase de recherches et d'expérimentations avant d'être rendu accessible nationalement en 2011. Malgré l'importance de l'effort financier consenti (210 M€), la Cour avait, lors d'une enquête à ce sujet¹⁴⁴, constaté qu'en juillet 2012 seuls 158 000 DMP avaient été créés en un an et demi, de manière très dispersée et sans stratégie claire de déploiement, une grande partie (89 500) restant au demeurant vide. Dans ces conditions, les pouvoirs publics ont suspendu à l'automne 2012 le déploiement du DMP et annoncé la mise en place d'une évolution du dispositif dont les contours, les bénéficiaires et les modalités de diffusion n'ont pas alors été précisés.

Cette décision de suspension a été de fait suivie d'un attentisme coûteux de la part des pouvoirs publics. Le transfert du DMP à la CNAMTS sous forme de « dossier médical partagé » a été en définitive opéré seulement par la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016, à compter du 1^{er} janvier 2017. Le seul maintien en conditions opérationnelles pendant cette période du système informatique

¹⁴⁴ Cour des comptes, Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, *Le coût du dossier médical personnel depuis sa mise en place*, juillet 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

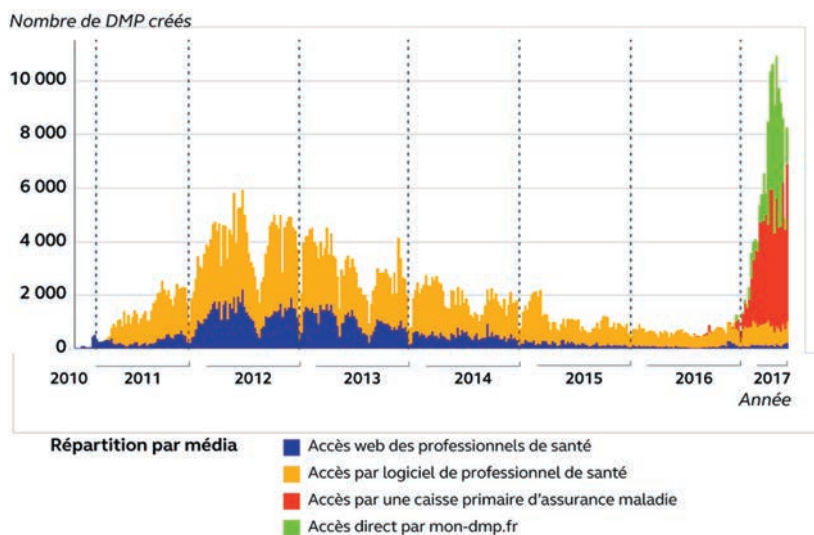
sur lequel repose le DMP, alors pratiquement inutilisé, a occasionné une dépense de l'ordre de 35 M€.

Le transfert du DMP à la CNAMTS a d'ores et déjà permis sa relance, avec de premiers résultats non négligeables.

La relance du DMP par la CNAMTS : premiers résultats

Les premiers résultats de création de dossiers médicaux partagés à la suite du transfert à la CNAMTS sont encourageants. En avril 2017, dans les 9 départements dans lesquels le DMP était en présérie, environ 10 000 DMP par semaine étaient créés. Ce chiffre représente 40 % de créations de plus qu'en 2012, alors que le périmètre de déploiement est beaucoup plus restreint : il s'agissait, en 2012, de l'intégralité du territoire national.

Évolution des créations de DMP depuis 2011



Source : CNAMTS

L'évolution des modes de création fait apparaître que la création au travers des logiciels de professionnels de santé a fortement diminué et a été plus que compensée, quantitativement, par les augmentations de créations sur internet et en CPAM.

La consultation de documents par les professionnels de santé reste pour sa part stable. Cette stagnation met en évidence le fait que l'entrée du DMP dans les usages des professionnels de santé reste le principal enjeu.

Dans ce contexte, la CNAMTS cherche à développer des outils à même de faciliter la diffusion et la richesse documentaire du DMP. Ainsi la rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP) des médecins libéraux inclut désormais un critère tenant à l'utilisation d'un logiciel compatible avec le DMP. L'historique des remboursements effectués par l'assurance maladie est versé automatiquement, sauf opposition du patient (cf. *infra*), dans tout nouveau dossier médical partagé, permettant de ne plus créer de DMP vides. Au-delà des actes et consultations des professionnels libéraux de santé, cette alimentation automatique porte également sur les actes et consultations externes effectués au sein des hôpitaux, qui font désormais l'objet d'une facturation individuelle à l'assurance maladie. En revanche, les difficultés de mise en œuvre pour les séjours hospitaliers du projet de facturation individuelle des établissements de santé (FIDES) font obstacle à ce stade à une intégration en routine de ces données, pourtant majeures au regard de la complétude des dossiers ouverts.

C - Des gains d'efficacité effectifs mais encore incomplets

Le développement de services publics numériques en santé s'avère d'ores et déjà source de gains d'efficacité importants, même s'ils demeurent encore partiels. La dématérialisation des relations entre l'assurance maladie et les professionnels de santé en fournit des exemples probants.

La progression de la dématérialisation des feuilles de soins se traduit ainsi par des gains de productivité continus. Alors que 79 % d'entre elles étaient des feuilles de soins électroniques (FSE) en 2005, cette proportion est montée à 86 % en 2009 et s'élève aujourd'hui à 95 %, soit 1,4 milliard de FSE par an. La CNAMTS estime les gains d'efficacité à 330 ETP par point de dématérialisation supplémentaire des feuilles de soins, soit 1 485 ETP entre 2012 et 2016. Les 5 % résiduels restent cependant constitués pour une large part de feuilles de soins papier. Le passage à 100 % de dématérialisation plus de 20 ans après la fixation de cet objectif n'est ainsi toujours pas atteint, la mise en place de pénalisations financières restant écartée par les pouvoirs publics.

Les avis d'arrêt de travail dématérialisés sont passés de 7,89 % à 22,69 % du total entre 2012 et 2016. Selon la CNAMTS, chaque point supplémentaire permet une économie de 9 M€ par an, ce qui illustre les gains élevés encore à mobiliser. La dématérialisation de l'accord préalable

du contrôle médical a permis pour sa part une économie de 80 M€ sur la seule année 2016.

*

**

Le développement continu des services publics numériques en santé apporte une contribution réelle mais encore inégale à l'efficacité de la gestion et, de manière plus limitée en raison de la lenteur du déploiement des outils conçus dans cette optique, à l'amélioration de l'efficacité des prises en charge. Dans un domaine marqué par l'évolution rapide des technologies, les projets arrivant à maturité ont cependant souvent été lancés dans le courant des années 2000. Au-delà des problématiques techniques que cette ancienneté relative impose désormais de traiter de manière pressante, la question reste entière de leur ancrage plus fort dans les usages des assurés et des professionnels.

II - Mettre le numérique au service de la transformation du système de soins

A - Des prérequis à régler

Maîtriser les risques inhérents au développement des services numériques en santé, favoriser l'interopérabilité entre eux, et organiser le passage à un numéro d'identification unique du patient dans le système de santé constituent autant de préalables à lever pour amplifier leurs apports à l'efficacité du système de soins.

1 - Renforcer la sécurité des services numériques

La condition *sine qua non* du développement des services numériques en santé réside dans la garantie d'une sécurité au plus haut niveau des systèmes d'information qui en forment l'infrastructure, afin d'assurer la confidentialité, l'intégrité, la disponibilité et la traçabilité des données dématérialisées. La sécurisation des systèmes d'information en santé constitue en effet le fondement décisif de la confiance des patients comme des professionnels de santé pour s'engager dans de nouveaux usages. L'extension des pratiques de santé collaboratives dans une approche de parcours de santé qui a vocation à se systématiser

progressivement impose à cet égard une fiabilité sans faille des multiples dispositifs informatiques autour desquels ils se structurent. Leur diversité même induit en effet une augmentation des risques et menaces portant sur la protection de leur accès.

Déclinaison du référentiel général de sécurité de l'État, l'élaboration d'une politique générale de sécurité des systèmes d'information de santé (PGSSI-S) a été lancée en mars 2012 sous l'autorité du ministère chargé de la santé. Elle a abouti à la détermination de trois principaux référentiels de sécurité, mais ces derniers n'avaient pas encore été rendus opposables lors de l'enquête de la Cour, ce qui constituerait pourtant un premier niveau de sécurité transversale.

La loi du 26 janvier 2016 a prévu de compléter ce dispositif par un suivi national des incidents graves de sécurité, dont les modalités de mise en œuvre restent en cours d'élaboration.

L'enjeu de sécurité doit être intégré de manière prioritaire au sein de tous les chantiers numériques. Le renforcement de sa prise en compte est un facteur particulièrement déterminant pour le développement des usages dans le domaine des soins qui exige un degré très élevé d'assurance et de confiance dans la robustesse et la résistance contre toute tentative d'accès à des données par nature confidentielles. Comme l'a montré la Cour dans son analyse du système national d'information inter-régimes d'assurance maladie (SNIIRAM)¹⁴⁵, qui constitue l'une des plus importantes bases de données personnelles à caractère médico-administratif au monde, si sa sécurité apparaît aujourd'hui conforme au nécessaire, son maintien à un niveau approprié à l'enjeu exigera à moyen terme un effort financier très important, tant de la part des organismes d'assurance maladie que des établissements hospitaliers qui lui apportent leurs données. De fait, parmi les établissements publics de santé, un sur six ne dispose pas encore de politique de sécurité des systèmes d'information¹⁴⁶.

2 - Rendre opposables les normes d'interopérabilité

L'interopérabilité entre deux systèmes informatiques désigne leur capacité à échanger des informations sans qu'un effort supplémentaire de

¹⁴⁵ Cour des comptes, Communication à la commission des affaires sociales et à la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale, *Les données personnelles de santé gérées par l'assurance maladie : une utilisation à développer, une sécurité à assurer*, mars 2016, disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁶ Atlas des systèmes d'information hospitaliers 2017.

« traduction » de ces données soit nécessaire. Elle est la condition première du partage de données entre opérateurs.

L'interopérabilité entre services numériques en santé est indispensable pour que ceux-ci puissent servir d'appui aux parcours de soins : à défaut d'utiliser des systèmes identiques, les données doivent notamment pouvoir être transmises depuis un logiciel hospitalier comme un logiciel de professionnel de santé libéral et traitées de manière à permettre le suivi de chaque patient dans l'évolution de ses prises en charge.

Le respect de normes d'interopérabilité a parfois fait l'objet d'incitations de la part des pouvoirs publics sous forme de labellisations ou de certifications, par exemple pour les systèmes d'information des maisons de santé pluridisciplinaires. Toutefois, depuis la loi du 26 janvier 2016, les normes d'interopérabilité peuvent également être rendues opposables par arrêté ministériel, ce qui les rend applicables de manière identique à l'ensemble des acteurs.

Le corpus des normes d'interopérabilité reste néanmoins encore pour partie lacunaire. Aucune d'entre elles n'a au demeurant jusqu'à présent été rendue opposable ni aucun calendrier d'opposabilité établi, malgré les demandes en ce sens des éditeurs de logiciels et hébergeurs de données de santé qui souhaitent une visibilité des évolutions à venir en ce domaine de manière à pouvoir les anticiper au mieux.

Élaborer, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, un calendrier d'opposabilité à la fois ambitieux et respectueux des contraintes des industriels apparaît comme une responsabilité que les pouvoirs publics ne sauraient plus longtemps éluder.

3 - Mener à bonne fin l'unification de l'identité numérique des patients

L'interopérabilité des services numériques en santé, et donc leur généralisation, passe nécessairement par un système unifié et sécurisé d'identification numérique des patients, qui permette leur suivi malgré la diversité des professionnels et des outils numériques.

Or, un même assuré dispose actuellement de plusieurs identifiants au sein du système de santé. Pour la facturation des soins, il est identifié à partir du « numéro de sécurité sociale » (ou numéro d'inscription au répertoire national des personnes physiques – NIR). Pour le suivi médical, les établissements de santé utilisent chacun pour leur part un identifiant

spécifique pour leurs patients qu'un décret du 27 avril 2016 impose de faire converger vers un identifiant unique au sein du groupement hospitalier de territoire. Aucun numéro unique n'existe pour les soins de ville. L'ASIP Santé a enfin mis en place de son côté un identifiant national pour permettre une identification commune à l'échelle nationale.

De la dispersion des projets découlent en ce domaine pourtant déterminant des incohérences coûteuses en temps et en ressources. C'est le cas du programme Territoire de soins numériques, qui vise à améliorer la coordination des prises en charge des parcours de soins autour des maladies chroniques (80 M€ sur la période 2014-2017), et qui a conduit au développement par chaque région expérimentatrice de son propre serveur d'identification régional, sans mutualisation.

La loi du 26 janvier 2016 a cependant prévu l'utilisation du NIR comme identifiant national de santé unique à horizon 2020. Cette simplification indispensable suppose une forte impulsion et une vigilance attentive pour pouvoir tenir ces délais dans de bonnes conditions.

B - Intégrer pleinement le numérique dans une nouvelle stratégie de santé

La stratégie numérique de santé ne saurait cependant se réduire à une maîtrise vigilante des risques et à l'affirmation d'une responsabilité normative de l'État en matière de services numériques en santé sans risque d'une vision réductrice l'exposant à manquer son objectif principal : apporter une contribution décisive à l'amélioration de la qualité et de la pertinence du système de soins.

Le développement des services numériques constitue en effet un levier essentiel pour transformer ce dernier en profondeur à la fois grâce à l'émergence de nouveaux services et par l'analyse plus fine et plus systématique des données de santé des patients. Une telle transformation nécessite une coordination renforcée des efforts publics.

1 - Faire émerger de nouveaux services

Les services numériques en santé représentent, en premier lieu, un apport déterminant pour l'évolution des pratiques de soins. Ils sont ainsi une des conditions du développement de la télémédecine, dont plusieurs contributions majeures sont attendues : ouvrir l'accès à des pratiques

médicales à distance, à la place actuellement marginale malgré tout leur potentiel, sous forme notamment de prestations de télé-expertise, de téléconsultation, de télésurveillance et de téléassistance et améliorer par là-même la qualité de la prise en charge des patients et la coordination des parcours.

Le développement des systèmes numériques d'aide à la décision constitue une autre modalité particulièrement importante de la participation des services numériques en santé à la modernisation du système de soins en renforçant l'efficacité et la pertinence des soins, qui constitue un enjeu considérable tant pour la qualité de la prise en charge des patients que pour la maîtrise des dépenses d'assurance maladie.

En ce sens, les logiciels d'aide à la prescription actuellement disponibles ne constituent encore qu'une forme limitée des « systèmes-experts » plus larges qui ont vocation à être mis à disposition des médecins, sans se substituer pour autant à leur responsabilité propre ni restreindre leur liberté de prescription garantie par le code de déontologie médicale et le code de la santé publique, à mesure qu'ils pourront être plus étroitement couplés avec les données de santé personnelles de chaque patient.

2 - Enrichir l'usage des données de santé

Plus généralement, les services numériques en santé, ceux de l'assurance maladie tout particulièrement, génèrent une masse considérable de données, d'une grande richesse, dont l'exploitation demeure encore extrêmement limitée par rapport aux enjeux de santé publique et de maîtrise des dépenses d'assurance maladie. Comme la Cour l'a souligné dans son enquête précitée sur le SNIIRAM, le développement de leur utilisation par l'administration et les agences sanitaires, dans le cadre désormais du système national des données de santé mis en place par la loi du 26 janvier 2016, est indispensable pour un pilotage du système de santé par la qualité dans un double objectif d'efficacité accrue des dépenses et de pertinence meilleure des soins.

Les enjeux de complétude et de médicalisation des données de santé apparaissent ainsi cruciaux : celles-ci seraient en effet de nature à permettre des progrès considérables dans l'analyse des parcours de soins comme dans le pilotage du système de santé.

Des bases de données de santé insuffisamment médicalisées

Constitué progressivement à partir d'avril 2002, le SNIIRAM constitue la principale base de données de santé au niveau national. Il concentre en son sein les données de liquidation anonymisées issues du traitement des 1,4 milliard de feuilles de soins électroniques, des 500 millions d'actes médicaux annuels et des plus de onze millions de séjours hospitaliers annuels, combinaison sans équivalent au niveau international. Ces données demeurent cependant essentiellement administratives.

En 2010, un rapprochement (« chaînage ») entre le SNIIRAM et les données hospitalières issues du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) a cependant été mis en œuvre, représentant un progrès majeur en particulier du fait de l'intégration de données médicales relatives aux actes hospitaliers. Le processus d'alimentation du SNIIRAM par les données du PMSI n'a été sécurisé qu'en 2015.

La médicalisation plus complète de ces données exige de compléter le codage des actes dispensés en ville par une caractérisation de la pathologie à laquelle ils se rapportent. Cette obligation est inscrite à l'article L. 161-29 du code de la sécurité sociale depuis la loi dite « Teulade » du 4 janvier 1993, mais n'a effectivement été mise en œuvre que pour les affections de longue durée et les pathologies professionnelles.

La CNAMTS envisage de progresser par une approche par échantillon avec des médecins volontaires et avait prévu fin 2017, d'engager une étude de faisabilité technique en ce sens.

Un élargissement effectif repose de fait à la fois sur un effort de pédagogie vis-à-vis des médecins pour les convaincre de l'apport d'un codage systématique dans le cadre notamment du parcours de soins des patients et sur le développement des outils numériques et des logiciels propres à en renforcer l'acceptabilité et la faisabilité.

De ce point de vue, apparaît en particulier nécessaire une incitation beaucoup plus poussée au développement de la prescription électronique, qui reste à ce jour à un stade toujours expérimental bien qu'autorisée depuis 2004 : la France reste l'un des cinq derniers pays de l'Union européenne où elle n'est pas déployée.

Le développement de la médicalisation des bases de données, objectif ancien, doit connaître une accélération dans le cadre de la diffusion des nouveaux outils numériques, selon une classification médicale de référence et dans des conditions de chiffrement qui permettent de respecter le secret médical vis-à-vis des non-professionnels de santé. Cette médicalisation des données suppose enfin une pédagogie beaucoup plus

active pour modifier les comportements des professionnels de santé, mais également des patients, de manière à lever les freins importants auxquels ces évolutions sont susceptibles de se heurter de leur part. Les uns peuvent s'avérer réfractaires à ce qui pourrait conduire à une évaluation de leurs pratiques. Les autres peuvent craindre des atteintes à la confidentialité de leur situation et au secret médical.

Le nouveau dossier médical partagé souffre toujours pour sa part des mêmes limites que le dossier médical personnel.

Outre l'alimentation automatique du DMP par l'historique des remboursements, mise en place par la CNAMTS, une obligation aux professionnels de santé de reporter dans le DMP d'un patient toutes les informations nécessaires à la coordination des soins a été instituée par la loi du 26 janvier 2016. Cette exigence ne rencontre pas d'obstacles techniques dirimants, dès lors que peuvent être intégrés au dossier des documents non structurés¹⁴⁷.

En revanche, la subordination, confirmée par la loi du 26 janvier 2016, de l'ouverture d'un DMP au consentement du patient constitue une limitation à sa généralisation complète que d'autres pays ne connaissent pas : ainsi du Danemark qui a imposé un dossier digital patient standard dès le début des années 2000. Il en va de même pour la possibilité offerte aux patients d'une part de masquer certaines informations de leur dossier aux professionnels de santé - hors médecin traitant - et, d'autre part, d'invoquer un « motif légitime » - notion dont le contenu n'a été précisé par aucun texte - pour s'opposer au versement d'informations dans leur DMP par les professionnels de santé.

L'enjeu de la mise en place du nouveau DMP exige une vigilance active de la part des pouvoirs publics pour éviter la répétition des oppositions d'acteurs qui ont paralysé trop longtemps sa montée en charge. Il a vocation à constituer, à la fois pour les patients et pour les professionnels de santé, le point d'entrée dans la médecine de parcours. Par le partage d'informations qu'il instaure, il est à même favoriser une moindre redondance des actes et une meilleure coordination des soins et permettre le développement à grande échelle de services de santé de type nouveau, au premier rang desquels les actes de télémédecine.

¹⁴⁷ Un document structuré est un document dont le contenu est organisé en une liste d'éléments codés selon un langage national ou international partagé, ce qui le rend lisible par un système informatique. À l'inverse, une mention manuscrite sur un document scanné constitue un document non structuré.

Sa généralisation à terme désormais rapproché n'aura cependant son plein effet qu'à la double condition d'une création systématisée et d'une alimentation exhaustive. Les restrictions à l'ouverture et à la complétude des dossiers, pour légitimes qu'elles aient pu apparaître dans un premier temps lors du lancement du DMP, limitent potentiellement cette généralisation d'intérêt majeur pour le système de santé et gagneraient à être réexaminées au regard des résultats effectifs du déploiement en cours.

3 - Coordonner les efforts publics

Le développement des services numériques en santé reste donc à construire dans une perspective plus ambitieuse et selon une démarche mieux organisée que ce n'est encore le cas. Certes, la mise en place récente en janvier 2017 d'un conseil stratégique du numérique en santé, qui réunit un grand nombre des parties prenantes, traduit une utile prise de conscience de la nécessité d'une vision partagée des enjeux. Mais cette instance reste incomplète : à l'exception de la CNAMTS, elle ne comprend aucun des opérateurs de l'assurance maladie et elle se tient en outre à l'écart des principales autorités interministérielles compétentes en matière de numérique, notamment de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) et de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

Surtout, l'activité de ce conseil d'une cinquantaine de membres ne permet pas de hiérarchiser les priorités, de remédier à la dispersion des efforts et de définir les voies et moyens d'une inscription cohérente de ces services publics numériques dans le cadre plus large du développement de l'« e-santé ». Une instance stratégique restreinte à vocation décisionnelle gagnerait à voir le jour, à même d'arbitrer les choix structurants pour les services publics numériques en santé et d'anticiper les questions posées par l'accélération de leur développement dans une dynamique toujours plus rapide qui confronte en permanence les pouvoirs publics à de nouvelles innovations.

*

**

Une stratégie d'ensemble, claire et structurante, de modernisation numérique du système de santé est ainsi à définir sans attendre pour dégager effectivement tous les progrès importants de qualité et d'efficience que recèlent ces nouveaux services. Bien loin de conduire à une déshumanisation du rapport entre les professionnels et avec leurs patients, la transformation digitale du système de soins au contraire permettra, dans

un contexte souvent de pénurie démographique en médecins, de leur consacrer davantage de temps médical utile.

Cette prise en compte dans toutes ses dimensions des enjeux du numérique en santé ne saurait pour autant se concevoir isolément. Elle doit impérativement s'intégrer plus largement dans la stratégie globale de l'État numérique que portent les pouvoirs publics et s'articuler en particulier étroitement avec le projet d'« État plateforme¹⁴⁸ » qui en constitue le fondement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le développement des services publics numériques en santé constitue un mouvement de fond qui touche progressivement sans cesse davantage, mais de manière inégale, l'ensemble des aspects de la relation entre les organismes d'assurance maladie, les assurés sociaux et les acteurs du système de soins, les échanges entre professionnels de santé et institutions sanitaires, leurs pratiques d'exercice et l'organisation des parcours de soins des patients. Leurs progrès sont continus et réels, plus rapides toutefois et aux résultats davantage marqués bien qu'encore incomplets dans le domaine des téléservices que dans celui des outils à même de contribuer plus directement à l'efficacité des soins et à une meilleure qualité des prises en charge. La lenteur du déploiement et le caractère encore modeste du recours à la messagerie sécurisée de santé attestent en particulier qu'au-delà des difficultés techniques de mise au point, l'appropriation des usages par les professionnels de santé, voire par les patients, reste un enjeu déterminant. La réussite de la relance du DMP devra être appréciée à cette aune : si les premiers résultats de sa reprise par la CNAMTS apparaissent encourageants en termes d'ouvertures, sa consultation stagne.

Plus généralement, les services publics numériques en santé ne jouent pas encore le rôle moteur qui doit être le leur dans la modernisation en profondeur du système de soins, faute en particulier de s'inscrire dans un cadre de cohérence suffisamment clair. Or, des préalables sont à régler par priorité en termes de garantie de sécurité, d'interopérabilité, d'identification unique du patient dans le système de soins. Une médicalisation accrue dans des conditions qui respectent la confidentialité

¹⁴⁸ Voir dans le même rapport, Tome I, chapitre II-1 « Amplifier la modernisation numérique de l'État ».

et le secret médical est à rechercher plus activement pour développer les usages au bénéfice de l'efficience accrue des prises en charge. Il y faut un double effort de pédagogie : vis-à-vis des professionnels de santé qui doivent considérer que le numérique n'est ni une remise en cause de leur rôle ni une rigidification de leurs relations avec leurs confrères ni un appauvrissement de celles avec leurs patients, mais un appui pour une pratique davantage organisée autour du parcours de soins de ce dernier et une optimisation de leur temps utile ; à l'égard des patients qui ne bénéficieront de tous les apports de leur déploiement que s'ils se les approprient pleinement. De ce point de vue, l'obligation d'un accord préalable du patient pour la création d'un DMP et la possibilité qui lui est laissée de limiter sa complétude mériteraient d'être révoquées, en fonction des résultats effectifs de son déploiement. À défaut d'une généralisation complète et d'une information intégrale, le risque existe que le dossier médical partagé ne déçoive à son tour, comme avant lui le dossier médical personnel, tous les espoirs placés en lui pour améliorer la pertinence des soins, la qualité de leur coordination et le développement de nouvelles pratiques médicales, notamment de la télémédecine.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. améliorer la médicalisation des données numériques de santé en examinant les conditions de mise en place d'un codage des pathologies en soins de ville et développer leur analyse ;*
 - 2. assurer l'apport effectif du dossier médical partagé aux parcours de soins, au besoin en réexaminant les possibilités de non renseignement de ce dossier ;*
 - 3. rendre opposables aux éditeurs de logiciels les référentiels d'interopérabilité et de sécurité et intensifier les travaux visant à compléter les corpus de normes existants.*
-



Réponses

Réponse commune de la ministre des solidarités et de la santé et du secrétaire d'État chargé du numérique.....	234
réponse du directeur de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés	238

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'économie et des finances
Ministre de l'action et des comptes publics

RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU NUMÉRIQUE

Ayant pris connaissance de l'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes relatif aux services publics numériques en santé, nous observons en premier lieu que la Cour fait le constat de la réalisation de progrès sensibles (« réels mais inégaux » selon la Cour) dans la mise en œuvre des services numériques en santé, depuis l'état des lieux et les recommandations établis en 2013.

L'ensemble des observations et des recommandations formulées par la Cour suggère globalement de prolonger, d'améliorer et d'accélérer les actions engagées dans le cadre de la stratégie du ministère pour le numérique en santé, afin de gagner en efficacité sans toutefois remettre ces actions en cause dans leur nature et leurs objectifs. Nous partageons donc pleinement l'analyse de la Cour sur les enjeux liés au développement des services numériques en santé non seulement en termes de qualité et de pertinence du système de soins mais aussi d'amélioration du pilotage des dépenses d'assurance maladie.

Concernant la première des trois recommandations de la Cour relative à l'amélioration de la médicalisation des données numériques, celle-ci est naturellement partagée dans son principe. Sa mise en œuvre sur la médecine de ville reste toutefois délicate à mener. Elle appelle en effet d'une part une bonne adhésion du corps médical et d'autre part une évolution des outils logiciels pour lui permettre d'opérer ce codage dans des conditions de simplicité et de facilité. Ceci suppose de progresser encore sur l'utilisation de terminologies de référence favorisant l'interopérabilité sémantique ainsi qu'une meilleure exploitation des documents structurés qui pourront être produits (comptes rendus d'hospitalisation, de résultats d'examens...). Les outils issus de l'intelligence artificielle devraient également permettre un traitement du langage naturel propre à délivrer les médecins des contraintes du codage. L'approche actuelle de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) qui souhaite mettre en place un échantillon de médecins volontaires est une approche pragmatique qui devrait apporter un éclairage sur l'intérêt et la faisabilité d'un recueil plus systématique que les seules dispositions désormais anciennes de l'article L. 161-29 n'ont pas suffi à rendre opérationnel.

La seconde recommandation de la Cour vise à renforcer l'apport effectif du dossier médical partagé (DMP) aux parcours de soins en examinant le principe d'une création systématique sans solliciter le

consentement du citoyen ou du patient et en supprimant la possibilité, pour celui-ci, de masquer certaines informations dans son DMP. Nous exprimons de sérieuses réserves sur de telles mesures qui ont été fermement rejetées par les représentants des patients lors des discussions menées lors de la relance du DMP.

Il sera peut-être envisageable, dans un délai à définir, lorsque le DMP aura fait l'objet d'un déploiement et d'usages significatifs, de proposer aux patients de créer systématiquement un DMP, tout en leur assurant la faculté de refuser sa mise en service (mécanisme « d'opt-out » adopté par un certain nombre de pays). Il paraît, en revanche, peu envisageable de remettre en question le droit pour le titulaire d'un DMP de masquer certaines données au motif de rechercher son exhaustivité. Celle-ci ne constitue d'ailleurs pas un objectif ni une condition pour assurer la pleine utilité du DMP. La priorité des pouvoirs publics est, en l'espèce, de susciter la confiance des patients comme des professionnels de santé dans le DMP, et d'en faire avec pragmatisme un instrument utile à la coordination des soins et aux parcours de santé.

La troisième recommandation de l'insertion vise à rendre opposable les référentiels d'interopérabilité et de sécurité, et d'intensifier les travaux visant à compléter les corpus de normes existants. L'adhésion des acteurs de santé aux référentiels d'interopérabilité et de sécurité des systèmes d'information de santé et leur intégration dans l'offre industrielle du numérique constituent un axe d'action prioritaire et une mission fondamentale pour l'Agence des systèmes d'information de Santé (ASIP Santé). Les référentiels de sécurité des systèmes d'information sont spécifiquement préparés dans le cadre de la politique générale de sécurité des systèmes d'information de santé (PGSSI-S) dans une démarche associant les acteurs concernés et notamment la CNIL et l'ANSSI. Les référentiels relatifs à l'interopérabilité, validés par l'ASIP Santé, forment un « cadre national d'interopérabilité » (dont la France est un des rares pays à disposer) co-construit et co-géré avec les acteurs de santé et les industriels. La mise en œuvre des référentiels du cadre national reste aujourd'hui volontaire mais fait l'objet de fortes recommandations des pouvoirs publics.

Cependant, sur la base des dispositions de la loi de modernisation de notre système de santé¹⁴⁹, il est désormais possible pour l'État de rendre opposables des référentiels par arrêté ministériel sur proposition de l'ASIP Santé. Une démarche est engagée pour rendre opposable, dès la mi-2018,

¹⁴⁹ Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, article 96.

un premier groupe de référentiels relevant de la sécurité des systèmes d'information considérés comme fondamentaux (notamment ceux portant sur l'identification et l'authentification des professionnels, ainsi que sur l'identification des patients). Au-delà, il n'est pas exclu de rendre opposables certains référentiels d'interopérabilité qui feraient consensus. Cette démarche se doit d'être prudente, concertée, en donnant une visibilité claire sur les cibles et les délais de mise en œuvre. Par ailleurs, il conviendra de prendre en compte la pérennité de ces référentiels (qui deviendraient des normes) ainsi que la capacité des industriels du numérique à les intégrer dans leur offre dans des délais raisonnables et enfin de la capacité des professionnels et des établissements de santé à acquérir et rendre opérationnelles des nouvelles applications.

Par ailleurs, faisant référence à sa récente enquête sur le système national d'information inter régimes de l'assurance maladie (SNIIRAM), la Cour préconise le développement de l'utilisation des données de santé par l'administration et les agences sanitaires. Afin d'accroître l'efficacité des dépenses de santé et plus globalement le pilotage des dépenses d'assurance maladie, nous souscrivons à l'analyse visant à renforcer la médicalisation des bases de données et à accroître l'usage des données de santé. Il nous semble néanmoins nécessaire, dans un contexte de forte contrainte sur la dépense publique, de disposer en amont des décisions d'investissement d'une analyse des impacts attendus et de garanties sur le niveau d'efficacité qu'apporteront ces évolutions.

Répondant à l'objectif de renforcer la connaissance partagée sur les données de santé, la loi de modernisation de notre système de santé¹⁵⁰ a créé le système national des données de santé (SNDS). Les données de l'assurance maladie et des hôpitaux sont disponibles depuis début 2017. Les causes médicales de décès l'alimentent depuis fin 2017. Celles relatives au handicap et l'échantillon des organismes complémentaires devraient enrichir le SNDS à compter de 2019. Toute personne ou structure, publique ou privée, à but lucratif ou non lucratif, peut accéder, sous conditions, au SNDS selon différentes modalités : accès permanents qui concernent vingt-cinq catégories d'organismes, représentant plus de deux mille utilisateurs, accès sur projet. Fin 2017, une quarantaine de demandes ont été déposées et les premières décisions d'accès ont été rendues.

Au-delà de ces recommandations, la Cour préconise de mettre le numérique au service de la transformation du système de santé dans une

¹⁵⁰ Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, article 193.

stratégie d'ensemble « claire et structurante » s'intégrant dans la stratégie globale de l'État afin d'améliorer la coordination des efforts publics. Nous partageons pleinement ces préoccupations au travers de la « stratégie e-santé 2020 » qui identifie des objectifs prioritaires répondant à ceux de la stratégie nationale de santé et qui donne un cadre cohérent aux programmes opérationnels correspondants aux axes stratégiques.

La gouvernance de la stratégie nationale pour le numérique en santé est assurée par le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, avec l'appui de la délégation à la stratégie des systèmes d'information de santé, en coordination avec les directions d'administration centrale, la CNAMTS et la CNSA. Elle associe l'ensemble des acteurs concernés (usagers, patients, acteurs de santé, industriels, institutionnels) au sein du Conseil stratégique du numérique en santé (CSNS), créé au début de l'année 2017 qui traduit, selon la Cour, « une utile prise de conscience de la nécessité d'une vision partagée des enjeux ».

Nous entendons consolider la gouvernance de l'e-santé sur deux plans :

- d'une part, en mettant en place une instance restreinte pour permettre en interne aux administrations (directions de l'État concernées, assurance maladie, CNSA, ...) de contribuer à un meilleur alignement des acteurs sur la mise en œuvre de la stratégie, de favoriser le développement du numérique en santé et d'opérer les choix stratégiques les plus à même de faciliter l'essor des services et leur usage dans le parcours de soins ;*
- d'autre part, en développant de façon plus marquée nos relations entre nos deux ministères, afin de renforcer la cohérence avec les actions relatives au développement des usages du numérique engagées par l'État.*

Dans ce contexte, il nous paraît nécessaire, comme le recommande la Cour, de mettre en œuvre une stratégie d'ensemble de transformation numérique du système de santé au service des objectifs de la stratégie nationale de santé qui favorise par ailleurs l'utilisation efficiente des dépenses engagées.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE NATIONALE DE L'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS

Je vous remercie d'avoir souligné les efforts accomplis par l'Assurance maladie au cours des dernières années pour développer des services numériques en santé. La dématérialisation des échanges avec ses différents publics constitue pour l'Assurance maladie une priorité stratégique depuis près d'une dizaine d'années tant pour des raisons de qualité de service rendu que d'efficience. C'est en poursuivant ces objectifs, et dans le respect des missions qui lui ont été confiées par les pouvoirs publics, que l'Assurance maladie a conforté la légitimité de son intervention dans l'offre de services numériques en santé, comme le montre l'augmentation considérable de ses services et de leurs usages aussi bien auprès des assurés (1,4 Md de feuilles de soins électroniques par an, plus de 25 millions d'utilisateurs du « compte ameli », 11 millions de visites par mois sur le site ameli.fr, près de 500 000 visites pour le forum assurés en novembre) que des professionnels de santé (taux de dématérialisation de 80% pour la déclaration du médecin traitant, de 50% pour le protocole de soins électronique).

Au cours des prochaines années, l'Assurance maladie continuera de mener des actions visant à accompagner la transition numérique en santé. Il s'agit d'une des grandes priorités de la prochaine convention d'objectif et de gestion qui sera conclue avec l'État pour les cinq prochaines années. Ses actions s'inscriront dans le cadre des orientations définies par la Stratégie nationale de santé qui entend accélérer l'innovation numérique en santé, et en lien avec les réflexions actuellement menées autour d'Action publique 2022 et du Plan numérique de la sécurité sociale.

L'Assurance maladie déploiera dans les prochaines années deux outils essentiels à la coordination des soins. Le dossier médical partagé (DMP) dont le pilotage lui a été confié par la loi de modernisation de notre système de santé, a vocation à devenir le carnet de santé numérique des assurés, en permettant aux professionnels de santé d'accéder aux informations utiles à une prise en charge de qualité, et en partageant avec les autres professionnels de santé les informations médicales pertinentes (antécédents, allergies, compte-rendu d'hospitalisation)... Ainsi que la Cour le souligne dans son rapport, l'enjeu dans les prochaines années sera à la fois de multiplier le nombre de dossiers médicaux créés, mais également de multiplier les usages de ce dossier, aussi bien par les patients que par les professionnels de santé. Dans ce cadre, l'accès direct par le patient à ses données de santé sera enrichi en lui offrant la possibilité d'en consulter le contenu sur une application mobile.

L'Assurance maladie contribuera également à généraliser l'utilisation de la messagerie sécurisée de santé (MSS), un système simplifié d'échanges d'informations entre professionnels de santé par mail, de manière sécurisée et confidentielle. La généralisation qui a débuté en avril 2017, se poursuivra pendant la durée de la convention d'objectifs et de gestion. Je ne partage pas le constat de « lenteur » dans le déploiement de la MSS car à la fin du mois de novembre 2017, si l'on prend en compte la messagerie Apycrypt qui a vocation à rejoindre l'espace de confiance de la messagerie sécurisé en santé, 78 % des médecins généralistes libéraux et 42 % des médecins spécialistes sont équipés.

L'Assurance maladie travaillera également à la dématérialisation de la prescription, un projet doté d'un grand potentiel en termes de simplification pour l'usager et d'amélioration de la coordination des soins.

L'Assurance maladie partage avec la Cour l'intérêt pour l'amélioration de la médicalisation des données numériques, c'est la raison pour laquelle l'Assurance maladie soutiendra, en lien avec la Conférence Nationale des Généralistes Enseignants et le Collège de médecine générale la mise en place d'une plateforme de recueil et d'analyse de données sur les pratiques en médecine générale. Cet observatoire, conçu dans une finalité de recherche et de production de connaissances sur les pratiques médicales et l'état de santé de la population, comprendra des données pseudonymisées collectées auprès d'un échantillon de médecins volontaires, qu'il sera possible d'apparier avec celles des bases médico-administratives déjà existantes.

L'enjeu sera également de continuer à bien évaluer les actions et services proposés, afin de définir les modalités de partenariats à construire avec différents acteurs aux premiers rangs desquels les autres acteurs publics, mais également les éditeurs, les start up, les assurances maladie complémentaires, ou les acteurs locaux.



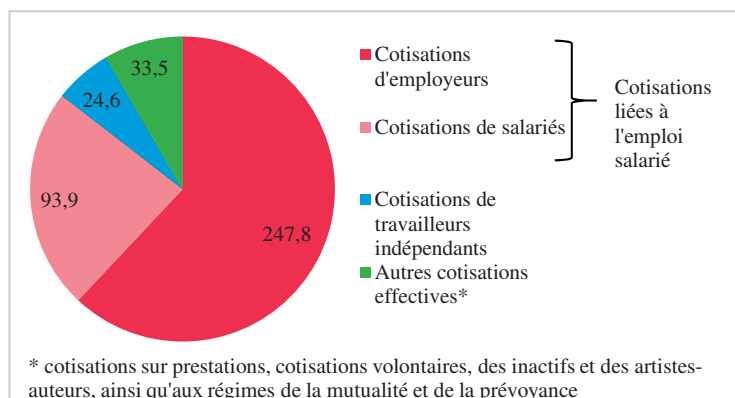
5

La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : une politique à relancer

PRÉSENTATION

D'un montant de près de 400 Md€¹⁵¹, les cotisations sociales occupent toujours une place prépondérante dans le financement de la protection sociale (61,4 %). Malgré une progression significative de la part de l'impôt, leur part, en France, demeure plus élevée que dans la moyenne de l'Union européenne (54 %). Une grande partie des prestations répond en effet à une logique d'assurance sociale et suppose donc la perception de cotisations.

Graphique n° 1 : les cotisations sociales en 2015 (en Md€)¹⁵²



Source : Cour des comptes

¹⁵¹ D'autres prélèvements sociaux assis sur les revenus du travail, principalement la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), sont collectés et contrôlés en même temps que ces cotisations.

¹⁵² Source DREES, *La protection sociale en France et en Europe en 2015*, édition 2017.

La fraude susceptible de les affecter se caractérise par un élément intentionnel la différenciant de la simple erreur. La lutte contre celle-ci n'entre nullement en contradiction avec la volonté de simplifier les procédures administratives et de reconnaître un « droit à l'erreur ». Au contraire, ces évolutions sont de nature à permettre de concentrer les efforts de contrôle sur la fraude organisée. Cette dernière constitue une priorité au regard de l'enjeu financier majeur qu'elle représente et de préoccupations telles que la loyauté de la concurrence entre acteurs économiques, la garantie des droits des salariés et l'acceptation du prélèvement social, alors que tend à se diffuser une sorte de tolérance à l'égard de cette forme de fraude¹⁵³.

La Cour avait consacré dans son rapport sur la sécurité sociale pour 2014 un chapitre à la lutte contre la fraude aux cotisations sociales¹⁵⁴. Elle avait mis en évidence la modestie des redressements notifiés et recommandé de renforcer les moyens d'action des organismes compétents en matière d'investigation, de sanction et de recouvrement des redressements et pénalités. Elle avait aussi souligné la nécessité d'une action de contrôle plus résolue, s'agissant en particulier des travailleurs indépendants et du secteur agricole.

Plus de trois ans après, les progrès constatés dans la mise à niveau des moyens juridiques pour combattre la fraude restent insuffisants et leur utilisation par les organismes sociaux s'avère des plus limitée (I). Les résultats en demi-teinte des actions de contrôle nécessitent une relance active d'une politique qui donne des signes préoccupants d'essoufflement (II). Plus largement s'impose leur élargissement à des pans entiers de prélèvements sociaux qui y échappent, totalement ou dans une grande mesure (III).

¹⁵³ D'après un sondage rendu public par le CREDOC en 2015, 76 % des personnes interrogées trouvent totalement inacceptable le fait de percevoir une prestation à laquelle on n'a pas droit, contre seulement 43 %, celui de travailler sans le déclarer.

¹⁵⁴ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2014*, chapitre IV, « La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : des enjeux sous-estimés, une action à intensifier », p. 123-150, disponible sur www.ccomptes.fr

I - Les outils juridiques : des avancées réelles mais insuffisantes et parfois sous-exploitées

La Cour mettait l'accent en 2014 sur de nouveaux risques de fraude, en lien avec les évolutions technologiques et économiques, mais en rappelait aussi l'existence de formes anciennes, par trop négligées. Les pouvoirs publics ont depuis lors pris des initiatives, mais ces mesures apparaissent parfois d'une efficacité limitée.

A - Des possibilités d'investigation renforcées mais en retard sur le développement de la fraude

1 - Le travail détaché : des menaces de fraude à mieux circonscrire

La directive sur les travailleurs détachés du 16 décembre 1996 visait à faciliter la libre circulation au sein du marché unique. Bien qu'ils exercent leur activité à l'étranger, leur contrat de travail est maintenu dans leur pays d'origine et seul s'applique à eux un socle de droits propre à l'État membre qui les accueille, en particulier en matière de temps et de conditions de travail ainsi que de salaire minimum.

Par ailleurs, un règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale a précisé que les travailleurs détachés restent couverts par la sécurité sociale de leur pays d'origine, où sont payées les cotisations sociales afférentes. Il prévoit que l'administration de sécurité sociale de ce dernier délivre un formulaire dit « A1 » attestant l'affiliation auprès d'elle du travailleur détaché.

Face à l'augmentation soutenue du nombre de travailleurs détachés en France (110 000 en 2010 ; 286 000 en 2015), l'arsenal juridique visant à prévenir ou réprimer les fraudes possibles a été renforcé. La loi a instauré une déclaration obligatoire, une amende administrative en cas de manquement à cette obligation, une responsabilité sociale et solidaire des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre vis-à-vis de leurs sous-traitants. L'instauration d'une carte d'identification professionnelle

dans le bâtiment et les travaux publics facilite les contrôles dans un secteur qui recourt de manière importante au travail détaché¹⁵⁵.

Ces dispositifs apparaissent néanmoins de portée limitée, notamment l'obligation de présentation du formulaire « A1 ».

L'apport limité du formulaire A1 pour attester de l'affiliation du travailleur détaché au système de sécurité sociale de son pays d'origine

La présentation du certificat A1 ne suffit pas, en pratique, à garantir l'affiliation effective à un régime de sécurité sociale (ce peut être un faux), ni le paiement de cotisations dans le pays d'origine (même s'il est authentique) ni, enfin, la réalité de l'établissement et de l'activité économique dans ce dernier de l'employeur effectuant le détachement. Les mesures prises ne permettent donc pas de sanctionner les cas de fraude résultant de montages complexes, fondée sur des entités déclarées à l'étranger, dans le respect des formalités requises en la matière.

À cet égard, l'action des pouvoirs publics et des organismes chargés du recouvrement s'avère contrainte par le droit et la jurisprudence communautaires et, parfois, par le manque de coopération d'autres administrations nationales. Ainsi, à l'occasion d'une question préjudicielle, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé que les institutions de l'État membre où travaille le salarié détaché ne sauraient remettre en cause le formulaire A1, qui ne peut être retiré que par l'État l'ayant délivré¹⁵⁶.

En pratique, les redressements reposent ainsi principalement sur l'absence de présentation des formulaires lors des contrôles. La CJUE a cependant admis la possibilité de produire ces derniers *a posteriori* (jusque deux ans après la date théorique du détachement), et donc de régulariser la situation des travailleurs concernés.

Une révision de la directive européenne sur ce sujet ainsi que du règlement européen sur la coordination de systèmes de sécurité sociale, actuellement en cours de négociation, pourrait apporter de nouvelles avancées.

¹⁵⁵ En 2015, il représentait 37 % du nombre total de jours d'emploi de salariés détachés.

¹⁵⁶ Même lorsqu'il est constaté par celles-ci que les conditions de l'activité du travailleur ne correspondent pas à la situation ayant justifié la délivrance du formulaire. La CJUE se fonde en cela sur le principe d'unicité de la législation applicable et sur le principe de coopération loyale entre États (arrêt Rosa-Flussschiff du 27 avril 2017).

Les perspectives d'évolution du droit européen en matière de travail détaché

La Commission européenne a pris, en 2016, l'initiative d'une révision de la directive sur le travail détaché. Conformément à la procédure communautaire, le Parlement européen a adopté un rapport sur ce sujet en octobre 2017. Le conseil des ministres du travail de l'Union européenne s'est très rapidement ensuite accordé sur un projet de texte qui prévoit notamment d'instituer le principe « à travail égal, rémunération égale », la limitation de la durée des détachements à 12 mois (prolongeable de six mois sur justification), la condition d'une affiliation d'au moins trois mois à la sécurité sociale du pays d'origine avant un détachement. Sur la base de ces deux textes, qui divergent sur certains points, un « trilogue » entre le Parlement européen, le conseil des ministres et la Commission aura pour objectif l'adoption de positions communes.

Par ailleurs, une proposition de révision du règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale tend notamment à renforcer les règles d'échange d'informations entre États quant au statut des travailleurs au regard de la sécurité sociale et à doter la Commission de compétences d'exécution en vue de préciser les modalités de vérification et de retrait du document « A1 ».

Seules les versions finales de ces textes permettront d'apprécier les avancées réalisées sur le volet relatif à la lutte contre la fraude, étant précisé que le délai de transposition en droit interne pourrait retarder l'application de la directive dans toute l'Union à 2022 (rien n'empêchant la France de la transposer plus rapidement). Parmi les points en discussion ayant trait à celle-ci figurent la transformation du formulaire A1 en condition préalable au détachement, ainsi que la création d'une plateforme européenne de coordination gérée par la Commission européenne et la condition d'une relation salariale minimale de trois mois entre le salarié détaché et son entreprise.

2 - Un développement des activités sur internet qui appelle une vigilance accrue

Le développement exponentiel de l'économie collaborative sur internet fait que le risque financier lié à la fraude ne peut plus y être considéré comme négligeable. Le montant total des transactions dans les cinq principaux secteurs de cette économie (finance, hébergement,

transports, services à la personne et aux entreprises) passerait, en Europe, de 28 Md€ à 570 Md€ d'ici 2025¹⁵⁷.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 a étendu à la sphère sociale le droit de communication, dont disposaient déjà les services fiscaux, des informations concernant des personnes non identifiées, sur requête des inspecteurs auprès des plateformes internet. En revanche, les organismes sociaux ne bénéficient toujours pas, contrairement aux services de la direction générale des finances publiques, de la transmission automatique par les plateformes des données relatives aux revenus tirés de l'économie collaborative. Une telle source d'information est pourtant plus riche et immédiate qu'un simple droit de communication qui requiert d'avoir préalablement identifié des cas suspects (sinon leurs auteurs eux-mêmes), en observant directement les transactions sur internet.

3 - La fraude des particuliers employeurs : un renforcement trop timide des moyens de contrôle

En 2014, la Cour avait souligné que les pouvoirs publics et les organismes de recouvrement étaient peu actifs en ce domaine. Les fortes fluctuations de l'activité déclarée dans le secteur des services à la personne, en fonction des avantages fiscaux et sociaux qui y sont attachés¹⁵⁸, semblent pourtant confirmer les enjeux liés à la sous-déclaration.

Le dispositif de sanctions en cas d'obstacles à contrôle, renforcé par la loi de financement pour 2017, trouve à s'appliquer en la matière. De fait, ne pas répondre à des courriers adressés par les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) ou ne pas déférer à une de ses convocations font partie des obstacles ainsi définis. Ces mesures ne permettent cependant pas de pallier l'impossibilité de procéder à des visites au domicile en pareil cas. Sans qu'il soit question de revenir sur cette contrainte, la convention signée par l'État avec les fédérations professionnelles et syndicales concernées devrait prévoir, par-delà certaines actions d'information et de sensibilisation, l'engagement à faire connaître les instances locales de lutte contre le travail illégal et à définir des modalités de signalement - comme dans d'autres secteurs, tel le

¹⁵⁷ Source : *PriceWaterhouseCoopers*, « *Assessing the size and presence of the collaborative economy in Europe* », avril 2016.

¹⁵⁸ Comme la remise en cause, en 2013, de la possibilité de calculer les cotisations sociales sur la base forfaitaire du SMIC, qui s'est accompagnée au cours de cette année de la baisse de 5,8 % en équivalent temps plein de l'emploi direct par des particuliers.

BTP – par tous les partenaires (salariés concernés, entreprises de services à domicile etc.).

*

**

Au total, il subsiste un décalage important entre les moyens d'action des organismes en charge du recouvrement des prélèvements sociaux et ceux des services fiscaux, ces derniers ayant été encore complétés au cours des années récentes, notamment à l'occasion de la loi de lutte contre la fraude et la grande délinquance économique et financière adoptée en 2013. Celle-ci leur a permis d'avoir accès au code source des logiciels de comptabilité, de recourir à des techniques dites « spéciales » (infiltration, mise sur écoute etc.) en cas de fraude aggravée, de bénéficier d'informations procurées par des « lanceurs d'alerte » et des « repentis », au statut protégé. Sans qu'il s'agisse de transposer systématiquement telles quelles à la sphère sociale ces dispositions, il importe de rapprocher chaque fois que nécessaire les moyens juridiques à la disposition des agents chargés du contrôle et du recouvrement des cotisations sociales de ceux dont disposent les services fiscaux.

Il convient également d'harmoniser au plus vite le cadre juridique des différents organismes sociaux. Ainsi, les inspecteurs des caisses de mutualité sociale agricole ne disposent toujours pas des mêmes moyens d'action que leurs homologues des URSSAF. En particulier, leur compétence territoriale reste limitée au ressort de leur caisse, ce qui suscite des difficultés et a pour conséquence que leur incombe le contrôle des cotisations versées par cette dernière pour ses propres salariés. La base légale leur manque également pour pratiquer des contrôles sur pièces, ou des redressements par échantillonnage et extrapolation, alors que ces modes d'action sont possibles dans les URSSAF.

B - Des modalités de sanction et de recouvrement à renforcer mais aussi à mieux exploiter

Le travail illégal constitue une infraction pénale¹⁵⁹. Toutefois, en 2015, seules 107 peines de prison ferme ont été infligées pour ce motif et le montant moyen des amendes prononcées par le juge, certes plus nombreuses (2 162 en 2016), ne dépassait pas 2 000 €. Les redressements et les sanctions administratives représentent donc le principal moyen de

¹⁵⁹ La peine afférente pouvant aller jusqu'à trois ans de prison et 45 000 € d'amende.

sanctionner le travail dissimulé et de réparer le préjudice subi par les organismes sociaux.

La loi de financement pour 2015 a porté la majoration de cotisations dues de 25 % à 40 % dans un certain nombre de situations de travail illégal : dissimulation de plusieurs salariés, d'un salarié mineur soumis à l'obligation scolaire, de personnes vulnérables, commission de l'infraction en bande organisée. Les majorations complémentaires ont atteint un total de 102 M€ en 2016, soit près de 20 % des redressements pour fraude prononcés par les URSSAF. Cet accroissement des pénalités, dans des cas limités et particulièrement graves, ne comble cependant pas l'écart qui existe avec les sanctions applicables dans le cadre du contrôle fiscal : la majoration est de 40 % s'agissant de manquements délibérés et de 80 % pour les « manœuvres frauduleuses ».

Le même texte a renforcé le dispositif d'opposition à tiers détenteur (OTD), qui permet de demander le paiement de la somme due à un tiers au titre de dettes de ce dernier à l'égard du cotisant, en supprimant le caractère suspensif de la contestation. Néanmoins, l'OTD demeure moins efficace et, surtout, beaucoup moins utilisée que l'instrument analogue à la disposition des services fiscaux, l'avis à tiers détenteur (ATD) : moins de 10 OTD ont été notifiées en 2014 et 2015, contre 5,4 millions d'ATD mis en œuvre en 2014 par les services fiscaux, qui en ont fait le dispositif de droit commun pour le recouvrement forcé de leurs créances. Des différences juridiques sont en partie responsables de cette situation mais celle-ci tient avant tout au choix de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) de recourir principalement aux services d'huissiers plutôt que de mobiliser directement les moyens juridiques renforcés déjà à sa disposition.

II - Le bilan des actions de contrôle : des résultats en demi-teinte

L'efficacité des actions de contrôle constitue un enjeu très important pour les finances sociales¹⁶⁰. Or, la volonté de les renforcer, affichée par les pouvoirs publics, ne s'est pour l'instant pas traduite, globalement, par une augmentation sensible des contrôles menés et de leurs résultats.

¹⁶⁰ Même s'il faut rappeler que les contrôles comptables peuvent aussi aboutir à des restitutions au profit des cotisants.

Par ailleurs, alors qu'elle permettrait d'orienter de façon adéquate la politique de contrôle, l'évaluation du montant total des cotisations éludées continue à manquer de fiabilité et de précision.

Une évaluation encore insatisfaisante des cotisations éludées

En 2014, l'ACOSS avait, à la demande de la Cour, actualisé une estimation fondée sur une méthode déjà utilisée par le Conseil des prélèvements obligatoires puis par l'ACOSS elle-même dans le cadre de travaux diligentés par la Délégation nationale de lutte contre la fraude (DNLF). Cette estimation faisait apparaître un manque à gagner de 20,1 Md€ à 24,9 Md€ en 2012, soit 6 à 8 % de ces prélèvements. La Cour avait insisté alors sur les précautions méthodologiques nécessaires avec lesquelles il fallait considérer ces résultats, qui étaient toutefois les seuls alors disponibles.

Cette évaluation reposait sur une extrapolation des résultats du contrôle. L'échantillon des entreprises contrôlées étant non représentatif de l'ensemble de l'économie, les recherches tendant à se concentrer sur les secteurs les plus susceptibles de frauder, le risque existait d'une surestimation, malgré les efforts de correction de ce biais de sélection. Toutefois, d'autres biais existaient dans le sens cette fois d'une sous-estimation. Le travail non déclaré effectué en dehors des horaires habituels (la nuit ou le week-end) et la sous-déclaration d'heures sont en effet difficiles à appréhender, alors que la non-déclaration de salariés n'exige que de constater leur absence dans les registres afférents. Par ailleurs, les activités totalement non déclarées ne peuvent être prises en compte dans une telle évaluation, puisque les contrôles sont décidés sur la base d'un fichier d'établissements connus.

L'ACOSS a rendu public en 2016 une évaluation fondée sur une méthode différente, reposant sur des contrôles aléatoires, qui ne comporte pas les mêmes biais¹⁶¹. Elle aboutit à des montants de cotisations éludées allant de 6,1 à 7,4 Md€, mais elle présente elle-même ce total comme un minorant de ce manque à gagner. Elle envisage d'élargir cette évaluation à des champs aujourd'hui exclus, comme la fraude liée aux travailleurs indépendants, aux particuliers employeurs, à l'économie collaborative, au travail détaché, à la sous-déclaration et non plus seulement à la non-déclaration.

¹⁶¹ Toutefois, elle requiert un nombre élevé de contrôles, aux fins d'obtenir des résultats statistiquement valables, alors que, non ciblés, ils se révèlent peu efficaces. Cette contrainte peut peser sur la manière dont les actions sont menées et leurs résultats. En fait, le champ de l'échantillon étudié ne recouvrait que 42,3 % des cotisations URSSAF, ce qui a conduit à faire également des extrapolations.

Au total, la fourchette de ces estimations demeure très large et mériterait d'être resserrée. Le Conseil national de l'information statistique (CNIS) a remis un rapport en août 2017, présentant les différentes méthodes et évaluations existantes du travail dissimulé, sans trancher. Dans ce contexte, la DNLF devrait reprendre le pilotage des travaux en vue d'une évaluation régulière et sur un champ exhaustif¹⁶² des cotisations sociales éludées à la suite de fraudes et d'erreurs.

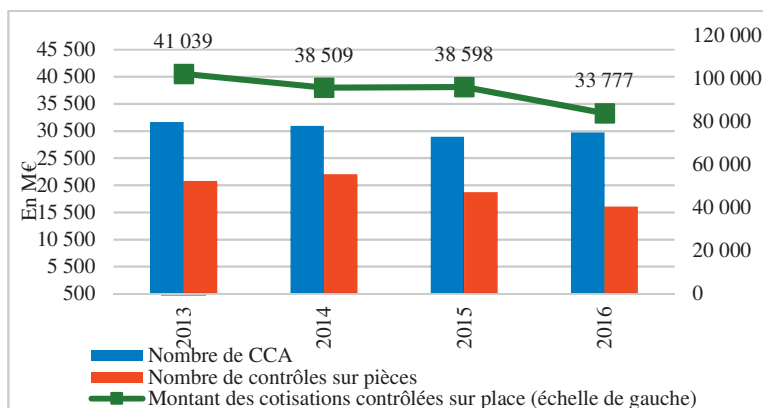
En tout état de cause, il convient de rappeler que ces montants ne sont pas entièrement récupérables, dans la mesure où la fraude constitue la condition de l'équilibre économique d'une partie des activités concernées. Par exemple, un salarié pourrait renoncer à effectuer du travail le week-end, si ce dernier, exercé « au noir », devenait soumis à cotisation (et à l'impôt). L'éradication de la fraude ferait donc aussi disparaître une partie des assiettes potentiellement susceptibles de cotisations.

A - Une diminution du nombre de contrôles

Le nombre de contrôles comptables d'assiette (CCA) effectués sur place par les URSSAF, qui ont pour vocation la rectification de simples erreurs commises par les cotisants à leur profit (ce qui entraîne des redressements dits positifs) ou parfois même en leur défaveur (conduisant à des restitutions de trop perçus par les URSSAF), a tendance à diminuer (de 6,1 % entre 2013 et 2016). Il en va de même de celui des actions ciblées de lutte contre le travail illégal (LCTI, - 24 %), qui ont principalement pour but de détecter des cas de travail dissimulé à l'occasion d'opérations inopinées sur le terrain.

¹⁶² S'étendant à tous les secteurs, toutes les cotisations sociales et toutes les formes de fraude, ce qui n'existe pas à ce jour.

Graphique n° 2 : nombre de contrôles comptables d’assiette (CCA) des URSSAF



Source : ACOSS

À titre d’illustration, dans le secteur des intermittents du spectacle où la fraude a pour objet de minorer le coût du travail, mais aussi parfois d’optimiser les droits à l’assurance-chômage, aucun plan spécifique de contrôle n’a été mis en place. Il n’y a eu que 77 actions ciblées de lutte contre le travail illégal sur ce champ en 2016.

Un ralentissement de l’activité de contrôle s’observe aussi à la MSA entre 2013 et 2016 (+ 1 % pour les actions de LCTI mais - 15 % hors LCTI), dans un contexte de crises agricoles récurrentes, qui, selon la caisse centrale, « a nécessairement eu un impact sur la pression de contrôle exercée par les caisses sur les cotisants ». Au cours des années récentes, certaines caisses n’ont tout simplement conduit aucune action de LCTI pouvant mettre en cause des non-salariés agricoles. Hors LCTI, les restitutions au bénéfice des cotisants ont même dépassé, en 2015, le montant des redressements à leur détriment. La fin de la procédure d’appel chiffré¹⁶³, qui constituait une spécificité du régime agricole, n’a pas eu encore d’effets sensibles sur l’activité de contrôle *a posteriori*, dont le développement devrait accompagner le passage à un système déclaratif.

Inverser cette tendance exige de fixer aux organismes des objectifs ambitieux non seulement en termes de montants de redressements liés à la lutte contre le travail illégal mais aussi, dans un souci d’équité et d’effet de dissuasion, de nombre d’actions ciblées, de taux de contrôle comptable des

¹⁶³ Jusqu’à la mise en œuvre, progressive, de la déclaration sociale nominative (cf. *infra*), les caisses de MSA calculent et notifient aux employeurs le montant des cotisations dues sur la base de déclarations trimestrielles de salaires.

cotisations liquidées, de couverture des fichiers d'entreprises et d'indépendants, alors que ces indicateurs stagnent ou reculent. Ces différents objectifs permettraient une prise en compte équilibrée des différentes visées de l'activité de contrôle.

B - Une organisation et des méthodes qui tardent à se moderniser

Au régime général, la lutte contre le travail illégal (LCTI) représente une part toujours faible (16 %) de l'activité de contrôle des URSSAF, encore principalement tournée vers la correction des erreurs par le biais de contrôles comptables d'assiette. Les effectifs se consacrant à la LCTI sont passés de 156 à 170 entre 2014 et 2016, alors que l'ensemble de l'activité de contrôle (contrôles comptables et LCTI) emploie plus de 1 600 inspecteurs et contrôleurs du recouvrement sur un effectif total d'environ 13 000 salariés. Pour sa part, la MSA évalue les effectifs affectés à la lutte contre la seule fraude aux cotisations à 58,5 ETP.

L'ACOSS souhaite, dans le cadre de la prochaine convention d'objectif et de gestion avec l'État, pour la période allant de 2018 à 2021, porter cette part à 20 %, alors qu'elle était de 10 % au début des années 2010. Une telle augmentation apparaît nécessaire au regard de l'enjeu que représente la lutte contre la fraude et du temps moyen de ces actions, plus long que celui des contrôles comptables. Plus généralement, la nécessité d'accroître le nombre de contrôles de toutes natures, d'étendre leur champ à des pans qui n'en font toujours pas l'objet aujourd'hui et de relever le défi de nouvelles formes de fraude plus élaborées, obligeant à des investigations approfondies (détachements fictifs, faux indépendants etc.), impose un redéploiement des moyens des URSSAF en faveur du contrôle, qu'une rationalisation accrue de leur réseau rend possible.

L'organisation territoriale des équipes de contrôle n'a en effet pas été modifiée, ce qui a maintenu en l'état des unités de taille très inégale et ne comprenant parfois que quelques agents. Leurs effectifs vont ainsi de moins d'une dizaine (Corse) à plus de 300 (Île-de-France) pour un total de 1 600 emplois, répartis au sein de 22 URSSAF métropolitaines.

En matière de LCTI, l'ACOSS ne souhaite pas la création d'une direction nationale en charge des enquêtes les plus lourdes (l'essentiel des actions demeurerait, en tout état de cause, de la compétence des unités locales), malgré les exemples de l'apport d'une telle organisation à la

DGFIP¹⁶⁴, au sein des services de police et de gendarmerie (avec l'office central de lutte contre le travail illégal) et à l'inspection du travail où a été créée en 2014 un groupe national pouvant intervenir sur tout le territoire.

La MSA n'a pas non plus revu son organisation. Ses faibles effectifs de contrôleurs sont dispersés parmi 35 caisses locales. Par ailleurs, si les politiques nationales distinguent davantage le contrôle des cotisations de celui des prestations, les agents demeurent polyvalents, malgré les profondes différences entre ces deux métiers.

Si les URSSAF utilisent des instruments de ciblage des contrôles, les méthodes les plus modernes en la matière sont restées pour l'essentiel au stade de l'expérimentation, en particulier les outils dits de « data mining »¹⁶⁵ devant permettre de mieux identifier les cotisants « à risque » en fonction de certains paramètres (taille, situation économique, nature des emplois etc.). La déclaration sociale nominative¹⁶⁶, désormais généralisée dans le secteur privé non agricole, n'a pas encore été mobilisée au service d'une forme de contrôle *a priori* (détection d'anomalies et d'incohérences) ou dans la pratique des contrôles comptables. Ces derniers reposent toujours sur des déclarations annuelles de données sociales.

Alors que la coopération inter-administrative représente une voie majeure d'amélioration de l'efficacité, celle-ci n'a pas encore de caractère systématique : en particulier le signalement d'un réseau à l'autre du lancement de procédures de redressement n'est pas automatique.

La principale forme de fraude aux cotisations consistant dans le travail dissimulé, l'enjeu de cette coopération porte sur la coordination des actions à mener en la matière et l'exploitation par les organismes chargés du recouvrement des procès-verbaux dressés à ce titre par l'ensemble des partenaires habilités¹⁶⁷. En effet, la majorité d'entre eux sont établis par d'autres agents que les inspecteurs des URSSAF. À cet égard, la tendance à la stagnation voire à la baisse du nombre d'opérations conjointes comme de redressements notifiés par les URSSAF sur la base de procès-verbaux

¹⁶⁴ Avec les directions nationales d'enquêtes fiscales (pour les circuits de fraude) ou de vérification des situations fiscales (pour les contribuables les plus importants).

¹⁶⁵ Technique de balayage d'un ensemble de données à l'aide de fonctions de recherche fondées sur des « profils » de fraudes et de fraudeurs potentiels ou sur des « modèles comportementaux », ayant été établis sur la base de précédents contrôles.

¹⁶⁶ La DSN remplace une trentaine de déclarations sociales auparavant dues par les entreprises par un dispositif unique et dématérialisé. Elle repose sur la transmission mensuelle des données individuelles et nominatives des salariés à l'issue de la paie.

¹⁶⁷ Inspecteurs du travail, officiers de police judiciaire, certains agents de Pôle Emploi, des impôts et des douanes.

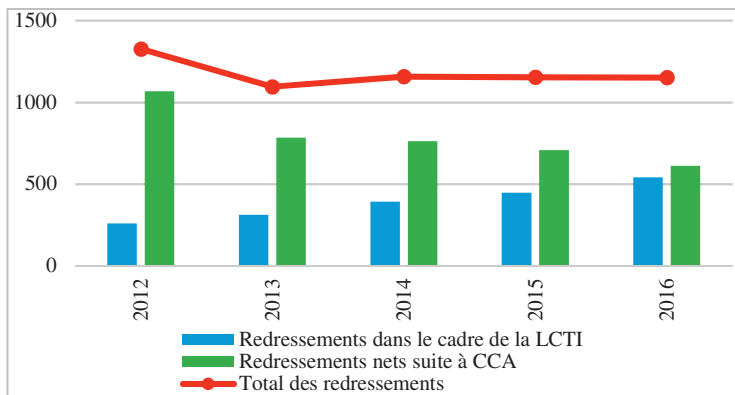
transmis par des partenaires¹⁶⁸ apparaît très dommageable. La nouvelle orientation de la politique répressive décidée par la Chancellerie et l'administration du travail en 2016, visant à substituer des amendes administratives à des procédures pénales, peut pour partie être à l'origine de cette dernière évolution préjudiciable à l'action en recouvrement des URSSAF. Il conviendrait de remédier à cette difficulté, et plus généralement aux lacunes actuelles en matière de circulation de l'information, en mettant en place une base de données qui permettrait aux agents habilités à dresser des procès-verbaux en la matière (organismes de sécurité sociale, services fiscaux, inspection du travail etc.) d'accéder à toutes les procédures diligentées au motif de travail illégal.

C - Une stagnation du montant des redressements prononcés

Si les résultats de la lutte contre le travail illégal (LCTI) se caractérisent par une progression constante depuis le début des années 2010, il n'en va pas de même des redressements prononcés à la suite des contrôles comptables d'assiette (CCA). Les pouvoirs publics ont de ce fait réagi, en mai 2017, sous la forme d'une lettre conjointe des ministres de l'économie, du budget et des affaires sociales fixant l'objectif à l'activité de recouvrement d'une augmentation de 300 M€ des redressements pour tous motifs au titre de cette même année. Cet objectif devait permettre de porter ce total à plus de 1,4 Md€, soit un niveau supérieur à celui de 2012 (1,3 Md€), alors qu'il est de 13 % inférieur à ce dernier depuis lors (environ 1,15 Md€ de 2014 à 2016).

¹⁶⁸ À la MSA, la contribution des procès-verbaux transmis par des partenaires de la lutte contre le travail illégal demeure marginale (1,6 % des actions en 2016).

Graphique n° 3 : l'évolution du montant des redressements notifiés par les URSSAF (en M€)



Source : ACOSS

1 - Un accroissement des redressements pour fraude qui reste en-deçà des possibilités

L'augmentation des redressements faisant suite à des actions de lutte contre le travail illégal tient principalement à l'amélioration de la qualité du ciblage¹⁶⁹, qu'on l'envisage sous l'angle de la fréquence des redressements à la suite d'actions de lutte contre le travail illégal (88 % en 2016) ou de la concentration de celles-ci sur la fraude à enjeux : 3 % de ces actions ciblées représentent 50,7 % des redressements.

Comme la Cour l'avait précédemment mis en évidence, une forte concentration des redressements se marque dans certaines régions, dans certains secteurs, et pour certains types de fraude. En 2016, le secteur de la construction en a représenté à lui seul 51,2 %¹⁷⁰. Les redressements notifiés par la seule URSSAF d'Île-de-France en totalise 50,2 %. Les contrôles permettent principalement de mettre au jour des situations de dissimulation totale d'emplois salariés (93 % des montants de redressement), plutôt que de minoration d'heures de travail déclarées, dont la détection et l'établissement s'avèrent nettement plus ardu (*cf. supra*). Ces phénomènes de concentration s'expliquent par la nature des fraudes mais aussi par les

¹⁶⁹ Qui ne se retrouve pas au régime agricole. La part des actions de LCTI donnant lieu à un procès-verbal pour travail dissimulé y demeure inférieur à 20 %.

¹⁷⁰ Les services administratifs, qui comprennent les activités de sécurité privée, 11 % ; le commerce de détail 4,8 % ; l'hôtellerie-café-restauration, 4,2 %.

politiques de contrôle elles-mêmes, ce qui témoigne de marges de progression importantes invitant à fixer à l'échelle nationale des obligations de convergence vers le haut de leurs résultats.

En effet, les objectifs assignés aux différentes caisses ne mettent pas suffisamment sous tension celles qui ont accumulé du retard. De fait, ils déclinent de manière trop fruste au plan local une cible nationale elle-même peu ambitieuse. En effet, l'objectif national fixé pour 2017 (350 M€) représente une hausse de 9 % par rapport à 2013, alors que ces montants avaient augmenté de près de 150 % au cours des quatre années couvertes par la convention d'objectifs et de gestion précédente. La cible de 2017 a ainsi été atteinte et dépassée de 15 % dès 2014.

Les 555 M€ de redressements pour travail dissimulé en 2016 notifiés par les organismes de sécurité sociale sont ainsi très éloignés des 4,9 Md€ de droits et pénalités réclamés par les services fiscaux à la suite d'opérations répressives sur place dans les cas les plus graves¹⁷¹, même s'il convient de tenir compte des importantes différences qui caractérisent ces deux réseaux¹⁷².

Il apparaît, par ailleurs, que le champ effectif de la fraude recherchée et détectée peut varier d'un réseau à l'autre. Ainsi, la Mutualité sociale agricole distingue celle qui est liée au travail illégal, d'une part, des autres formes de fraude (détournements de dispositifs d'exonération ou d'allègement de charges, sous-déclaration de rémunérations etc.), d'autre part. En 2016, ces dernières représentaient, à la MSA, des montants de redressements (9,4 M€) presque équivalents aux premières (10,7 M€). En revanche, au régime général, la fraude répertoriée consiste presque uniquement en des infractions de travail illégal.

2 - Une baisse des redressements prononcés à la suite de contrôles comptables

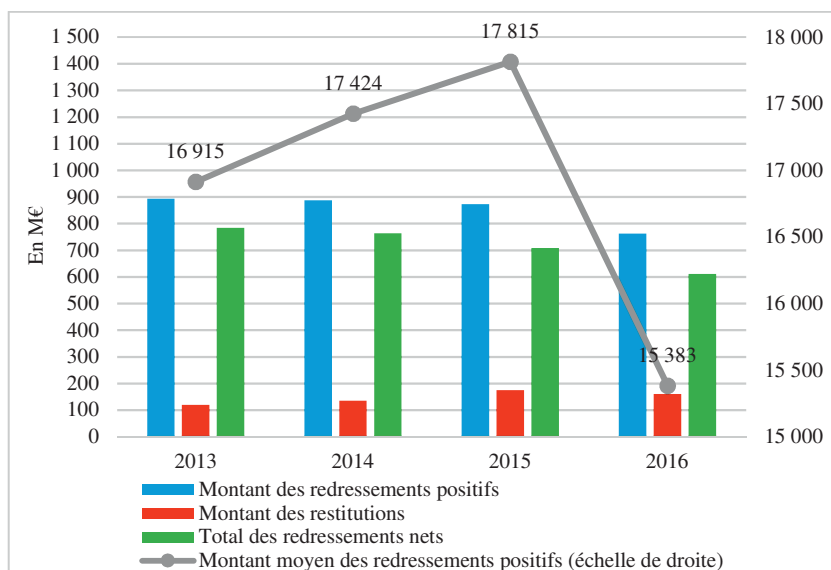
Le recul de redressements notifiés à la suite de constats d'erreur s'explique d'abord par la baisse du nombre de contrôles comptables d'assiette et, plus récemment, de leur montant moyen. En effet, la

¹⁷¹ Les redressements notifiés par les URSSAF tant à la suite de contrôles comptables qu'au titre de la LCTI, soit 1,16 Md€ en net, peuvent aussi être mis en regard d'un total de 19,5 Md€ d'impôts éludés et de sanctions dans le domaine fiscal.

¹⁷² Notamment, les recettes fiscales encaissées par la DGFIP en 2016 (504 Md€) dépassaient le montant des prélèvements collectés par les URSSAF (342 Md€).

fréquence de tels redressements à la suite d'un contrôle est, elle, restée stable, à environ 66 %.

Graphique n° 4 : les redressements à la suite de contrôles comptables (M€) et leur montant moyen (en €)



Source : ACOSS

3 - Une réduction des sommes recouvrées à la suite de constats d'erreurs ou de fraudes

Le système d'information de l'ACOSS ne permet pas de connaître le total de ces sommes, car la mission de les collecter incombe à un autre service que celui qui dresse les constats, les montants à recouvrer n'étant pas distingués selon leur origine. L'ACOSS a seulement mis en œuvre, par des moyens ad hoc, un suivi ponctuel du recouvrement des redressements prononcés en 2012 à la suite d'actions de LCTI. En 2017, soit cinq ans plus tard, celui-ci s'élevait à seulement à 12 %¹⁷³, même s'il faut tenir compte de la nature particulière de certains schémas de fraude fondés sur des entités éphémères de petite taille, ce qui entraîne des difficultés. Ce taux de

¹⁷³ À la MSA, un indicateur comparable atteindrait environ 25 %.

recouvrement est très sensiblement inférieur à celui des services fiscaux, qui avoisine 50 %¹⁷⁴.

Comme la part des redressements notifiés par les URSSAF au titre du travail illégal a sensiblement augmenté au détriment des simples régularisations pour erreurs, dont le taux de recouvrement est bien meilleur, il s'ensuit donc une régression du niveau des recettes liées à l'activité de contrôle prise globalement.

III - Une politique de contrôle à étendre et intensifier

La nécessité des progrès à accomplir pour intensifier et moderniser les actions menées dans les champs du contrôle habituel des organismes chargés du recouvrement ne doit pas occulter les très importantes lacunes limitant l'étendue du champ des contrôles. En effet, des dizaines de milliards d'euros de cotisations sociales sont peu ou pas contrôlées.

A - L'absence persistante de contrôle des cotisations AGIRC-ARRCO

Les cotisations aux régimes de retraite complémentaire de salariés du secteur privé ont représenté un montant total de 71,2 Md€ en 2016¹⁷⁵. La mise en œuvre du contrôle de celles-ci par les URSSAF, pour le compte de l'AGIRC-ARRCO, est prévu par la loi de financement pour 2007, mais n'a toujours connu absolument aucun progrès, en dépit des engagements pris par l'ACOSS d'un début d'expérimentation avant la fin 2017 dans le cadre de la dernière convention d'objectifs et de gestion couvrant la période 2014-2017. Pourtant, toute minoration d'assiette affecte les droits des salariés dans des régimes où les droits ouverts sont proportionnels aux

¹⁷⁴ Cinquante-et-un pour cent pour le taux de recouvrement constaté au 31/12/2015 sur les émissions des années 2012 et 2013. Pour donner un ordre de grandeur, on peut indiquer que les montants encaissés au titre des contrôles fiscaux atteignaient 11,1 Md€ en 2016.

¹⁷⁵ 59,95 Md€ de cotisations à l'AGIRC-ARRCO et 11,3 Md€ à l'association pour la gestion du fonds de financement (AGFF), qui prend en charge le service de pensions sans abattement avant l'âge d'obtention du taux plein aux régimes complémentaires.

cotisations versées, ainsi que les conditions de concurrence entre les entreprises.

Un désaccord perdure sur la répartition de la charge de travail entre les organismes de retraite complémentaire et le régime général, en raison de l'individualisation des redressements par salarié qui serait rendue nécessaire, alors que celle-ci n'entre pas dans les méthodes actuelles des URSSAF. Un consensus ne s'est pas dégagé sur les modalités que devraient prendre les contrôles des URSSAF, dans le cadre d'échanges très préliminaires entre organismes. Dix ans après la loi qui en a fixé le principe, les pouvoirs publics restent pour leur part attentistes et ne se sont pas employés à surmonter ces blocages persistants.

B - L'absence de tout contrôle des modalités de calcul du CICE

Le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), qui s'impute sur l'impôt sur les sociétés, constitue un instrument de nature fiscale, mais son calcul est fondé sur une partie de la masse salariale (toutes les rémunérations n'excédant pas 2,5 fois le SMIC). Le code général des impôts¹⁷⁶ permet aux organismes chargés du recouvrement des cotisations de vérifier les données relatives aux rémunérations afférentes. Les observations faites par les agents à ce sujet devraient figurer dans leur rapport de contrôle final, même si l'administration fiscale qui en a communication reste seule compétente pour appliquer une procédure de rectification.

La dernière COG entre l'État et l'ACOSS indiquait que « sur la base du bilan du dispositif, la branche recouvrement mettra en œuvre les orientations de contrôle du CICE formulées par l'État ». De telles orientations n'ont pas été arrêtées. Les créances de CICE déclarées pour être imputées sur l'impôt sur les sociétés ou sur l'impôt sur le revenu, soit 46 Md€ de 2013 à 2015, n'ont ainsi pas donné lieu à des contrôles de la part des URSSAF, qui ont pourtant compétence pour apprécier la réalité et l'exactitude de la base de calcul. Indépendamment de la transformation de ce dispositif en allègement supplémentaire de cotisations sociales, résultant de la LFSS 2018 et effective à compter du 1^{er} janvier 2019¹⁷⁷, il importe de

¹⁷⁶ Article 244 quater C, 5^{ème} alinéa.

¹⁷⁷ Sa future transformation en baisse de cotisations devant le faire entrer dans le droit commun des mesures pour l'emploi contrôlées par les URSSAF.

remédier à cette situation, notamment au titre des années passées dans la limite du droit de reprise fiscale¹⁷⁸ et de mettre en œuvre sans retard le contrôle par les URSSAF de l'assiette salariale du CICE.

C - La faiblesse durable du contrôle des cotisations des travailleurs indépendants

Ce champ du contrôle a longtemps souffert des difficultés du recouvrement des prélèvements sociaux sur les travailleurs indépendants à la suite de la mise en œuvre de l'interlocuteur social unique, de sorte qu'elle a été totalement interrompue en 2013. En particulier, des blocages informatiques empêchaient jusque fin 2013 d'affilier des travailleurs indépendants non déclarés, aux fins de les soumettre à la procédure de redressement, ou, jusqu'en 2016, de mettre en recouvrement les cotisations éludées par des non-salariés cette fois-ci dûment déclarés. Sa reprise a principalement consisté dans la mise en œuvre d'un plan de contrôles sur pièces par les URSSAF à partir de 2016, et dans l'examen de situations particulières (par exemple des cas de taxations d'office faute de revenus connus), par des agents du RSI.

En pratique, ce contrôle mobilise faiblement les agents compétents des URSSAF, à qui il incombe pour l'essentiel. En particulier les actions de lutte contre le travail illégal sont rares, ne dépassant pas 500 par an pour 2,8 millions de cotisants. Le manque de motivation des agents tient aux spécificités de ce segment de cotisants et au faible rendement unitaire des contrôles. Les URSSAF ont de facto privilégié les indépendants employant des salariés, dans une logique de contrôle d'entreprises.

La suppression du RSI au 1^{er} janvier 2018, mise en œuvre par la loi de financement pour 2018, la protection sociale des travailleurs indépendants étant confiée à cette date au régime général, ne doit pas, au prétexte d'une nouvelle période de transition, conduire encore fois à un affaiblissement du contrôle des cotisations dues, mais, au contraire, à son renforcement. Cette réforme s'accompagne en effet d'un volet important de simplifications, comme l'unification des déclarations fiscale et sociale, à même de le faciliter. Il importe à cet égard que les redressements prononcés par les services fiscaux conduisent à des redressements notifiés

¹⁷⁸ Qui s'exerce *a priori* jusqu'à la fin de la troisième année suivant le dépôt de la déclaration afférente par les entreprises.

par les URSSAF, et réciproquement, dans le respect des spécificités propres à ces deux types de prélèvement en matière d'assiette.

D - Les lacunes du contrôle de l'État employeur

Le contrôle par les URSSAF des cotisations dues par l'État employeur apparaît singulièrement limité et même à la limite de l'inexistence. Ceci concerne en premier lieu les collaborateurs occasionnels du service public (COSP)¹⁷⁹, au nombre d'environ 48 000 selon une mission conjointe de l'IGF, de l'IGAS et de l'inspection générale des affaires judiciaires de juillet 2014. Bien que la loi de financement pour 1999 les ait assimilés à des salariés et prévu leur affiliation au régime général, sauf exceptions, aucune cotisation n'a été versée sur les rémunérations réglées aux collaborateurs occasionnels du ministère de la Justice entre 2000 et 2016, malgré les recommandations réitérées de la Cour. Ce défaut d'acquiescement des cotisations fait peser un risque financier sur l'État estimé par le rapport précité à environ 500 M€.

Le ministère de la Justice a commencé toutefois à s'acquiescer de ces cotisations en 2016, grâce à des crédits budgétaires complémentaires (d'un montant de 23,1 M€) mais au prix de pratiques dérogatoires du droit commun, comme la centralisation des règlements auprès d'une URSSAF unique, l'usage d'une déclaration « globale » pour toutes les cotisations sur une base annuelle et la prise en charge par l'employeur des cotisations tant patronales que salariales. Ces règlements sont au demeurant restés partiels. Seule une partie des cotisations dues au titre des neuf premiers mois de l'année 2016 pour 12 000 COSP a été versée. Les cotisations dues pour l'année en cours n'étaient toujours pas réglées à l'automne 2017. En tout état de cause, cette régularisation, incomplète et fragile, n'apure pas le passé. Elle ne met notamment pas le ministère à l'abri de possibles contentieux à l'occasion de la liquidation des droits à retraite de ces collaborateurs occasionnels.

De façon plus générale, au-delà de cette non-application du droit restée non sanctionnée par les URSSAF, c'est l'ensemble du contrôle à l'égard de l'État employeur qui apparaît anormalement défaillant. Alors que depuis la loi de financement pour 2012, la responsabilité en incombe aux URSSAF, les actions de contrôle restent plus que marginales. En 2016, seuls 10 contrôles ont porté sur les cotisations dues par l'État : 3,1 M€ de

¹⁷⁹ Comme par exemple les experts judiciaires et traducteurs-interprètes auprès des tribunaux.

cotisations ont été contrôlés sur une assiette de près de 11 Md€, soit un taux de contrôle de 0,03 % seulement. Ces contrôles des cotisations dues par l'État ont donné lieu à un redressement de 946 035 €.

Par comparaison, les collectivités territoriales et les établissements publics sont davantage contrôlés, avec des taux respectifs de 7,5 % (786 M€ contrôlés sur 10,5 Md€ contrôlables) et 6,5 % (1,2 Md€ contrôlés sur 18,8 Md€ contrôlables).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Malgré le renforcement des moyens juridiques mis à disposition des organismes sociaux comme y appelait la Cour, le caractère extrêmement évolutif de la fraude et le développement rapide de nouvelles formes d'activité économique qui se révèlent propices à celle-ci, comme l'économie collaborative ou les prestations de service internationales, nécessitent une nouvelle mise à niveau de leurs outils de détection et de sanction ainsi que de recouvrement, aux fins de les rapprocher de ceux dont disposent les services fiscaux. Encore faut-il que les services chargés des contrôles et de la lutte contre la fraude se les approprient pleinement pour en faire une large utilisation, ce qui est loin d'être encore le cas.

De fait, l'activité de contrôle connaît une forme d'essoufflement préoccupante, dans son intensité qui stagne, dans ses résultats globaux, en demi-teinte, dans ses méthodes et son organisation, insuffisamment modernisées. Les objectifs des conventions d'objectifs et de gestion entre les organismes et l'État se sont révélés insuffisamment diversifiés et volontaristes.

Le renforcement et la relance de l'activité de contrôle doivent ainsi constituer un des sujets majeurs des prochaines conventions d'objectifs et de gestion, notamment avec l'ACOSS pour les années 2018-2021, en fixant des objectifs ambitieux et exigeants à hauteur des enjeux.

Cette échéance offre aussi l'opportunité qui ne doit pas être manquée d'élargir le champ des contrôles à des prélèvements et des dispositifs représentant des montants particulièrement importants et peu ou pas contrôlés : cotisations de retraite complémentaire des salariés aux régimes AGIRC-ARRCO, crédit d'impôt compétitivité emploi, cotisations à acquitter par l'État, notamment au titre des collaborateurs occasionnels du service public, mais aussi plus généralement dans ses fonctions d'employeur, et cotisations des travailleurs indépendants.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 1. harmoniser les moyens juridiques à la disposition des agents chargés du contrôle de cotisations et de leur recouvrement dans les URSSAF et à la MSA, entre eux et, autant que de besoin, avec ceux dont bénéficient les services fiscaux (recommandation ajustée) ;*
 - 2. augmenter le nombre et la fréquence des contrôles comptables et des actions de lutte contre le travail illégal menés par les URSSAF et par les caisses de MSA (nouvelle recommandation) ;*
 - 3. mettre en œuvre sans nouveau délai le contrôle par les URSSAF des cotisations aux régimes complémentaires obligatoires de retraite des salariés, avec un calendrier précis de réalisation (recommandation réitérée) ;*
 - 4. régulariser sans délai l'ensemble des cotisations dues par l'État au titre des collaborateurs occasionnels du service public sous peine de pénalités de retard et définir une politique de contrôle régulier de l'État employeur (nouvelle recommandation).*
-



Réponses

Réponse commune de la ministre de la santé et des solidarités et du ministre de l'action et des comptes publics	266
Réponse du directeur général de l'ACOSS	Erreur ! Signet non défini.
Réponse du directeur général du GIE AGIRC-ARRCO	276

Destinataires n'ayant pas d'observations

Directeur général de la Caisse nationale du RSI
Directeur général de la Caisse centrale de la MSA

Destinataire n'ayant pas répondu

Garde des Sceaux, ministre de la justice
--

RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS ET DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Tout d'abord, le document souligne que la transmission automatique des données à l'administration fiscale par les plateformes intervenant dans le domaine de l'économie numérique pourrait être dupliquée auprès des organismes sociaux pour sécuriser les processus de recouvrement. Afin de ne pas multiplier les obligations des usagers envers l'administration, nous considérons qu'il convient, en effet, de privilégier dans ce domaine un échange d'informations et notamment la mise en place de procédures communes entre l'ACOSS et la DGFIP. Des travaux sont engagés avec l'administration fiscale afin de généraliser ce type d'échanges.

Par ailleurs, la Cour des comptes souligne la différence d'approche entre les contrôles fiscaux et les contrôles réalisés par les Urssaf en termes de majorations complémentaires appliquées aux constats de fraude. Nous partageons la remarque de la Cour et envisageons d'élargir l'éventail des majorations complémentaires afin de mieux adapter la sanction à la situation constatée.

La Cour des comptes regrette la très faible utilisation de l'opposition à tiers détenteur (OTD) par le réseau des Urssaf au regard des résultats obtenus par les services fiscaux. Nous partageons ces constats. C'est pourquoi dans le cadre de la future convention d'objectifs et de gestion 2018-2021, l'État souhaite que l'ACOSS définisse les situations nécessitant un traitement interne du recouvrement forcé (par le recours aux avis à tiers détenteurs, ATD) et celles pouvant donner lieu à une externalisation (par le recours aux huissiers de justice). De plus, de nouveaux outils, applicables spécifiquement aux cas de travail dissimulé, ont été créés dans la LFSS pour 2017. Il est notamment prévu que les Urssaf puissent procéder à des mesures de saisie à but conservatoire à hauteur des montants dus par le fraudeur. Le décret d'application de cette mesure a été publié le 25 septembre 2017.

Notre analyse des résultats des contrôles comptables d'assiette réalisés par les Urssaf au cours des deux dernières années conduit au même constat que la Cour, à savoir une tendance à la diminution du produit des contrôles. Les raisons en sont diverses et sont en partie le reflet d'une meilleure appropriation des règles d'établissement des cotisations, règles elles même plus stables. Mais il est nécessaire toutefois de s'interroger également sur les procédures et les actions de contrôles ; la prochaine COG entre l'État et l'ACOSS visera à déterminer de nouveaux

leviers d'action afin d'en améliorer l'efficacité et la performance. La déclaration sociale nominative (DSN) et l'exploitation des données nominatives pourront être mises à profit de cette nouvelle stratégie et permettre un meilleur rendement des contrôles. Par ailleurs, de nouvelles méthodes de ciblage des opérations de contrôle s'appuyant notamment sur des outils tels que le datamining, seront mises en œuvre dès 2018. Ces nouvelles modalités d'investigation permettront également de mieux détecter les cas de dissimulation partielle d'assiette, dont la Cour pointe la faible détection et l'insuffisante méthodologie des inspecteurs pour détecter ce type d'atypies. Enfin, il sera demandé à l'ACOSS de réfléchir à l'efficacité de l'organisation du contrôle et notamment à la bonne articulation entre les activités des inspecteurs (dont le temps de travail doit être prioritairement consacré aux activités de contrôle en elle-même) et celles des équipes gestionnaires.

S'agissant des cotisations Agirc-Arrco, il convient de souligner les difficultés inhérentes à la nécessité de produire, en cas de contrôle unifié, des conclusions cohérentes vis-à-vis de l'employeur malgré la coexistence de deux registres de législation différents et, en tout état de cause, de veiller à l'effectivité d'un cadre juridique respectant les principes minimaux du droit des cotisants. Ces difficultés, auxquelles les organismes n'ont à ce stade pas été en mesure de fournir des solutions alors qu'il s'agit pour les pouvoirs publics d'un point incontournable (et encore plus dans le cadre des orientations fixées par le Gouvernement et traduites par la démarche ESSOC), expliquent en partie le retard de ce chantier. Toutefois, sous l'impulsion de l'administration, dans le cadre de l'extension prévue en 2019 des allègements généraux aux cotisations de retraite complémentaire, la LFSS 2018 prévoit précisément un ensemble de dispositions de nature à garantir cette unicité de procédure. Il deviendra envisageable, dans ce cadre, de proposer une procédure de contrôle respectueuse de la sécurité juridique des personnes contrôlées. Un dispositif d'animation des travaux associant AGIRC-ARRCO et ACOSS est organisé par la DSS depuis septembre 2017, témoignant de l'engagement des parties dans des travaux dont la Cour souligne tout l'intérêt.

Concernant l'absence de contrôle du CICE, il convient de souligner que le projet de loi de finances pour 2018 prévoit sa suppression à compter du 1^{er} janvier 2019. En contrepartie, les allègements de cotisations sociales sont renforcés par l'article 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 avec une réduction de cotisations maladie de 6 points pour les rémunérations n'excédant pas 2,5 SMIC. Cette simplification permettra d'accorder le bénéfice d'une exonération équivalente au CICE tout en permettant aux entreprises d'en bénéficier de manière immédiate, et non l'année suivante. Cela permettra parallèlement

de réaliser les contrôles, nécessaires au regard des enjeux pour les finances publiques, demandés par la Cour ; il ne sera plus utile de déployer un contrôle spécifique portant sur l'assiette du CICE.

En ce qui concerne la faiblesse du contrôle des travailleurs indépendants et de l'État employeur, nous ne partageons que partiellement les propositions du rapport. S'agissant des travailleurs indépendants, 16 000 contrôles sur pièces ont été réalisés en 2016 et 20 000 sont prévus en 2017. Il convient de préciser que rien n'était entrepris jusqu'en 2014 et que ce n'est que très récemment que ces contrôles ont été réinitiés.

Sur le champ de l'État employeur, comme l'a relevé la Cour, des travaux ont été engagés par la DSS afin de mettre fin au risque financier relatif à la liquidation des droits à retraite des collaborateurs occasionnels du service public (COSP). Le ministère de la justice a ainsi procédé à un paiement partiel des cotisations dues au titre de 2016. Toutefois, des travaux de plus grande ampleur devront être engagés par le ministère de la Justice, afin de s'assurer de l'intégration à terme des collaborateurs occasionnels de service public dans son SIRH.

Parallèlement, les équipes de la DSS poursuivront leurs échanges avec la Chancellerie et la DGFIP afin de régulariser la situation d'un certain nombre de traducteurs et pallier l'incohérence liée à la différence de statut existant entre le droit fiscal – au regard duquel ces collaborateurs sont des travailleurs indépendants – et le droit social qui conduit à les affilier au régime général.

Enfin, nous tenons à vous préciser que la prochaine COG État-ACOSS, en cours de négociation, vise à renforcer et à optimiser les contrôles conduits par les Urssaf à la fois dans le champ du contrôle comptable d'assiette mais également au titre de la lutte contre le travail illégal. L'objectif poursuivi est de concilier les différents indicateurs de résultat – taux de couverture du fichier, taux de redressement et taux de recouvrement – afin de permettre à l'ACOSS d'améliorer les résultats des contrôles. Ce point de vigilance souligné par la Cour des comptes dans son rapport retient toute notre attention.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ACOSS

I. Sur l'évolution de l'activité et des résultats de l'activité contrôle et lutte contre le travail illégal (LCTI)

La Cour relève une diminution du nombre de contrôles d'assiette de 6 % entre 2013 et 2016, une diminution du redressement moyen des cotisations et une diminution des redressements.

Il convient d'éclairer ses constats d'un rappel de la politique de contrôle et de quelques données complémentaires. La stratégie de contrôle et de lutte contre la fraude de la branche recouvrement repose sur quatre axes : le niveau de présence sur le territoire garantissant que chaque cotisant sache qu'il peut faire l'objet d'un contrôle, la prise en compte des enjeux financiers majeurs, la sélection des cotisants les plus à risque et la prise en compte des enjeux importants dans le domaine de la fraude. Ces quatre axes et les indicateurs associés sont complémentaires. La cible donnée à chacun d'entre eux impacte nécessairement la capacité à faire du réseau.

À cet effet, l'IGAS, lors du bilan de la COG 2014/2017, a souligné la pertinence de ces indicateurs de mesure du contrôle comptable d'assiette et de la LCTI et propose leur maintien lors de la prochaine période conventionnelle.

Le nombre de contrôles comptables d'assiette a augmenté entre 2015 et 2016 de 2,16 % alors que dans le même temps le réseau réinvestissait à effectifs constants le contrôle des travailleurs indépendants, qui n'est pas décompté dans ces indicateurs. Cette amélioration de la donnée s'explique par un recentrage de l'activité sur les entreprises de plus petite taille. La conséquence immédiate est que pour la première fois depuis 2013, une diminution du montant moyen de redressement a été constatée (- 9 %).

De même le montant des redressements diminue pour une part du fait de ce recentrage. En effet, cette donnée est fortement corrélée à la planification des contrôles des grands comptes puisque près de la moitié des redressements concernent des entreprises de plus de 250 salariés.

Certaines modifications du cadre légal d'exercice des missions des URSSAF impactent également le montant des redressements. Peuvent ainsi être cités le transfert du recouvrement et donc du contrôle de la Taxe sur les Véhicules à Moteur (TVTM) aux services fiscaux ainsi que le transfert de compétences pour les pénalités en l'absence de négociation annuelle obligatoire (NAO). Il en va de même de la nouvelle législation relative à la

protection sociale complémentaire, qui introduit une modulation des redressements et dans les faits une baisse de ceux-ci.

Par ailleurs, la lutte contre la fraude procède du double objectif :

- de couvrir le risque de dissimulation de salarié et/ou d'activité en ciblant plus spécifiquement les entreprises présentant un profil de risque de dévoiement intentionnel ;
- tout en assurant, à titre dissuasif, une présence régulière et organisée auprès de l'ensemble des entreprises afin de prévenir les pratiques favorisant l'évasion sociale.

Cette stratégie se traduit par l'engagement d'actions de contrôle ciblées ou préventives.

La lecture des résultats annuels 2016 met ainsi en évidence une légère diminution des actions de prévention (53 007) de près de 3% en un an. En revanche, la mesure de l'activité au regard de l'année précédente souligne une légère progression (+ 2 %) des opérations de contrôle ciblées. Pour mémoire, en 2014 comme en 2015, ce type d'action accusait une baisse successive de 11 %. Cette tendance baissière est cependant à analyser au regard de l'augmentation continue des montants redressés, démontrant la capacité du réseau à cibler son action sur les fraudes à fort enjeu financier.

En termes de performance financière, les Urssaf et CGSS ont procédé en 2016, au redressement de 555 millions d'euros suite à une action de contrôle LCTI. Au regard des sommes comptabilisées l'année précédente (463 millions d'euros), les redressements opérés par les corps de contrôle de la branche progressent donc très significativement, de 20 %. Par comparaison, les montants de redressements comptabilisés en 2010 et 2014, années de mise en œuvre de nouvelles COG, s'élevaient respectivement à 185 et 401 millions d'euros. Treize ans auparavant, ces résultats financiers s'établissaient à 33 millions d'euros.

La planification d'actions ciblées a globalement permis de redresser près de 523 millions d'euros (94 % des montants globaux), soit une sensible progression de 22 % par rapport à 2015 ; étant précisé que l'essentiel des sommes redressées (97 %) relève des contrôles engagés à l'encontre de cotisants relevant du régime général.

II. Sur les moyens et organisations dédiés à la lutte contre le travail dissimulé

En matière d'organisation de la lutte contre la fraude, la branche s'attache à réaffirmer la nécessité de pérenniser la mise en place de

structures régionales dédiées à la lutte contre la fraude composées d'inspecteurs du recouvrement et de managers affectés à plein temps aux missions de lutte contre la fraude. L'efficacité de la spécialisation des corps de contrôle investis dans cette mission induit une politique spécifique de gestion des ressources humaines adaptées.

En outre, en cohérence avec la démarche de professionnalisation des services de contrôle initiée au sein de la branche recouvrement, cette organisation a permis de renforcer efficacement la lutte contre la fraude par,

- *le développement d'expertises partagées par l'ensemble du réseau,*
- *la définition de modalités de sélection pertinente d'entreprises à contrôler,*
- *et la formalisation de méthodes adaptées de contrôle LCTI.*

En témoigne le choix de certains partenaires de spécialiser des équipes de contrôle à cette mission. À titre d'illustration, peuvent être cités les services du travail avec la mise en place des unités de contrôle à compétence régionale chargées de la lutte contre le travail illégal (URACTI) ou l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI), visant à instaurer au sein de la gendarmerie nationale, un corps spécifiquement dédié à ladite mission.

La Cour réaffirme la pertinence du redéploiement des effectifs contrôle en faveur de la lutte contre la fraude. Elle fait ainsi référence à la volonté de la branche de porter dans le cadre des négociations COG 2018-2021, l'accroissement des moyens dédiés à la LCTI.

L'ACOSS souhaite cependant avoir une approche globale de la gestion des effectifs contrôle. En effet, les activités de contrôle comptable d'assiette et de lutte contre la fraude ne peuvent être dissociées. Il s'agit de mettre en place une stratégie permettant de répondre à l'ensemble des finalités du contrôle et de facto contenir les phénomènes d'évasion sociale par l'engagement d'une action CPAP, CCA ou LCTI. Le nombre d'actions de contrôle contribue à conforter la perception du cotisant sur le nombre de contrôles. Le redéploiement des moyens pourrait conduire à modifier le niveau de présence auprès des cotisants les incitant à développer des comportements d'évasion sociale. Par ailleurs, si l'allocation de ressources constitue un levier d'atteinte des objectifs, il s'avère nécessaire en parallèle de veiller à l'utilisation la plus pertinente de ces moyens. Enfin un redéploiement de poste d'inspecteurs du recouvrement vers la LCTI aurait des conséquences non négligeables sur les résultats des contrôles

comptables d'assiette, ce processus devra ainsi être accompagné pour maintenir les résultats obtenus en matière de contrôle.

L'ensemble de ces constats conduit l'ACOSS à mesurer, dans le cadre des négociations conventionnelles, les impacts d'un accroissement des moyens consacrés à la LCTI par une analyse préalable approfondie.

III. Sur le pilotage et la gouvernance de la fonction contrôle

L'ACOSS assure la définition de la politique nationale du contrôle et de la CTI et veille à l'utilisation des moyens affectés aux missions. Elle évalue par ailleurs l'activité contrôle et LCTI. La déclinaison des politiques nationales s'appuie sur le pilotage des activités et des politiques de contrôle et de lutte contre la fraude au sein du réseau, assuré notamment dans le cadre de l'Instance nationale du contrôle (INC). Les pilotes régionaux en charge du contrôle apportent ainsi une contribution à la définition des politiques publiques de contrôle et de lutte contre la fraude et assurent un suivi du portage de ces politiques sur le territoire régional dont les pilotes de la fonction ont la responsabilité.

La réalité et l'efficacité du pilotage de la fonction repose sur la mise en place d'un suivi et d'une analyse périodiques des performances nationales et régionales en termes d'activité, de résultats, d'organisation et de mise en application des mesures législatives et réglementaires. Dans l'hypothèse de la non-atteinte des objectifs nationaux et/ou régionaux, des mesures correctrices sont proposées afin de permettre une amélioration de la performance collective.

L'ACOSS a par ailleurs mis en place sur la fonction contrôle/LCTI, un suivi et un accompagnement individualisé des 22 régions métropolitaines et les 5 CGSS.

Il convient également de rappeler que les objectifs sont déclinés et adaptés en tenant compte des spécificités des organismes. Pour autant, cette individualisation n'exclut pas le partage d'objectifs entre les organismes, ce qui ne remet pas en question la prise en compte ni du niveau de performance de l'organisme, ni même les marges d'évolutions identifiées. La performance de chacune des régions doit concourir, au regard notamment des moyens alloués et de la configuration de son fichier de cotisants, à l'atteinte des objectifs contractuels assignés collectivement à la branche. En effet, les principes retenus dans le cadre de la déclinaison des CPG ont notamment vocation à répartir au plus juste la contribution des régions à la performance collective et limiter l'hétérogénéité des résultats entre les organismes.

Par ailleurs, il paraît fondamental de veiller à l'équilibre entre les indicateurs. Fixer à une Urssaf étant à la cible un objectif de progression pourrait conduire à déséquilibrer l'ensemble de l'activité.

IV. Sur la comparaison de la lutte contre la fraude dans la sphère sociale et fiscale

La comparaison entre la DGFIP et la branche du recouvrement en matière de lutte contre la fraude s'avère délicate dans la mesure où la définition et le périmètre de la fraude diffèrent entre les deux opérateurs. L'ensemble des montants d'impôts éludés par le contribuable de toute nature ou statut apparaît constitutif de fraude ce qui, transposé à l'activité des Urssaf, conduirait à inclure les redressements liés à l'ensemble des activités de contrôle. Or, en matière sociale, seule l'infraction de travail dissimulé (par dissimulation partielle ou totale d'activité ou d'emploi salarié) caractérisée par la matérialisation des faits et l'établissement de l'intentionnalité de l'auteur de l'infraction, relève de la lutte contre la fraude. Le travail dissimulé relève de l'infraction pénale.

Par suite, la fraude au sens fiscal se caractérise par un évitement de l'impôt qui se traduit par des recettes moindres pour les finances publiques, dont le traitement en termes de sanctions diffère selon la nature de l'infraction (soit 40 % en cas de manquement délibéré -mauvaise foi- et 80 % pour les manœuvres frauduleuses). En d'autres termes, la fraude est constituée du manque à gagner provenant de sommes que l'État et les collectivités locales n'ont pas perçues du fait du non-respect du droit.

Pour rappel, le contrôle dans la branche recouvrement constitue l'action majeure de sécurisation et de couverture du risque d'irrégularités déclaratives, fortuites ou intentionnelles. Deux activités de contrôles apparaissent en revanche bien distinctes : le contrôle comptable d'assiette et la lutte contre le travail illégal au titre desquels sont adaptées notamment les sanctions financières. Ainsi, en matière de travail dissimulé, au côté des annulations d'exonération de charges sociales, des majorations complémentaires de redressement de 25 % ou de 40 % dans les situations aggravées d'infraction, sont appliquées.

V. Sur le contrôle des intermittents du spectacle

La Cour relève l'absence de plans de contrôle des intermittents du spectacle.

Cependant comme évoqué, les contrôles de cette population ne s'effectuent pas uniquement sous le prisme de la LCTI et ne s'inscrivent pas dans le seul cadre du plan national de lutte contre le travail illégal.

Il paraît ainsi nécessaire de rappeler que lors d'un contrôle comptable d'assiette l'ensemble de la législation applicable dans l'entreprise fait l'objet d'une vérification pour toute la période non prescrite. Dès lors les plans visant une catégorie de population de salariés ou une mesure spécifique sont très exceptionnels. La situation des intermittents du spectacle est donc systématiquement vérifiée à l'occasion du contrôle des entreprises les employant.

En complément, la branche, en partenariat avec le GUSO, déploie chaque année un plan de contrôle spécifique des organisateurs occasionnels de spectacle.

VI. Sur le ciblage et le datamining

La Cour indique que les instruments de ciblage les plus modernes sont uniquement en cours d'expérimentation.

En effet, il convient de rappeler que la branche recouvrement sélectionne, en matière de contrôle comptable d'assiette, les entreprises à contrôler en fonction du risque qu'elle présente depuis 1995. Ces critères de planification ont été enrichis au fil du temps. Ils sont disponibles dans OPR (Outil de Planification Régionale).

En complément, chaque année est diffusé un catalogue de critères de sélection des entreprises capitalisant les pratiques des Urssaf et recensant les critères et combinaisons de critères et les environnements de planification ayant permis de réaliser des plans à haut niveau de taux de redressement.

L'expérimentation de datamining présentée par la Cour constitue donc une partie seulement des contrôles ciblés. Elle permet d'identifier de nouveaux critères ou combinaison de critères puis de les expérimenter. Lorsque les éléments de planification seront jugés pertinents et robustes ils pourront faire l'objet d'une industrialisation et enrichir l'outil de planification utilisé par les régions.

Depuis 1995, c'est donc 90 % des entreprises faisant l'objet d'un CCA qui font l'objet d'une sélection sur la base de l'analyse du risque. Les 10 % restant correspondent à des sélections aléatoires (au début réalisées par les Urssaf puis diffusés dans le cadre d'un plan national). Cette part d'aléatoire permet notamment d'évaluer la fraude mais également de conserver une base de données permettant une analyse de risque.

Pour mémoire entre 1995 et 2016 la fréquence de redressement est passée de 35 % à 66 %.

En matière de LCTI, une expérimentation de datamining a été initiée en 2017. Un modèle statistique spécifique, reposant sur les techniques dites de datamining a été construit par Les services statistiques de l'ACOSS sur la base d'un modèle prédictif du risque de travail dissimulé dans les entreprises. Ce modèle présente notamment la caractéristique d'attribuer un score à chaque entreprise c'est-à-dire une probabilité de générer une infraction de travail dissimulé. Il fait l'objet d'un plan de contrôle LCTI expérimental permettant de valider et d'affiner les critères de risque identifiés à des fins d'industrialisation.

VII. Sur la mobilisation de la DSN dans les contrôles

La généralisation de la DSN est intervenue en 2017. Cette période fera l'objet de contrôle à partir de 2018. C'est donc à partir de 2018 que le support DSN sera utilisé pour les vérifications. Tant que les entreprises ont produit des DADS et non des DSN les Urssaf vérifient ce document déclaratif.

VIII. Sur le contrôle des travailleurs indépendants

11 000 contrôles ont été réalisés en 2016, 20 000 le seront en 2017. L'analyse des résultats du plan 2016 présente des résultats nuancés. Certains dossiers peuvent présenter un intérêt plus marqué. Il est donc nécessaire d'accroître la connaissance de la branche sur les risques associés à la population spécifique des travailleurs indépendants. C'est pourquoi le plan national 2017 inclut une partie de sélection aléatoire afin de disposer d'une base d'analyse des risques et d'améliorer la qualité des plans ultérieurs.

Afin de conserver un équilibre entre les différentes activités de contrôle qui s'effectuent à moyens constants, le niveau de contrôle des TI est stabilisé à 20 000 actions par an.

IX. Sur l'évaluation de la fraude aux cotisations sociales

S'agissant de l'évaluation des cotisations éludées, l'Acoss confirme à l'appui des recommandations du Cnis qu'elle entend poursuivre ses travaux notamment dans le but de couvrir des champs aujourd'hui exclus, tels que les non salariés et les particuliers employeurs, et des domaines insuffisamment pris en compte, comme la sous-déclaration. Il convient en outre de mentionner que conformément à la recommandation n° 1 du Cnis, le HCFiPS a lancé en novembre 2017 un groupe de travail associant la DNLF, la DSS et les organismes en charge de la lutte contre le travail dissimulé ou concernés par la fraude aux ressources. L'un des objectifs poursuivis est de publier régulièrement une mise à jour des travaux d'évaluation dans le cadre du rapport annuel du HCFiPS sur le financement de la protection sociale. Le prochain rapport devrait paraître début avril 2018.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GIE AGIRC-ARRCO

Vous révoquez votre remarque, concernant la lutte contre la fraude, du contrôle d'assiette des cotisations de retraite complémentaire AGIRC et ARRCO par les URSSAF.

Pour mémoire, le contrôle de l'assiette des cotisations de retraite complémentaire par l'ACOSS a été inscrit dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. Démarrés en 2008, les travaux de mise en œuvre ont été suspendus fin 2011, dans la mesure où il n'a pas été donné suite aux deux courriers conjoints du 10 février et du 26 octobre 2011 par lesquels l'AGIRC-ARRCO et l'ACOSS appelaient l'attention de la Direction de la sécurité sociale sur les indispensables évolutions des articles L. 243-7¹⁸⁰ et R. 249-53¹⁸¹ du code de la sécurité Sociale : cette évolution juridique est un préalable indispensable pour engager les contrôles d'assiette dans un cadre sécurisé.

En 2015, nous avons donc saisi une nouvelle fois le Directeur de la Sécurité sociale par lettre conjointe des Directions générales de l'Agirc-Arrco et de l'Acoss de cette évolution législative indispensable, courrier resté sans réponse également.

Les Partenaires sociaux ont souhaité réaffirmer l'importance et leur volonté de voir aboutir ce chantier. L'article 7 de l'accord national interprofessionnel relatif aux retraites complémentaires AGIRC-ARRCO-AGFF du 30 octobre 2015 précise que « les organisations signataires demandent aux pouvoirs publics de prendre toute mesure pour que les Unions de Recouvrement pour la Sécurité Sociale et les Allocations Familiales (URSSAF) communiquent systématiquement aux institutions de retraite complémentaire (IRC) toutes informations utiles sur les redressements d'assiette auxquels elles auront procédé afin que ces dernières puissent effectuer le recouvrement des sommes qui leur sont dues et procéder au rétablissement des droits correspondants ». Dès lors, dans l'impact des mesures sur les comptes des régimes suite audit accord, un rendement attendu de 100 millions d'euros a été inscrit dès 2020, somme tenant compte des cotisations supplémentaires mais aussi des droits différés y afférents.

Il faut ici rappeler que la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et l'ACOSS prévoit que « concernant le contrôle des cotisations de

¹⁸⁰ Il s'agissait de supprimer la référence au contrôle des taux et du calcul de cotisations.

¹⁸¹ L'ACOSS souhaitait voir modifier le texte pour adapter le contrôle URSSAF au cas spécifique AGIRC-ARRCO.

retraite complémentaire, le projet sera relancé, en liaison avec l'Agirc-Arrco, avec une première étape de déploiement d'ici la fin de la période conventionnelle », soit d'ici la fin de l'année 2017.

Il faut souligner que les services de l'AGIRC-ARRCO et de l'ACOSS, dans l'attente de l'évolution législative demandée, pour rendre juridiquement possible ces contrôles poursuivent activement leurs travaux pour définir les modalités opérationnelles d'un pilote et développer l'ensemble des outils nécessaires à cet effet et arrêter les processus de gestion adaptés.

L'objectif des travaux en cours est de définir un calendrier de mise en œuvre de ce chantier de contrôle par les URSSAF des cotisations de retraite complémentaire et les conditions de cadrage juridique, de nature à assurer l'indispensable sécurisation des opérations.

Les deux organismes sont fermement attachés à la mise en œuvre, dans un cadre rationnel et sécurisé, du dispositif de contrôle des cotisations de retraite complémentaire. Toutefois, comme l'a rappelé la Cour dans son rapport de mai 2016 « simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises », « malgré l'enjeu financier majeur qui s'y attache, les cotisations de retraites complémentaires des salariés ne font toujours l'objet d'aucun contrôle d'assiette, les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 confiant cette mission aux URSSAF étant demeurée lettre morte » du côté de la DSS.



6

La dette des hôpitaux : des améliorations fragiles, une vigilance à maintenir

PRÉSENTATION

Dans une communication sur la dette des établissements publics de santé adressée en avril 2014 à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale¹⁸², la Cour avait mis en évidence son triplement en dix ans, la portant à 30 Md€ en 2012. Cet emballement résultait d'investissements massifs dans le cadre des plans « Hôpital 2007 », puis « Hôpital 2012 », financés essentiellement par l'emprunt. Le secteur hospitalier connaissait ainsi un niveau critique d'endettement, avivé par un recours, parfois très important pour certains établissements, à des emprunts à taux variables à risques élevés : ces derniers représentaient 9 % de l'encours total en 2014.

Dans ce contexte, la Cour appelait à une action renforcée des pouvoirs publics pour casser la dynamique de la dette hospitalière et en assurer la maîtrise puis la résorption progressive.

À cet effet, elle avait en particulier recommandé d'encadrer beaucoup plus fortement les projets d'investissement des hôpitaux et notamment d'instituer des règles strictes et opposables pour la validation de ceux financés par emprunt. Elle appelait également à définir une démarche claire et organisée de désensibilisation des encours à risque des hôpitaux. Enfin, elle estimait nécessaire de mieux sensibiliser l'ensemble des responsables hospitaliers au poids de la dette et à ses conséquences en rendant obligatoire la présentation par le directeur de l'établissement au

¹⁸² Cour des Comptes, Communication à la commission des affaires sociales et à la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale, *La dette des établissements publics de santé*, avril 2014, disponible sur www.ccomptes.fr

conseil de surveillance d'un rapport annuel sur l'évolution de cette dernière.

À la suite d'une nouvelle enquête sur ce sujet, la Cour a relevé des améliorations inégales et fragiles dans la maîtrise des risques liés à la dette des établissements publics de santé (I). Si une diminution des dépenses d'investissement se constate depuis 2014, leur reprise est prévisible, ce qui rend nécessaire une vigilance accrue dans les choix d'investissement (II).

I - Un endettement progressivement mieux maîtrisé, mais des fragilités persistantes

A - Une sortie seulement partielle des emprunts les plus risqués

1 - Une forte exposition du monde hospitalier aux emprunts structurés

La Cour avait constaté en 2014 que, dans un cadre juridique devenu laxiste - suppression des contrôles des autorités de tutelle sur les emprunts hospitaliers, recours à l'emprunt devenu du ressort des seuls directeurs d'établissement -, les établissements publics de santé avaient été nombreux à souscrire des emprunts à risque, dits structurés, assortissant une bonification initiale des taux d'intérêt d'un risque d'accroissement important des charges financières au cours d'une deuxième phase.

La gradation des risques liés aux emprunts structurés

La charte dite Gissler constitue une cotation du niveau de risque des emprunts structurés. Elle est présentée sous la forme d'une matrice à double entrée en fonction, d'une part de la structure de l'emprunt (i.e. la formule de calcul de l'intérêt) et, d'autre part, de l'indice sous-jacent (i.e. la variable prise en compte pour cette formule de calcul).

<i>Indices sous-jacents</i>		Structures	
1	Indices zone euro	1	Taux fixe simple. Taux variable simple. Échange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Échange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel).
2	Indices inflation française ou inflation zone euro ou écart entre ces indices	2	Barrière simple. Pas d'effet de levier.
3	Écarts d'indices zone euro	3	Option d'échange (<i>swaption</i>)
4	Indices hors zone euro. Écart d'indices dont l'un est un indice hors zone euro.	4	Multiplicateur jusqu'à 3 : multiplicateur jusqu'à 5 capé.
5	Écarts d'indices hors zone euro	5	Multiplicateur jusqu'à 5

Source : Charte Gissler

Les contrats présentant un niveau de risque plus élevé que ceux ainsi cotés sont usuellement qualifiés de 6F ou de « hors charte ».

Les emprunts hospitaliers les plus risqués, dits 6F ou « hors charte Gissler », représentaient fin 2012 près d'1 Md€, soit 3,9 % de l'encours total et étaient concentrés sur moins d'une centaine d'établissements de santé. La catégorie plus large des encours à risque élevé – comportant, outre les emprunts répertoriés en 6F, ceux relevant des catégories D et E au sens de la charte Gissler – atteignait 2,5 Md€, soit 9 % de l'encours total.

Un examen des encours de la Société de financement local (SFIL), héritière de la majeure partie des encours de la banque Dexia, qui avait très majoritairement proposé ces produits structurés, montrait que 19 % des créances de cet établissement sur les hôpitaux pouvaient être qualifiées de

« structurés sensibles », soit une proportion équivalente à celle constatée pour les collectivités locales (20 %).

La Cour avait relevé que le coût de sortie des emprunts structurés contractés par les hôpitaux apparaissait extrêmement élevé : près d'1 Md€ fin 2012 pour sortir des seuls emprunts « hors charte ».

Dans ce contexte, elle avait appelé à envisager la création d'un dispositif spécifique de soutien, partageant le coût de la désensibilisation des risques entre les banques et les emprunteurs.

2 - Une réponse spécifique par l'institution d'un fonds de soutien propre aux établissements de santé

a) Un dispositif propre aux hôpitaux

Devant la montée de la crise des emprunts à risque au sein des collectivités territoriales, les pouvoirs publics ont mis en place un fonds de soutien à ces dernières par l'article 92 de la loi de finances pour 2014¹⁸³.

Comme l'avait suggéré la Cour, un dispositif du même type a été institué pour les établissements publics de santé, par deux instructions interministérielles du 22 décembre 2014 et le 28 juillet 2015. Comme pour les collectivités territoriales, il a pris la forme d'un fonds de soutien participant à la prise en charge dans la limite d'un taux plafond de 75 %, du coût des indemnités de remboursement anticipé (IRA) dues en cas de sortie d'un emprunt à risque.

Ce fonds de soutien a été doté, à hauteur de 400 M€ au total, par une contribution de l'assurance maladie pour 75 M€ et du secteur bancaire pour 325 M€, cette dernière se décomposant elle-même en un versement volontaire de 45 M€ de la SFIL et un apport de 280 M€ (soit 28 M€ par an sur la période 2016 à 2025), sous forme de l'affectation à la CNAMTS d'une part de la taxe instituée par l'article 235 ter ZE bis du code général des impôts afin de financer le fonds de soutien destiné aux collectivités territoriales.

¹⁸³ Une insertion figurant au tome I du présent rapport public annuel 2018 : *La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques*, dresse le bilan de son fonctionnement.

b) Un mode de fonctionnement différent de celui du fonds créé pour les collectivités territoriales

Le périmètre d'intervention du fonds de soutien hospitalier est plus restrictif que celui destiné aux collectivités territoriales, tant au regard du degré de risque des emprunts éligibles que de la taille des institutions emprunteuses concernées.

Dans le dispositif hospitalier, seuls les emprunts dits « hors charte » ont été éligibles (catégorie « 6F »), alors que, dans le cas des collectivités territoriales, les emprunts présentant un niveau de risque inférieur (3E, 4E et 5E) ont été également pris en considération. Par ailleurs, alors qu'aucun critère de dimension n'avait été fixé pour les collectivités territoriales, ce qui a conduit certaines collectivités de taille importante à bénéficier du fonds de soutien, seuls les hôpitaux ayant réalisé moins de 100 M€ de produits de fonctionnement en 2013 étaient éligibles à une aide, seuil porté à 200 M€ dans le cas particulier des emprunts indexés sur la parité euro/franc suisse. Les CHU et les gros centres hospitaliers n'ont donc pas eu accès au fonds de soutien.

Comme le montre le tableau suivant, les plus gros bénéficiaires des aides accordées sont ainsi des établissements de dimension moyenne.

Tableau n° 1 : les dix principaux bénéficiaires d'aide

<i>Établissement</i>	<i>Montant de l'aide</i>
<i>CH Mayotte</i>	33,3 M€
<i>CH Juvisy</i>	21,2 M€
<i>CH Montreuil</i>	20,3 M€
<i>Pôle santé Sarthe et Loir La Flèche</i>	20,3 M€
<i>CH Meaux</i>	18,0 M€
<i>Institut de cancérologie de la Loire</i>	17,7 M€
<i>CH Briançon</i>	15,3 M€
<i>CH Arras</i>	15,1 M€
<i>CH Roanne</i>	13,6 M€
<i>CH Saint-Dizier</i>	13,4 M€

Source : Cour des comptes

La répartition des aides a été décidée par les seuls services du ministère de la santé, sans qu'une doctrine d'emploi explicite ait été définie, contrairement au fonds de soutien des collectivités territoriales, et sans qu'ils puissent bénéficier, malgré leur demande, du concours de la

Banque de France pour expertiser, comme pour ce dernier, le montant des indemnités de remboursement anticipé (IRA) réclamées par les banques. Dans ces conditions, le ministère s'est appuyé sur les travaux d'un cabinet privé.

L'analyse des soixante opérations de « désensibilisation » ainsi conduites, dont 45 portant sur des emprunts indexés sur la parité euro/ franc suisse, fait apparaître une démarche globale de progressivité des taux d'aide (proportion du coût de l'IRA prise en charge par le fonds de soutien) en fonction du montant de l'IRA.

Néanmoins, pour deux petits établissements - centre hospitalier de Saint-Dizier et centre hospitalier du sud-ouest mayennais- le montant de l'aide accordée par le fonds a excédé le taux plafond de 75 % fixé par l'instruction interministérielle le créant. Dans deux autres cas – centre hospitalier de Bonifacio, hôpital de la baie de Somme –, le taux d'aide a été proche ou supérieur à 70 % alors même que le montant des IRA était comparable à celui d'autres établissements pour lesquels ce taux avait été inférieur à 60 %.

3 - Une réponse à la fois très coûteuse et limitée

a) Un coût très élevé

Le dispositif de désensibilisation a porté sur 60 contrats pour un encours de 299,8 M€¹⁸⁴ et a conduit à des indemnités de remboursement anticipé d'un montant de 609,5 M€, soit plus de deux fois supérieur à cet encours. Le coût lié à ces renégociations apparaît ainsi très élevé au regard de ce qui est constaté pour les collectivités territoriales, pour lesquelles les IRA ont représenté en moyenne 100 % du capital restant dû.

Le coût de ces indemnités a été pris en charge majoritairement par les établissements hospitaliers ou par l'assurance maladie, la participation des banques étant minoritaire (49 %), tout en étant supérieure à ce qui prévaut pour les collectivités territoriales (37 %).

¹⁸⁴ Des négociations restent en cours pour deux autres emprunts, portant sur des encours d'un peu plus de 20 M€.

Tableau n° 2 : répartition du coût des IRA (hôpitaux/collectivités territoriales)¹⁸⁵

	IRA	Assurance maladie (hôpitaux) ou État (collectivités territoriales)	Participation ou taxation banques¹⁸⁶	Organisme emprunteur
<i>Hôpitaux</i>	657,8M (100 %) ¹⁸⁷	75,0 M€ (12 %)	325,0 M€ (49 %)	257,8 M€ ¹⁸⁸ (39 %)
Collectivités territoriales	4 500 M€ (100 %)	939,5 M€ (21 %)	1 672,5 M€ (37 %)	1 889 M€ (42 %)

Source : Cour des Comptes

b) Une désensibilisation restée partielle

Selon les données du ministère des solidarités et de la santé, les encours d'emprunt relevant de la catégorie 6F étaient de 494 M€ (soit 1,7 % de l'ensemble des encours) en 2016, marquant ainsi une diminution significative par rapport à l'année 2015 (les emprunts en 6F représentaient alors 2,5 % du total, contre 3,9 % en 2012). Pour autant, le risque lié aux emprunts structurés des établissements hospitaliers demeure réel.

En définitive, seuls 35 % des crédits classés en 6F avaient été désensibilisés en 2015. Dans le cas des collectivités territoriales, ce sont les deux tiers des encours sensibles éligibles estimés qui ont été traités grâce à l'aide du fonds de soutien.

Le caractère limité du périmètre du fonds de soutien fait que des encours d'emprunts à risque continueront à peser lourdement sur la situation financière de certains établissements.

¹⁸⁵ Dans ce tableau, la somme, pour les hôpitaux, de la participation de l'assurance maladie (75 M€) et du secteur bancaire (325 M€) correspond aux 400 M€ dont le fonds de soutien a été doté.

¹⁸⁶ En prenant en compte l'affectation à la CNAMTS d'une part du produit de la taxe de l'article 235 ter ZE bis du CGI.

¹⁸⁷ Soit 609,4 M€ au titre des 60 dossiers ayant donné lieu à accord et 48,3 M€ au titre de deux dossiers encore en discussion.

¹⁸⁸ Ce chiffre s'entend avant aides des ARS au titre du FIR et éventuels gestes commerciaux des banques.

La situation du CHU de Saint-Etienne

L'endettement du CHU de Saint-Etienne¹⁸⁹ trouve son origine dans d'importants investissements (environ 387 M€ en 10 ans dans le cadre des plans Hôpital 2007 et Hôpital 2012), couverts par emprunt à hauteur de 363 M€. Rompant avec une politique privilégiant les emprunts à taux fixe, le CHU a eu recours, entre 2003 et 2010, à de nombreux emprunts au taux indexé sur la parité entre différentes monnaies.

Malgré un processus de désendettement entre 2010 et 2016, le montant des charges financières est passé de 9,7 M€ à 14,7 M€, du fait des emprunts structurés. À la fin 2016, les IRA potentielles liées à la désensibilisation de ces emprunts structurés étaient estimées à 101,6 M€, dont 74,8 M€ pour un emprunt 6F représentant un encours de 34,3 M€ et arrivant à échéance en 2036. À l'heure actuelle, aucun scénario de sortie n'a été défini pour cet établissement.

B - Une dette davantage sous contrôle, mais qui reste à un niveau élevé

1 - Un endettement mieux maîtrisé et davantage encadré

L'endettement hospitalier consiste essentiellement en des emprunts bancaires (25,7 Md€ en 2016). Pour leur plus grande part, les nouveaux emprunts contractés par les hôpitaux ont été conclus à taux fixe¹⁹⁰. Les autres composantes correspondent principalement à des emprunts obligataires (2,4 Md€¹⁹¹) et à des encours (près de 1,5 Md€) liés à des partenariats publics/privés (PPP), ces derniers étant en réduction principalement sous l'effet de la résiliation en 2014 du PPP du centre

¹⁸⁹ Cf. Rapport d'observations définitives sur les comptes et la gestion du CHU de Saint-Etienne, Chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes, mai 2016.

¹⁹⁰ Selon l'observatoire de la dette de l'ATIH, les trois quarts des emprunts à plus de 20 ans contractés en 2015 (et qui représentaient eux-mêmes plus la moitié des nouveaux encours) ont été à taux fixe.

¹⁹¹ Dont 1,5 Md€ au titre de l'AP-HP. Les autres emprunts obligataires sont principalement (pour 0,7 Md€) le fait d'un groupement de coopération sanitaire associant 20 CHU.

hospitalier du sud francilien, porteur des engagements financiers les plus lourds¹⁹².

Ce recours à des modalités d'emprunt exposant moins les établissements à des aléas financiers tient à un cadre légal et réglementaire encadrant progressivement plus strictement leurs conditions d'endettement : d'une part, le code de la santé publique prohibe désormais le recours par les hôpitaux aux emprunts structurés¹⁹³, d'autre part les établissements publics de santé n'ont plus la possibilité de souscrire des contrats de partenariat public-privé¹⁹⁴, enfin les hôpitaux considérés en surendettement doivent soumettre à l'accord préalable de l'agence régionale de santé tout recours à l'emprunt.

Dans ce contexte, la structure de l'endettement hospitalier a évolué dans un sens plus favorable. Au regard de la charte Gissler, 90 % des encours relevaient en 2016 de la catégorie la moins risquée (A1).

Tableau n° 3 : évolution de la répartition des encours de dette par niveau de risque

	2014	2015	2016
<i>Part des A1</i>	86,5 %	88,6 %	90,4 %
<i>Part des risques faibles (A2, B1 et B2)</i>	4,5 %	3,4 %	3,5 %
<i>Part des risques limités (A3 à A5, B3 à B5, C1 à C5)</i>	1,9 %	1,7 %	1,5 %
<i>Part des emprunts classés D1 à D5 et E1 à E5</i>	4,0 %	3,4 %	2,9 %
<i>Part des emprunts 6F</i>	3,2 %	2,5 %	1,7 %

Source : Cour des Comptes

Selon les informations fournies par le ministère des solidarités et de la santé, l'encours d'emprunts structurés des établissements publics de santé s'est contracté à 494 M€ en 2016, soit une baisse de 50 % par rapport à 2012. Désormais, les encours classés 6F ne représentent plus que 1,7 % de la dette totale, contre 3,9 % en 2012. L'encours de l'ensemble des emprunts structurés risqués ne représente plus, quant à lui, que 4,6 % de la dette des établissements publics de santé, contre plus de 9 % en 2012.

¹⁹² Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, T.I, Volume 2, Les partenariats public-privé du plan Hôpital 2007 : une procédure mal maîtrisée, p. 369-395. La Documentation française, février 2014, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁹³ Articles D. 6145-71 et D. 6145-72.

¹⁹⁴ Article 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

2 - Malgré un début de diminution en 2016, un niveau d'endettement qui demeure élevé

Rompant avec l'emballlement constaté précédemment, la période la plus récente a connu une stabilisation en 2015, puis un début de diminution en 2016 de la dette des établissements publics de santé : elle s'est élevée à 29,8 Md€ en 2016 contre 30,8 Md€ en 2014¹⁹⁵.

Cette maîtrise de l'endettement s'inscrit dans le contexte d'une diminution des dépenses d'investissement des hôpitaux entre 2014 et 2016 et de leur autofinancement presque complet, les aides à l'investissement n'ayant qu'une part réduite et l'endettement un rôle marginal dans leur financement en 2016.

Néanmoins, dans le même temps, le secteur hospitalier a continué à accumuler des déficits (606 M€ en 2015 et 529 M€ en 2016¹⁹⁶) et la capacité d'autofinancement (CAF)¹⁹⁷ a été en réduction sur la période (3,1 Md€ en 2016, contre 3,4 Md€ en 2014).

Même si la dette s'est réduite en 2016, elle est ainsi devenue plus lourde à supporter pour les établissements. La part qu'elle représente dans les ressources à long terme des hôpitaux (ratio de dépendance financière) a continué à s'accroître, alors même que leur capacité à faire face à leurs remboursements d'emprunt (rapport de la dette à la CAF) s'amenuise chaque année depuis 2011.

Tableau n° 4 : évolution des indicateurs de soutenabilité financière de la dette des établissements de santé

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Dépendance financière.</i>	49 %	51 %	51 %	51 %	51 %	53 %
<i>Dette/CAF</i>	6,6	7,5	8,4	9,0	9,3	9,7

Source : Cour des Comptes, d'après données DGFIP

¹⁹⁵ Source : données comptables produites par la DGFIP et centralisées par la Cour.

¹⁹⁶ Pour le budget principal ; les excédents constatés sur les budgets annexes (en particulier celui lié au patrimoine immobilier non affecté aux soins, souvent issu de dons et legs) compensent en partie ces déficits.

¹⁹⁷ La CAF désigne l'ensemble des ressources financières générées par les opérations de gestion de l'établissement, disponibles pour couvrir les remboursements d'emprunt et participer au financement des dépenses d'investissement.

Dans ces conditions, le niveau de dette demeure élevé au regard des capacités de remboursement des hôpitaux pris dans leur ensemble et doit appeler une attention renforcée des responsables hospitaliers.

En ce sens, la Cour avait recommandé la présentation au conseil de surveillance de chaque établissement d'un rapport annuel sur la dette. Le ministère de la santé n'y a pas donné de suite, estimant suffisantes les informations sur la dette annexées au compte financier. Pourtant, un rapport spécifique sur ce sujet, soumis à débat, constituerait un levier souhaitable pour prendre collectivement la mesure des risques associés et inciter les communautés hospitalières à prendre les mesures nécessaires pour y remédier, notamment dans les cas toujours nombreux de surendettement.

C - Des établissements toujours nombreux en situation d'endettement excessif

Le code de la santé publique définit de manière précise les critères d'un endettement excessif des établissements de santé.

Les critères d'endettement excessif selon l'article D. 6145-70 du code de la santé publique

Selon cet article, les indicateurs qui caractérisent un niveau excessif d'endettement sont suivants :

- le ratio de dépendance financière excède 50 % ;
- le ratio dette/CAF excède dix ans ;
- l'encours de la dette, rapporté au total de ses produits toutes activités confondues, est supérieur à 30 %.

Le régime d'autorisation préalable par l'agence régionale de santé du recours à l'emprunt s'applique aux établissements dont le niveau de dette est tel qu'il dépasse au moins deux de ces trois ratios.

Cette situation concerne un nombre d'établissements qui demeure très important : 319 en 2015. Sont ainsi dans ce cas un tiers des établissements publics de santé, dont 19 CHR¹⁹⁸ et 300 centres hospitaliers (parmi lesquels 193 établissements ayant moins de 70 M€ de produits de fonctionnement et 107 présentant plus de 70 M€ de produits de fonctionnement), essentiellement en Auvergne Rhône-Alpes (50 établissements) et en Occitanie (33 établissements).

Pour près des deux tiers des 45 hôpitaux ayant connu les déficits¹⁹⁹ les plus élevés en 2016, les charges financières liées à un niveau excessif d'endettement ont contribué de manière importante à ce résultat. Il en va notamment ainsi de l'Assistance publique - Hôpitaux de Marseille (41,6 M€ de déficit en 2016, dans le contexte de charges financières de 33,5 M€), du centre hospitalier régional d'Orléans (14,7 M€ de déficit en 2016, avec des charges financières de 11,6 M€) ou du centre hospitalier du Sud francilien (8,3 M€ de déficit, pour des charges financières de 16,8 M€).

*

**

Si les risques pesant sur l'endettement hospitalier apparaissent ainsi globalement mieux maîtrisés, cette amélioration reste inégale et partielle, qu'il s'agisse du maintien de la dette totale à un niveau encore élevé, de la persistance dans son encours d'emprunts à risques élevés, voire très élevés, pour une part non négligeable du fait des limites de l'opération de sortie des emprunts structurés engagée avec la création d'un fonds spécifique pour les hôpitaux, dont les résultats apparaissent de ce fait limités, et enfin du maintien un endettement excessif d'un tiers des établissements publics de santé, dont une grande part des CHU. Cette situation fragile appelle à une forte vigilance en matière d'investissement hospitalier.

¹⁹⁸ HCL, AP-HM, CHU de Nice, Caen, Dijon, Besançon, Toulouse, Rennes, Grenoble, Saint-Etienne, Orléans, Nancy, Metz-Thionville, Clermont-Ferrand, Strasbourg, Amiens, Guadeloupe, Martinique, La Réunion Ces établissements représentent 47 % des produits de fonctionnement (en 2016) de l'ensemble des CHU.

¹⁹⁹ Déficit du budget principal.

II - Une sélectivité à renforcer dans les choix d'investissement

La période 2014-2016 a connu une contraction des investissements hospitaliers, ce qui a contribué à la maîtrise de l'endettement, mais les années à venir seront probablement marquées par une reprise des investissements.

Dans ce contexte, la procédure d'approbation des projets les plus importants, qui a contribué, malgré des insuffisances, à réguler les dépenses depuis 2014, est à rendre plus rigoureuse pour renforcer la sélectivité des choix d'investissement.

A - Une reprise prévisible des dépenses d'investissement après une phase de contraction

1 - Une inflexion récente des investissements hospitaliers

Sous l'effet des programmes « Hôpital 2007 » et « Hôpital 2012 », qui avaient favorisé dans une logique de guichet ouvert, comme l'avait relevé la Cour dans plusieurs de ses travaux, de nombreux effets d'aubaine sans considération suffisante des enjeux d'efficacité et des nécessités de réorganisation des structures hospitalières, les dépenses d'investissement des établissements publics de santé avaient connu une dynamique très forte. En constante progression depuis le début des années 2000, elles étaient devenues supérieures à 6 Md€ par an en 2010 comme en 2011.

À compter de 2014, elles ont toutefois engagé un mouvement de baisse progressif qui les a ramenées de 4,6 Md€ en 2014 à 4,3 Md€ en 2015 et 4,1 Md€ en 2016. À ce cycle baissier devrait succéder dans les années qui viennent une relance de l'investissement hospitalier.

2 - Une reprise prévisible d'une dynamique d'investissement au financement incertain

Plusieurs facteurs sont de nature à se conjuguer pour relancer les dépenses d'investissement hospitalier.

En premier lieu, un ensemble de 22 projets d'investissement – portant sur un total de 5,4 Md€ HT avant aides – ont fait l'objet d'une approbation par les administrations centrales²⁰⁰. Les chantiers correspondant ayant vocation à être engagés prochainement par les établissements, il s'en suivra mécaniquement des dépenses supplémentaires.

S'y ajoute l'effort annoncé en faveur des investissements hospitaliers dans le cadre du grand plan d'investissement 2018-2022 rendu public le 25 septembre 2017, qui prévoit de consacrer 3 Md€ aux équipements techniques et mobiliers des hôpitaux. Plus généralement, la mise en place des groupements hospitaliers de territoire (GHT) et la recomposition de l'offre de soins que les pouvoirs publics escomptent de celle-ci se traduira, à termes plus ou moins rapproché par des investissements d'accompagnement et de réorganisation, sans lesquels la restructuration attendue de l'offre de soins hospitalière resterait limitée.

Or, en termes de possibilités de financement, les perspectives sont incertaines. En effet, l'accroissement probable des charges de personnels (notamment sous l'effet du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunération »²⁰¹) et des contraintes sur les tarifs (découlant de la maîtrise nécessaire des dépenses d'assurance maladie) risquent de contribuer à la poursuite de la réduction de l'autofinancement. Le niveau des aides publiques à l'investissement devrait également demeurer contraint dans la mesure où elles sont financées par l'assurance maladie. Enfin, les produits de cession qui pourraient être mobilisés sont d'autant moins assurés qu'une mobilisation du foncier public à prix décotés est recherchée pour la relance de la construction de logements sociaux.

Dans ce contexte, une nouvelle phase de recours à l'emprunt pourrait être vue comme une solution facilitatrice. Elle pourrait cependant exposer certains hôpitaux à de nouvelles fragilités sur le plan financier. Encadrer plus rigoureusement les choix des investissements ainsi financés apparaît ainsi nécessaire.

²⁰⁰ Cf. développements infra consacrés à la procédure d'approbation par le COPERMO.

²⁰¹ Courant sur la période 2016 à 2020, ce protocole implique un ensemble de modifications statutaires tendant à des revalorisations de grilles indiciaires et à des améliorations de carrière, notamment dans la fonction publique hospitalière. Le Gouvernement a toutefois décidé d'en reporter l'application d'un an.

B - Une procédure utile de sélection des projets d'investissement à renforcer

1 - Une approbation désormais au niveau central des investissements les plus importants

Dans sa communication de 2014, la Cour avait relevé l'intérêt de la mise en place, par une circulaire interministérielle alors toute récente, d'une procédure centralisée d'approbation des projets d'investissement hospitalier les plus importants (opérations portant sur plus de 50 M€ HT de travaux).

Confiée au comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO)²⁰², cette procédure contraint les établissements à établir un dossier complet et étayé, validé en premier niveau par l'agence régionale de santé (ARS), justifiant de la pertinence de leurs projets au regard de leurs besoins de modernisation mais aussi en termes de progrès d'efficacité dans leur organisation et de trajectoire financière.

En outre, dans le cadre de la législation sur l'évaluation des investissements publics²⁰³, la validation des projets portant sur un montant supérieur à 100 M€ HT donne lieu obligatoirement à une contre-expertise confiée au commissariat général à l'investissement (CGI). Cette contre-expertise a pour objet la validation et l'actualisation des hypothèses d'évaluation socio-économique, la vérification de la pertinence des méthodes utilisées et l'évaluation des résultats qui en découlent.

À la fin de l'année 2016, le COPERMO avait validé 45 projets d'investissement hospitaliers, dont 16 contre-expertisés par le CGI. Cette procédure a conduit à des affinements successifs souvent substantiels des dossiers présentés de manière à renforcer à la fois les gains attendus et à assurer de manière plus solide leur financement.

²⁰² Ce comité est composé de représentants du ministère chargé de la santé (secrétaire général du ministère, direction générale de l'offre de soins, direction de la sécurité sociale, inspection générale des affaires sociales), du ministère chargé des comptes publics (direction du budget, direction générale des finances publiques), du ministère chargé de l'Outre-Mer ainsi que de la CNAMTS.

²⁰³ Article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Tableau n° 5 : les projets d'investissement les plus importants validés par le COPERMO

<i>Établissement</i>	<i>Date de validation</i>	<i>Objet</i>	<i>Coût prévisionnel des travaux²⁰⁴</i>
<i>CHU de Nantes</i>	2013	Regroupement sur un site unique de l'ensemble des activités du CHU	976,2 M€
<i>AP-HP</i>	2017	Construction d'un campus regroupant les activités des hôpitaux Bichat et Beaujon	719,0 M€
<i>CHU de Caen</i>	2017	Reconstruction du CHU sur un nouveau site	501,7 M€
<i>CHU de Pointe à Pitre</i>	2015	Reconstruction du CHU	590,0 M€

Source : commissariat général à l'investissement

Dans la majorité des cas, ces projets portent sur des constructions de sites neufs ou des reconstructions, de manière à rationaliser les activités de soins ou médico-techniques.

Cette procédure d'approbation par le COPERMO a été appliquée, y compris pour les projets qui avaient été retenus par le ministère de la santé au titre des schémas régionaux d'investissement de santé (SRIS) par les ARS ainsi que du programme « Territoires de santé 2021 »²⁰⁵.

La trajectoire financière qui doit être exposée dans le cadre de cette procédure requiert des établissements qu'ils identifient les économies de fonctionnement ou les recettes supplémentaires d'activité que le projet d'investissement doit permettre de réaliser, de manière à dégager un niveau suffisant de marge brute pour garantir un équilibre financier à moyen terme.

²⁰⁴ Hors coûts d'acquisition du foncier ou achat d'équipements.

²⁰⁵ Annoncé en 2016, ce plan porte sur un montant de 2 Md€ pour la période 2017-2021 et vise à favoriser le déploiement de projets médicaux partagés pour la mise en place de groupements hospitaliers de territoire.

L'enjeu du taux de marge brute non aidée

La marge brute non aidée désigne l'autofinancement dégagé par l'établissement au titre de son exploitation, en disjoignant les éléments financiers et exceptionnels ainsi que les aides financières non pérennes accordées par la tutelle.

Le taux de 8 % rapporté aux produits d'exploitation résulte du constat²⁰⁶ que le financement des investissements courants et le service de la dette correspondent en moyenne, chacun, à 4 % des produits d'exploitation. Dans ces conditions, un taux de marge brute non aidée de 8 % permet de couvrir les dépenses d'investissements courants et d'honorer le service de la dette sans avoir à contracter de nouveaux emprunts.

Dans ces conditions, la réalisation d'investissements financés par emprunt qui ne permettrait pas de dégager ce niveau de marge brute *in fine* expose l'établissement à une dégradation de sa situation financière.

La Cour avait recommandé que ce taux soit opposable, et non seulement considéré comme une référence indicative, et suggéré qu'il soit fixé à 8 % hors aide, montant nécessaire pour assurer à la fois l'amortissement de la dette et le financement de l'investissement courant des établissements.

Différents travaux²⁰⁷ ont souligné l'intérêt de la procédure de validation des projets d'investissement par le COPERMO qui a permis de mieux conditionner l'investissement des hôpitaux à leurs résultats et à leurs perspectives économiques et financières. Pour autant, la procédure suivie n'apparaît pas exempte de faiblesses.

2 - Une procédure non exempte de faiblesses

La grille d'analyse du COPERMO ne définit pas de manière suffisamment précise la nature des coûts prévisionnels à prendre en compte. Ces derniers n'intègrent parfois qu'une partie des dépenses nécessaires au bon achèvement de l'opération.

²⁰⁶ Ces taux reposent sur des estimations effectuées en mars 2013 à partir des données de la DGFIP (cf. rapport IGAS/IGF RM2013-032P et n° 2012-M-072-02 : évaluation du financement et du pilotage de l'investissement hospitalier).

²⁰⁷ Notamment Inspection générale des finances Évaluation des procédures d'évaluation socio-économique des projets d'investissement (2016) et rapport de M. Olivier Véran sur l'évolution des modes de financement des établissements de santé.

C'est ainsi que dans le cas du CHU de Caen, le projet validé par le COPERMO, qui porte sur la reconstruction sur un autre site de l'établissement, ne prend pas en considération le coût de démolition (120 M€ HT) du bâtiment actuel qui est sujet à des risques importants en termes d'exposition à l'amiante et de sécurité-incendie. Il en est allé de même, pour des enjeux financiers moindres (30 M€), pour un projet de restructuration sur deux sites des activités cliniques du CHU de Tours.

Plus fondamentalement, le taux de marge brute non aidée de 8 %, qui avait été recommandé par la Cour, est certes pris en compte en tant que référence souhaitable, ce qui constitue un progrès, mais les pouvoirs publics refusent de le rendre opposable et de faire de son atteinte une condition à l'approbation d'un projet par le COPERMO, de manière à pouvoir s'adapter plus finement à la diversité des projets et des situations des établissements.

Cette souplesse autorise parfois un traitement insuffisamment rigoureux de certains établissements. Ainsi, l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, qui est engagée dans des projets de grande ampleur (2,9 Md€ prévus au total pour la période 2017 à 2021), s'est vue assigner un objectif en termes de taux de marge brute non aidée limité à 5,3 %, soit inférieur à la référence habituelle de 8 %.

Ces faiblesses affectant la procédure d'approbation par le COPERMO doivent être corrigées, dans un contexte de risque de remontée de la dette hospitalière liée à une reprise prévisible des investissements.

3 - La nécessité d'une rigueur renforcée dans les choix d'investissement

Pour mieux prévenir ces risques sur un plan général, l'article 26 de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit la remise annuelle au Parlement d'un rapport sur la situation financière des établissements publics de santé, faisant état de l'évolution des charges, des produits, de l'endettement et des dépenses d'investissement. Cette nouvelle disposition renforcera très utilement la transparence sur l'endettement hospitalier et permettra de mieux associer le Parlement aux enjeux qui y sont liés, en particulier au regard des grandes évolutions des dépenses d'investissement, dans la mesure où elles sont déterminantes pour l'évolution du niveau d'endettement des hôpitaux.

Pour autant, c'est d'abord par une rigueur accrue dans la détermination des projets d'investissement retenus que seront mieux

conciliés au moins les besoins de modernisation liés au progrès médical et nécessaires à la qualité des prises en charge pour les patients, le dégagement de gains d'efficacité indispensables à la maîtrise des dépenses d'assurance maladie, et la soutenabilité de la situation financière des établissements.

Il importe en particulier dans ce contexte de réserver le financement par emprunt aux projets suffisamment efficaces et participant à la recomposition de l'offre de soins, notamment dans le cadre des groupements hospitaliers de territoire. Il apparaît nécessaire, en ce sens, de consacrer sur le plan réglementaire l'existence du COPERMO, de définir plus rigoureusement les conditions de validation par ses soins des projets d'investissement en les conditionnant à l'atteinte d'un taux de marge de 8 % au moins, tout en prévoyant la possibilité de dérogation dans certaines situations précises, comme les mises en conformité de sécurité, sur la base de décisions explicitement justifiées.

Plus généralement, la procédure d'examen des projets devant le COPERMO gagnerait à évoluer sur un double plan. D'une part, les outils d'évaluation socio-économique et d'analyse du retour sur investissement des projets mis à sa disposition gagneraient à être affinés, comme au demeurant le ministère a commencé à y travailler. D'autre part, le seuil de contre-expertise des projets par le CGI pourrait être abaissé²⁰⁸ pour mieux objectiver et structurer l'appréciation de leur intérêt et des modalités de leur financement. Parallèlement, pour les projets de dimension régionale (de 20 à 50 M€) de la seule compétence des ARS, la grille d'analyse du COPERMO devrait être une référence plus largement diffusée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis la communication de la Cour d'avril 2014, l'endettement hospitalier a connu une amélioration sensible, plusieurs mesures ayant été prises en cohérence avec les constats et les recommandations qu'elle avait alors formulés. Mais ces progrès restent encore inégaux, partiels et fragiles.

²⁰⁸ La fixation du seuil à 70 M€ au lieu de 100 M€, par exemple, aurait conduit à soumettre à contre-expertise les deux tiers environ des projets validés jusqu'ici par le COPERMO dans le cadre des SRIS.

Un fonds spécifique de soutien aux hôpitaux a été mis en place pour renégocier les emprunts structurés les plus risqués. La sortie des emprunts en question est restée cependant très partielle, au rebours du traitement adopté pour les collectivités territoriales, et s'est avérée particulièrement coûteuse. Malgré un infléchissement récent de l'encours de la dette et l'amélioration de sa structure par la diminution de la part des emprunts à risque, des difficultés persistent et se concentrent sur certains établissements. Un tiers d'entre eux reste en endettement excessif et les déficits hospitaliers sont largement liés au poids des charges financières.

Dans ce contexte, la dette hospitalière doit continuer à appeler une attention particulièrement vigilante, tant des communautés hospitalières que des pouvoirs publics, en particulier dans un contexte où après une période de diminution des dépenses d'investissement au cours des dernières années, différents facteurs sont à l'œuvre qui vont tous dans le même sens d'une reprise de l'investissement hospitalier à terme rapproché, non sans risquer d'alimenter la tentation d'un recours accru à l'emprunt alors que les capacités d'autofinancement des établissements tendent à diminuer.

Dans le contexte d'une contraction progressive de l'investissement hospitalier qui a fortement contribué à la meilleure maîtrise de l'endettement, la mise en place d'une procédure de validation des projets les plus importants au niveau interministériel et l'obligation d'une contre-expertise par le commissariat général à l'investissement de ceux aux montants les plus élevés, ont constitué un réel progrès. Mais ces procédures connaissent des limites et des faiblesses préjudiciables auxquelles il convient de remédier sans attendre. Dans la mesure où une relance de l'investissement hospitalier pourrait s'engager, il importe de renforcer la sélectivité des projets retenus pour garantir leur apport tant à la modernisation et à la qualité des prises en charge des patients, à la mobilisation de gains d'efficacité indispensables à la maîtrise des dépenses d'assurance maladie et à la consolidation durable de la situation financière des hôpitaux.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 1. donner une assise réglementaire au comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO) et préciser par ce texte les conditions de validation par ses soins des projets aidés en y intégrant l'obligation d'un taux de marge de 8 % et en définissant de manière limitative les possibilités de dérogation à ce taux (recommandation réajustée) ;*

2. *à cette occasion, abaisser de manière significative le seuil de soumission obligatoire des projets passant en COPERMO à une contre-expertise du commissariat général à l'investissement (recommandation nouvelle) ;*
 3. *affiner les méthodes d'évaluation socio-économique et d'analyse du retour sur investissement du COPERMO, notamment par une définition homogène et extensive des coûts pris en considération (recommandation nouvelle) ;*
 4. *faire soumettre annuellement par le directeur de l'établissement au conseil de surveillance un rapport sur la situation de la dette et sa stratégie de gestion (recommandation réajustée).*
-



Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....	302
Réponse du directeur général de l'AP-HM.....	303
réponse du directeur général du CHU de Saint-Etienne	304
Réponse du commissaire général à l'investissement	304
Réponse de la directrice par intérim du centre hospitalier de Bonifacio.	305

Destinataires n'ayant pas d'observations

Directeur général de l'AP-HP
Directeur de l'hôpital du Sud-Ouest Mayennais
Directeur de l'hôpital de la Baie de Somme

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'action et des comptes publics
Directeur général du centre hospitalier universitaire de Caen
Directeur général du centre hospitalier régional d'Orléans
Directeur général du centre hospitalier du Sud Francilien
Directeur du centre hospitalier de Saint-Dizier

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Comme vous le soulignez dans le rapport, le Ministère des Solidarités et de la Santé est particulièrement vigilant quant à l'évolution de l'endettement des hôpitaux publics. La prévention de l'endettement excessif fait à ce titre l'objet de l'article D.6145-70 du code de la santé publique, prévoyant l'accord préalable du directeur de l'ARS à l'endettement supplémentaire des établissements ne satisfaisant pas des critères fixés. Par ailleurs, plusieurs établissements sont suivis dans leur redressement par le Comité Interministériel de Performance et de la Modernisation de l'Offre de Soins (COPERMO) dans son volet de la performance en raison de leur endettement excessif. Afin de réduire le recours à la dette, levier privilégié lors des plans d'investissements précédents, les aides versées au titre du futur Grand Plan d'Investissement (GPI) privilégieront le vecteur de l'aide directe en capital.

Vous insistez sur l'importance d'asseoir le COPERMO sur une base réglementaire. Je partage cet avis : c'est pourquoi j'ai demandé à mes services d'amorcer des travaux qui devront permettre de proposer en 2018 une instruction venant compléter la circulaire interministérielle du 5 juin 2013, et actualiser la procédure d'analyse des dossiers présentés au COPERMO. Une attention particulière sera portée à la place de l'analyse socio-économique, dont il convient de consolider la méthodologie, et à la complétude des coûts qui devra reposer sur une définition homogène et globale.

Par ailleurs, cette instruction abordera le sujet de la soutenabilité des investissements. À ce titre, la cible de 8% de marge brute doit plutôt être appréhendée comme une valeur repère, non systématiquement applicable aux situations particulières des établissements auxquels se consacre le COPERMO.

Aussi, plutôt que d'imposer une cible uniforme de marge brute, l'instruction des dossiers devra permettre de révéler le niveau de marge brute permettant d'assurer une trajectoire financière soutenable, c'est-à-dire couvrant, a minima, la charge de la dette et des investissements courants, tout en préservant l'autonomie financière de l'établissement en matière de trésorerie. L'évaluation, la sélection, et la mise en œuvre de projets d'établissements exigeants, appuyés par un plan d'investissement rationnel et performant, permettront d'atteindre ces objectifs.

La Cour souligne les progrès réalisés dans l'analyse des projets par le niveau national et l'apport de la contre-expertise du Commissariat

Général à l'Investissement (CGI). Je souscris à ces constats, mais je ne partage pas la recommandation consistant à abaisser le seuil de soumission à contre-expertise.

En effet, en vertu du principe de subsidiarité, le COPERMO a vocation à valider en priorité les projets d'ampleur significative, qui entrent donc par construction dans le champ du CGI en vertu du décret n° 2013-1211 sur le contrôle des investissements publics. Par ailleurs, le vivier d'experts à même de conduire des contre-expertises sur l'investissement hospitalier est restreint, limitant leur champ d'intervention. Mes services travaillent actuellement à la mise en place dès 2018 d'un comité permettant d'étoffer ce vivier en assurant notamment la rémunération des experts, comme préconisé par le rapport IGF de décembre 2016. Ce vivier étendu pourrait permettre le cas échéant de saisir au cas par cas le CGI sur des projets de plus de 70 M€ dont la complexité ou la soutenabilité nécessiteraient un recours à une expertise externe.

La dernière recommandation du rapport de la Cour concerne la création d'un rapport spécifique présenté par le directeur d'établissement au conseil de surveillance sur la situation de la dette et sa stratégie de gestion. En l'état, l'article L6143 fixant les attributions du conseil de surveillance me semble répondre aux enjeux de supervision de la dette par la gouvernance institutionnelle des établissements publics de santé.

En effet, il est déjà prévu que le conseil de surveillance valide le compte financier, lequel comporte un état de la dette. La stratégie d'endettement est également contrôlée par le conseil de surveillance lorsque, selon le même article, le directeur de l'établissement lui présente l'état des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD), qui comporte le plan global de financement pluriannuel et donc la contribution de l'emprunt au tableau de financement du programme d'investissement proposé.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AP-HM

Je souhaite vous faire part d'une observation, relative à votre dernière recommandation, qui consiste à « faire soumettre annuellement par le directeur de l'établissement au conseil de surveillance un rapport sur la situation de la dette et sa stratégie de gestion ». Je partage votre souhait d'une information transparente et institutionnelle sur la gestion de

la dette et souscris pleinement à votre recommandation. Une présentation dédiée à cette problématique pourrait en effet être réalisée, une fois par an, devant les membres du conseil de surveillance, afin de présenter l'état de la dette de l'établissement, ses principales caractéristiques et les opérations de gestion de dette en cours. Cette présentation pourrait s'accompagner d'une présentation de ces mêmes éléments, pour information, aux instances de gouvernance internes de l'établissement.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CHU DE SAINT-ETIENNE

Je me permets de vous rappeler que le CHU de Saint-Etienne (CHUSE) demeure assez fortement endetté. L'encours de la dette total s'élève à 244 M€ à fin 2016, ce qui représente un ratio d'indépendance financière de 74 % pour un objectif inférieur à 50 %, et un encours de la dette sur les produits d'activité de 44,5 % pour un objectif inférieur à 30 %.

Ces éléments traduisent l'incapacité de l'établissement à désensibiliser sa dette dite « toxique », sans la mise en œuvre d'un nouveau dispositif de fonds de soutien auquel le CHUSE pourrait prétendre, donc ciblé pour les établissements dont les produits de fonctionnement sont supérieurs à 200 M€.

J'appelle de mes vœux que cette possibilité soit étudiée, sans quoi la sécurisation de notre dette structurée sera strictement impossible.

RÉPONSE DU COMMISSAIRE GÉNÉRAL À L'INVESTISSEMENT

Le Commissariat général à l'investissement (CGI) est essentiellement cité dans la partie relative à la procédure de sélection des projets qui sollicitent une aide nationale. Le seuil interministériel de contre-expertise indépendante assurée par le CGI est actuellement établi à 100 millions d'euros de financement en provenance de l'État, de ses établissements publics, des établissements publics de santé et des structures de coopération sanitaire.

Vous proposez d'abaisser ce seuil pour les hôpitaux à 70 millions d'euros. Ceci peut être fait sans bouleversement du décret puisque le CGI

est en mesure d'accepter de réaliser des contre-expertises indépendantes même quand le seuil de 100 millions n'est pas atteint. Il a d'ailleurs déjà accepté de piloter une telle contre-expertise pour quelques projets hospitaliers comme pour un réseau de chaleur et de froid alimenté par géothermie sur le plateau de Saclay.

Les seuls obstacles éventuels à cette disposition résident dans la charge de travail du programme chargé de piloter les contre-expertises et dans la capacité à mobiliser des contre-experts compétents et disponibles. La mise en place de la recommandation n° 5 de l'Inspection générale des finances de rémunérer les contre-experts y compris dans le domaine de la santé est de nature à lever cet obstacle.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE PAR INTÉRIM DU CENTRE HOSPITALIER DE BONIFACIO

Le Centre Hospitalier de Bonifacio a bénéficié en 2016 d'une aide de 5 500 000 euros dans le cadre de la campagne de désensibilisation des emprunts toxiques.

Le Centre Hospitalier de Bonifacio avait contracté un prêt toxique dit HELVETIX « 6F ». À cet effet il est rentré dans le dispositif de refinancement de ce prêt toxique via le fonds de soutien en fonction du montant de l'Indemnité de Remboursement Anticipé (IRA). Ce fonds a permis le refinancement du prêt 6F par deux nouveaux prêts « sécurisés » à taux fixe

Ce prêt HELVETIX avait asphyxié le Centre Hospitalier de Bonifacio par un taux variable vertigineux dont les échéances ne pouvaient plus être honorées. Cette campagne de désensibilisation a été bénéfique pour l'établissement qui ne pouvait plus investir. En 2015 l'établissement a été en Insuffisance d'Autofinancement (IAF).

L'insertion est tout à fait pertinente à la lumière du poids de la dette des hôpitaux. Par ailleurs des hôpitaux n'ont bénéficiés que partiellement de ce dispositif. Face à cette période de ralentissement des investissements il paraît nécessaire d'apporter un regard vigilant pour ne pas que les établissements de santé s'endettent massivement dans des projets d'investissements insoutenables à terme. Il est important que les établissements de santé s'engagent dans des Projets Pluriannuels

d'Investissements (PPI) soucieux du poids de l'endettement et rigoureux pour éviter des dérapages.

Les outils de gestion financière (calcul du retour sur investissement, calcul médico- économique, contrôle de gestion) et de comptabilité analytique doivent servir à maîtriser les dépenses mais d'autant plus à adopter une stratégie d'investissement pertinente.

Les recommandations apportées dans l'insertion sont tout à fait pertinentes notamment la proposition 4 relative à la présentation d'un rapport annuel en Conseil de Surveillance. La transparence et le dialogue de gestion favorisant largement la maîtrise de la situation de la dette et sa stratégie de gestion.

7

Les missions fiscales de la Douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre

PRÉSENTATION

La Douane est chargée du contrôle et de la taxation des marchandises à leur entrée et lors de leur circulation sur le territoire national. Elle exerce à ce titre des missions de sécurité et des missions fiscales. Lors de l'entrée en vigueur du grand marché intérieur en 1993, qui a entraîné l'abolition des contrôles douaniers aux frontières intérieures de l'Union européenne et leur report à ses frontières extérieures et donc la disparition d'une partie de l'activité douanière traditionnelle, elle a reçu en compensation des missions en matière de fiscalité indirecte transférées de la direction générale des impôts. Elle a été rebaptisée alors direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

La Douane gère aujourd'hui un ensemble de taxes diverses, portant principalement sur des marchandises (les accises sur les tabacs et les alcools, les produits pétroliers et l'énergie, les déchets et les substances polluantes) et sur des moyens de transport (les taxes sur les véhicules), dont le produit total s'est élevé à près de 76 Md€ en 2016. Cette mission occupe environ 3 000 agents sur un effectif total de près de 17 000.

Tableau n° 1 : recettes fiscales de la Douane par blocs de taxes

<i>Montants en milliards d'euros (Md€)</i>	2014	2015	2016
<i>Fiscalité énergétique</i>	36,5	37,8	45,0
<i>TVA à l'importation, droits de douane et assimilés</i>	14,4	14,1	13,0
<i>Fiscalité sur les tabacs</i>	11,9	12,1	11,8
<i>Fiscalité sur les boissons et les alcools</i>	4,5	4,5	4,5
<i>Fiscalité environnementale</i>	0,8	0,7	0,6
<i>Fiscalité sur les transports</i>	0,7	0,7	0,7
<i>Fiscalités diverses</i>	0,1	0,1	0,1
<i>Divers et produits à ventiler</i>	0,2	0,3	0,2
Total général	69,1	70,3	76,0

Source : Douane (traitements Cour des comptes)

La Cour a relevé dans son rapport public annuel 2014 que la gestion de cette fiscalité était peu performante en raison du faible rendement et de la complexité de certaines de ces taxes, de l'insuffisance du recours à la dématérialisation des échanges avec les redevables et de la trop grande dispersion des structures administratives de gestion et de contrôle. Elle a également constaté que la France n'autorisait pas l'autoliquidation de la TVA à l'importation, alors que cette possibilité constituait un facteur d'attractivité des plateformes portuaires et aéroportuaires de nos principaux voisins. Elle a enfin estimé que le maintien de deux réseaux comptables séparés de l'État ne se justifiait pas et que l'ensemble du recouvrement des créances fiscales devait être regroupé au sein de la DGFîP.

Quatre ans après cette enquête, le bilan des réformes mises en œuvre par la Douane est décevant : la législation a peu évolué et laisse perdurer une pluralité de petites taxes à faible rendement dont le coût de gestion est exorbitant (I) ; la Douane doit encore accélérer la modernisation de la gestion de la fiscalité qui lui est confiée (II).

I - Des taxes obsolètes aux coûts de gestion disproportionnés

Depuis la dernière enquête de la Cour, certaines taxes dont le fondement même et le coût de gestion étaient devenus aberrants ont été abrogées : la taxe sur les appareils automatiques (les « flippers » et autres jeux électroniques), devenue à partir de 2007 un impôt purement symbolique dont le produit (0,4 M€ en 2014) était inférieur au coût de gestion, a été supprimée à compter du 1^{er} janvier 2015 ; la taxe sur les manifestations sportives, impôt inéquitable et d'une particulière complexité dont le produit a atteint 22,5 M€ en 2014 au profit de certaines communes n'ayant pas décidé d'en exonérer leurs redevables, a été remplacée par un assujettissement des recettes des manifestations sportives à la TVA au taux réduit (5 %).

Deux composantes de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ont également été abolies : la taxe sur les mises à disposition et distributions d'imprimés dans les boîtes aux lettres et la mise sur le marché d'imprimés à usage graphique a été abrogée à compter du 1^{er} janvier 2013, et la taxe sur les sacs de caisse à usage unique qui devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014, a été remplacée par une interdiction de l'utilisation de ces objets.

La taxe sur les cercles et maisons de jeux, devenue depuis la disparition des taxes sur les appareils automatiques et les manifestations sportives le dernier avatar de l'ancienne taxe sur les spectacles, est en voie de disparition du fait de l'abandon de cette pratique de jeu. La Cour estime que la gestion de cet impôt ou de toute autre taxe adaptée à de nouvelles formes d'établissements de jeux doit être confiée à la DGFIP au même titre que le prélèvement sur le produit brut des jeux dans les casinos.

Demeurent toutefois toujours en vigueur plusieurs taxes à faible rendement qui devraient faire l'objet d'un réexamen d'ensemble en raison de leur coût de gestion élevé et de leur faible contribution aux objectifs qu'elles sont censées poursuivre.

A - La « taxe à l'essieu », un impôt inadapté à la gestion très coûteuse

La taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR) est communément appelée « taxe à l'essieu » car son assiette est calculée en

fonction des caractéristiques des véhicules de transport routier de marchandises auxquels elle s'applique.

Comme la Cour l'a relevé dans son dernier rapport public annuel²⁰⁹, cet impôt a été créé en 1968 dans le but précis de compenser les dépenses d'entretien de la voirie occasionnées par les véhicules à fort tonnage. De ce point de vue, il s'agissait alors d'un impôt innovant, dont la finalité a été ultérieurement consacrée par la directive du Parlement et du Conseil européen du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, sur le fondement de laquelle devait reposer l'écotaxe poids lourds, dont le projet a été abandonné en 2014.

Toutefois, la TSVR présente l'inconvénient de ne s'appliquer qu'aux véhicules de plus de 12 tonnes immatriculés en France. Or, le trafic routier de marchandises en France est assuré par des poids lourds sous pavillon étranger à hauteur de 40 %, soit deux fois plus qu'en 1990. Le régime de la TVSR aboutit ainsi à dégrader la compétitivité des entreprises françaises de transport de marchandises par rapport à leurs concurrents étrangers, dispensés de contribuer aux coûts d'entretien des infrastructures routières.

En parfaite méconnaissance de la loi et de la réglementation européenne, la TSVR n'est pas appliquée en Corse sauf, depuis le 1^{er} janvier 2013, pour les véhicules de transport de Corse circulant sur le continent, afin d'assurer une égalité de traitement avec les entreprises implantées en France continentale. Elle n'était pas non plus appliquée dans les départements d'outre-mer jusqu'en 2017 en contradiction avec la loi. Suite aux travaux de la Cour, la loi de finances rectificative du 28 décembre 2017 donne désormais une base juridique à cette exonération appliquée dans les départements concernés depuis près de 50 ans.

Les taux de la TSVR ont été significativement réduits en 2009 pour être alignés sur les tarifs minimaux autorisés par la directive européenne du 17 juin 1999, afin de compenser le coût devant être supportés par les entreprises de transport par route lors de l'entrée en application de l'écotaxe poids lourds. Ils n'ont cependant pas été relevés après l'abandon de cette dernière, contrairement aux recommandations de la Cour²¹⁰, de

²⁰⁹ Cour de comptes, *Rapport public annuel 2017*, tome 1, page 199 : L'écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux, p. 199-230. La Documentation française, février 2017, 760 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²¹⁰ Cour des comptes, *Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air*, décembre 2015. Rapport établi à la demande du Président de l'Assemblée nationale agissant au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), dans le cadre de la procédure d'assistance au Parlement prévue à l'article L. 132-5 du code des juridictions financières.

sorte que le produit annuel de la TSVR a baissé de 225,8 M€ en 2008 à 166,6 M€ en 2016.

Compte tenu de son produit trop faible, cet impôt n'atteint que partiellement l'objectif pour lequel il a été créé, c'est-à-dire la compensation des dépenses d'entretien de la voirie rendues nécessaires par les dégradations dues aux véhicules lourds.

Le coût de gestion de la TSVR a augmenté : il est évalué en 2016 à environ 17,3 M€, soit plus de 10 % du produit de cette taxe. Il est supérieur à celui de la fiscalité sur les carburants (TICPE et TVA), alors que celle-ci rapporte plus de 220 fois plus.

La TSVR présente également la particularité de rester particulièrement complexe en dépit des mesures de simplification mises en œuvre à compter du 1^{er} juillet 2016 : d'une part, le régime de droit commun de cette taxe est devenu semestriel, au lieu d'être trimestriel ; d'autre part, le régime du paiement journalier a été remplacé par une régularisation sur la base du tarif semestriel à proportion du temps de circulation calculé en mois entiers (un véhicule circulant pendant un seul mois du semestre ouvre droit à régularisation pour 5/6 de la taxe acquittée pour le semestre).

Une mesure à contrecourant de la simplification du régime de la TSVR : le taux forfaitaire applicable à certains véhicules

À compter du 1^{er} janvier 2017, est instauré un tarif forfaitaire égal à 50 % du tarif semestriel de la TSVR pour les véhicules utilisés par les cirques, ceux affectés exclusivement au transport des manèges et autres matériels d'attraction, ceux utilisés par les centres équestres et les véhicules de collection, à condition qu'ils ne circulent pas plus de 25 jours par semestre.

Cette mesure introduite par amendement sénatorial lors de la discussion du projet de loi de finances rectificatives de 2016, a pour objet de tenir compte des modalités particulières d'utilisation des véhicules concernés. Elle ne va pas dans le sens d'une simplification de la gestion d'un impôt déjà complexe.

Par ailleurs, la gestion de la TSVR a été progressivement centralisée au service national douanier de fiscalité routière à Metz, ce qui laisse espérer une légère diminution de son coût de gestion.

Ces mesures ne sont cependant pas suffisantes pour ramener à un niveau raisonnable les coûts de gestion de la TSVR, d'autant que la dématérialisation de la gestion de cette taxe reste encore en projet.

La TSVR est donc un impôt peu efficient et d'un produit faible, inéquitable et économiquement contre-productif dans la mesure où il défavorise les entreprises de transport françaises sans contribuer suffisamment au financement des dépenses d'entretien de la voirie rendues nécessaires par la circulation des véhicules à fort tonnage.

La Cour recommande de réexaminer cet impôt dans le cadre d'une réflexion plus globale sur la fiscalité applicable aux transports routiers, dont elle a déjà noté dans de précédents travaux consacrés à la comparaison des prélèvements fiscaux et sociaux entre la France et l'Allemagne le manque de cohérence et la moins grande efficacité écologique²¹¹.

B - Le maintien injustifié des taxes sur les farines et les céréales

La taxe sur les farines, semoules et gruaux de blé tendre est appliquée aux quantités livrées ou mises en œuvre en vue de la consommation humaine, ainsi qu'aux mêmes produits introduits en provenance d'autres États membres de l'Union européenne ou importés de pays tiers. Son produit annuel est de l'ordre de 64 M€.

La taxe sur les exploitants agricoles producteurs de céréales est assise sur les quantités de céréales livrées par les exploitants agricoles aux collecteurs de céréales agréés et aux producteurs grainiers. Elle ne s'applique pas aux céréales importées ou en provenance d'un autre État de l'Union européenne.

Le produit de ces deux taxes s'est élevé à 85 M€ en 2016, dont 68 M€ pour la taxe sur les farines et 17 M€ pour la taxe sur les céréales. Il est affecté à la mutualité sociale agricole (taxe sur les farines) et à l'établissement FranceAgriMer (taxe sur les céréales). Le taux de la taxe sur les farines est inchangé depuis 1993 (15,24 € la tonne) ; celui de la taxe sur les céréales a été réduit depuis le 1^{er} juillet 2016, passant de 0,36 € à 0,28 € par tonne, soit une baisse de 22 %.

Les taxes sur les farines et les céréales présentent la caractéristique commune d'être acquittées à la fois par de gros opérateurs et de petits redevables : en ce qui concerne la taxe sur les farines, les premiers sont des meuniers, dont les plus importants mettent à la consommation de gros

²¹¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne*. La Documentation française, mars 2011., 319 p., disponible sur www.ccomptes.fr

volumes de farines vendues à des industriels agroalimentaires ou des boulangeries ; les seconds sont des « introducteurs », qui commercialisent en France des produits à base de farine de blé tendre en provenance d'États membres de l'Union européenne ou de pays tiers.

Il en résulte que 98,97 % du produit de la taxe sur les farines est acquitté par 436 redevables à raison d'un produit moyen de 147 680 € (données pour 2016), quand 1 % de ce produit est acquitté par 602 redevables.

Tableau n° 2 : répartition du produit de la taxe sur les farines (2016)

<i>Montant déclaré et acquitté par tranche</i>	Nombre de redevables par tranche	Produit par tranche (en €)	Produit moyen par redevable (en €)	Produit cumulé en pourcentage du total
<i>De 0 à 5 €</i>	7	23	3,3	0,000035 %
<i>De 5 à 10 €</i>	12	80	6,7	0,000123 %
<i>De 10 à 25 €</i>	29	512	18	0,000787 %
<i>De 25 à 50 €</i>	31	1 211	39	0,001861 %
<i>De 50 à 100 €</i>	54	3 920	73	0,006026 %
<i>De 100 à 250 €</i>	66	11 955	181	0,018376 %
<i>De 250 à 500 €</i>	77	28 059	364	0,043130 %
<i>De 500 à 1000 €</i>	90	63 257	703	0,097234 %
<i>De 1000 à 2500 €</i>	142	231 284	1 629	0,355512 %
<i>De 2500 à 5000 €</i>	94	328 067	3 490	0,504279 %
<i>Plus de 5000 €</i>	436	64 388 265	147 680	98,972637 %

Source : Douane

La taxe sur les céréales présente les mêmes caractéristiques : 348 redevables ont acquitté en 2016 un montant moyen de 44 827 € représentant 95,19 % du produit total, alors que 773 redevables n'en ont acquitté que 4,81 %.

Tableau n° 3 : répartition du produit de la taxe sur les céréales (2016)

<i>Montant déclaré et acquitté par tranche</i>	Nombre de redevables par tranche	Produit par tranche (en €)	Produit moyen par redevable (en €)	Produit cumulé en pourcentage du total
<i>De 0 à 5 €</i>	17	23	1,4	0,000140 %
<i>De 5 à 10 €</i>	15	111	7,4	0,000677 %
<i>De 10 à 25 €</i>	34	509	15	0,003106 %
<i>De 25 à 50 €</i>	47	1 638	35	0,009995 %
<i>De 50 à 100 €</i>	57	4 122	72	0,025152 %
<i>De 100 à 250 €</i>	122	19 016	156	0,116033 %
<i>De 250 à 500 €</i>	111	39 693	358	0,242200 %
<i>De 500 à 1000 €</i>	107	75 952	710	0,463447 %
<i>De 1000 à 2500 €</i>	155	258 801	1 670	1,579163 %
<i>De 2500 à 5000 €</i>	108	388 874	3 601	2,372848 %
<i>Plus de 5000 €</i>	348	15 599 723	44 827	95,187050 %

Source : Douane

La gestion de ces deux taxes n'est pas particulièrement complexe : on estime à environ deux minutes le temps nécessaire pour enregistrer dans les applications informatiques de la Douane la déclaration d'un redevable. Lorsque ce dernier est un gros contributeur, par exemple un meunier dans le cas de la taxe sur les farines, le coût de gestion est insignifiant. Mais ces deux taxes s'appliquent également à des petits opérateurs : dans ce cas, le coût de gestion même modeste devient excessif par rapport aux montants collectés.

Or, afin d'assurer une égalité entre les farines de blé tendre mises à la consommation en France et celles contenues dans les produits en provenance d'un autre pays, membre ou non de l'Union européenne, il est nécessaire de taxer ces dernières, ce qui aboutit à la collecte d'un grand nombre de petites sommes ne couvrant pas ou très partiellement le coût de réalisation de l'opération. Cette situation explique, en dépit de la simplicité de leur mise en œuvre, le coût élevé de la gestion des taxes sur les farines et les céréales (2,78 % de son produit en 2016, soit environ 2,5 M€). La mise en œuvre de la télédéclaration et du télépaiement de ces taxes ne constitue pas une solution utile : elle ne se justifie pas pour les gros opérateurs qui déclarent et acquittent des montants élevés au regard du coût de traitement de leur déclaration ; elle ne se justifie pas non plus pour les petits opérateurs : l'économie serait faible au regard du montant collecté.

**L'envoi postal chaque mois par la Douane du formulaire de
déclaration des taxes sur les farines et les céréales
aux opérateurs enregistrés**

Le service toulousain de la direction nationale des statistiques du commerce extérieur (DNSCE) de la Douane procède chaque mois à l'envoi postal du formulaire de déclaration des taxes sur les farines et les céréales (152M) à tous les opérateurs enregistrés (meuniers, collecteurs grainetiers). Après avoir été renseignés, ces formulaires sont produits par les intéressés en format « papier » le 10 du mois suivant les opérations à leur bureau de douane de rattachement. Les agents de ceux-ci les saisissent dans l'application douanière informatique « Céréales » qui recense les redevables, les montants dus et les montants acquittés. Le paiement de la taxe intervient avant le 26 du mois de dépôt de la déclaration.

Lors de la précédente enquête de la Cour, la DNSCE envoyait à chaque opérateur deux exemplaires du formulaire de déclaration, afin de permettre à chacun d'eux d'en conserver une copie après l'avoir servi.

Une simplification est intervenue en 2015 : il n'est désormais envoyé qu'un seul exemplaire. La Cour prend acte de ce progrès. Elle suggère une mesure de simplification complémentaire : ne plus procéder du tout à l'envoi postal de formulaires 152M, mais mettre les opérateurs en mesure de le télécharger à partir du site internet de la Douane.

Indépendamment des interrogations que soulève la logique d'un dispositif dans lequel on taxe les farines de blé tendre (le pain), mais pas les farines de blé dur (les pâtes), ces deux impôts de création très ancienne ont perdu tout leur sens dans le cadre du marché unique : la taxe sur les farines n'ayant pas d'équivalent en Europe, les industriels agroalimentaires européens qui introduisent en France des produits contenant de la farine de blé tendre ont tendance à l'é luder, faute de connaître son existence. En l'absence de contrôle aux frontières intra-européennes, l'identification de ces redevables est donc aléatoire et coûteuse pour la Douane. Cette situation pose en fait le problème du maintien de taxes purement nationales dans un territoire communautaire qui ignore ce genre de fiscalité et a précisément été créé pour permettre la libre circulation des biens et des marchandises.

La Cour renouvelle sa précédente recommandation de supprimer les taxes sur les farines et les céréales et relever à due concurrence les autres taxes affectées aux organismes bénéficiaires.

La TSVR et les taxes sur les farines et les céréales constituent des exemples parmi les plus patents d'impôts de création ancienne, à faible rendement et aujourd'hui inadaptés pour répondre aux objectifs qu'on avait souhaité leur assigner.

Leur remise en cause serait donc une étape symbolique dans l'effort qui reste à entreprendre par la Douane pour la modernisation de sa gestion fiscale.

II - Une organisation et une gestion à transformer

La Douane continue d'exercer des missions étrangères à son cœur de métier, notamment la gestion de certains impôts et de la filière économique des alcools, et a trop longtemps différé la modernisation de la gestion de la fiscalité qui lui est confiée.

A - Un périmètre de compétences à réexaminer

1 - Des droits de port dont la perception est à transférer aux autorités portuaires

La Douane a en charge, principalement pour le compte des autorités portuaires (grands ports maritimes, ports autonomes, concessionnaires de ports d'intérêt national), la gestion d'un ensemble de sept taxes relatives à des opérations commerciales ou des séjours des navires et de leurs équipages dans les ports maritimes, dont le produit total s'est élevé à 513,6 M€ en 2016. Seules deux de ces taxes, la redevance sur les navires (318 M€) et la redevance sur les marchandises (135,4 M€), ont un rendement supérieur à 100 M€.

La gestion de ces taxes par la Douane n'est justifiée que dans la mesure où elle peut être associée aux opérations de dédouanement confiées à cette administration. Or, l'entrée en vigueur le 1er mai 2016 du code des douanes de l'Union (CDU) va conduire, en principe en 2019, à la mise en œuvre de la procédure de dédouanement centralisé communautaire, permettant de dissocier les flux déclaratifs d'importation et d'exportation et les flux physiques de marchandises. Il permettra aux opérateurs de

centraliser notamment le dépôt de leurs déclarations d'importation et d'exportation auprès d'un seul bureau de douane, quel que soit le point de passage de la frontière de l'Union européenne par les marchandises concernées.

L'acquittement des taxes sera ainsi séparé des formalités douanières et du contrôle des navires et des marchandises. Cette réforme ne va plus permettre à la Douane de gérer simultanément les taxes liées à l'importation ou l'exportation avec les droits de port. Il y aurait donc lieu de transférer la gestion de ces droits aux autorités portuaires.

2 - La Douane et la navigation de plaisance, des responsabilités à alléger

La Douane assure la gestion du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN). Est redevable de cet impôt tout propriétaire d'un navire de plaisance de sept mètres et plus, ou d'une longueur de coque inférieure à sept mètres doté d'une motorisation égale ou supérieure à 22 CV, ayant obtenu la délivrance par le service des douanes d'un acte de francisation. Les navires francisés destinés à la pêche et au commerce sont exonérés de la taxe.

Un droit de passeport est perçu dans les mêmes conditions que le DAFN pour les navires de plaisance immatriculés à l'étranger et appartenant à des personnes ayant leur résidence principale ou leur siège social en France.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, les propriétaires de véhicules nautiques à moteur (VNM) dont la puissance réelle des moteurs est supérieure ou égale à 90 kW doivent également acquitter le DAFN ou le droit annuel de passeport selon le cas.

L'immatriculation et la francisation des navires : une double formalité mal organisée pour les usagers

Les navires de commerce, de pêche et de plaisance, sauf pour ces derniers ceux d'une longueur de coque inférieure à sept mètres et dont la motorisation est inférieure à 22 chevaux, doivent être francisés par la Douane et immatriculés par le service des affaires maritimes : la francisation attribue la nationalité française et donne le droit au navire de battre le pavillon national, elle a lieu au port d'attache du navire, considéré comme le lieu de son enregistrement auprès de l'administration des douanes, en particulier pour la conservation des hypothèques maritimes ; l'immatriculation du navire recouvre son inscription au registre des affaires maritimes. Cette double opération donne lieu à la délivrance d'un document unique dénommé « acte de francisation et titre de navigation », dont la présence à bord est obligatoire.

Cette double procédure s'applique également aux véhicules nautiques à moteur (VNM) dits « scooters des mers », dont les propriétaires doivent détenir un acte de francisation délivré par la Douane et une carte de circulation délivrée par l'administration des affaires maritimes.

L'existence d'une double formalité pour la francisation et l'immatriculation des navires est sans équivalent en Europe. Elle est d'une complexité inutile pour les usagers. En principe, ils doivent s'adresser à la Douane qui assure la transmission du dossier à l'administration des affaires maritimes en vue de l'immatriculation du navire. Certains d'entre eux, notamment les propriétaires de VNM doivent s'adresser successivement à l'administration des affaires maritimes et à l'administration des douanes pour l'accomplissement de ces formalités.

La simplification de ces procédures et une meilleure coordination entre la Douane et l'administration des affaires maritimes s'imposent.

Le produit du DAFN (45,3 M€ en 2016) est attribué au Conservatoire national du littoral et des rivages lacustres à concurrence de 38,5 M€ et pour le surplus à l'État. En Corse, le produit est attribué à la collectivité de Corse.

Le coût de gestion de cet impôt est particulièrement élevé : environ 8,9 M€, soit 19,62 % de son produit, du fait des effectifs employés à cette fin (85,2 agents à temps plein) répartis dans des unités appartenant à 22 directions régionales des douanes²¹².

Cette organisation est inadaptée : la gestion du DAFN ne nécessite aucun besoin de proximité, pas plus d'ailleurs que la francisation des navires et la conservation des hypothèques maritimes, assurée dans les recettes régionales des douanes.

Il existe depuis de nombreuses années un projet de portail unique maritime (PUMA), qui doit fusionner les applications existantes d'immatriculation des affaires maritimes (IMPALA) et de francisation de la douane (DANI). Ce portail permettrait aux usagers d'effectuer l'ensemble des démarches nécessaires à la vie du navire et notamment les procédures de francisation et d'immatriculation.

Les deux administrations concernées n'ont pas fait avancer ce projet depuis la dernière publication de la Cour. À ce jour, seules l'immatriculation et la francisation des navires de commerce immatriculés au registre international français (RIF), créé par la loi du 3 mai 2005, font l'objet d'une centralisation sur un seul guichet permettant la gestion conjointe des deux procédures. Cet exemple démontre que la réunion en une seule formalité de l'immatriculation et de la francisation des navires, grâce à un guichet électronique permettant également le paiement du DAFN pour les navires de plaisance concernés, n'est pas hors de portée. Elle est indispensable pour réduire le coût de gestion excessif de cet impôt.

B - Une gestion à moderniser

1 - Un dispositif de remboursement de TICPE aux opérateurs routiers et certaines professions du transport trop coûteux

La taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) est perçue lors de la mise à la consommation des produits pétroliers, principalement au moment de leur sortie des raffineries ou des entrepôts fiscaux de stockage. Le nombre de points de taxation est donc

²¹² Alors que la France est divisée en 13 régions administratives métropolitaines et quatre régions outre-mer, le réseau territorial de la Douane se compose de 12 directions interrégionales et de 39 directions régionales, auxquelles s'ajoutent trois directions régionales garde-côtes dédiées à la surveillance.

égal à celui de ces établissements sur le territoire national et par conséquent relativement faible (environ 250). Au surplus, la gestion de cette taxe est largement dématérialisée, conformément aux obligations découlant des règles européennes sur les produits soumis à accises. Ces caractéristiques permettent d'aboutir à un coût de gestion faible, représentant environ 0,04 % des impôts collectés (TICPE et TVA).

Une directive européenne du 27 octobre 2003 autorise les États membres de l'Union à accorder sous certaines conditions des exonérations ou des réductions du niveau de taxation des produits énergétiques, soit directement, soit sous la forme d'un taux de taxe différenciée, soit sous la forme d'un remboursement, dont les modalités sont laissées à l'initiative des États membres²¹³. Après avoir contrôlé les dépenses de carburant déclarées par les professionnels concernés, la Douane procède à des remboursements de TICPE aux transporteurs routiers de marchandises et de passagers, ainsi qu'aux taxis. Ces remboursements sont instruits par trois services spécialisés : le service national douanier de fiscalité routière (SNDFR) à Metz pour les transporteurs routiers métropolitains, le bureau de douane de Lille-Lesquin pour les autres transporteurs européens ou étrangers, un service de la direction interrégionale d'Île-de-France pour les taxis parisiens.

**Les remboursements de fiscalité énergétique :
une compétence partagée par la Douane et la DGFIP**

La Douane a entrepris un effort de centralisation des remboursements de TICPE dans trois services dédiés.

Ce souci de rationaliser ces tâches est louable mais il ne met pas fin à certaines absurdités. La DGFIP assure en effet par ailleurs, de manière dématérialisée, les remboursements de la TICPE sur le gazole non routier, le fioul lourd et la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) aux professions agricoles, ce qui met en évidence l'absence de cohérence et de rationalité de l'organisation des divers remboursements de taxes énergétiques par les administrations de l'État. S'agissant de la TICGN, un agriculteur peut, dans certains cas, recevoir un remboursement partiel de la Douane et un autre, complémentaire, de la DGFIP.

²¹³ La directive du 27 octobre 2003 s'est substituée à une directive précédente, en date du 19 octobre 1992, qui avait autorisé les États membres à accorder des exonérations ou réductions de taxes sur les carburants au moyen d'un remboursement de l'accise payée. Sur cette base, la loi de finances pour 1999 a instauré un remboursement au profit des transporteurs routiers, pour tenir compte de la forte hausse du prix des carburants à cette époque.

La procédure d'instruction des demandes de remboursement conduit les services douaniers à procéder chaque année à la vérification d'environ 89 000 demandes individuelles de remboursement émanant de transporteurs routiers et de taxis, incluant le contrôle de la situation du demandeur et des justificatifs des dépenses de carburant dont il sollicite le remboursement partiel. Cette tâche mobilise annuellement environ 132 agents à temps plein pour exécuter une dépense de l'ordre de 546 M€ en 2016, alors que la gestion de la recette fiscale nécessite 155 agents à temps plein pour un produit de l'ordre de 37 Md€. Les remboursements de TICPE ont pour effet de doubler le coût de gestion de la TICPE par la Douane. Ils mobilisent des emplois publics pour la réalisation de tâches sans réelle valeur ajoutée.

La Douane estime que le remplacement de la procédure actuelle de remboursement par un crédit d'impôt vérifié dans le cadre de l'examen d'ensemble de la situation du contribuable assujéti à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, comme la Cour l'avait recommandé lors de sa précédente enquête, ne serait pas conforme à la réglementation communautaire qui n'autorise pas l'application de taux différenciés par voie de crédit d'impôt. Elle considère également qu'un tel dispositif serait difficilement applicable aux opérateurs n'ayant pas leur domicile fiscal en France et entraînerait un alourdissement de la charge de trésorerie pour les entreprises.

Il convient toutefois de relever que la réglementation européenne ne limite ni ne précise les modalités des remboursements par les États membres qui utilisent ce procédé et permettrait donc, pour les transporteurs nationaux et les taxis dont émanent 88 demandes de remboursement sur 100, de les effectuer sous la forme d'un crédit d'impôt c'est-à-dire d'une réduction à due proportion de l'impôt sur le revenu ou des sociétés, selon le régime fiscal de l'entreprise concernée, comme l'avait proposé la Cour, le mécanisme actuel n'étant conservé que pour les opérateurs n'ayant pas leur domicile fiscal en France.

L'alourdissement supposé de la charge de trésorerie qui résulterait transitoirement pour les transporteurs d'un remplacement des remboursements semestriels par un crédit d'impôt annuel doit être mis en regard du coût de gestion du dispositif actuel pour les entreprises.

Enfin, la directive européenne du 27 octobre 2003 autorise d'autres modalités d'allègement pour les opérateurs professionnels des taxes intérieures de consommation des produits pétroliers : les exonérations ou réductions directes du taux de taxation, l'application de taux différenciés, que d'autres États membres de l'Union européenne ont su mettre en place en l'absence de colorations distinctes des carburants routiers.

Compte tenu du coût disproportionné de la procédure mise en place par la Douane, la Cour recommande de mettre fin au système coûteux des remboursements de TICPE et lui substituer un autre mécanisme (ex. crédit d'impôt, carte de paiement utilisable exclusivement pour l'achat de grandes quantités de carburant, ne pouvant être introduites que dans des réservoirs de forte contenance²¹⁴).

2 - Une démarche de dématérialisation des tâches à accélérer

La Douane a entrepris de déployer un programme de dématérialisation de ses tâches de gestion fiscale, dans le cadre d'un projet dénommé CIEL, qui doit à terme permettre la télédéclaration et le télépaiement de toutes les taxes gérées par cette administration. À ce stade toutefois, ce programme n'est opérationnel que pour un nombre limité d'échanges avec les redevables et reste à mettre en place pour la plupart des taxes gérées par la Douane.

Pour la gestion de la filière économique des vins et alcools, le programme CIEL est opérationnel depuis 2016 et permet aux entrepositaires agréés relevant d'une interprofession viticole de saisir directement les informations économiques sur le site de leur interprofession et les informations fiscales sur le portail sécurisé de la Douane. Depuis la dernière enquête de la Cour, l'informatisation du casier viticole informatisé (CVI) a progressé. Le CVI est destiné au contrôle du potentiel de production vitivinicole, de l'évolution des entrées et sorties de stocks dans les chais et entrepôts et des pratiques œnologiques des producteurs. Certaines déclarations des opérateurs de la filière vitivinicole seront obligatoirement dématérialisées à compter de 2017 (déclarations de récolte et de production, déclarations de stocks, déclarations de pratiques œnologiques). La modernisation du CVI a également permis de rendre obligatoire depuis 2016 la dématérialisation des demandes d'autorisation de plantation. Elle reste toutefois à achever pour les déclarations dites « foncières » des viticulteurs : plantations, replantations, arrachage, surgreffage, entrées et sorties de parcelles dans les exploitations, qui ne devraient être télédéclarées par les opérateurs qu'en 2020, alors qu'elle figurait dans le contrat pluriannuel de performance de la Douane 2012-2013.

²¹⁴ Les véhicules poids lourds sont dotés de réservoirs d'une capacité de plusieurs centaines de litres.

La dématérialisation des déclarations récapitulatives mensuelles (DRM) des entrepositaires d'alcools permettant le suivi des entrées et sorties de chais a commencé à être déployée dans plusieurs régions viticoles ; elle n'est toutefois mise en œuvre que par un nombre réduit d'opérateurs (4 % en avril 2017).

En dépit de ces avancées, la Douane n'est toujours pas parvenue à réduire les effectifs employés à la gestion de la fiscalité sur les alcools, qui étaient même en 2016 supérieurs à ceux constatés en 2011 (383,5 agents ETP au lieu de 372,3).

La Douane a également mis en place une téléprocédure permettant de télédéclarer et de télérégler la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) : cette téléprocédure ouverte pour la campagne déclarative de 2015 est désormais obligatoire pour tous les redevables depuis le 1^{er} janvier 2017. Depuis le 1^{er} juin 2017, le paiement de la TGAP et des acomptes est effectué par télérèglement, sous peine d'une majoration de 0,2 % du montant des sommes dont le versement a été effectué selon un autre moyen de paiement.

C - Une organisation à rationaliser

Les effectifs directement affectés aux missions fiscales de la Douane sont d'environ 3 000 agents. Les tâches comptables et de recouvrement amiable en mobilisent 10 % et le recouvrement forcé 3 %. La réorganisation de ce dispositif permettrait de réaliser des gains de productivité.

1 - Faire aboutir la centralisation de la gestion de certaines taxes

La gestion de certaines tâches fiscales a commencé à être rationalisée par des regroupements sur certains sites. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2015, l'ensemble des composantes de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) est géré par le bureau des douanes de Nice port.

De même, la Douane avait créé à Metz un service spécialisé pour la gestion de la taxe sur les véhicules de transport de marchandises, autrement appelée taxe poids-lourds (TPL) ou « écotaxe » poids-lourds, pour laquelle son programme budgétaire a bénéficié en 2013 de l'ouverture de 300 emplois ETP, dont 130 agents des opérations commerciales et de

l'administration générale et 170 emplois de la branche surveillance. Du fait de l'abandon de la TPL, le service initialement dédié à la gestion de cette taxe est devenu sans objet et les créations d'emplois correspondantes auraient dû être supprimées.

La décision a été néanmoins prise de maintenir ce service, devenu le service national douanier de la fiscalité routière (SNDFR), auquel a été progressivement confiée la gestion centralisée de la TSVR et des remboursements de TICPE aux transporteurs routiers. Cette centralisation s'est achevée le 1^{er} juillet 2017.

Pour le reste, la Douane conserve un réseau très éclaté de bureaux de fiscalité et d'unités de gestion chargées de la gestion de tâches ne nécessitant pas de besoins de proximité, dont le nombre n'a pas évolué.

La simplification et la rationalisation des tâches de gestion de certains impôts gérés par la Douane devraient permettre de redéployer des personnels vers le ciblage et les contrôles.

2 - Organiser le transfert du recouvrement à la DGFIP

La Douane dispose d'un réseau comptable propre, chargé du recouvrement des taxes et des amendes fiscales ou douanières mises en recouvrement par cette administration, ainsi que du paiement des dépenses de son programme budgétaire, à l'exception des dépenses de personnel. Son coût est d'environ 41,7 M€ par an pour 400 agents ETP.

Le cadre juridique en a été réformé par un arrêté ministériel du 4 janvier 2017, avec la création d'un comptable principal, le trésorier général des douanes, centralisateur pour les recettes de certains postes comptables de la Douane et assignataire des dépenses de cette administration (hors les dépenses de personnel), et de comptables secondaires, receveurs des douanes.

Parallèlement, l'administration centrale de la direction générale des douanes et contributions indirectes a été réformée en vue de renforcer le pilotage de ce réseau comptable, qui devrait progressivement passer de 42 recettes régionales à 11 recettes interrégionales.

La Douane met principalement en recouvrement des taxes pour lesquelles la marchandise constitue un gage ou qui bénéficient d'un report de paiement garanti par une caution ou un crédit d'enlèvement. Tel est le cas des droits perçus lors du dédouanement, de la TVA à l'importation (hors la TVA autoliquidée), de la TICPE ou de la TVA sur les produits

pétroliers. Ces spécificités imposent une liaison étroite et automatisée entre les services d'assiette et ceux chargés du recouvrement des droits qui, selon la Douane, est aujourd'hui garantie par l'existence de son réseau comptable.

Mais précisément du fait de ces spécificités, le recouvrement de ces créances ne soulève en général pas de difficulté et l'action du réseau comptable de la Douane en matière de recouvrement forcé est limitée. Les effectifs qui en sont chargés sont par conséquent concentrés sur les taxes relatives aux jeux et spectacles, le DAFN, la TSVR, les droits de port, ainsi que sur les amendes fiscales et douanières dont le taux de recouvrement est très faible : 57 % en 2016 pour les créances dites contentieuses, prises en charge à la suite d'un redressement par les services douaniers.

Dans ces conditions, le réseau comptable de la Douane assure essentiellement des tâches de recouvrement amiable et de comptabilité, auxquelles s'ajoute le paiement des dépenses du programme budgétaire « facilitation et sécurisation des échanges », hors dépenses de personnel, assuré par l'un de ses postes comptables.

Au surplus, conformément aux recommandations formulées précédemment par la Cour, l'autoliquidation de la TVA à l'importation, c'est-à-dire sa déclaration et son paiement mensuels à la DGFIP selon le régime de droit commun, est désormais possible sous certaines conditions aux entreprises choisissant d'importer des biens et des services en France, comme c'est déjà le cas depuis longtemps dans presque tous les États disposant des principales plateformes portuaires et aéroportuaires en Europe. Les opérateurs concernés sont dispensés des procédures de garantie (crédits d'enlèvement, caution) antérieurement obligatoires. Cette réforme contribue à l'attractivité des plateformes portuaires et aéroportuaires françaises. Elle entraîne le transfert progressif de l'encaissement de cet impôt vers le réseau de la DGFIP et une réduction significative des recettes fiscales recouvrées par le réseau comptable de la Douane : en 2016, un quart de la TVA à l'importation a été autoliquidée et cette part est en augmentation au premier semestre 2017.

Le maintien de deux réseaux de recouvrement séparés dans les ministères économiques et financiers, depuis la création de la DGFIP et le mouvement de fusion qu'elle a permis, n'apparaît donc ni pertinent ni efficace. La Cour estime en conséquence qu'il conviendrait d'organiser le transfert de la fonction de recouvrement de la Douane à la DGFIP en adaptant la chaîne de traitement pour garantir la même liaison automatisée entre les services d'assiette et de recouvrement, au moyen d'un système d'information prenant en compte les garanties de paiement propres aux droits et taxes collectés par la Douane.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Douane gère toujours un portefeuille hétérogène de taxes et de mécanismes de dégrèvement, dont beaucoup de composantes apparaissent obsolètes, sources de frais de gestion coûteux et de complications inutiles pour les usagers. Le chantier de suppression des taxes à bas rendement entrepris sous la précédente législature n'a pas porté les fruits attendus. Les taxes sur les farines et les céréales devraient être supprimées, le droit de francisation et de navigation et la fiscalité des poids lourds modernisés, la gestion des droits de port transférés à d'autres autorités. Le dispositif de remboursement de la TICPE aux transporteurs routiers et aux taxis, dont le coût de gestion est trop élevé, mobilise d'importants moyens en personnel pour des contrôles trop détaillés et aux enjeux relativement faibles. Il devrait être simplifié.

D'une manière générale et si l'on excepte quelques impôts à fort rendement collectés auprès d'un petit nombre de redevables (fiscalité énergétique et sur les tabacs), les missions fiscales comportent des coûts élevés pour la Douane, tant du fait des caractéristiques propres aux impôts concernés qu'en raison du retard apporté à la modernisation des moyens de gestion mis en œuvre.

En continuant à employer des effectifs nombreux à des tâches fréquemment à faible valeur ajoutée plutôt que de redéployer ses moyens budgétaires pour favoriser la dématérialisation de ses échanges avec les usagers, renforcer ses équipes de contrôle, réduire ses coûts et proposer à ses usagers un service public moderne et de meilleure qualité, la Douane a pris un retard qu'elle n'est pas encore parvenue à rattraper. Les efforts de dématérialisation et de réorganisation déployés depuis la dernière enquête de la Cour n'ont pas encore réellement produit leurs effets : les effectifs employés ont peu diminué et les coûts demeurent trop élevés au regard des enjeux.

Une démarche ambitieuse de modernisation et de simplification est parfaitement réalisable, à condition de prendre enfin à bras le corps le sujet et redéployer les moyens de la Douane vers son cœur de métier, sans les disperser dans des tâches qui seraient aussi bien assumées par d'autres administrations.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. transférer à la DGFIP la gestion de la taxe sur les maisons et cercles de jeux ou l'impôt éventuellement appelé à la remplacer ;*
 - 2. réexaminer la TSVR dans le cadre d'une réforme d'ensemble de la fiscalité sur les transports ;*
 - 3. mettre fin au système coûteux des remboursements de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et lui substituer un autre mécanisme ;*
 - 4. supprimer les taxes sur les farines et les céréales et relever à due concurrence les autres taxes affectées aux organismes bénéficiaires ;*
 - 5. transférer aux autorités portuaires la gestion des droits de port ;*
 - 6. fixer une échéance rapprochée pour la mise en service du projet de portail unique dématérialisé pour l'immatriculation, la francisation des navires et la gestion du DAFN ;*
 - 7. systématiser et rendre obligatoire pour tous les redevables l'utilisation d'applicatifs informatiques permettant la télédéclaration et le télépaiement des taxes gérées par la Douane, ainsi que la dématérialisation des déclarations des opérateurs de la filière vitivinicole (casier viticole informatisé, déclarations récapitulatives mensuelles) ;*
 - 8. réduire fortement le nombre des implantations locales en concentrant l'exercice des missions fiscales sur quelques sites ;*
 - 9. organiser le transfert de la fonction de recouvrement de la Douane à la DGFIP.*
-



Réponses

Réponse commune du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire et de la ministre auprès du ministre d'État, chargée du transport	330
Réponse du ministre de l'agriculture et de l'alimentation	332
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics	334

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'économie et des finances
--

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA
TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE ET DE LA
MINISTRE AUPRÈS DU MINISTRE D'ÉTAT, CHARGÉE DU
TRANSPORT**

I. En ce qui concerne les recommandations de la Cour des comptes

Concernant les droits de port

La Cour s'est intéressée aux droits de ports, redevances appliquées aux navires lors des séjours dans les ports français, et recommande d'en transférer la gestion aux autorités portuaires.

Or le rôle de la douane dans cette mission est aujourd'hui essentiel. La stabilité financière de nos ports est une nécessaire condition pour leur permettre de jouer leur rôle au service du commerce extérieur français. Aux multiples risques fiscaux, conjoncturels ou budgétaires qui planent actuellement sur le modèle économique des grands ports maritimes, il convient d'éviter d'ajouter une remise en cause des fondements de leur système de financement. En effet, la question du gestionnaire ne concerne pas seulement les circuits de perception mais plus fondamentalement les conditions du recouvrement, notamment les taux et les délais de recouvrement (impactant respectivement les recettes et la trésorerie des ports). Ainsi, plus particulièrement, concernant la redevance sur les marchandises dont le circuit de perception pourrait être affecté par la mise en œuvre du dédouanement centralisé communautaire, des travaux sont en cours entre nos services et l'administration des douanes afin de pérenniser la qualité de la perception actuelle. Les solutions recherchées impliquent en revanche une simplification et une dématérialisation accrue des procédures.

Concernant les transports routiers

Parmi les propositions formulées par la Cour pour réduire le coût de gestion du mécanisme de remboursement partiel de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE), figure celle de la substitution de ce mécanisme par un crédit d'impôt.

Nous soutenons l'objectif d'optimisation des coûts de gestion préconisé par la Cour mais tenons à exprimer notre désaccord sur tout mécanisme qui augmenterait le délai de remboursement aux entreprises par rapport à la situation actuelle, à l'image d'un crédit d'impôt. En effet, un différé dans le temps plus important du remboursement aux entreprises du secteur présenterait un impact négatif très fort sur leur trésorerie et donc sur leur situation financière, dans un contexte de concurrence

économique exacerbée et alors que le poste carburant peut représenter pour elles plus de 20 % des coûts d'exploitation.

La Cour appelle à une réforme de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR) dans le cadre plus général d'une révision de la fiscalité française sur les poids lourds.

Nous précisons que la question de la fiscalité française sur les poids lourds est abordée dans le cadre des travaux des Assises de la mobilité et de l'élaboration du projet de Loi d'Orientation des Mobilités qui en découlera.

Par ailleurs, si les taux de cette taxe ont bien été réduits en 2009 pour être alignés sur les niveaux minimaux autorisés par la législation européenne afin de compenser le coût de l'écotaxe, ils n'ont pas été relevés suite à l'abandon de cette dernière dans la mesure où une augmentation de l'accise du carburant professionnel à hauteur de 4cts/l a été mise en place (soit un produit annuel de près de 280 M€).

II. En ce qui concerne les autres remarques de la Cour des comptes

La Cour indique qu'il serait souhaitable de simplifier et de coordonner les procédures d'immatriculation et de francisation qui sont assurées respectivement par les services des affaires maritimes et des douanes.

Cette démarche est en cours dans le cadre de l'application de la loi pour l'économie bleue du 20 juin 2016, qui prévoit la délivrance d'un document unique. La future procédure qui sera mise en œuvre début 2018 permettra à l'utilisateur d'adresser sa demande à l'un ou à l'autre des services. L'émission du titre unique se fera par un échange d'information entre les deux administrations.

Pour les navires de plaisance, il convient de noter que les procédures d'immatriculation et de francisation conduisent déjà à la délivrance d'un titre unique à la plaisance.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Dans ce projet d'insertion, la Cour des comptes dresse un bilan des actions menées depuis son dernier rapport sur le même sujet en 2014. Elle note en particulier que les taxes sur les farines et sur les céréales ont été maintenues de manière injustifiée dans la mesure où elles ont un faible rendement et sont inadaptées pour répondre aux objectifs qui leur étaient assignés.

La taxe fiscale affectée (TFA) sur les céréales a été créée en janvier 2004 pour remplacer les taxes parafiscales céréalnières qui finançaient historiquement l'office national interprofessionnel des grandes cultures et l'institut technique des céréales et des fourrages. Depuis le 1^{er} juillet 2016, le taux de la TFA a été abaissé de 0,28 euros (€) par tonne de céréales collectée contre 0,36 € par tonne auparavant et, en parallèle, son plafond annuel a été abaissé à 18 millions d'euros (M€).

Les objectifs ayant guidé ces révisions sont :

- l'ajustement du plafond de la taxe au plus près des estimations de son produit ;*
- une réduction de la pression fiscale pesant sur les entreprises agricoles.*

La recette de cette taxe est reversée intégralement à FranceAgriMer (FAM) pour financer son budget de fonctionnement. Elle contribue, avec la dotation du programme 149, à couvrir les dépenses de fonctionnement de l'établissement. En 2014, le produit de la TFA céréales représentait 13 % du budget de fonctionnement total de FAM et près de 39 % du budget de fonctionnement hors charges de personnel. Les actions menées par l'établissement sont pour partie au profit de la filière des céréales. En particulier, la taxe permet de maintenir le dispositif de suivi et d'information du secteur céréalier (suivi des marchés, suivi de la qualité des récoltes...) et de garantir un dialogue privilégié entre les professionnels et les pouvoirs publics par l'organisation d'instances de concertation telles que les conseils spécialisés des céréales et les réunions bilan qui ont lieu mensuellement.

Par conséquent, le maintien de cette taxe me paraît important pour la filière.

S'agissant de la taxe sur les farines, en application de l'article 1618 septies du code général des impôts et de l'article 333 H bis à quinquies de l'annexe III du même code, une taxe portant sur les quantités de farines

livrées ou mises en œuvre, en vue de la consommation humaine, ainsi que sur les produits introduits en provenance d'autres États membres ou importés, est perçue au profit de la mutualité sociale agricole. Cette taxe a été instaurée en 1962 et son taux est, depuis 1993, de 15,24 € par tonne. Ses redevables sont les meuniers ainsi que les opérateurs qui introduisent ou importent les farines.

Il existe deux types d'exonération :

- les quantités de farines expédiées ou exportées, directement exonérées par la direction générale des douanes et droits indirects ;

- les quantités de farines contenues dans les produits à base de farine expédiés ou exportés. Cette exonération est actuellement gérée par FAM, qui rembourse aux transformateurs le montant de la taxe appliquée aux volumes correspondants.

Le produit intégral de la taxe est affecté dès l'origine au régime de protection sociale des non-salariés agricoles : à la branche maladie jusqu'en 2016, puis en 2017 à la branche vieillesse de base. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2018 comporte une mesure visant à affecter le produit de la taxe au régime de retraite complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles pour combler, avec d'autres mesures, un déficit de financement.

Cette taxe représente une charge pour les entreprises concernées et grève la compétitivité du secteur de la meunerie sur le marché intérieur, mais aussi à l'export, et est source de lourdeurs administratives.

Un travail sur la suppression de cette taxe pourrait donc être envisagé. La suppression ne doit cependant pas déstabiliser le rééquilibrage financier du régime de RCO qui n'a pas la capacité d'emprunt. L'impact de la suppression de cette taxe est avant tout budgétaire et son produit, avoisinant les 61 M€, devrait nécessairement être compensé par un montant équivalent.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Quatre ans après son premier examen des missions fiscales de la douane, cette analyse de la Cour des comptes est l'occasion de tirer un premier bilan des réformes engagées sur ce champ de compétence de la direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI).

La Cour des comptes a ainsi pu apprécier la mise en œuvre des orientations stratégiques consistant à centraliser la gestion de certaines taxes (taxe spéciale sur les véhicules routiers, remboursements de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques, taxe générale sur les activités polluantes), à engager une dématérialisation résolue des obligations déclaratives et de paiement ainsi qu'une diminution des implantations territoriales de la douane.

Témoin de cette amélioration de la performance, le coût global de la collecte de 100 euros de droits et taxes gérés par la douane est en baisse continue au cours des dernières années. Il aura ainsi diminué de plus de 20 % entre 2008 et 2018, année à laquelle ce coût devrait atteindre 41 centimes d'euros, ce qui fait de la collecte opérée par la douane une collecte très efficiente.

Depuis cette précédente analyse, des réformes de simplification ont également été mises en œuvre au bénéfice des contribuables, comme l'autoliquidation de la taxe sur la valeur ajoutée à l'importation qui place désormais nos grandes infrastructures de transports portuaires et aéroportuaires à un niveau compétitif par rapport à nos principaux partenaires économiques européens.

Ce nouvel examen de la Cour des comptes trace des perspectives sur trois axes : examen de la pertinence de certaines taxes recouvrées par la douane, modernisation de la gestion, simplification des structures.

Ces axes correspondent aux objectifs du plan de réforme que j'ai assigné à la transformation de la fonction de recouvrement des prélèvements obligatoires dans le cadre du programme « Action publique 2022 ».

Ainsi, le réexamen de la taxe spéciale sur les véhicules routiers pourrait trouver sa place dans une réflexion globale de la fiscalité sur les transports. Je rappelle en effet que cette taxe est, en France, au niveau minimal prévu par la réglementation communautaire, et qu'en conséquence une évolution de cette taxe ne peut s'envisager que dans le cadre d'une réforme plus vaste des textes communautaires qui la prévoient.

De même, la suppression de la taxe sur les farines pourrait s'envisager, comme le Gouvernement l'a indiqué au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, dans le cadre d'une stratégie globale de suppression de taxes à faible rendement et en trouvant une recette de substitution pour le financement de la retraite complémentaire des agriculteurs.

Par ailleurs, les contribuables doivent pouvoir s'acquitter le plus simplement des prélèvements ce qui suppose que le Gouvernement généralise les téléprocédures pour la déclaration, comme pour le paiement, en portant une attention particulière à la simplicité pour le contribuable qui doit pouvoir fournir une unique fois les informations demandées.

Cette orientation de simplification et de dématérialisation se retrouve dans les propositions de systématisation, d'ores et déjà engagée, des applications informatiques permettant la télédéclaration et le télépaiement des taxes gérées par la douane, ainsi que la dématérialisation des déclarations de la filière vitivinicole.

Cette simplification peut également prendre d'autres formes. Ainsi, j'ai demandé à la DGDDI d'engager une réflexion avec les professionnels pour permettre aux transporteurs routiers de s'approvisionner directement en gazole à taux réduit, tout en préservant les capacités de contrôle et de lutte contre la fraude de la douane.

Simplifier la fiscalité me semble enfin constituer un préalable aux propositions formulées sur la fiscalité des transports (droit annuel de francisation des navires, droits de port).

En ce qui concerne enfin les organismes en charge de la collecte de manière générale, les propositions de simplifications doivent être analysées au regard de la recherche du meilleur service pour le contribuable et du plus faible coût pour la collectivité.



Chapitre V

La Cour alerte

1. Les aides à la presse écrite : des choix nécessaires
2. L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général
3. Les stations de ski des Alpes du Nord face au réchauffement climatique : une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement



1

Les aides à la presse écrite : des choix nécessaires

PRÉSENTATION

Le secteur de la presse écrite regroupe environ 3 350 entreprises, emploie 59 000 personnes dont 21 000 journalistes, et publie 8 000 titres. Son chiffre d'affaires qui dépassait 10 Md€ en 2000 n'atteint plus aujourd'hui que 7,5 Md€. La dégradation apparente de sa situation s'explique principalement par la diminution de la vente de journaux imprimés : alors qu'il s'élevait en moyenne à 7 milliards au cours de la décennie 1990, le nombre annuel d'exemplaires diffusés est actuellement de 4,3 milliards, tandis que les recettes publicitaires sont passées dans le même temps de 3,8 Md€ à 2,4 Md€. En regard de ces chiffres, le montant total des aides dont bénéficie le secteur est élevé en valeur absolue et représente une part croissante de son chiffre d'affaires.

Depuis 1985, la Cour s'est interrogée, à de nombreuses reprises, sur la pertinence et l'efficacité de ces aides, et ce encore récemment à l'occasion de deux enquêtes rapprochées : la première, dans le cadre d'une insertion au Rapport public annuel de 2013 intitulée « Le plan d'aide à la presse écrite 2009-2011 : une occasion de réforme manquée²¹⁵ » ; la seconde, au titre d'un rapport de l'article 58-2 intitulé « Les aides de l'État à la presse écrite²¹⁶ » et publié en juillet de la même année.

²¹⁵ Cour des comptes, Rapport public annuel 2013, Tome I, volume 1. *Le plan d'aide à la presse écrite 2009-2011 : une occasion de réforme manquée*, p. 621-657. La Documentation française, février 2013, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²¹⁶ Cour des comptes, Communication à la commission des finances du Sénat : *Les aides de l'État à la presse écrite*, juillet 2013, 184 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Périmètre et références

La Cour a retenu ici une définition large des aides à la presse écrite intégrant toutes les dispositions se traduisant par un bénéfice économique pour les acteurs de la filière – éditeurs, journalistes, diffuseurs, vendeurs colporteurs, imprimeurs, dépositaires, messageries –, qu’il s’agisse de crédits budgétaires ou d’exemptions fiscales ou sociales, inscrites au budget du ministère de la culture ou à ceux d’autres ministères, et qu’ils constituent ou non des dépenses ou des manques à gagner pour les finances publiques (aménagement de la responsabilité élargie du producteur, annonces judiciaires et légales).

Pour en estimer l’importance, elle a, dans certains cas, procédé à ses propres évaluations lorsque celles qui étaient disponibles étaient peu fiables (exonération de contribution économique territoriale des éditeurs) ou très sensibles aux hypothèses et conventions utilisées²¹⁷.

Selon le périmètre et les conventions retenus, leur montant total en 2017 oscille donc entre 580 M€ (documents budgétaires) et 1,8 Md€, dont un peu moins de 130 M€ d’aides budgétaires directes²¹⁸.

La Cour prend acte, en 2018, de la mise en œuvre d’un certain nombre de ses recommandations, même si la portée des mesures en résultant est demeurée limitée. Elle observe en outre que le coût du dispositif d’aide pour les finances publiques a diminué (I). Fondé sur des principes anciens et élargi par strates successives, ce dispositif a, en réalité, peu évolué. Il reste foisonnant, insuffisamment transparent, et d’un impact incertain (II). Des adaptations de ce dispositif demeurent donc nécessaires, ne serait-ce que pour en corriger les insuffisances persistantes. Les effets de l’accélération de la transition numérique dont le

²¹⁷ Selon que l’on évalue le manque à gagner pour l’État lié au taux super-réduit de TVA par rapport au taux de 5,5 % pratiqué pour le livre ou par rapport aux taux normal de 20 %, comme c’est, par exemple, le cas au Royaume-Uni, l’estimation évolue entre 165 et 970 M€.

²¹⁸ La loi de finances retrace les crédits d’État affectés bénéficiant à la presse dans la programme n° 180. Ces crédits sont désignés sous l’appellation d’aides directes parce que leur montant est directement versé aux entreprises du secteur de la presse, et principalement aux éditeurs, quand bien même ceux-ci n’en seraient pas les bénéficiaires finaux comme c’est le cas pour les sommes versées au titre de la modernisation de la distribution de la presse qui visent à subventionner Presstalis. En revanche, la compensation versée par l’État à La Poste au titre de l’aide au transport postal, qui relève du programme n° 134 « Développement des entreprises et du tourisme » n’est pas comptabilisée comme une aide directe. Par ailleurs, la compensation de l’État à la mission d’intérêt général de l’AFP, figurant dans le programme n° 180, n’est pas prise en compte dans les développements de la présente insertion.

secteur de la presse est l'objet n'en invitent pas moins à questionner les modalités de l'intervention publique dans ce secteur (III).

I - Des ajustements limités

Depuis 2013, le dispositif des aides à la presse a connu un certain nombre d'ajustements qui ne remettent pas en cause son économie générale. Son coût pour les finances publiques a légèrement diminué.

A - Les aides existantes ont fait l'objet de mesures correctives aux effets marginaux

Les nombreuses aides directes ou indirectes dont bénéficie la presse écrite ont, pour certaines d'entre elles, fait l'objet de mesures correctives allant dans le sens des recommandations techniques formulées par la Cour. Les ajustements ainsi réalisés ont pourtant conservé une portée restreinte.

1 - Les aides à la distribution

Comptant comme l'un des principaux leviers de l'intervention de la puissance publique en faveur du secteur (environ 205 M€ en 2017²¹⁹), les aides à la diffusion²²⁰ et à la distribution de la presse écrite ont été l'objet de plusieurs ajustements depuis 2013.

²¹⁹ Aide au portage (36 M€), exonération des charges patronales pour le portage (15,3 M€), aide au transport postal de la presse (121 M€), exonération CET pour les diffuseurs de presse (7,5 M€) et aides à la modernisation de la distribution (18,85 M€) et des diffuseurs (6 M€).

²²⁰ Les marchands de journaux appelés aussi diffuseurs de presse assurent la vente au public des quotidiens et publications qui leur sont confiés. Ils ont un statut de mandataire commissionnaire du croire. À ce titre, ils sont rémunérés par une commission calculée en pourcentage de la valeur faciale du titre. Ils reçoivent en dépôt les titres des éditeurs et n'en sont donc pas propriétaires. Étant du croires, ils sont responsables des titres confiés.

Visant à rééquilibrer le postage et le portage²²¹ de la presse au numéro au profit du second, la politique engagée à l'issue de États généraux de la presse écrite en 2008 s'est traduite à la fois par une accentuation de l'aide au portage et par une revalorisation progressive des tarifs postaux.

L'accentuation de l'aide au portage avait conduit la Cour à constater en 2013 que le mode de calcul de cette aide, fondé sur les stocks, emportait, notamment au profit de la presse quotidienne régionale, des effets d'aubaine²²² qu'il convenait de corriger. Deux réformes ont donc été tentées l'une en 2014 et l'autre en 2017. La première a consisté à asseoir partiellement le calcul de l'aide sur la progression du taux de portage. Sa portée a néanmoins été réduite par l'introduction d'une clause de sauvegarde, initialement présentée comme temporaire, et finalement pérennisée afin d'éviter une redistribution trop forte des sommes allouées au détriment de certaines catégories de presse. Il est encore trop tôt pour juger des effets de la seconde qui a introduit un principe de dégressivité de l'aide à partir de 15 millions d'exemplaires. Néanmoins, ses effets seront selon toute probabilité limités, le système continuant d'être inspiré par le souci de ne pas perturber les équilibres réputés fragiles de la presse quotidienne régionale.

Par ailleurs, en 2015, à l'issue de la période couverte par les accords postaux tripartites²²³ de 2008, le Gouvernement, en phase avec la recommandation de la Cour sur ce sujet, a décidé de poursuivre la hausse des tarifs de La Poste pour la période 2016-2020 mais à un rythme moins soutenu que lors de la période précédente. Dans ces conditions, la baisse du montant de la compensation allouée par l'État à ce titre, a conduit, selon La Poste, à un creusement du déficit net qu'elle supporte sur cette activité.

²²¹ L'expression « portage de la presse » recouvre un ensemble d'activités consistant à acheminer durant une période déterminée, par des moyens exclusivement ou principalement affectés à cette fin, un ou plusieurs exemplaires d'un quotidien ou d'une publication directement jusqu'au domicile ou à la résidence d'un particulier ou au siège d'un établissement. Le portage est généralement assis sur un abonnement ; en cela, il ne se différencie de l'abonnement postal que par le mode utilisé pour l'acheminement de l'exemplaire.

²²² Il y a effet d'aubaine si l'acteur qui bénéficie d'un avantage visant à l'inciter à agir dans un certain sens aurait eu, de toute façon, l'intention d'agir de le faire même si l'avantage n'avait pas été accordé.

²²³ Signés par La Poste, les organisations professionnelles représentatives des éditeurs de presse et l'État.

2 - Les aides fiscales et les exonérations sociales

Les préconisations de la Cour relatives aux aides fiscales et aux exonérations sociales en faveur de la presse n'ont été, elles aussi, que partiellement suivies.

La réduction d'impôt pour les sociétés qui souscrivent au capital des sociétés de presse (article 220 undecies du CGI), dont la Cour avait constaté qu'elle semblait peu pertinente en raison du petit nombre de bénéficiaires et de la faiblesse des montants de dépenses fiscales correspondants, a été supprimée à compter de 2014. En revanche, le régime spécifique des provisions pour les sociétés de presse, dont le faible coût (0,5 M€ en 2016-2017) avait également conduit la Cour à s'interroger sur sa pertinence, a été prorogé jusqu'en 2020 – son évaluation prochaine n'en ayant pas moins été annoncée par la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC).

Par ailleurs, la demande formulée par la Cour d'un réexamen des justifications sous-tendant le régime de l'abattement pour frais professionnels des journalistes (135 M€ de pertes de recettes dont 35 M€ d'impôt sur le revenu et 100 M€ de cotisations sociales pour la seule presse écrite) n'a pas été suivie d'effets.

La Cour avait recommandé que le taux de TVA super-réduit de 2,1 % s'applique sans distinction à l'ensemble des familles de presse dont la presse en ligne. Elle a été entendue à partir de 2014, sans toutefois que le contentieux fiscal né des pratiques antérieures²²⁴ de certains « Tout en ligne » ne soit pour autant réglé.

Cependant cette extension du bénéfice du taux super-réduit de TVA et l'imbrication de nombreuses prestations marchandes dans l'économie numérique a engendré des pratiques d'optimisation fiscale coûteuses pour les finances publiques. Ainsi, des abonnements à des services de téléphonie mobile (soumis à une TVA à taux normal) intégrant des services de presse en ligne (taxés à un taux super-réduit) ont été commercialisés par certains opérateurs. Ces pratiques n'ont été que tardivement encadrées par l'article 4 du PLF pour 2018 portant aménagement de l'assiette de taux réduit de TVA applicable aux services de presse en ligne.

²²⁴ Quelques sites « Tout en ligne » refusaient de payer le taux normal de TVA en se fondant sur l'inégalité de la concurrence avec les sites des éditeurs traditionnels.

B - Une réduction progressive du coût pour l'État

Les mesures prises à l'issue des États généraux de la presse écrite de 2008 s'étaient traduites par une augmentation massive, mais annoncée comme temporaire, du montant des crédits budgétaires alloués au soutien du secteur : en intégrant les aides directes comptabilisées au titre du programme n° 180 « *Presse et médias* » et le coût de la compensation versée à La Poste au titre de l'aide postale, les montants correspondants étaient passés de 329 M€ en 2008 à 485 M€ en 2009. Depuis lors, ces montants ont amorcé une baisse régulière : comptabilisés pour 395 M€ en 2013, ils atteignent 245 M€ en 2017.

La baisse constatable sur la période 2013-2017 relève, pour l'essentiel, de la décroissance progressive de la compensation versée par l'État à La Poste au titre de l'aide au transport postal. Contrepartie de l'augmentation des tarifs appliqués à la presse, le montant de cette compensation a été revu à la baisse à partir de 2014 pour tenir compte du bénéfice pour La Poste du crédit d'impôt compétitivité emploi. Passée de 249 M€ en 2013 à 121 M€ en 2017, elle a donc contribué pour 85 % à la baisse des coûts du dispositif d'aides.

Par ailleurs, le reste de la baisse des coûts budgétaires constatée depuis 2013 est quasi exclusivement imputable à la fin des effets du plan d'aide (doté en 2013 de 18,5 M€) en faveur des salariés concernés par la restructuration des imprimeries de presse, lesquels ont depuis lors épuisé leurs droits.

Hors ces deux postes de dépenses pour l'État, les montants des crédits budgétaires relatifs au dispositif d'aide n'ont quasiment pas évolué. De leur côté, le coût pour les finances publiques des aides fiscales et sociales, tel qu'il est comptabilisé dans les documents budgétaires, a baissé, suivant en cela la diminution continue du chiffre d'affaires du secteur (entre 2013 et 2017, environ – 30 M€ pour le coût du taux super-réduit de TVA ; en revanche, si l'on peut présumer qu'il a diminué du fait de la baisse de la valeur ajoutée du secteur, l'évolution du coût de l'exonération de CET n'est pas connue).

II - Des défauts persistants

Dans ses publications précédentes, la Cour avait appelé à une « rénovation approfondie des aides à la presse ». Elle proposait de les simplifier et de concentrer leur impact sur la presse d'information politique et générale (IPG), première concernée par le maintien du pluralisme qui constitue la principale justification du soutien public. Au-delà des ajustements précédemment évoqués, cette rénovation n'a toujours pas été engagée. Le dispositif d'aides demeure encore à beaucoup d'égards marqué par les défauts que la Cour avait déjà eu l'occasion de souligner.

A - Un dispositif qui n'a pas été simplifié

Les aides restent fragmentées en une multitude de mécanismes pour la plupart très anciens – l'aide postale a été instituée pour la première fois par la loi du 4 thermidor an IV, la presse a été exemptée dès l'origine de la taxe sur le chiffre d'affaires créée par la loi du 31 juillet 1920 – et auxquels de nouveaux dispositifs ont encore été ajoutés lors de la période récente, tandis que d'autres ont fait l'objet d'une extension de leur champ d'application.

Ont été ainsi introduites en 2015 deux nouvelles dispositions fiscales : l'article 199 terdecies-0-C du CGI qui institue une réduction d'impôt des particuliers pour souscription au capital des sociétés de presse et l'article 200 du CGI qui prévoit une réduction d'impôt des particuliers pour les dons effectués en faveur des entreprises de presse. De même, à côté du Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) chargé de soutenir les investissements des entreprises du secteur, a été instauré en 2016 un Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse. Doté de 5 M€, ce fonds a pour objet l'attribution de bourses d'émergence et d'aides aux programmes d'incubation. Par ailleurs, l'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires a vu son bénéfice étendu en 2015 aux titres nationaux et régionaux d'autres périodicités que quotidienne sans que les principes de son calcul aient été révisés. Enfin, il y a lieu de noter que l'exonération de CET des diffuseurs de presse, qui était facultative pour les collectivités territoriales et non compensée par l'État, a été transformée en 2017 en exonération pérenne compensée par l'État, pour un montant estimé à 7,5 M€ par la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC).

Cette multiplication des aides s'assortit, en outre, d'une certaine hétérogénéité. Ainsi, dans le RPA 2013, la Cour avait recommandé de « mettre en cohérence » les différentes aides à la distribution d'ici 2015. Pourtant, aujourd'hui encore, les trois canaux en sont subventionnés dans des proportions variables et peu maîtrisées en raison de l'ignorance des coûts supportés par chacun. La distribution de la presse au numéro, qui représente 37 % des exemplaires vendus, bénéficie de 25 M€ d'aides versées. Le portage, qui en représente 39 %, est quant à lui subventionné à hauteur de 53 M€. L'aide au postage, qui assure le solde de la distribution (24 %), est évaluée au minimum à 121 M€ hors prise en compte du déficit résiduel laissé à la charge de La Poste. La Cour avait donc recommandé en 2013 de viser, à l'horizon de trois à cinq ans, le versement aux éditeurs d'une aide à l'exemplaire payant et de leur laisser la responsabilité de choisir le canal de distribution le mieux adapté à leurs objectifs de rentabilité ou de satisfaction de leur lectorat. Cette option n'a cependant pas été retenue jusqu'à présent en raison des importants transferts financiers entre les différentes familles de presse que sa mise en œuvre pourrait occasionner. Enfin, pour ce qui est des aides réunies dans les différents fonds du programme n°180, leur faible montant unitaire moyen se traduit par un niveau élevé de coût de gestion.

B - Une transparence insuffisante

Les documents budgétaires continuent de donner une image partielle et éclatée des transferts financiers opérés au profit du secteur. Alors qu'il semblerait logique que ceux-ci soient regroupés dans le programme budgétaire n° 180 « *Presse et médias* », certains, d'importance non négligeable, n'y figurent pas : les aides postales ont été basculées en 2014 dans le programme n° 134 « *Développement des entreprises et du tourisme* », tandis que les exonérations et exemptions sociales sont identifiées dans l'annexe d'évaluation des moyens du PLF pour les dépenses fiscales ou dans l'annexe V des LFSS pour les exonérations et exemptions sociales.

En outre, certaines modalités du dispositif de soutien demeurent opaques, ce qui ne facilite pas l'évaluation globale de la pertinence de l'ensemble. Ainsi, certaines exonérations fiscales ne sont pas chiffrées (contribution économique territoriale des éditeurs, avantages fiscaux dont bénéficient les journalistes, alors même que les exonérations sociales correspondantes sont évaluées à l'annexe V du PLFSS).

Par ailleurs, il convient d'observer qu'en sus des aides directes et indirectes qui se traduisent par des dépenses ou des pertes de recettes pour les finances publiques, le secteur de la presse se voit appliquer des régimes particuliers très favorables par certaines législations. Ainsi, échappent à toute mention dans les documents récapitulatifs les avantages tirés par la presse locale des obligations de publication des annonces judiciaires et légales qui représentent un supplément de ressources de l'ordre de 200 M€. Plus récemment, est venue s'ajouter en 2015 la possibilité pour la presse de s'acquitter sous forme de prestations en nature²²⁵ de ses obligations contributives en matière de responsabilité élargie du producteur²²⁶, cette modalité lui permettant de faire l'économie d'un décaissement de trésorerie évalué à 29 M€.

Pour permettre aux pouvoirs publics de mieux apprécier l'ampleur et l'articulation des différents dispositifs d'aide, il conviendrait d'inclure dans un seul et même document budgétaire une estimation des transferts réalisés au bénéfice du secteur et de chiffrer ceux qui ne le sont pas (exonération de contribution économique territoriale, allocation pour frais d'emploi des journalistes).

Également recommandé par la Cour, l'approfondissement de la contractualisation, entre l'État et les entreprises, des aides du FSDP a donné lieu, en 2014, à l'institution de conventions-cadres qui n'ont pas fondamentalement modifié la réalité des relations entre l'administration et les principaux bénéficiaires des aides et dont la formule vient d'être redéfinie. Par ailleurs, si le ministère de la Culture et de la Communication (DGMIC) a fait partiellement droit à la recommandation formulée par la Cour de procéder à la publication du montant annuel des différentes aides accordées à chaque titre de presse, les données qu'elle recueille sur le secteur restent lacunaires : elle a une vision indifférenciée de la situation économique des différentes familles de presse alors que les taux d'aide dont bénéficie chacun sont très variables (de 10 % à 80 % du prix de vente). En revanche, la DGMIC n'a pas entrepris de réaliser périodiquement des études permettant, comme la Cour l'avait demandé, d'apprécier les niveaux de rentabilité respectifs des différentes familles de presse.

²²⁵ C'est-à-dire par la mise à disposition gracieuse d'espaces publicitaires en faveur de la sensibilisation au tri et au recyclage.

²²⁶ La responsabilité élargie du producteur désigne le dispositif qui instaure « l'éco-contribution » des entreprises dans le cadre de leur participation à la gestion des déchets et résidus résultant de leurs activités productives.

Les différentes familles de presse

Le ministère de la culture et de la communication distingue, dans les données statistiques qu'il publie sur la presse éditeur (4 234 titres, 7,5 Md€ de CA en 2015), les familles suivantes :

- la presse d'information politique et générale (PIPG) qui comprend la presse quotidienne nationale (PQN, 9 titres, 626 M€ de CA en 2015), les news magazines (5 titres, 256 M€ de CA en 2014) et la PIPG locale qui se compose elle-même des presses quotidiennes régionales (PQR, 67 titres, 2,2 Md€ de CA en 2015) ou départementale ou hebdomadaire ;
- la presse spécialisée grand public (2 036 titres 2,9 Md€ de CA en 2015) qui recouvre la presse quotidienne, principalement hippique, et des presses à parution hebdomadaire, mensuelle ou trimestrielle à destination de publics spécifiques (presse féminine, jeunesse et BD, famille et société) ou axées sur des thématiques particulières (radio-télévision, sport, économie, loisirs, culture et connaissance) ;
- la presse spécialisée technique et professionnelle (PIST, 1 325 titres, 742 M€ de CA en 2015), notamment médicale, agricole et judiciaire ;
- les journaux gratuits d'annonces (120 titres, 27 M€ de CA en 2015) ou d'informations (192 titres, 154 M€ de CA en 2015).

Ces différentes familles se distinguent aussi bien par la part des recettes publicitaires dans leur CA (plus de 40 % dans la presse féminine et la PIST, moins de 10 % dans la presse culturelle) leurs prix moyens de vente (autour de 1,5 € pour la PQN, plus de 5 € pour la PIST) et leurs modes de distribution principaux (autour de 50 % d'abonnements portés pour la PQR, de 60 % d'abonnements postés pour les news magazines quand la presse sportive est vendue à l'exemplaire à près de 90 %),

En conséquence, le ministère connaît mal la situation particulière de chaque famille de presse et la réalité des difficultés dont elles se prévalent. Le fait que les titres d'IPG subissent une attrition continue de leur diffusion et de leurs ventes, tandis que la presse spécialisée grand public est passée en 30 ans de 750 à 2 000 titres, devrait pourtant conduire, moyennant le recueil de données permettant d'objectiver les différences de situation, à envisager une approche du soutien plus ciblée que celle qui est mise en œuvre aujourd'hui.

C - Un impact mal mesuré et de fait incertain

Le rapprochement entre les aides à la presse et leurs effets est particulièrement délicat. Ainsi, même si une disposition s'accompagne d'une absence d'évolution positive des effets recherchés, il est tout aussi bien possible de conclure à son inefficacité que de conjecturer qu'elle a permis d'éviter une détérioration, cette dernière occurrence étant particulièrement vraisemblable dans un domaine marqué par un recul tendanciel de la demande et une stratification historique des aides.

Les comparaisons qui peuvent être effectuées entre les différents dispositifs publics applicables au secteur de la presse dans les pays développés ne permettent guère d'élaborer sur ce point un diagnostic plus précis, tant les régimes considérés sont variables et leurs effets respectifs sur la situation de la presse difficiles à évaluer : TVA à taux nul en Grande-Bretagne à l'exclusion de toute autre forme d'aide ; TVA à taux réduit et aide indirecte au transport en Allemagne ; système « mixtes » incluant des aides directes en Italie ou dans les pays nordiques.

La difficulté à apprécier l'impact des aides est d'autant plus forte que ces dernières sont constituées d'un ensemble de mesures variées auxquelles il est impossible de rattacher rigoureusement telle ou telle évolution factuelle, et ce d'autant plus que les indicateurs dont elles sont assorties sont particulièrement peu probants. Il n'en reste pas moins que, dans certains de ses volets, la politique d'aide n'est pas parvenue à endiguer la dégradation des situations auxquelles elle entendait porter remède.

1 - Des indicateurs peu probants

La présentation des objectifs du programme n° 180 et des indicateurs qui en mesurent le degré de réalisation a certes significativement évolué en 2015 mais ces réaménagements ont en réalité accru l'incertitude quant aux buts poursuivis. Les indicateurs sont devenus plus globaux et moins susceptibles de permettre d'établir un rapport clair entre les aides et leurs effets. Il est, à cet égard, extrêmement révélateur que l'un des objectifs²²⁷ visés par les aides directes à la presse soit d'améliorer l'efficacité des aides .

²²⁷ Cf. l'objectif n° 3 du projet annuel de performance (PAP) du programme n° 180 : « Améliorer le ciblage et l'efficacité des dispositifs d'aide ».

Leur contribution à l'information de l'opinion publique, les conditions particulières de leur exploitation, l'importance des outils industriels que mobilise leur fabrication et la péremption rapide des éditions quotidiennes ont valu aux quotidiens de la presse IPG d'être les cibles prioritaires du soutien au pluralisme dont le Conseil Constitutionnel a consacré le principe en 1986²²⁸. Au regard de cet objectif central, dont la visée sous-tend une grande part du dispositif des aides directes et qui figure comme tel dans le PAP²²⁹, les indicateurs utilisés ne caractérisent que très imparfaitement le pluralisme puisque l'un concerne l'audience et l'autre le nombre de titres sans prise en compte de la concentration du lectorat dans leur zone de diffusion. Ces indicateurs gagneraient à être complétés par des données plus représentatives de la diversité des opinions qui s'expriment tant au niveau national que local, par exemple en utilisant des indicateurs de concentration (part du ou des titres les plus diffusés dans leurs aires de distribution). En outre, les indicateurs budgétaires utilisés pour estimer l'efficacité des aides dispensées par le Fonds stratégique pour le développement de la presse ne permettent nullement de distinguer effets de levier et effets d'aubaine, quand bien même ils prétendent rendre compte des premiers.

Il conviendrait donc de substituer aux indicateurs actuels des instruments pertinents de mesure du pluralisme de la presse écrite, nationale et locale.

2 - L'inefficacité du système d'aides à la distribution de la presse

La distribution de la presse au numéro est régie par les principes de la loi du 2 avril 1947, dite loi Bichet, qui était inspirée par le double souci d'empêcher la reconstitution du monopole privé qu'avait auparavant construit l'agence Havas, et de préserver l'indépendance de la presse à l'égard de l'État. L'ensemble du système a été conçu pour permettre aux éditeurs de garder la maîtrise et le contrôle de la chaîne de distribution à travers des coopératives propriétaires de messageries de presse dont ils sont donc à la fois les actionnaires et les clients²³⁰.

Mélangéant des principes d'économie administrée avec ceux de l'économie coopérative et libérale, cette construction reposait à l'époque

²²⁸ Décision n° 86-210 DC du 29 juillet 1986.

²²⁹ Cf. l'objectif n° 2 du projet annuel de performance (PAP) du programme n° 180 : « Veiller au maintien du pluralisme de la presse ».

²³⁰ En outre, le système prévoit le libre accès de chaque éditeur à la coopérative de son choix et un principe d'égalité qui donne à chaque éditeur, quelle que soit son importance, le même poids au sein de la coopérative.

sur les nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP) qui, assurant, à titre principal, la diffusion de 150 quotidiens, et, à titre accessoire, celle de 20 magazines, avaient calibré leur outil de production pour satisfaire les besoins très pressants des premiers. Or, aujourd'hui, ce ne sont plus que 10 quotidiens, mais plusieurs milliers de magazines qui sont distribués, ceux-ci représentant les trois quarts des volumes.

Le système de distribution de la presse nationale qui en est résulté s'étage sur trois niveaux :

- au niveau 1, deux sociétés de messagerie détenues par des coopératives d'éditeurs de presse : Presstalis (anciennes Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne) et les Messageries Lyonnaises de presse (MLP). ;
- au niveau 2, des dépositaires centraux, qui jouissent de monopoles géographiques et dont les efforts de regroupement opérés lors des années récentes ont permis de réduire le nombre ;
- et au niveau 3, les détaillants dont l'installation est réglementée.

Bénéficiant dans son périmètre de distribution de monopoles de fait, la presse régionale s'auto-diffuse.

Si Presstalis a longtemps disposé d'un quasi-monopole sur la diffusion des titres de presse, ce qui lui permettait de mutualiser leurs coûts, plusieurs éditeurs de magazines ont pris l'initiative de rejoindre les MLP qui détiennent, en 2016, 21,9 % du marché. Il en est résulté pour Presstalis des difficultés d'exploitation qui ont conduit l'État à conclure avec les coopératives actionnaires en 2012 un plan de redressement pour la période 2012-2015.

Le schéma directeur alors adopté pour rationaliser le réseau de distribution et réduire significativement le nombre de dépositaires centraux a été tardivement réalisé. Un nouveau système informatique a été financé par Presstalis sans que les MLP aient pris pleinement part à sa conception ni, en conséquence, l'engagement de l'adopter. De fait, entre les deux entreprises concurrentes, dont les directions ou les actionnaires sont soucieux d'autonomie, mais qui n'en partagent pas moins les moyens des niveaux 2 et 3, l'homogénéisation de la gestion informatique des exemplaires distribués n'a pas été réalisée.

Au titre de ce plan, la société Presstalis a bénéficié de concours financiers étatiques significatifs, à la fois par le biais des aides à la modernisation de la distribution de la presse (près de 19 M€ annuels) et par celui de prêts du FDES (45 M€). Malgré l'important soutien dont elle a été l'objet, sa situation a considérablement empiré depuis lors (les fonds

propres sont passés de – 121 M€ en 2012 à – 310 M€ en 2016) et la dégradation de sa trésorerie l'a conduite à solliciter à nouveau l'État dans le courant de 2017.

Dans son rapport de 2013, la Cour concluait que si les résultats escomptés des effets des réformes alors en cours ne se concrétisaient pas d'ici 2016, l'État devrait reconsidérer les conditions de son soutien. En outre, elle suggérait à la puissance publique d'engager une réflexion sur la pertinence du maintien en l'état actuel de la loi Bichet dans un contexte de transformation majeure de la presse écrite, initiative désormais plus que nécessaire.

S'agissant des exonérations bénéficiant aux vendeurs colporteurs, la revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques réalisée en 2015 par l'IGAS et l'IGF concluait que « l'évaluation de la pertinence du dispositif est négative ».

Enfin, l'efficacité des aides au portage n'est, quant à elle, pas établie. L'examen sur longue période montre en effet que la progression du portage est indépendante du niveau d'aide : d'une part, pour ce qui concerne la presse locale, la croissance du taux de portage est d'une remarquable régularité depuis 1990 et aucune accélération n'a suivi le décuplement de l'aide en 2009 ; d'autre part, pour ce qui concerne la presse nationale, la part du portage en 2014 dans la distribution globale est à peine supérieure à celle de 2009 (13,9 % contre 13,8 %).

III - Des changements à opérer

Les évolutions dont le système d'aide à la presse a fait l'objet depuis 2013 relèvent d'ajustements opérés sur les dispositifs existants. La Cour avait pourtant préconisé *in fine* d'aller au-delà et d'en revoir les fondements pour adapter ce système aux réalités d'un contexte désormais très différent de celui qui avait présidé à son instauration sans toutefois méconnaître les difficultés inhérentes à l'engagement d'une telle réforme. Les années qui se sont écoulées depuis lors attestent que l'inertie liée à la stratification des aides, les équilibres qui président à leur répartition entre les différents acteurs, les incertitudes quant à leurs effets et la capacité des différentes familles de presse écrite à défendre collectivement leurs intérêts spécifiques ont constitué autant de facteurs qui ont fait obstacle à la mise en œuvre d'une telle refondation.

Certes, la prévision d'une diminution continue du montant des aides allouées à ce secteur, consécutive à la décroissance de la diffusion et du volume d'affaires de la presse imprimée, pourrait amener à considérer que cette refondation est devenue moins pressante du point de vue de la maîtrise des finances publiques. Il n'en reste pas moins que, tel qu'il existe aujourd'hui, le dispositif d'aides doit continuer d'évoluer dans le sens des réformes préconisées par la Cour en 2013 afin qu'en soient corrigés les défauts les plus criants.

Pour autant, l'accélération de la transition numérique et de la révolution des usages constatée depuis lors invite à s'interroger sur la pertinence des modalités du soutien public au regard des nouveaux enjeux qui en résultent pour le secteur de la presse. Au-delà de leur impact général sur les conditions de production et de diffusion de la presse, la transformation des pratiques de consommation pourrait aussi devenir un sujet de préoccupation majeure si elle continuait de se traduire par une érosion continue du lectorat.

A - Les évolutions indispensables

Dans son rapport de juillet 2013, la Cour avait préconisé de simplifier le système d'aides pour « faciliter leur pilotage mais également de concentrer leur impact dans deux directions complémentaires d'un côté, la presse d'information politique et générale et, de l'autre, la transition technologique de la filière ». Si des progrès ont été accomplis dans le sens d'un ciblage accentué des aides dans ces deux directions, la simplification du dispositif et sa concentration sur la presse IPG demeurent insuffisantes. À cet égard, il convient de rappeler que, même si l'évolution du système d'aides lors des dernières décennies a eu pour conséquence de faire perdre de leur netteté aux objectifs qui le justifiaient, le principe du pluralisme de l'information politique et générale en demeure la principale source de légitimation²³¹.

²³¹ Le Conseil Constitutionnel ayant même érigé le pluralisme des quotidiens IPG au rang « d'objectif à valeur constitutionnelle » (Décision n° 86-210 DC du 29 juillet 1986).

1 - Substituer une aide globalisée à l'exemplaire aux différentes aides à la diffusion

Le schéma-cible de la réforme du dispositif d'aides proposé par la Cour en 2013 posait comme principe de circonscrire les aides allouées à la presse « non IPG » aux seules aides fiscales indirectes que constituent le taux super-réduit de TVA et l'exonération à la CET. La neutralité de ces dispositifs dont bénéficient aujourd'hui toutes les entreprises de la presse imprimée comme de la presse numérique peut justifier la prorogation d'un tel soutien des pouvoirs publics, sous réserve que l'analyse objective de la situation des différentes familles de presse en confirme la pertinence.

Toutefois, une part non négligeable des aides profite encore aujourd'hui à la presse « non IPG », qu'elle soit professionnelle ou de divertissement. Ceci vaut en particulier pour les aides à la mutualisation du portage et les aides à la diffusion. De même, environ 10 % des aides du FDSP sont encore alloués à la presse non IPG, pour un montant de l'ordre de 2,5 M€.

Il paraît désormais souhaitable de conduire jusqu'à son terme le processus engagé et de supprimer progressivement le bénéfice de ces aides pour les familles de presse « non IPG ».

Une telle perspective pourrait, en outre, être mise à profit pour réexaminer l'opportunité de substituer aux aides existantes à la diffusion, au portage et au postage une aide unique à l'exemplaire payant diffusé de la presse IPG, quelles qu'en soient les modalités d'achat (au numéro ou par abonnement) et quel qu'en soit le support de diffusion (papier ou numérique). Outre le fait qu'elle permettrait de répondre à l'objectif de neutralité concurrentielle de l'aide par rapport aux différences de structures éditoriales, cette réforme ouvrirait aux éditeurs qui continuent de produire de la presse imprimée une plus grande flexibilité quant au choix de leurs vecteurs de distribution et à l'adaptation de leur offre aux attentes nouvelles des lecteurs. Sous réserve qu'elle s'inscrive dans un plan pluriannuel permettant, par des modalités techniques appropriées, de lisser les effets de transferts financiers qui en résulteraient, une telle mesure paraît adaptée à la nécessité de mieux accompagner les éditeurs traditionnels sur la voie du basculement de leur lectorat vers les supports numériques.

2 - Moderniser le système de distribution au numéro

Dans ce contexte, l'importance prise par la presse « non IPG » dans le système de distribution de la presse vendue au numéro, les déséquilibres qui en résultent et le recul continu de la vente des quotidiens ou des magazines IPG plaident également en faveur d'une refonte du schéma organisationnel qui préside à la diffusion de la presse. Conçu aux lendemains de la Libération, celui-ci n'est à l'évidence plus adapté à la volumétrie relative des différentes publications distribuées.

Le dispositif alors institué pour garantir la distribution égale de tous les titres est désormais générateur de dysfonctionnements structurels auxquels aucun mécanisme correctif ne saurait remédier. Dès lors, en effet, qu'il oblige les éditeurs de presse qui veulent constituer des réseaux communs de distribution à adhérer à des coopératives qui sont les actionnaires des messageries, il place *de facto* ces mêmes éditeurs en situation de conflits d'intérêts puisqu'ils sont dans le même temps clients des dites messageries. Entre les tarifs auxquels ceux-ci doivent consentir pour la diffusion de leurs journaux et leur responsabilité au regard des fonds propres des coopératives, voire de leur rentabilité, l'arbitrage qui s'opère depuis longtemps penche en faveur de leurs intérêts de clients, renvoyant à l'État le soin de couvrir les déficits qui en résultent. En outre, le principe d'égalité des voix qui préside au fonctionnement des coopératives, sans que soient pris en considération les montants respectifs des investissements consentis par les éditeurs, ne favorise guère leur responsabilisation au regard de l'équilibre économique des messageries. Enfin, tout éditeur pourvu d'un agrément CPPAP étant garanti de pouvoir utiliser le réseau des messageries et bénéficiant, pour ses publications nouvelles, d'une exposition préférentielle dans les points de vente, s'est développé un modèle d'affaires qui consiste dans le lancement de publications à très faibles coûts et espérance de vie limitée, lesquelles viennent engorger les canaux de diffusion sans avoir eu à en supporter les coûts d'investissement.

La combinaison de ces différentes dispositions fait à l'évidence obstacle à une modernisation progressive du système de diffusion de la presse, seule perspective de nature à éviter le recours à l'État pour aider à des restructurations dont la répétition témoigne qu'elles procèdent, en réalité, d'un problème structurel. Le réexamen du cadre juridique instauré par la loi Bichet paraît donc désormais s'imposer pour sortir des impasses auxquelles il conduit et pour assurer la responsabilité entrepreneuriale des éditeurs à l'égard d'une activité qui les concerne au premier chef.

B - Des perspectives à considérer

La numérisation des contenus produits par la presse imprimée ne cesse de se développer : on comptait en 2016²³², 920 sites de presse en ligne (SPEL), dont 500 issus des acteurs traditionnels. Cette évolution n'a pas concerné toutes les familles de presse dans les mêmes proportions ni à la même vitesse. Ceci dépend des caractéristiques de leur lectorat comme des stratégies mises en œuvre par chaque titre.

La presse IPG est cependant entrée dans l'univers numérique, la consommation via les sites et les formules de diffusion en ligne dépassant désormais celle des achats de journaux papier : en septembre 2016²³³, les audiences numériques²³⁴ représentaient 70 % de l'audience totale pour la presse quotidienne nationale, 69 % pour les news magazines et 51 % pour la presse quotidienne régionale.

Par ailleurs, le nombre de services de presse en « tout en ligne »²³⁵ ne cesse d'augmenter, au rythme de 50 par an. Au sein de cette nouvelle famille de presse, le nombre de sites produisant et diffusant des contenus relevant de l'information politique et générale (SPEL IPG), comme leur audience, ont fortement crû depuis 2011, à l'opposé des tendances qui caractérisent la presse papier IPG. La disparition des barrières à l'entrée que constituaient les investissements capitalistiques lourds exigés dans la fabrication, et le montant marginal des coûts de diffusion facilitent ces développements qui concourent de fait au pluralisme de l'information.

En outre, à l'édition quotidienne s'ajoute désormais pour les éditeurs traditionnels, voire se substitue, pour les « tout en ligne », un fil continu d'informations, constamment réactualisées, et qui mêle texte écrit, son et image. Cette évolution emporte une double conséquence : d'une part, elle a pour effet de déporter progressivement la problématique des coûts sur les activités rédactionnelles dont la part relative dans les charges globales des éditeurs s'accroît ; d'autre part, participant du phénomène de convergence croissante des médias, elle ouvre la question de la spécificité de la presse écrite désormais enrichie de son et d'image au regard des autres médias

²³² Source : CPPAP.

²³³ Source : Alliance pour les chiffres de la presse et des médias.

²³⁴ Pour environ un tiers d'entre elles, ces audiences numériques comprennent des lecteurs « dupliquants » qui consomment de la presse à la fois sur support papier et sur support digital. Il résulte de ces données que, désormais, moins de la moitié du lectorat lit la presse exclusivement sur support papier.

²³⁵ Cette catégorie désigne les éditeurs qui produisent exclusivement de la presse diffusée en ligne.

qui, de leur côté, multiplient les insertions de texte. En retour, l'accélération générale du rythme de l'actualité et la multiplication de ses canaux de diffusion au-delà de la sphère des médias traditionnels – presse ou audiovisuels – conduisent à la dilution de l'information dans un flux ininterrompu et non hiérarchisé de faits plus ou moins vérifiés et pas toujours mis en perspective, ce qui met en lumière, avec une acuité renouvelée, l'importance du rôle joué par la presse de métier pour éclairer les citoyens et les aider à former leur opinion.

Conséquence également de la transition numérique à l'œuvre, les recettes publicitaires qui représentaient une ressource très importante pour la presse IPG (48 % du CA de la PQN en 2006, 32 % en 2014) sont de plus en plus captées par les grands acteurs du web. Il en résulte notamment que le modèle économique – publicité, « *freemium* »²³⁶, « *paywall* »²³⁷ etc. – susceptible d'assurer la survie de la nouvelle configuration qui se dessine n'est pas encore stabilisé. Pour autant, l'appréhension de l'économie du secteur par les pouvoirs publics repose encore sur l'idée selon laquelle l'essentiel du chiffre d'affaires des éditeurs proviendrait toujours du papier, notamment en assimilant les recettes liées aux abonnements mixte « papier + numérique » à des recettes de l'imprimé. Cette convention, dont l'origine n'est pas sans rapport avec le différentiel de TVA qui prévalait jusqu'en 2014 et qu'inspire une vision dans laquelle l'accès au site est un bonus gratuit permettant de fidéliser les lecteurs et de s'aligner sur les pratiques des concurrents, ne correspond plus au mode de lecture des journaux qui prévaut aujourd'hui.

1 - La définition de la presse IPG en question

Au regard de ces mutations, le dispositif d'aides reste essentiellement fondé sur le soutien à la presse papier. En 2017, les aides à l'imprimé représentent à elles seules 77 % des aides comptabilisées au titre du programme n° 180²³⁸. Pour ce qui concerne les aides à la numérisation (11,2 M€) du Fonds stratégique pour le développement de la presse, elles profitent au premier chef à la presse traditionnelle, la presse « tout en ligne » n'en bénéficiant que marginalement (650 K€ en 2016, soit 5,8 %

²³⁶ Le « *freemium* » est une stratégie commerciale associant une offre gratuite, en libre accès, et une offre « premium », plus haut de gamme, en accès payant.

²³⁷ Le « *paywall* » est une stratégie commerciale par laquelle les internautes peuvent lire gratuitement un certain nombre d'article par mois ou par semaine avant d'être contraints de payer s'ils veulent poursuivre.

²³⁸ Hors compensation des charges de service public de l'AFP.

du montant des aides), alors même qu'elle se développe à vive allure. La défiscalisation des indemnités de rupture, l'indemnisation du chômage et les dispositifs généraux d'aide à la création d'entreprise représentent pour les « tout en ligne » des apports financiers d'un montant plus élevé, au demeurant non recensés, que les divers fonds administrés par la DGMIC aux fins d'en favoriser l'éclosion. Pour autant, la question se pose de pérennité de ces entreprises émergentes qui concourent désormais au pluralisme de la presse IPG.

Dès lors que les transformations induites par la numérisation de la presse se sont accélérées ces dernières années et que tout indique qu'elles sont appelées à se poursuivre, il pourrait être opportun de repenser globalement l'action publique en faveur du pluralisme des médias dans la perspective de leur convergence. À tout le moins, il semble souhaitable de redéfinir l'information politique et générale en univers mixte imprimé et numérique en redessinant, si nécessaire, le périmètre de l'information pertinente pour le citoyen : cercle restreint des informations relatives à la vie politique ou conception qui engloberait tout ce qui participe à « la vie de la cité » au sens large, dans toutes ses dimensions politique, économique, culturelle, sociale, scientifique, environnementale, professionnelle, artistique, éducative et qui n'exclurait que la presse strictement récréative ou celle qui s'adresse aux consommateurs.

Dans ce contexte, les définitions traditionnelles de la presse IPG, telles qu'elles fondent notamment la délivrance des agréments de la Commission paritaire des publications et des agences de presse (CPPAP) qui conditionnent le bénéfice des aides directes et indirectes, pourraient être appelées à évoluer pour garantir l'égalité de traitement entre les acteurs de la presse traditionnelle et les nouveaux entrants du monde numérique.

Enfin, pour des raisons qui tiennent à l'économie de la presse imprimée et plus particulièrement à l'importance de ses besoins capitalistiques au regard de la limitation de son marché publicitaire, le pluralisme de l'IPG locale reste insuffisant à l'échelle d'un pays qui compte 100 départements et 450 villes moyennes, alors même que la transformation numérique ouvre sur ce plan des perspectives prometteuses. Les bourses d'émergence récemment créées traduisent une volonté de renouvellement mais elle est insuffisante : sur les 31 bourses accordées pour un montant global de 1,3 M€, 16 concernaient des sites ou des publications d'IPG, mais seulement 4 finançaient le pluralisme local dont une seule bénéficiait à un service en ligne.

2 - Le développement du lectorat numérique : un enjeu d'avenir ?

Les secteurs de l'imprimerie et de la messagerie de presse continueront d'être soumis à un rythme de restructuration accélérée, alimentant des besoins d'accompagnement social dont l'ampleur n'a pas été chiffrée : les effectifs susceptibles d'être concernés par une destruction d'emplois sont notamment les imprimeries de presse et en particulier de la presse locale (5 000 personnes), les vendeurs colporteurs (22 000 personnes à temps très partiel) et les diffuseurs (20 000 enseignes presse et réseau traditionnel). À supposer que les dispositifs de droit commun ne suffisent pas, les aides directes à la presse pourraient se trouver à nouveau employées au financement de plans de restructuration.

L'accompagnement de la modernisation de l'appareil productif qu'implique le basculement de la presse, et plus particulièrement de la presse IPG, dans l'univers numérique pourrait néanmoins ne pas suffire à garantir, sur le long terme, le pluralisme de cette dernière. Centrée sur le soutien de l'offre, la politique jusqu'à présent mise en œuvre par les pouvoirs publics s'est, hormis quelques tentatives peu concluantes²³⁹, abstenue d'intervenir au niveau de la demande. Or, au regard des nouvelles pratiques de consommation, la problématique de la demande pourrait devenir un sujet de préoccupation majeure pour l'avenir de la presse écrite, dès lors que l'existence et le financement pérennes d'une offre plurielle supposent en effet que subsiste un lectorat suffisant.

À cet égard, la question se pose de savoir si le maintien sur le long terme de la presse IPG ne suppose pas désormais d'en développer la consommation auprès des nouvelles générations qui tendent, pour une grande part, à ne s'informer qu'à travers la lecture de brèves alertes reprises en boucle sur les sites généralistes. Dès lors que seule une presse de métier est en mesure d'offrir la prise de distance, l'analyse et le recul vis-à-vis de la multiplication des flux d'information, il y a lieu de se demander si le soutien public ne doit pas également viser à favoriser l'éducation des jeunes à la lecture de la presse payante. L'extrême modicité du coût marginal de la diffusion numérique permet d'envisager, sur ce plan, des approches infiniment moins onéreuses et nettement plus efficaces que les opérations antérieures d'aide à l'abonnement gratuit à des journaux imprimés. Et l'on pourrait concevoir qu'une petite fraction des économies réalisées au titre de la substitution, préconisée plus haut, d'une aide à

²³⁹ Cf. les opérations ayant pour objet d'inciter les jeunes à la lecture de la presse imprimée dont l'opération « Mon journal offert » de 2011 a été la plus ambitieuse (15,4 M€ sur trois ans) et la dernière.

l'exemplaire aux différentes aides à la diffusion soit redéployée dans cette perspective.

Pareillement, alors que les délais et les coûts d'acheminement rendaient illusoire toute diffusion d'importance significative de la presse quotidienne imprimée à l'échelle internationale, l'on peut se demander si la voie numérique n'ouvre pas des perspectives au développement du lectorat français ou francophone résidant hors de France bien plus larges et moins coûteuses que celles auxquelles s'efforcent de pourvoir les aides actuelles à la diffusion des exemplaires imprimés.

Au terme des investigations qu'elle a menées au titre de la présente insertion de suivi, la Cour souhaite donc attirer l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de poursuivre l'adaptation du système existant et d'en réinterroger les modalités d'intervention à la lumière des enjeux de la nouvelle donne numérique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis les deux rapports précités de la Cour, les évolutions esquissées se sont accélérées et l'audience de la presse écrite a continué de s'éroder. En outre, l'avènement des technologies numériques a dilué sa spécificité, tandis qu'émergent de nouveaux modèles d'affaires, constitués d'abonnements numériques, de fils d'actualités, de bouquets de services, etc. S'agissant de la presse IPG, le basculement vers le numérique est déjà largement réalisé, cependant que le dispositif actuel d'aides reste principalement centré sur l'offre de presse imprimée.

Dès lors que le soutien public au pluralisme reste tenu pour légitime, ses conditions de mise en œuvre doivent être revues à l'aune de ce contexte rapidement évolutif.

En particulier, la nécessité d'assurer la neutralité de l'action publique entre les différents vecteurs de diffusion amène à estimer que les publications imprimées, dont le recul ne cesse de se poursuivre, ne soient plus les bénéficiaires quasi-exclusives des aides. En outre, l'évolution des pratiques de consommation consécutives à l'usage de plus en plus répandu des supports numériques invite à poser la question d'une prise en considération, par les pouvoirs publics, des enjeux auxquels celle-ci expose l'avenir de la presse écrite, et singulièrement de la presse IPG.

Compte tenu des constats qu'elle a dressés, et indépendamment des possibles évolutions ouvertes par la transformation numérique de la

presse, la Cour est amenée à émettre les recommandations suivantes autour des deux préoccupations essentielles de transparence et d'efficacité :

Au titre de la transparence :

- 1. inclure dans un seul et même document budgétaire une estimation des transferts réalisés au bénéfice du secteur par l'ensemble des dispositions qui constituent des aides directes ou indirectes à la presse ou au pluralisme (nouvelle recommandation) ;*
- 2. chiffrer dans le fascicule budgétaire consacré aux dépenses fiscales le coût de l'exonération pour frais d'emploi des journalistes (recommandation réitérée) ;*
- 3. substituer aux indicateurs actuels des instruments pertinents de mesure du pluralisme de la presse écrite, nationale et locale (nouvelle recommandation).*

Au titre de l'efficacité :

- 4. remettre à l'examen la substitution, au profit de la presse IPG, des différentes aides à la diffusion, au portage et au postage par une aide à l'exemplaire portant aussi bien sur ceux vendus au numéro et par abonnement, en version imprimée comme numérique modulée en fonction des caractéristiques des titres (recommandation reformulée) ;*
 - 5. refonder le cadre juridique de la distribution de la presse au numéro pour la rapprocher du droit commun des entreprises (nouvelle recommandation).*
-



Réponses

Réponse de la ministre de la culture	364
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	373
Réponse du président directeur général du groupe La Poste	374
Réponse de la présidente de l'autorité de régulation de la distribution de la presse	376
Réponse du président du conseil supérieur des messageries de presse...	378
Réponse du premier secrétaire général du syndicat national des journalistes.....	379
Réponse du président du syndicat de la presse quotidienne nationale	381
Réponse du président de la fédération nationale de la presse d'information spécialisée.....	387
Réponse du président du syndicat des éditeurs de la presse magazine ...	393
Réponse du président du Syndicat de la presse en ligne (SPIIL).....	397
Réponse du président du syndicat de la presse hebdomadaire régionale	406

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'économie et des finances
Président de Presstalis
Président de l'Union de la presse en région (UPREG)

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE

Dans son propos liminaire, la Cour explique avoir retenu une acception large des aides à la presse, « intégrant toutes les dispositions se traduisant par un bénéfice économique pour les acteurs de la filière ». Ce périmètre apparaît toutefois contestable puisqu'il regroupe :

- *d'une part, de véritables aides à la presse : apports de crédits publics (aides directes), avantages économiques issus de dispositifs publics (aides indirectes), moins-values de recettes fiscales (aides fiscales),*
- *d'autre part, des avantages économiques de nature diverse : l'exonération de responsabilité élargie du producteur, qui n'existe plus depuis le 1er janvier 2017, et les annonces judiciaires et légales, qui constituent un dispositif de régulation du marché de la publicité plus qu'une aide à la presse.*

La somme des aides directes et indirectes telles qu'appréhendées par la DGMIC s'élève à 593,3 M€ en loi de finances initiale pour 2017.

I. L'évolution des aides à la presse et des montants consacrés au soutien du secteur

L'évolution des aides à la distribution et des aides indirectes

La Cour se penche dans une première partie sur les réformes conduites par la DGMIC depuis le précédent contrôle mené en 2013, réformes qualifiées de « mesures correctives aux effets marginaux ».

La Cour note que des réformes ont été entreprises sur les aides à la diffusion, dans le sens d'une réforme de l'aide au portage, d'une réduction de la compensation versée à la Poste et d'une revalorisation progressive des tarifs postaux : ces évolutions traduisent de fait la recommandation n° 5 du rapport de 2013²⁴⁰.

S'agissant du portage, s'il ne peut être contesté que les deux réformes successives ont été inspirées ou mises en œuvre dans « le souci de ne pas perturber les équilibres réputés fragiles de la PQR », il peut être observé que l'introduction de l'aide unique à l'exemplaire, préconisée par

²⁴⁰ Hors inflation et par an, le tarif des QFRP/A augmentera de 0 %, celui de la presse IPG de 1 % et celui de la presse CPPAP de 3 % sur la période 2016-2020. La recommandation 5 visait à « encourager la transition du postage vers le portage par un rééquilibrage des tarifs de ces deux modes de distribution, obtenu par une baisse de l'aide au transport postal et la poursuite après 2015 de la hausse des tarifs du transport postal ».

la Cour, aurait pour effet de favoriser encore davantage, et de façon massive, la PQR (cf. infra).

Les aides fiscales ont fait l'objet d'un travail continu. La Cour souligne elle-même la suppression de l'article 220 undecies du CGI. L'article 39 bis A fera l'objet d'une évaluation plus précise, en concertation avec la Direction de la législation fiscale. L'exonération pour frais d'emplois des journalistes répond quant à elle à une réalité de la profession des journalistes, et en particulier des pigistes, qui engagent souvent des frais non remboursés par leurs rédactions (notamment dans la recherche d'informateurs). Cette exonération compense également en partie la faiblesse des rémunérations dans la filière. Enfin, le cas de l'optimisation fiscale pratiquée par des opérateurs donnant accès à des titres de presse papier sous forme de PDF numériques dans le cadre d'un forfait téléphonique a fait l'objet d'un travail approfondi avec la DLF du fait de la complexité des mécanismes à encadrer, dont la loi de finances pour 2018 porte la concrétisation, avec une mise en œuvre dès mars 2018.

Une diminution notable du poids des aides à la presse dans les finances publiques

La Cour constate ensuite la baisse des aides budgétaires à la presse sur la période 2013-2017 (périmètre comptabilisant la compensation versée à la Poste mais ne comprenant pas les dotations à l'Agence France-Presse, exclue du champ du contrôle de la Cour), qui passent de 395 M€ à 245 M€, soit une baisse de 38 %, ce qui mérite d'être souligné. La Cour attribue cette baisse à la seule décroissance de la compensation versée à la Poste et à la diminution « mécanique » des aides sociales aux départs en retraite des salariés de l'imprimerie. La DGMIC souhaite également relever la diminution importante de la dotation de l'aide au portage sur plus longue période, passée de 70 M€ en 2009 à 36 M€ en 2017 (soit une baisse de 48,5 %) et qui connaît une nouvelle baisse de 12,5 % dans le projet de loi de finances pour 2018, à 31,5 M€. En dix ans, le montant de l'aide aura ainsi baissé de 55 %.

II. Le fonctionnement des dispositifs d'aides et leur efficacité

Des dispositifs d'aides qui répondent à des objectifs spécifiques et distincts

La deuxième partie du rapport de la Cour évoque les « défauts persistants » des aides, au premier rang desquels l'hétérogénéité des dispositifs et l'absence de simplification. Sont cités les articles 199 terdecies 0-C et 200 du CGI, la création du fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse (FSEIP) en 2016, et l'extension des aides

aux quotidiens à faibles ressources publicitaires (QFRP) et de l'aide à la presse hebdomadaire régionale aux périodicités plus longues en 2015 et 2016. La Cour déplore la multiplication de ces aides.

Pourtant, la création de ces nouveaux dispositifs n'est pas la marque d'une dispersion, mais bien d'un souci d'adapter les aides aux exigences du temps en préservant les objectifs constants de la politique publique, dans leur diversité. C'est le cas du soutien au pluralisme, qui se doit d'évoluer avec les habitudes de lecture et tenir compte de la fragilité des titres représentant la diversité des courants de pensée, d'où l'extension des aides à des titres aux périodicités plus longues. Le dispositif doit également contrebalancer le mouvement de concentration de l'actionnariat, d'où le soutien aux financements participatifs dans la presse IPG. C'est le cas aussi du soutien à l'innovation et à la transition numérique avec la création du FSEIP qui vient remédier aux lacunes du dispositif précédent diagnostiquées par le rapport Charon²⁴¹. Cette création s'inscrit d'ailleurs pleinement dans les précédentes recommandations de la Cour qui préconisait un soutien accentué aux projets innovants. Les trois mesures nouvelles que comporte ce fonds (bourses d'émergence, programmes d'incubation et programmes de recherche) correspondent à une approche différente des subventions d'investissement du fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP), et ne pouvaient donc être inscrites dans le même vecteur juridique.

Enfin, le soutien simultané aux trois canaux de distribution de la presse n'est pas indifférencié, mais cherche à parvenir à un juste équilibre entre des modes de distribution complémentaires. Le portage et le transport postal ne concernent par définition que les abonnements. Les réseaux de portage et celui de la Poste ont vocation à œuvrer de façon complémentaire : le premier propose une offre particulièrement adaptée à la presse quotidienne mais n'est viable qu'en zone dense, tandis que le deuxième est l'unique acteur capable d'assurer la distribution de la presse sur l'ensemble du territoire, objectif majeur de politique publique. S'il est vrai que ces réseaux se recoupent nécessairement dans certaines zones, les différents acteurs doivent travailler en bonne intelligence, afin d'optimiser le fonctionnement du système de distribution.

Le soutien au système de distribution de la presse vendue au numéro s'inscrit dans un contexte de forte baisse tendancielle de ce marché (52 % en volume, 37 % en valeur sur la période 2006-2016), ce qui nécessite une profonde restructuration de l'appareil industriel. Du fait de la fragilité

²⁴¹ Jean-Marie Charon, *Presse et numérique, l'invention d'un nouvel écosystème*, juin 2015.

financière du secteur, l'État accompagne les éditeurs dans la mise en œuvre des investissements nécessaires.

La transparence des aides à la presse a été renforcée

Les montants des aides attribuées aux titres sont publiés chaque année et consultables à tout moment. Un tel mécanisme de transparence est rare dans les dispositifs de soutien public.

Le chiffrage des aides indirectes

La Cour pointe une transparence insuffisante des aides et recommande que l'ensemble des transferts soient récapitulés et chiffrés dans un document unique. Son attention est toutefois appelée sur une difficulté d'ordre méthodologique : les entreprises du secteur de la presse étant déjà exonérées de l'ancienne taxe professionnelle, c'est pourquoi une évaluation du manque à gagner pour l'État de l'exonération de CET n'a pu être réalisée²⁴². Concernant la quote-part pour frais d'emploi des journalistes, la DGMIC s'est fondée sur l'estimation de la Cour qui évalue le coût global de cette allocation à 60 M€ en 2013, et sur les données de la Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels (CCIJP) pour 2015, qui font état de 35 959 journalistes porteurs de la carte de presse dont 21 024 pour la presse écrite et 3 270 pour les agences de presse. Ainsi, la quote-part pour la presse est chiffrée à 40,5 M€.

Les AJL ne doivent quant à elles pas être considérées comme une aide publique, mais comme un dispositif réglementaire organisant la publication par voie de presse d'informations juridiques, publicité qui à son tour constitue une source de revenus pour les titres de presse concernés qui répondent à des critères précis. Une réforme en cours devrait par ailleurs aboutir à une triple amélioration : modernisation, avec la possibilité pour la presse en ligne de publier les AJL ; simplification, avec le passage à une logique de forfait ; diminution des coûts pour les entreprises, avec une baisse progressive des tarifs.

La veille économique et l'information sur le secteur

La Cour reproche à l'administration une vision indifférenciée de la situation économique des différentes familles de presse, sur la base de données jugées « lacunaires ». Les données recueillies par la cellule statistique de la DGMIC, au moyen d'une enquête annuelle effectuée depuis 1985, constituent une base d'information riche, exploitée par de nombreux chercheurs dans le domaine des médias. Il est évident que les

²⁴² En revanche, l'exonération de CET pour les diffuseurs de presse a pu être évaluée puisque le produit de cet impôt était connu.

familles de presse présentent des résultats économiques hétérogènes, mais ces disparités sont également très fortes à l'intérieur d'une même famille (les modèles économiques des titres radio-télévision étant par exemple très différents de ceux de la presse féminine ou encore de la presse de la culture et de la connaissance, les trois catégories appartenant pourtant à la même famille de la « presse spécialisée grand public »), ce qui limite la portée pratique d'appréciations par grandes familles telles que la Cour semble les appeler de ses vœux.

Par ailleurs, les dispositifs d'aides directes sont déjà ciblés en quasi-totalité sur la presse d'IPG.

Enfin, la volonté politique exprimée au moment des États généraux de la presse écrite a consisté à considérer la crise du secteur dans son ensemble et à intégrer à la réflexion publique la dimension industrielle de la filière²⁴³. Les logiques du secteur ne permettent donc pas de séparer artificiellement les trajectoires des différentes familles de presse, ce qu'illustre la problématique du transport postal : les titres non IPG bénéficient certes de tarifs postaux spécifiques²⁴⁴, mais les magazines constituent l'essentiel des volumes acheminés par la Poste permettant de mieux amortir une structure de coûts fixes. Sans cet effet volume, le transport par la Poste des titres IPG serait beaucoup plus onéreux pour la presse que l'on cherche prioritairement à aider et au final plus coûteux pour les finances publiques.

L'efficacité des dispositifs et sa mesure

La Cour déplore que les indicateurs de performance du programme 180 « ne caractérisent que très imparfaitement le pluralisme » et ne prennent pas en compte la concentration du lectorat dans la zone de diffusion des titres. Sur ce point, le souci de stabilité dans le temps et de simplicité des documents budgétaires servant à l'information du Parlement et des citoyens conduit à une réponse réservée, sachant que la description de la réalité permise par un indicateur est par définition partielle. Les remarques de la Cour pourront en revanche donner lieu à des études de type universitaire mieux à même d'enrichir l'appréhension de la réalité du pluralisme.

²⁴³ C'est d'ailleurs d'initiatives communes, comme la promotion de la valeur ajoutée du journalisme et de la « marque presse » que pourra émerger une partie des solutions (login unique, plateformes communes, etc.).

²⁴⁴ Ces tarifs sont cependant beaucoup moins avantageux que pour la presse IPG : le tarif de service universel est couvert à 62 % par le tarif CPPAP, à 33 % par le tarif IPG et à 13 % par le tarif QFRP/A.

L'efficacité du système des aides à la distribution de la presse est remise en cause par la Cour. Sur ce point, les ministres de la Culture, de l'Économie et des Finances ainsi que de l'Action et des Comptes publics ont mandaté une mission sur la pérennité du système de distribution de la presse vendue au numéro, confiée à M. Gérard Rameix. Le diagnostic et les premières préconisations remises par M. Rameix rejoignent l'analyse de la Cour sur la modernisation du système de distribution au numéro et sont largement partagés par le ministère de la Culture. Ces préconisations devraient rapidement déboucher sur des réformes, y compris au plan législatif.

III. Les changements à opérer dépendent de l'ampleur de la transition numérique

L'aide unique à l'exemplaire et la réforme de la distribution au numéro

L'aide unique à l'exemplaire est une idée théoriquement satisfaisante mais dont une analyse approfondie fait ressortir plusieurs inconvénients, qui ont été jugés rédhibitoires en 2015.

La faisabilité de la mise en œuvre d'une aide à l'exemplaire versée aux éditeurs et indépendante du mode de diffusion a en effet été étudiée de manière approfondie dans le cadre du rapport Giannesini, qui a souligné les difficultés liées à sa mise en œuvre, liées d'une part au fait que le portage est déjà compétitif, et d'autre part à des obstacles de calibrage difficilement surmontables compte tenu des effets redistributifs induits. En effet, les dotations budgétaires allouées à l'aide au transport postal et à l'aide au portage ne sont pas corrélées aux volumes d'exemplaires diffusés : en 2014, la compensation de l'État à la Poste s'est élevée à 150 M€ pour 1 126 millions d'exemplaires postés, tandis que l'aide directe au portage représentait 37,6 M€ pour 987 millions d'exemplaires portés (hors exonérations / allègements de charge).

Même si ces écarts s'expliquent par les conditions historiques dans lesquelles les deux catégories de réseaux se sont constituées, la création d'une aide unique à l'exemplaire n'en entraînerait pas moins des effets redistributifs considérables en faveur des publications déjà portées. Elle se traduirait par un accroissement très important du niveau d'aide de certaines familles de presse, la PQR notamment, qui représente 83 % du nombre total des exemplaires portés. En raison des effets d'aubaine que cela engendrerait pour les titres principalement portés (pour lesquels les réseaux sont d'ores et déjà bien structurés et qui n'appellent donc pas une augmentation du soutien public) et du risque de déstabilisation de La Poste qui continuera d'assumer seule les coûts de la distribution dans les zones

peu denses (qui justifient pour le coup l'intervention publique), il a été choisi de ne pas retenir cette option.

Le soutien au numérique va croissant, mais le poids de l'imprimé reste majoritaire

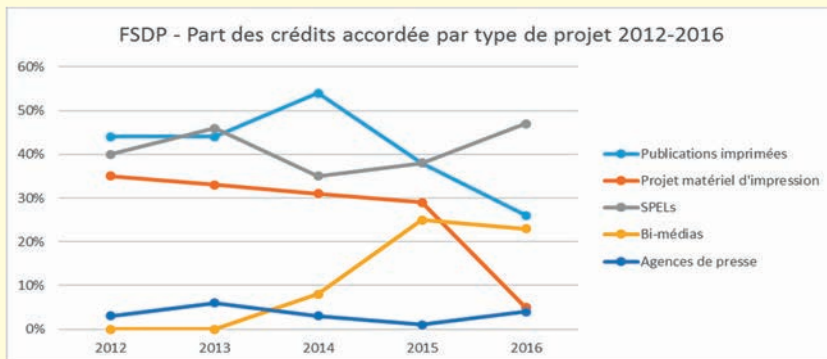
La Cour indique que « l'appréhension de l'économie du secteur par les pouvoirs publics repose encore sur l'idée selon laquelle l'essentiel du chiffre d'affaires des éditeurs proviendrait toujours du papier, notamment en assimilant les recettes liées aux abonnements mixtes à des recettes de l'imprimé », ce qu'elle qualifie de convention datée. Ce mode de comptabilisation est pourtant économiquement justifié : lorsqu'un lecteur est abonné à la fois aux deux supports, l'accès au site internet est bien présenté et perçu comme un « bonus ». En revanche, s'il ne souhaite plus obtenir la version imprimée, il s'abonnera logiquement à une formule entièrement numérique, dont le prix est beaucoup moins élevé.

Par ailleurs, le fait que la grande majorité du chiffre d'affaires de la presse provient toujours des recettes des ventes papier n'est pas contestable²⁴⁵. De même, la tarification des insertions publicitaires est d'un rapport de 1 à 10 selon que le support est numérique ou papier. Le secteur se situe dans une phase intermédiaire où la hausse des ventes numériques est loin de compenser la baisse des ventes de la presse imprimée. Par ailleurs, le ministère de la Culture est attentif au rôle des journaux imprimés dans la sauvegarde du lien social, notamment dans les zones rurales, où toute une frange de la population n'a pas accès au numérique ou n'en maîtrise pas le fonctionnement.

La Cour estime par ailleurs que la part des aides attribuée au numérique est insuffisante. Dans la période de transition que traverse la presse coexistent de fait plusieurs stratégies, usages, publics, des modèles divers qui ne permettent pas d'orienter la grande majorité des aides en faveur de la seule transformation numérique, dont l'ampleur et la temporalité ne sont pas connues avec certitude. Cependant, le ministère souhaite faire valoir que la part des aides attribuées à la presse en ligne a connu une croissance très importante pour ce qui est par exemple des aides à l'investissement (cf. tableau) : elle représente deux tiers des crédits

²⁴⁵ D'après les chiffres du SPQN, en 2016, 79 % du chiffre d'affaires de la presse quotidienne nationale est issu des publications imprimées (soit 574 M€). La même année, pour la presse quotidienne locale, qui représente 66 % des titres, sur un chiffre d'affaires de 2,2 Md€, seuls 93 millions sont réalisés sur le digital (soit 4 % du CA total).

du FSDP en 2016 (contre 45 % en 2014), contre moins d'un tiers pour les publications imprimées et les projets d'impression (contre 85 % en 2014).



Concernant l'appréciation du critère de l'IPG par la CPPAP pour les services de presse en ligne, la Cour considère que « les notions de surface rédactionnelle, de renouvellement des contenus ou de périodicité minimale » ne paraissent plus pertinentes. Cette observation est surprenante car la CPPAP applique bien des critères spécifiques lorsqu'il s'agit d'apprécier le caractère d'IPG d'un SPEL²⁴⁶ et pourrait appeler une correction dans le projet d'insertion.

La Cour observe ensuite que le pluralisme de l'IPG locale reste insuffisant, et que 4 bourses d'émergence seulement ont financé le pluralisme local. Les bourses distribuées sont de fait tributaires des candidatures déposées ; le ministère n'a donc pas de levier pour améliorer cette représentativité. Le Fonds de soutien aux médias d'information sociale et de proximité (FSMISP)²⁴⁷ a par ailleurs justement pour objectif de soutenir des médias fortement ancrés localement, avec une dimension citoyenne et participative, et dont l'angle éditorial souvent très distinct de celui des médias plus institutionnels renforce le pluralisme. Les premiers retours sur ce fonds, dont les dossiers sont co-instruits avec les DRAC, sont très positifs.

²⁴⁶ En effet, à la différence de la presse écrite pour laquelle est prévu un critère de périodicité ainsi qu'une part quantitative majoritaire de la surface rédactionnelle, l'exigence porte pour les SPEL sur « l'objet principal » d'apport d'informations d'IPG « de façon permanente et continue ». La fréquence d'actualisation du site doit ainsi être quotidienne ou au maximum hebdomadaire. Le renouvellement de l'information doit au surplus porter sur un volume significatif d'articles et de rubriques.

²⁴⁷ Décret n° 2016-511 du 26 avril 2016 relatif au fonds de soutien aux médias d'information sociale de proximité.

Enfin, le ministère partage le constat de la Cour sur la nécessité d'éduquer le jeune public à la lecture de la presse, et considère également que le numérique permet des possibilités nouvelles en la matière. L'éducation aux médias est d'ailleurs un de ses axes d'action importants, à travers plusieurs dispositifs (FSMISP, conventions-cadres, projet de « mallette numérique » financé par le FSDP, résidences de journalistes, partenariat avec le CLEMI...). Il est plus dubitatif sur le caractère fortement stratégique du développement du lectorat francophone à l'étranger via la presse, auquel elle contribue néanmoins à travers le FSDP et la section « export » de l'aide à la modernisation de la PQN.

En conclusion, le ministère partage l'essentiel du diagnostic de la Cour énoncé dans le présent rapport. Il a fait évoluer les aides à la presse dans le sens des trois axes dessinés dans le rapport de 2013 (mise en cohérence, renforcement du ciblage sur les enjeux du pluralisme et soutien accentué aux projets innovants), en tenant compte des fragilités structurelles du secteur et de l'attrition des volumes. Ainsi, le taux de TVA super-réduit a été étendu aux publications numériques, le soutien au pluralisme national et local a été renforcé avec l'extension de ces aides aux périodicités plus longues et le fonds de soutien aux médias de proximité a été créé. Le soutien accru aux projets innovants s'est traduit par la réforme du FSDP et le relèvement de ses taux de subvention, la réforme des outils d'intervention de l'IFCIC et le lancement du FSEIP. Les effets conjoints de ces dispositifs ont favorisé un chaînage vertueux : des titres numériques innovants ayant obtenu une bourse d'émergence pour leur lancement candidatent ensuite au FSDP et bénéficient de taux bonifiés pour leur développement, tout en se renforçant par des levées de fonds permises par les aides fiscales.

Dans le prolongement de la réforme de l'aide au portage intervenue en 2017, les réformes vont se poursuivre en 2018 et les années suivantes, notamment dans le domaine de la distribution de la presse vendue au numéro et des annonces judiciaires et légales.

Recommandations de la Cour et position du ministère de la Culture

	Recommandation de la Cour	Position du ministère de la Culture
Au titre de la transparence	Inclure dans un seul et même document budgétaire une estimation des transferts réalisés au bénéfice du secteur de l'ensemble des dispositions qui constituent des aides directes ou indirectes à la presse ou au pluralisme.	Envisageable, sans doute dès le PLF 2019, selon un périmètre à préciser.
	Chiffrer dans le fascicule budgétaire consacré aux dépenses fiscales le coût de l'exonération pour frais d'emploi des journalistes.	Le ministère estime ce coût à 40,5 M€, sur la base du nombre de journalistes de presse écrite détenteurs de la carte de presse. Les chiffres exacts relèvent de la DGFIP.
	Substituer aux indicateurs actuels des instruments pertinents de mesure du pluralisme de la presse écrite, nationale et locale.	Les modifications proposées par la Cour seront mises à l'étude, tout en veillant à ce que les indicateurs de performance restent autant que possible stables dans le temps et que leur mode de calcul soit simple et lisible. A défaut, des études qualitatives sur le sujet, de type universitaire, pourraient être initiées à échéances régulières pour mesurer les évolutions à l'œuvre.
Au titre de l'efficacité	Remettre à l'examen la substitution, au profit de la presse IPG, des différentes aides à la diffusion, au portage et au postage par une aide unique à l'exemplaire portant aussi bien sur ceux vendus au numéro et par abonnement, en version imprimée comme numérique modulée en fonction des caractéristiques des titres	Le ministère ne juge pas opportun de remettre ce scénario à l'étude, celui-ci ayant fait l'objet d'une réflexion approfondie dans le cadre du rapport Giannesini, qui avait conduit à l'écartier.
	Réformer le cadre juridique de la distribution de la presse au numéro pour la rapprocher du droit commun des entreprises	Le diagnostic et les premières préconisations remises par M. Rameix, et partagées pour l'essentiel par le ministère de la Culture, rejoignent l'analyse de la Cour sur la modernisation du système de distribution au numéro et devraient rapidement déboucher sur des réformes, y compris au plan législatif.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je prends bonne note des remarques de la Cour sur l'insuffisant ciblage du soutien public à la presse, la fragmentation des aides ainsi que leur inadaptation à la transition numérique en cours.

Je partage votre constat d'une accumulation de dispositifs d'aide trop nombreux, aux objectifs parfois contradictoires, générant des coûts de gestion élevés et altérant la lisibilité globale du soutien public. La substitution que vous proposez d'une aide unique à l'exemplaire aux

différentes aides existantes à la diffusion, au portage et au postage serait une avancée souhaitable, que le rapport confié par le précédent gouvernement à Emmanuel Giannesini avait permis de documenter en 2015.

Cela permettrait en effet de mieux cibler le soutien à la presse d'information politique et générale, même si cette substitution serait difficile à conduire du fait des transferts importants qu'elle occasionnerait entre les différentes familles de presse, en particulier entre presse nationale et régionale.

Face à la nécessité de mieux caractériser l'objectif de préservation du pluralisme, vous préconisez de refondre le dispositif de performance en proposant des indicateurs qui seraient des instruments de mesure du pluralisme de la presse (part de marché du premier titre de presse dans son aire de distribution, indices de dispersion des parts de marché de l'ensemble des titres). Il me semble que ces analyses seraient tout à fait utiles pour réfléchir au calibrage des aides mais que les indicateurs du projet annuel de performances ne sont pas les vecteurs les plus appropriés pour en rendre compte, la priorité étant d'en faire des indicateurs lisibles, auditables et stables dans le temps.

Enfin, je souscris pleinement à vos recommandation d'inclure dans le projet annuel de performances du programme « Presse et Médias » une estimation plus juste des transferts réalisés au bénéfice du secteur de la presse et de revoir le cadre juridique de la distribution de la presse au numéro.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE LA POSTE

La Poste est l'un des principaux acteurs de la diffusion de la presse française. En 2016 elle a acheminé et distribué 1,1 milliard d'exemplaires de journaux et de magazines, ce qui en fait le deuxième canal de diffusion de la presse, après la vente au numéro et devant le portage. Le postage de presse joue un rôle particulièrement structurant pour certaines familles de presse dont les taux de diffusion par La Poste peuvent dépasser 75 % voire 90 % (presse professionnelle, associative, économique, syndicale, culturelle).

Symétriquement, les flux de presse contribuent de manière significative à façonner le réseau Industriel postal. Les volumes de presse

pris en charge par La Poste, bien qu'ayant subi une baisse de 40 % au cours de la décennie, représentent 5 % du chiffre d'affaires courrier de La Poste, des 9 % des volumes de courrier transportés et 24 % du poids de la sacoche facteur.

Les tarifs postaux spécifiques auxquels ont accès les éditeurs, dans le cadre de la mission de service public de distribution de la presse qu'assure La Poste, constituent une aide de La Poste à la presse, en ce qu'ils sont significativement inférieurs à ceux de l'offre de service universel correspondante. En 2016, cette aide s'est élevée à 398 M€, dont 296 M€ pour la seule presse d'information politique et générale (soit la différence entre le chiffre d'affaires réalisé après application des tarifs de service public et celui qui aurait résulté de l'application des tarifs de service universel).

L'État contribue au financement de cette aide à travers la contribution versée à La Poste, à hauteur de 119 M€ en 2016, c'est-à-dire 30 % de son montant.

Comme le rapport le souligne, La Poste a fortement contribué à la baisse du coût pour l'État des aides à la presse. Sur la période 2013-2016, alors que le rattrapage tarifaire résultant de l'Accord Schwartz a conduit à réduire de 73 M€ la contribution de La Poste à la presse, la contribution de l'État à La Poste a quant à elle décru d'un montant significativement supérieur, de 129 M€, passant de 248 M€ à 119 M€.

La mission de service public postal de presse reste ainsi particulièrement coûteuse pour La Poste, alors que celle-ci doit profondément se transformer.

Pour autant, La Poste considère qu'un nouveau processus de rattrapage tarifaire, au-delà de la moyenne des produits du courrier, ne constituerait pas une réponse adaptée, tant en raison de la situation globale des publications que du fait des effets récessifs sur les volumes.

Les décisions rendues publiques par l'État fin 2016, qui prévoyaient une stabilisation de la contribution de l'État jusqu'en 2020 et une évolution modérée des tarifs fournissaient un cadre stable dans lequel La Poste, comme les éditeurs de presse, peuvent inscrire leur processus de transformation.

Cependant, à l'occasion de la discussion de son contrat d'entreprise 2018-2022 avec l'État, La Poste a appris récemment que la contribution de l'État poursuivrait sa décrue avec 111,5 M€ en 2018, 103,8 M€ en 2019 et 95,9 M€ en 2020, soulignant à nouveau, si

nécessaire, la nécessité de revoir un mécanisme qui semble à bout de souffle.

C'est pourquoi, La Poste souscrit à la proposition du rapport d'étudier la mise en place d'une aide à l'exemplaire pour la presse IPG, incluant la diffusion postale. Ce mécanisme permettrait aux éditeurs de presse de choisir sans biais le canal de diffusion correspondant le mieux à leurs besoins, à l'heure où les canaux de diffusion sont de plus en plus complémentaires.

Comme le rapport le souligne, ce passage à une aide à l'exemplaire unique devrait s'inscrire dans un cadre pluriannuel, pour éviter les à-coups et les effets d'aubaine.

Cette évolution n'épuiserait bien sûr pas la question de la mission de La Poste au service de la presse : en garantissant, à travers la péréquation tarifaire, l'accès à des tarifs particulièrement avantageux sur tout le territoire, y compris dans les zones les moins denses, la mission de service public postal de presse participe aussi à une politique plus large de cohésion territoriale.

La Poste est prête à contribuer à ces réflexions.

La Poste note enfin, avec intérêt, les pistes ouvertes sur le développement du lectorat numérique. Convaincu, à travers son soutien logistique à l'opération « La presse à l'école », de l'intérêt de l'éducation des jeunes à la lecture de la presse payante, La Poste croit dans la force de la complémentarité entre les supports papier et numérique.

Nous croyons donc possible d'innover dans ce sens pour la diffusion de la presse au bénéfice de tous, jeunes comme seniors, urbains comme ruraux.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE

Votre lettre du 28 novembre 2017, par laquelle vous m'adressez le projet d'insertion au rapport annuel relative aux aides à la presse écrite, m'est bien parvenue. Comme mon prédécesseur, je tenais à vous remercier de cet envoi, qui a permis au collègue de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) de prendre connaissance, avec intérêt, des constats et des recommandations de la Cour.

Les compétences attribuées à l'ARDP, en matière de régulation du système coopératif prévu par la loi du 2 avril 1947 (« loi Bichet »), ne concernent qu'un des canaux de la distribution de la presse faisant l'objet d'aides publiques. En effet, parallèlement à ce réseau de messageries, de dépositaires et de diffuseurs, le réseau postal et les réseaux de portage, mais aussi et surtout la distribution en ligne jouent désormais un rôle majeur. À cet égard, même s'il n'appartient pas à l'ARDP de porter une appréciation d'ensemble sur cette politique publique, l'approche transversale retenue par la Cour contribue à construire une vision intégrée des différentes formes de soutien au secteur.

De manière générale, la filière de la distribution de la presse se trouve, depuis plusieurs années, dans une phase de mutation majeure sous l'effet de la révolution numérique. Il est devenu nécessaire, et même indispensable que l'État s'interroge, à intervalles réguliers, sur les évolutions à apporter aux dispositifs de soutien qu'il déploie, dans une optique d'efficience accrue.

Dans ce contexte bouleversé, le système collectif de distribution connaît des difficultés récurrentes et, aux yeux de l'ARDP, structurelles. La situation particulièrement dégradée de la principale messagerie en est le symptôme le plus visible. Dès lors, l'adaptation du réseau de distribution aux évolutions du marché, et en particulier à l'attrition irréversible de la vente au numéro, est cruciale. Comme le précise l'avis n° 2017-02 du 27 septembre 2017, la conviction de l'ARDP est que des réformes d'ampleur, qui ne peuvent résulter que d'une mobilisation de l'ensemble des acteurs de la filière, doivent être mises en œuvre.

Dès lors, la recommandation de la Cour de refonder le cadre juridique issu de la « loi Bichet » ne peut que recueillir l'assentiment de l'ARDP. Dans cette perspective, l'ARDP attire l'attention de la Cour sur certains aspects :

- *la structure de gouvernance des messageries est inadaptée, dans la mesure où leurs clients constituent leurs seuls actionnaires ; les préoccupations contradictoires qui en résultent constituent un élément de fragilité, notamment dans les périodes de crise, durant lesquelles les actionnaires-clients sont enclins à privilégier le resserrement de leurs coûts ;*
- *la forte différenciation de la filière entre trois « niveaux », soumis à des statuts et régulations distincts, rend difficile l'appréhension globale de la chaîne de valeur et, de fait, la modernisation du secteur via la révolution que connaissent actuellement les métiers de la logistique ;*

- *la régulation détaillée et au final restrictive de la diffusion, qui n'a pu empêcher la réduction de la capillarité du réseau, doit être assouplie, afin d'accroître ce réseau en tenant compte du fait que la vente de la presse au numéro est un marché d'offre ;*
- *d'une manière générale, l'exclusivité qui caractérise, en pratique, le réseau de distribution – exclusivité du groupage via les coopératives, exclusivité territoriale des dépôts, exclusivité de la vente – doit être réinterrogée, afin de s'assurer de son adaptation aux nouveaux modèles économiques de la presse, ainsi que de son adéquation aux objectifs fondamentaux de pluralisme et de libre accès au réseau.*
- *enfin, une réforme sur de telles bases poserait nécessairement la question des formes et du contenu d'une régulation du secteur adaptée aux objectifs fixés par la loi.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL SUPÉRIEUR DES MESSAGERIES DE PRESSE

Il est indiqué dans cette insertion que « le schéma directeur alors adopté pour rationaliser le réseau de distribution et réduire significativement le nombre de dépositaires centraux n'a été que partiellement et tardivement réalisé ». Cette formulation me semble inexacte.

Dans les réponses au relevé d'observations provisoires (ROP) que j'avais adressées par lettre en date du 20 septembre 2017, j'avais indiqué que « le CSMP conteste l'appréciation selon laquelle le schéma directeur des dépositaires de presse ayant pour objet de restructurer le « niveau 2 » de la distribution, n'aurait été mis en œuvre que « partiellement ». Il convient de rappeler que la décision no 2012-04 du CSMP fixant ce schéma directeur prévoyait de réduire le nombre de dépositaires à 63 et le nombre de plateformes logistiques à 99. Or, à ce jour, le nombre de dépositaires en activité s'établit à 66 et le nombre de plateformes logistiques s'établit à 92. »

Je précise qu'à la date de la présente lettre, le nombre de dépositaires en activité a été ramené à 64 (le nombre de plateformes logistiques étant toujours de 92). Or, à la date d'adoption du schéma directeur, en 2012, on dénombrait 133 dépositaires de presse.

Concernant le retard constaté dans la réalisation du schéma directeur, j'avais indiqué dans les réponses au ROP : « Il est vrai que ces objectifs n'ont pas été atteints avant la fin 2014, comme cela était initialement prévu. Mais ces retards ont été causés par les actions contentieuses lancées par un certain nombre d'acteurs (dont le Syndicat national des dépositaires de presse qui regroupe la plupart des dépositaires indépendants) et, ainsi que je l'ai indiqué ci-dessus, il n'existe aucun cadre législatif qui puisse faire disparaître les contraintes liées au respect de l'État de droit. Du reste, au regard de l'activisme contentieux de certains acteurs, le CSMP peut se féliciter d'avoir pu mener la restructuration du « niveau 2 » sans trop de déboires judiciaires. Pratiquement toutes les décisions que le Conseil supérieur a prises ont été confirmées par la Cour d'appel de Paris. Et la Cour de cassation vient, dans un arrêt du 13 septembre 2017, de rejeter le pourvoi qui avait été formé contre un arrêt de la Cour d'appel de Paris ayant confirmé la décision exécutoire no 2013-05 du CSMP qui organisait la procédure de restructuration du "niveau 2" ».

Je regrette qu'il n'ait été tenu aucun compte de ces indications dans l'insertion qui m'a été communiquée. La rédaction adoptée par la Cour peut en effet laisser croire que le retard dans la réalisation du schéma directeur résulterait d'un manque de détermination du Conseil supérieur dans la mise en œuvre des restructurations du réseau.

RÉPONSE DU PREMIER SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU SYNDICAT NATIONAL DES JOURNALISTES

Le SNJ s'est de longue date déclaré favorable au conditionnement des aides à la presse à des critères sociaux et éthiques.

Il considère comme une grave anomalie l'absence des organisations de journalistes représentatives au sein des commissions d'attribution de ces aides.

La loi du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias a fait obligation aux entreprises de presse dépourvues de charte déontologique de négocier une charte d'éthique avec les représentants des journalistes. Fin 2017, un certain nombre d'entreprises de presse n'avaient pas engagé de négociation. Le SNJ considère que les aides dont elles bénéficient devraient être suspendues.

La même mesure devrait être employée contre toutes les entreprises qui se sont contentées de publier un texte sans aucune négociation ou sans négociation avec les représentants réels des journalistes.

En 2016, dans le cadre d'un plan de soutien au photojournalisme, la ministre de la Culture Mme Audrey Azoulay avait annoncé la conclusion de conventions-cadres entre l'État et les éditeurs ou groupes de presse bénéficiaires d'aides directes de plus d'1 M€ par an. Ces entreprises devaient s'engager à recourir à un « approvisionnement privilégié en photographies auprès des photojournalistes et des agences de presse, notamment lorsqu'il s'agit d'informer sur les sujets d'actualité politique et générale (...) », mais aussi à respecter les délais de paiement.

Il est notoire que la question des délais de paiement des agences photographiques par les entreprises de presse n'a pas été réglée depuis la signature de ces conventions. Agences et collectifs de photographes ont même dû adresser une « lettre ouverte » aux éditeurs pour s'en faire entendre. Le SNJ n'a pas observé non plus que le volume des commandes passées aux photojournalistes pigistes avait progressé.

Le SNJ regrette que le contenu de ces conventions-cadres n'ait pas été rendu public et partage le souci général d'une transparence accrue, exprimé dans ce nouveau rapport par la Cour des comptes.

La Cour note avec justesse que le nombre de Services de presse en ligne (SPEL) relevant de l'information politique et générale (IPG) a fortement augmenté au cours de la dernière période. Pour obtenir cet agrément de la CPPAP, ces SPEL IPG doivent justifier de l'emploi d'au moins un journaliste professionnel. Selon nous, ce critère est aujourd'hui insuffisant. La qualification IPG devrait être réservée aux SPEL dont l'ensemble des contributeurs sont des professionnels rémunérés sur la Convention collective nationale de travail de journalistes. Le SNJ partage à cet égard l'analyse de la Cour quand elle écrit que « seule une presse de métier est en mesure d'offrir la prise de distance, l'analyse et le recul vis-à-vis de la multiplication des flux d'information ».

L'extension du taux de TVA super-réduit à la presse en ligne, que notre organisation avait défendue, l'oblige – encore plus – en matière de législation sociale.

D'une manière générale, l'emploi de journalistes sous un autre statut – comme celui, illégal pour notre profession, d'auto-entrepreneur – devrait entraîner la suppression des aides à la presse.

S'agissant du pluralisme, le SNJ demande que l'attribution des aides soit assujettie à des mesures concrètes en matière de préservation de

l'emploi et de maintien de la diversité des titres afin que les dispositions de l'article 34 de la Constitution française trouvent toute leur pertinence.

Concernant l'abattement pour frais professionnels des journalistes, le SNJ ne peut que rappeler à la Cour que son montant en euros constants s'amenuise d'année en année, sa valeur nominale étant inchangée depuis plusieurs dizaines d'années !

Qu'en outre cet abattement représente une planche de salut pour une fraction importante de la profession, de plus en plus rémunérée à la pige, comme l'attestent les dernières statistiques de la Commission de la carte. Le chiffrage budgétaire de l'allocation pour frais d'emploi (recommandation réitérée par la Cour) ne nous semble pas pertinent. Serait en revanche pertinente, et très favorable aux comptes sociaux, la vérification par les services ad hoc du fait que l'accord du journaliste a bien été recueilli par l'entreprise de presse qui opère la déduction forfaitaire spécifique (abattement sur les cotisations Urssaf). Un grand nombre d'entreprises de presse croient en effet pouvoir s'affranchir de cette obligation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT DE LA PRESSE QUOTIDIENNE NATIONALE

Les éditeurs du Syndicat de la Presse Quotidienne Nationale souhaitent apporter les remarques suivantes à l'insertion dans le rapport public 2018 de la Cour des comptes relatif aux aides publiques à la presse.

- Le ciblage des aides sur la presse quotidienne et IPG est justifié ; la définition réglementaire de cette famille presse, qui remplit une mission d'intérêt général, est satisfaisante.*
- L'hypothèse d'une aide unique à l'exemplaire, en substitution des aides existantes à la diffusion, au portage et au postal, doit être écartée.*
- La réforme du système de distribution de la vente au numéro est nécessaire.*
- L'importance de la transformation digitale peut justifier à elle seule un soutien public particulier.*
- L'évaluation globale de la pertinence des aides pourrait être améliorée en prenant en considération les transformations majeures*

opérées par les éditeurs, qui s'inscrivent nécessairement dans le moyen terme.

Préalable

La PQN a connu des transformations majeures depuis une dizaine d'années ; les éditeurs, tout en se mobilisant pour limiter l'érosion du papier, se sont organisés pour mener à bien une transition vers l'univers digital dont ils sont désormais des acteurs incontournables.

L'ensemble du dispositif des aides a accompagné les choix rationnels pris par les éditeurs. Ces choix, adossés à des investissements massifs, ont contribué à renforcer la place déjà centrale de la PQN dans le paysage médiatique français, et préparent le terrain de la rentabilité économique, profondément bouleversée par une révolution technologique sans précédent des économies modernes.

À cet égard, la « fragmentation » des aides, questionnée par la Cour des comptes, ne peut être considérée comme un handicap en soi de l'accompagnement public. Elle permet de répondre à plusieurs objectifs simultanés de la transformation des entreprises de presse, en particulier celle de la PQN. Dans un souci d'équité d'accès aux aides quelle que soit la nature de l'actionariat, et de maintien du pluralisme, le dispositif des aides publiques permet d'accompagner le développement de la PQN, autour de deux axes fondamentaux : le soutien à la diffusion physique qui concentre encore 79 % des chiffres d'affaires, et les déploiements numériques qui préparent l'avenir.

I. Le ciblage des aides sur la presse quotidienne et IPG est justifié

Pour assurer la garantie des libertés constitutionnelles d'information, et poursuivre l'objectif constitutionnel de pluralisme de la presse d'information politique et générale, les aides accordées à la presse IPG (dont les nécessaires aides au titre des quotidiens et publications à faibles ressources publicitaires) sont légitimes.

La presse quotidienne et IPG se distingue par le rôle particulier qui lui est assigné, par la nature de ses contenus, et par ses contraintes de diffusion.

Les publications IPG ont l'obligation réglementaire de fournir à l'ensemble de leurs lecteurs une information couvrant tout le champ de l'actualité, qu'elle soit politique, économique, sociale, scientifique, culturelle, sportive ou relative à d'autres thèmes divers, par des exposés et analyses des faits qui « tendent à éclairer le jugement du citoyen ». Leur contenu ne doit être spécialisé ni par son objet ni par ses lecteurs.

À cet égard, la presse quotidienne et IPG remplit une mission d'intérêt général, qui lui fait supporter des coûts particuliers :

- Coûts de production de l'information. Pour présenter l'ensemble de l'actualité, les titres de la PQN compte les équipes éditoriales les plus importantes de tous les médias privés français, avec 2 500 journalistes chacun expert dans son domaine.
- Coûts d'innovation éditoriale, liés à la généralisation des supports numériques, complémentaires du papier, et au développement de l'image et de la vidéo.
- Des coûts de diffusion spécifique : la PQN est soumise à des contraintes de bouclage, d'impression et de distribution, majoritairement nocturnes, afin d'assurer que 346 millions d'exemplaires (en 2016) soient effectivement disponibles dans 25 000 points de ventes et auprès de 500 000 abonnés aux journaux dans leurs versions « papier ».

Ces contraintes justifient à elles seules la prise en compte, dans les dispositifs de soutien, de l'ensemble des quotidiens qui contribuent à renforcer le lien social (parmi lesquels les journaux sportifs), dont les intérêts sont totalement mutualisés aujourd'hui avec l'ensemble des quotidiens nationaux, en termes d'impression et de diffusion.

La Cour des Comptes suggère de redéfinir l'information politique et générale dans le sens d'un élargissement à l'ensemble de la presse, à l'exclusion de la presse strictement récréative ou celle qui s'adresse aux consommateurs. Les éditeurs de PQN pensent que la définition actuelle de la presse IPG est satisfaisante, les titres actuellement non IPG ne remplissant pas les mêmes obligations de couverture de l'ensemble des informations pertinentes pour le citoyen, et ne faisant pas face aux coûts particuliers induits par cette mission.

II. L'hypothèse d'une aide unique à l'exemplaire, en substitution des aides existantes à la diffusion, au portage et au postal, doit être écartée.

Ces trois aides sont de natures différentes :

L'aide au portage

Les principes de l'aide au portage, mis en place dès 2014, sont sains : ils visent à développer le portage des titres IPG en articulant les gisements d'exemplaires avec l'ouverture des réseaux susceptibles de les porter.

L'aide au portage a été réformée en septembre 2017, pour accélérer les synergies économiques entre les éditeurs de PQN et de PQR, dont les intérêts sont par nature complémentaires sur cette question.

Le portage est le segment de distribution de la PQN en forte croissance au cours des 10 dernières années, avec 35 millions d'exemplaires en 2006 et 54 millions en 2016. Il a contribué à augmenter la diffusion par abonnement.

Son développement répond à une analyse stratégique de la part des éditeurs, fondée sur deux constats :

- *Grâce à une livraison à domicile avant 7h du matin et tous les jours, le portage permet d'accroître de 5 à 10 points les taux de fidélisation du portefeuille abonnés.*
- *Il donne aux quotidiens un atout majeur face aux autres médias (TV, radio) : 70 % des lecteurs de quotidiens bénéficiant d'un abonnement porté prennent connaissance de l'actualité en priorité grâce à la lecture de leur journal.*

L'aide à la diffusion des quotidiens IPG

Cette aide est apportée à la messagerie Presstalis pour compenser les surcoûts liés à la distribution spécifique des quotidiens, seuls titres à devoir être distribués rapidement et de nuit.

L'aide à la diffusion des quotidiens, qui n'entre pas dans les comptes d'exploitation des entreprises, mais dans ceux de l'opérateur, contribue à l'équilibre d'ensemble du système de distribution de la presse.

L'aide attribuée à La Poste répond à une logique particulière de soutien de l'État à une société de capitaux publics (notamment pour favoriser l'aménagement du territoire).

Elle repose sur une définition d'objectifs généraux, notamment à l'occasion de l'édification du contrat d'entreprise entre l'État et La Poste, qui ne peuvent être confondus avec le soutien à l'abonnement. Elle évolue de manière autonome, et ne peut plus être considérée comme une compensation au transport postal de la presse dont le déficit éventuel repose sur des données invérifiables, et produites unilatéralement par La Poste.

Face à ces constats, la substitution des aides existantes à la diffusion, au portage et au postage en une aide unique à l'exemplaire de la presse IPG, ne peut être mise en œuvre sans rompre les objectifs justifiés assignés à chacune d'elles.

III. La réforme du système de distribution est nécessaire

La réforme du système de distribution est évidemment nécessaire.

Dans l'attente des conclusions de la mission confiée par les autorités publiques à Gérard Rameix, et du diagnostic de la situation industrielle et financière de la filière de distribution, deux observations générales peuvent être faites :

La réforme du système de distribution nécessitera notamment une simplification de sa gouvernance. Celle-ci, articulée aujourd'hui autour de nombreux centres de décisions (coopératives, messageries, Conseil Supérieur des Messageries de presse, Autorité de Régulation de la Distribution de la presse) ne permet pas d'assurer des décisions cohérentes et rapides pour adapter le système de distribution.

Ces adaptations ne doivent pas pour autant remettre en cause le dispositif coopératif mis en place par la Loi Bichet de 1947. A fortiori pour accompagner les évolutions drastiques nécessaires au sauvetage du système de distribution, l'implication de chaque coopérateur, dans sa double composante, en interdépendance effective, avec un engagement d'activité et une obligation d'apport, pourra s'avérer nécessaire.

IV. L'importance de la transformation digitale peut justifier à elle seule un soutien public particulier

Depuis 10 ans, tous les usages (sites web, tablettes, smartphones) ont été systématiquement développés par les éditeurs de PQN, à l'occasion d'investissements annuels de l'ordre de 25 à 30 M€.

Parallèlement, les systèmes éditoriaux ont été repensés afin d'offrir une information complète et en continu de nature à séduire tous les lecteurs, et à s'adapter à tous les modes de consommation.

Les rédactions de PQN (seule famille de presse dont le nombre de journalistes progresse depuis 2010) ont mis en place des systèmes éditoriaux communs à l'ensemble de leurs supports, permettant d'y traiter indifféremment texte, image, son ou vidéo.

De nouvelles formes éditoriales requérant des compétences particulières (vidéo, fact checking, data journalisme, participation du public) ont été développées.

Grâce à ses développements numériques, la PQN a développé son lectorat et consolidé ses marques qui sont leaders dans leurs domaines d'information. Deux fois plus de Français qu'il y a 10 ans, soit 38 millions de Français (73 % des 15 ans et +), lisent la PQN. 24 millions de Français sont des lecteurs « print », et 32 millions sont des lecteurs digitaux.

Le développement du lectorat numérique, a fortiori jeune, est déjà une réalité.

En revanche, la monétisation de ce lectorat nouveau est l'enjeu actuel, dans un contexte où les chiffres d'affaires numériques ne compensent pas encore les pertes enregistrées sur les chiffres d'affaires papier.

Parce qu'elle constitue le facteur essentiel de la monétisation digitale, la connaissance des lecteurs (data) fait depuis peu l'objet d'investissements complémentaires. Ceux-ci devraient pouvoir bénéficier d'un accompagnement public particulier, notamment par une meilleure éligibilité aux soutiens du Fonds Stratégique pour le Développement de la Presse.

V. L'évaluation globale de la pertinence des aides pourrait être améliorée en prenant en considération les transformations majeures opérées par les éditeurs, qui s'inscrivent nécessairement dans le moyen terme.

Les effets d'accompagnement des aides à la presse, et plus généralement de l'action publique, sont majeurs et structurels.

Il est incontestable que les choix rationnels pris par les éditeurs, que l'ensemble du dispositif des aides accompagne, permettent à la PQN d'assurer plus efficacement et plus largement sa mission d'information, et de préparer son avenir économique.

Ces constats sont mal appréhendés aujourd'hui, l'évaluation de l'efficacité des aides publiques subissant deux écueils :

- Une évaluation qui s'inscrit dans le court terme, alors que la transformation mise en œuvre par les éditeurs s'inscrit nécessairement dans le moyen terme et dans un univers concurrentiel bouleversé par la révolution numérique mondiale.*
- Des estimations des aides publiques à la presse qui apparaissent éminemment contestables.*

La confusion induite par le cumul des aides directement perçues par les éditeurs et des aides aux prestataires du secteur (au premier rang desquels La Poste) est récurrente. Or il convient de souligner que les aides directes, effectivement perçues par les titres de PQN, sont limitées. Avec un montant de 20,3 M€ en 2015, elles accompagnent au plus près les stratégies de développement des titres.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DE LA PRESSE D'INFORMATION SPÉCIALISÉE

En tout premier lieu, la FNPS qui regroupe les titres de la presse de la connaissance, du savoir et de l'emploi, se félicite de constater qu'à l'heure de l'avènement des services de presse en ligne, la Cour s'interroge sur la pertinence de la définition de la presse d'information politique et générale (PIPG) actuellement en vigueur.

Avant de revenir sur ce point crucial, la FNPS note qu'au même titre que l'ensemble de la filière, la Presse professionnelle et spécialisée bénéficie de la part des pouvoirs publics d'un accompagnement spécifique dont les aides à la presse sont le volet économique. Si la justification de ces aides repose sur le rôle que la presse joue dans l'information et la formation des citoyens, la FNPS tient à souligner qu'elles sont également le pendant d'un encadrement réglementaire, économique et social contraignant qui, s'il est en grande partie justifié, pèse néanmoins sur l'économie des entreprises éditrices (Règles de la CPPAP, clauses de conscience et de cession, Commission arbitrale des journalistes...).

La FNPS regroupe les titres de la presse de la connaissance, du savoir et de l'emploi avec près de 500 entreprises qui éditent 1 300 publications imprimées et 470 publications en ligne. Elle est composée de 7 syndicats : SPMS - Syndicat de la Presse Magazine et Spécialisée, SPEPS - Syndicat de la Presse et de l'Édition des Professions de Santé, SPEJP - Syndicat de la Presse Économique, Juridique et Politique, SPCS - Syndicat de la Presse Culturelle et Scientifique, SPS - Syndicat de la Presse Sociale, - SPPRO - Syndicat de la Presse Professionnelle, SNPAR - Syndicat National de la Presse Agricole et Rurale.

La presse spécialisée est vendue par abonnement et donc diffusée à 92 % par La Poste. Elle compte 13 347 salariés (22,62 % des salariés de la presse) dont 4 800 journalistes disposant d'une carte de journaliste (soit 23 % des 21 000 journalistes de la presse écrite).

La Cour s'interroge sur l'adéquation des aides existantes à une transition numérique devant déboucher sur une disparition de l'imprimé à terme. La FNPS conteste l'inéluctabilité à terme de la disparition de l'imprimé. L'imprimé et le numérique sont complémentaires car ils n'ont pas la même finalité. Si le numérique est puissant pour alerter et rechercher une information ponctuelle, l'imprimé demeure le média de la réflexion, de la mémorisation et de la découverte par le feuilletage, sans interférence des algorithmes. L'offre papier a également deux autres finalités : en premier lieu, maintenir les recettes publicitaires car la publicité en ligne dévalorise le

coût du contact qui en moyenne est divisé par 10. En second lieu, l'imprimé permet de maintenir une présence physique de la marque qui aide à entretenir la fidélité des abonnés alors que le numérique se caractérise par une grande volatilité des lecteurs.

La définition de la Presse d'Information Politique et Générale (IPG) en question

Le rapport de la Cour des comptes se focalise une nouvelle fois sur la nécessité d'un accompagnement "ciblé" sur la presse dite d'Information Politique et Générale tout en en questionnant la définition actuellement en vigueur.

La FNPS se félicite de la proposition de la Cour de "redéfinir l'information politique et générale en univers mixte imprimé et numérique en redéfinissant, si nécessaire, le périmètre de l'information pertinente pour le citoyen : cercle restreint des informations relatives à la vie politique ou conception qui engloberait tout ce qui participe à "la vie de la cité" au sens large, dans toutes ses dimensions politique, économique, culturelle, sociale, scientifique, environnementale, professionnelle, artistique, éducative". À l'heure des "fake news", restreindre l'action publique à la seule "vie politique" sans prendre en compte la vie sociale, professionnelle et culturelle serait un non-sens aux yeux de tous.

La FNPS rappelle qu'une définition d'un périmètre élargie de la PIPG existe depuis 2012 dans le décret n° 2012-484 du 13 avril. Elle permet sans difficulté depuis 5 ans de définir la presse de la connaissance et du savoir qui est éligible au Fonds stratégique pour le développement de la presse : "la presse qui développe l'information professionnelle ou qui favorise l'accès au savoir et à la formation, la diffusion de la pensée, du débat d'idées, de la culture générale et de la recherche scientifique".

Remettre à l'examen la substitution, au profit de la presse IPG, des différentes aides à la diffusion, au portage et au postage par une aide à l'exemplaire.

La FNPS n'est pas favorable à une aide à l'exemplaire, sans avoir préalablement réalisé des simulations, des études d'impact, et des modélisations de sa mise en œuvre progressive comme le propose la Cour. En effet, la mise en œuvre d'une telle mesure peut mettre en péril tout un pan de la presse tout en ayant un effet d'aubaine massif pour d'autres formes de presse.

La FNPS souligne en tout état de cause que la mise en place d'une telle réforme ne peut être considérée que dans l'hypothèse d'une mise en œuvre d'une définition élargie de la presse prioritaire pour bénéficier d'un

accompagnement des pouvoirs publics (cf. définition élargie de la notion d'IPG ci-dessus). La FNPS veut rappeler que les 1 300 titres papier qu'elle représente sont distribués à 92 % par abonnement, par voie postale, sans que puisse être envisagée, dans la majorité des cas, une forme de diffusion alternative (la presse agricole est à 99 % postée). Les charges de diffusion représentent le 2^{ème} poste de dépense après les charges salariales.

Enfin, pour la FNPS, la présence au quotidien de la Poste sur l'ensemble du territoire est une question d'aménagement du territoire qui relève de l'État et qui dépasse largement celle du transport postal de la presse. L'aide à l'exemplaire nie cette dimension qui nécessite une péréquation au sein d'un même réseau partagé par tous et devient incompatible avec un morcellement accru des canaux utilisés.

Au cœur de l'activité Courrier de La Poste, la Presse Professionnelle et Spécialisée occupe une place particulière : elle est un des rares clients de La Poste qui souhaite rester dans la sacoche du facteur, tous les autres choisissant le mode de diffusion qui leur est devenu, souvent artificiellement du fait des aides, le plus favorable (portage ou vente au numéro), laissant à La Poste la part la moins rentable de leur diffusion.

Au terme des accords Schwartz État – Presse – Poste (2008 – 2015), la presse non IPG a subi des augmentations tarifaires de 47 % (inflation comprise). Sur la période 2016-2020, l'État a prévu de continuer à aggraver sans justification l'écart tarifaire entre la presse IPG (+1 % par an) et le reste des titres (+3 % par an), conduisant à des situations qui ne manqueront pas de créer des distorsions de concurrence entre acteurs économiques. Ainsi, en 2004 le différentiel moyen entre la presse IPG et le reste de la presse CPPAP était de 28 %, il a dépassé les 40 % en 2014 et s'établit au-delà de 50 % en 2017.

À compter de 2009, l'État a encouragé le développement d'offres de portage massivement subventionnées qui ont siphonné les volumes rentables préalablement distribués par La Poste en allant au-delà de ce qui aurait dû rester l'objectif initial, à savoir la distribution des quotidiens tôt le matin et pas celle des d'autres périodicités de titres IPG.

Mais, au-delà, dans le prolongement du développement du portage, en 2017, La Poste a proposé aux éditeurs à fort tirage, une nouvelle offre commerciale dite « Grands comptes », hors service public postal de la presse et hors service universel, de distribution de la presse uniquement en zone dense (60 % des codes postaux), dans le but de rétablir sa compétitivité dans les zones urbaines sur les flux les plus rentables des hebdomadaires non IPG à grand tirage, par exemple ceux de la presse télévisée.

On voit ainsi que la politique de l'État manque de cohérence. Avec son assentiment, la fragilité du modèle économique du service public du transport postal de la presse s'est accrue par la fuite de trafics de presse magazine à grand tirage vers le portage ou en dehors du service public. Ces bascules s'exercent dans les zones à forte densité de population où les coûts de distribution sont les plus faibles et détournent de La Poste les flux économiquement les plus viables.

Le périmètre du postage va alors se réduire aux flux les moins rentables (zones peu denses, égrenés, faibles volumes, ...) et aux flux hyper coûteux (quotidiens en zones peu denses) conduisant inéluctablement à un accroissement du déficit moyen à l'exemplaire posté dans une économie largement affectée de coûts fixes.

Aides à l'investissement et à l'innovation dans la transition numérique

La Cour estime qu'environ 10 % des aides du FSDP sont encore alloués à la presse non IPG, pour un montant de l'ordre de 2,5 M€ et qu'il faudrait supprimer progressivement le bénéfice de ces aides pour les familles de presse "non IPG". La FNPS rappelle que parmi les aides directes, la presse de la connaissance, du savoir et de l'emploi ne peut prétendre qu'aux financements du Fonds stratégique pour le développement de la Presse.

Il est important de rappeler que les éditeurs que nous représentons devaient initialement être exclus au 31 décembre 2015 du FSDP. Le décret du 26 août 2016 a mis fin à cette menace, les pouvoirs publics ayant notamment pris conscience des risques qu'une telle exclusion allait faire peser sur le champ d'action du FSDP, lui interdisant par la même de financer pour la presse IPG tout investissement accompagnant en tout ou partie des développements de thématiques entrant en concurrence avec nos titres.

La Cour des comptes doute de l'efficacité du FSDP dont l'existence présuppose que sans cette aide, "le secteur serait moins disposé à innover ou qu'il n'en aurait pas les moyens" en soulignant que la plupart des titres de presse bénéficiaires (en montants) appartiennent à des groupes puissants. Le pluralisme ne peut cependant reposer sur ces seuls groupes puissants dont le cœur de métier est souvent éloigné de la presse. La défense du pluralisme repose sur le dynamisme des TPE et PME qui forment l'immense majorité du tissu économique de ce secteur. La presse spécialisée et professionnelle est particulièrement représentative de cette diversité avec des acteurs multiples qui ont pour cœur de métier précisément la presse. Pour ces entreprises ayant une capacité de financement limitée, l'aide du FSDP est indéniablement une incitation à

investir, à innover et donc à pérenniser leurs titres de presse qui contribuent à l'expression du pluralisme. Comme le dit la Cour, "le pluralisme suppose non seulement la multiplicité mais la diversité".

Il est nécessaire de souligner l'importance des investissements liés au numérique : d'une part, dans l'outil industriel (CMS, site, application, CRM,...), et d'autre part, du fait de l'obsolescence des techniques (mutations des normes, formats et usages du numérique).

La FNPS souligne l'intérêt crucial de l'aide à l'innovation et à l'investissement que représente le FSDP pour accompagner les éditeurs dans leur transition numérique. Ainsi, la hausse des taux de subvention introduite par la réforme du 26 août 2016 (de 30 % à 40 %) constitue un signal fort des pouvoirs publics, avec une attention particulière portée aux petites structures (bonification du taux à 60 % pour les PME occupant moins de 25 personnes).

Refonder le cadre juridique de la distribution de la presse au numéro pour le rapprocher du droit commun des entreprises (question sur la pertinence du maintien en l'état de la loi Bichet).

La FNPS souhaite maintenir les grands principes de la loi Bichet qui assure : la liberté de choix de l'éditeur, l'égalité des éditeurs face à la distribution et la solidarité entre éditeurs - coopérateurs. La loi Bichet garantie aux "petits" titres de la FNPS d'être distribués et contribue ainsi au pluralisme de l'information des citoyens.

Malgré tout, la FNPS constate que le système de distribution de la presse par vente au numéro connaît de graves difficultés dans un contexte d'érosions des ventes. C'est pourquoi, afin de garantir la pérennité de ce relais essentiel de l'économie de la presse et de la libre circulation des idées et du pluralisme, la FNPS a fait plusieurs propositions :

I - Une coopération nécessaire entre les messageries

Pour gérer le bien commun des éditeurs que représente le réseau de distribution, et pour faire des économies profitables à tous, il semble indispensable de faire coopérer les deux messageries. Bien entendu, l'échec du système d'information commun imposé par Presstalis et la perfectibilité de la gestion de ses plateformes auront refroidi les ardeurs, mais la FNPS continue d'être persuadée que les deux messageries, avec le Conseil Supérieur des Messagerie de Presse, devraient collaborer pour traiter les points majeurs que sont la distribution sur Paris, l'animation du réseau des diffuseurs avec la création d'un portail diffuseur, l'organisation d'un système de réassort efficace, le développement d'un tronc commun dans un système informatique adapté à un secteur en décroissance.

II - Une spécialisation des messageries souhaitable

La FNPS estime plus que jamais que l'une des solutions d'avenir de la distribution pourrait être la spécialisation des messageries, l'une traitant l'ensemble des flux chauds, l'autre les flux froids, dans des schémas logistiques adaptés aux besoins spécifiques de ces titres. Chaque coopérative pourrait conserver ses clients actuels chauds et froids, mais sous-traiter à la messagerie adaptée ses flux froids pour l'une et ses flux chauds pour l'autre. Ainsi, un coopérateur de la Coopérative de Distribution des Magazines pourrait voir ses flux chauds traités par Presstalis et ses flux froids sous-traités à MLP. Les marges dégagées permettraient ainsi d'alléger la facture des éditeurs, de mieux rémunérer les diffuseurs, et d'enrayer les fermetures de points de vente.

III - Un système laxiste qui profite aux opportunistes

Le réseau de distribution est la propriété collective des éditeurs de presse qui en assurent l'équilibre. Pourtant, certains acteurs tels les encyclopédies ou les éditeurs indécents profitent de la concurrence entre les messageries pour utiliser le réseau au plus offrant sans en assurer l'équilibre financier. Il nous faut résoudre définitivement la plaie que représente les faux n° 1.

La transparence

La FNPS a toujours été favorable à ce que les aides directes ou indirectes fassent l'objet de la plus grande transparence. Elle a d'ailleurs, avec un autre syndicat, été à l'origine de cette revendication en 2012.

Elle souhaiterait également que l'État fasse preuve de transparence en publiant les différents rapports d'étude de ces dernières années dont même les parlementaires n'ont pu avoir connaissance : en 2014, le rapport "Jevakhoff" sur les différents modes de distribution de la presse et en 2015, le rapport "Giannesini" sur les aides au transport postal de la presse. Ces rapports contiennent d'importantes informations, notamment sur les coûts réels des modes de distribution.

Le développement du lectorat numérique : un enjeu d'avenir ?

Étendre le champ du lectorat de la presse à l'étranger et aux jeunes générations est un objectif partagé par la presse de la connaissance, du savoir et de l'emploi.

En particulier, la presse culturelle et scientifique, tout comme la presse médicale, jouent un rôle essentiel dans la diffusion de la réflexion et de la recherche françaises et participent au rayonnement de la pensée

française à l'étranger. Preuve s'il en est que l'action de l'Etat ne peut se limiter à la définition actuelle de la presse dite IPG.

Animatrice de communautés de métiers, la presse professionnelle accompagne la formation des jeunes générations en lien étroit avec les établissements d'enseignement de leurs filières.

Conclusion

Dans un marché en décroissance, il est absurde de morceler les aides alors qu'il s'agit de définir une politique publique d'accompagnement de La Presse dans son ensemble.

La presse forme un tout et il est temps que l'État prenne en considération « la presse de métier » comme la dénomme la Cour, sans vouloir inutilement la diviser alors que, dans son ensemble, elle est déjà fort isolée dans l'immensité d'un univers numérique où l'information se mêle à la communication, voire à la manipulation.

La simplification passe notamment par cette prise en considération de l'ensemble de la filière rassemblée dans une approche globale des pouvoirs publics.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT DES ÉDITEURS DE LA PRESSE MAGAZINE

Remarques liminaires

La notion « d'aides à la presse » et la proposition rituelle d'un « meilleur ciblage » devraient, de notre point de vue, s'appuyer sur les réalités économiques aujourd'hui objectivement partagées, comme la cherté relative du tarif postal de presse en France. Dans d'autres secteurs et d'autres pays européens, des mesures d'accompagnement ou des « transferts » similaires échappent à cette scrutation périodique (le taux zéro de TVA pratiqué pour l'ensemble de la presse en Grande-Bretagne, et pour les quotidiens et hebdomadaires en Belgique n'est, par exemple, ni qualifié d'« aide à la presse », ni comptabilisé en dépense fiscale.)

Le SEPM a choisi de concentrer sa réponse sur deux sujets majeurs du rapport, relatifs respectivement à la question centrale de l'économie du transport postal de presse, et à la critique d'un « insuffisant ciblage » des aides à la presse.

Les questions liées à la distribution et à la situation des messageries, d'une dramatique actualité, nous semblent en effet devoir être abordées globalement, approche choisie par le gouvernement via la mission confiée récemment à Gérard Rameix.

Enfin les interrogations relatives à l'accompagnement de l'État dans l'innovation numérique ont très récemment trouvé une réponse qui satisfait le SEPM, dans l'affirmation, par le gouvernement, de sa détermination à obtenir la juste taxation des opérateurs internationaux de plateformes technologiques, à consacrer toute son énergie à la création d'un droit voisin européen pour la presse, -base d'une meilleure répartition de la valeur-, et à négocier un assouplissement du projet de directive e-privacy, mortifère pour la presse.

I. L'économie du transport postal de presse

Depuis le rapport établi par la Cour des comptes en 2013, la connaissance de la réalité industrielle et économique du transport postal de presse a considérablement évolué, notamment du fait des travaux confiés par le SEPM aux cabinets Tera Consultants et PWC, auxquels s'ajoute la publication des résultats du benchmark tarifaire européen confié, avec l'accord de La Poste, par le Ministère de la Culture au cabinet Bearing Point.

La conclusion que la presse magazine non IPG ne reçoit pas d'aide postale ne relève donc pas d'un point de vue, mais d'un constat partagé qui place les tarifs postaux de presse non IPG pratiqués en France au niveau quasi le plus élevé d'Europe, Finlande mise à part (la Grande Bretagne ne constitue pas un exemple pertinent, car la part de marché de Royal Mail sur la distribution de la presse se situe aux environs de 10 %). Il est à noter d'ailleurs que les comparaisons ont été faites sur des tarifs bruts dits « catalogue », soit avant application du système de remises au volume fréquemment en usage dans les autres pays européens, et qui peut atteindre 50 % (éléments attestés par Bearing Point). C'est dire que le désavantage compétitif de la poste française sur les tarifs réellement pratiqués en Europe est bien plus important que ce que révèle la simple comparaison des grilles théoriques.

Ces comparaisons ont également permis d'établir que la poste française a orienté ses inducteurs de coûts différemment de ceux des principaux pays voisins.

Ces éléments objectivés, récemment apportés au débat, auraient donc pu amener la Cour à s'interroger sur la structure du déficit affiché par le compte presse, - et, partant, sur la pertinence du montant d'« aides » mis en correspondance. Le transfert de « l'aide postale » du programme

180 au programme 134, et la suppression du supposé « avantage tarifaire postal » des tableaux nominatifs d'aides publiés par la DGMIC ébauchent un mouvement que l'état de la connaissance sur le transport postal de presse exige de mener jusqu'au bout.

En conséquence, le rapport de la Cour aurait dû prendre plus clairement position en faveur d'une nouvelle approche de la réalité des tarifs postaux de presse et des « aides postales à la presse ».

Le rapport constate une modération des hausses postales depuis 2016, (elles seront encore de 16 % et 5 % hors inflation sur la période 2016-2020, respectivement pour la presse non IPG et IPG, après une augmentation respective de 50 % et 30 % inflation comprise sur la période 2009-2016) ainsi qu'une baisse du montant annuel de la dotation publique, ce qui amène à la conclusion d'un « creusement du déficit net » du compte presse de la Poste. En raisonnant sur la simple base de la couverture des coûts affichés par la Poste, sans questionnement sur le niveau de ces coûts, et la pertinence de leur modèle d'affectation (la question des inducteurs), qui plus est dans le contexte d'une économie mutualisée des produits du courrier, la Cour évite de s'interroger sur le niveau de tarifs acceptable par les clients éditeurs, les causes de la bascule croissante vers le portage et leur effet sur l'équilibre du compte presse, et la spirale mortifère d'évitement du tarif à laquelle on assiste, sous forme de dégradation formelle des magazines (baisse de grammage, de format et de pagination).

Dans ce contexte, la recommandation d'une fusion des « aides à la distribution » dans une aide à l'exemplaire unique ciblée sur la presse d'information générale et politique (dont on comprend qu'elle pourrait s'entendre dans une acception plus large incluant la presse consacrée à des « verticales » en liaison avec le débat citoyen) ne répond pas au véritable enjeu, qui est celui du calcul du coût net de service public de distribution de la presse IPG, en particulier en zone peu dense, de toute évidence non rentable pour La Poste, et qui peut légitimement faire l'objet d'une compensation publique. Il est à noter que la presse IPG mensuelle ou trimestrielle ne bénéficie d'aucun avantage tarifaire postal.

De même les conséquences de cette réinvention complète de la dotation publique à la Poste, qui s'exonérerait de la nécessaire redéfinition ex nihilo du coût de la mission de SP, ne sont pas intégralement évaluées : en particulier, quel niveau de tarif pour la presse qui ne serait pas reconnue comme partie intégrante du nouveau périmètre IPG ?

Sans visibilité de moyen terme, la spirale destructrice risque de s'accroître, - aussi bien pour ces titres, dont les volumes réguliers et

structurants sont essentiels pour l'économie du transport postal de presse, que pour la Poste.

II. Que signifie le souhait d'un « meilleur ciblage » dans un dispositif qui cible déjà les aides directes à plus de 97 % ?

Comme on l'a vu, le tarif de presse non IPG, objectivement situé au niveau quasiment le plus cher d'Europe, ne peut en aucun cas être qualifié de tarif « aidé ». Ainsi le vœu de « circonscrire les aides à la presse non IPG aux seules aides fiscales indirectes » est-il déjà une réalité, d'autant que le reliquat (10 %, soit 2,5 M€) des sommes du FSDP versées à la presse non IPG est réservé à la presse professionnelle, du savoir et de la connaissance, autrement dit celle-là même que le rapport de la Cour des Comptes préconise d'intégrer à la nouvelle définition de la presse IPG.

Aujourd'hui, le dispositif d'aides directes est « ciblé » à plus de 97 % sur la presse d'information générale et politique. De ce fait, l'affirmation qu'« une part non négligeable des aides profite encore aujourd'hui à la presse non IPG, qu'elle soit professionnelle ou de divertissement » est infondée. L'aide à la mutualisation du portage, citée à ce titre, constitue une aide au maintien de la rentabilité des réseaux de portage de la presse quotidienne IPG, notamment régionale, et non une aide aux titres portés.

Le SEPM partage le point de vue exprimé par le rapport d'une justification du ciblage des aides directes par l'objectif de pluralisme de la presse IPG. S'agissant des aides accordées au produit physique, la presse d'information politique et générale (IPG) concentre un grand nombre de contraintes (exigence d'exhaustivité, de profondeur, de fréquence et d'urgence) lesquelles entraînent des coûts de rédaction et de distribution élevés, et que ne connaissent pas, dans les mêmes proportions, les acteurs numériques pure players. Il est donc nécessaire de maintenir des dispositifs spécifiques et vitaux pour les titres de presse d'information politique et générale, tout en assurant pour les autres, sans biais concurrentiel ni élitisme, des conditions d'exercice transparentes, équitables, et compétitives.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT DE LA PRESSE EN LIGNE (SPIIL)

Le Spiil tient à faire part à la Cour des comptes de son accueil très favorable aux propositions formulées dans son projet de rapport public annuel 2018 sur les aides à la presse. Il y a lu avec intérêt et satisfaction des constats et analyses qu'il a déjà eu l'occasion d'exprimer, notamment à l'occasion de la publication annuelle de son panorama des aides à la presse, appelant à une nécessaire réforme de ces aides.

I. Des principes partagés

Comme la Cour des comptes, le Spiil avait dans son panorama des aides 2016, publié en septembre 2017, mis en lumière le statu quo du soutien public au pluralisme, alors même que des réformes étaient demandées depuis les États généraux de la presse en 2008 et par la Cour des comptes elle-même dans plusieurs rapports publiés en 2013.

Depuis sa création, le Spiil invite l'État à réformer son soutien au secteur à l'aune du principe de la neutralité des supports. La presse, si elle est plurielle, dans ses formats, ses lignes éditoriales, ses contenus, ses périmètres ou encore ses cibles, est une : en 2017, plus de dix ans après la création des premiers pure players d'information, le débat sur les supports est, heureusement, derrière nous. Les lecteurs ont finalement, et bien naturellement, tranché : ce sont eux qui guident les choix des éditeurs. La question du support est maintenant obsolète, l'imprimé et le numérique trouvant chacun leur place dans un paysage des pratiques culturelles complètement transformé par des habitudes de consommation nouvelles et surtout mouvantes.

La transparence des aides est un second pilier de l'action du Spiil : depuis 2014, date de la première publication de son panorama des aides à la presse, il travaille au recensement (dans les rapports annuels de performance, les lois de finances, les différents rapports) et à l'agrégation de l'ensemble des crédits versés au secteur, directement ou indirectement. Il partage ainsi la recommandation de la Cour des comptes de la mise en place « d'un seul et même document budgétaire [qui inclurait] une estimation des transferts réalisés au bénéfice du secteur par l'ensemble des dispositions qui constituent des aides directes ou indirectes à la presse ou au pluralisme » (recommandation 1), et de « chiffrer dans le fascicule budgétaire consacré aux dépenses fiscales le coût de l'exonération pour frais d'emploi des journalistes » (recommandation 2).

En adoptant une définition des aides à la presse conforme à leur réel périmètre²⁴⁸, la Cour inclut l'aide au soutien du transport postal de la presse, bien qu'elle ait été reportée dans un autre programme du budget de l'État ou encore les annonces judiciaires et légales, à l'instar de ce que fait le Spiil lorsqu'il réalise son panorama annuel des aides à la presse. Le besoin de lisibilité est essentiel pour évaluer l'efficacité de ces aides mais aussi pour en finir avec l'impression d'opacité de ces financements entraînant et entretenant un sentiment de défiance des Français envers les médias. Le Spiil salue à ce titre la recommandation 3 de la Cour de « substituer aux indicateurs actuels des instruments pertinents de mesure du pluralisme de la presse écrite, nationale et locale ». L'absence de ces instruments de mesure jette un doute sur la sincérité de l'objectif du soutien public au secteur.

II. Appliquer à l'ensemble des aides le principe de neutralité des supports

Seul le soutien au pluralisme de l'information justifie le soutien massif de l'État au secteur de la presse. Bien que la structure des aides actuelles le laisse à croire, le pluralisme n'est pas l'apanage du papier : en 2015, Jean-François Mary, alors président de la Commission paritaire des publications et agences de presse, lors de son audition au Sénat, rappelait que « l'expression du pluralisme est plus marquée sur Internet que dans la presse traditionnelle ». Il est donc urgent d'inscrire la neutralité des supports comme principe des aides à la presse.

Dès 2013, la Cour des comptes invitait d'ailleurs à « mettre en cohérence » les aides à la distribution à horizon 2015, pour « laisser la responsabilité [à l'éditeur] de choisir le canal de distribution le mieux adapté à leurs objectifs de rentabilité ou de satisfaction de leur lectorat ».

On lit par exemple dans le panorama des aides à la presse 2016 réalisé par le Spiil que les aides indirectes sont aujourd'hui structurellement réservées à 54 % à la presse papier.

Le caractère massif du soutien par l'État à un support en particulier (le papier) crée un biais important dans les stratégies des éditeurs, les incitant à conserver le support papier et donc à sous-investir le support numérique. L'État consacre ainsi l'essentiel de son soutien au secteur à

²⁴⁸ « intégrant toutes les dispositions se traduisant par un bénéfice économique pour les acteurs de la filière (...), inscrites au budget du ministère de la culture ou à ceux d'autres ministères, et qu'ils constituent ou non des dépenses ou des manques à gagner pour les finances publiques ».

une politique publique conservatrice, là où le secteur aurait justement besoin d'être encouragé dans sa migration vers les modèles économiques du numérique.

À cet égard, le Spiil juge remarquable la quatrième recommandation de la Cour de « remettre à l'examen la substitution, au profit de la presse IPG, des différentes aides à la diffusion, au portage et au postage par une aide à l'exemplaire portant aussi bien sur ceux vendus au numéro et par abonnement, en version imprimée comme numérique modulée en fonction des caractéristiques des titres ».

III. Limiter les aides directes à des projets d'investissement

Le Spiil attire l'attention de la Cour sur le caractère dangereux des aides directes soutenant, sans limite de temps, les charges d'exploitation de titres de presse :

- *Aide au portage de la presse*
- *Exonération de charges patronales pour les vendeurs colporteurs et porteurs de presse*
- *Aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires*
- *Aide aux quotidiens nationaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces*
- *Aide à la presse hebdomadaire régionale*
- *Aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale*
- *Aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale.*

En effet, ces aides créent une dépendance économique de certains titres de presse envers l'État, génératrice, sinon de comportements contraires à l'objectif de pluralisme, du moins, de défiance du public. L'État ne devrait pas générer de situation où un titre est dépendant de ses subsides.

C'est pourquoi le Spiil est opposé aux aides directes, sauf dans le cas où elles sont liées à l'innovation et au financement de projets précis. Le Spiil demande ainsi à ce que cette condition soit étendue à l'ensemble des aides directes, évitant ainsi qu'elles ne viennent prendre en charge le budget de fonctionnement quotidien des titres. C'est déjà le cas pour certaines d'entre elles, telles que la bourse à l'émergence, le Fonds

stratégique pour le développement de la presse (FSDP) ou l'aide à la modernisation des diffuseurs de presse...

En 2016, seuls 37 % des aides directes qui ont été versées l'ont été pour des projets. Le pendant naturel de ce format d'aide est l'exigence, de la part de l'administration, d'un rapport d'activité, post-projet et/ou d'étape, rendant compte des projets effectivement menés. Là encore, la bourse à l'émergence ou le FSDP font figure d'exemple.

IV. Réformer les aides au pluralisme

Les 150 éditeurs du Spiil ont travaillé à une proposition de réforme des aides au pluralisme qui pourrait s'étendre aux autres dispositifs (aide à la distribution, tous canaux), calculée comme une aide au lecteur payant (plus précisément sur le taux de progression du nombre de lecteurs payants) et qui tiendrait compte de tous les modes de consommation de la presse (abonnement, à l'article, au numéro).

Proposition du Spiil pour une réforme des aides au pluralisme

Les aides au pluralisme représentent environ 15 millions d'euros par an (16,03 M€ dans le PLF 2017). Les 150 éditeurs indépendants adhérents du Spiil considèrent que ces aides ont été dévoyées de leur objectif de politique publique. Loin de favoriser le pluralisme, elles se concentrent sur un très petit nombre d'éditeurs (une cinquantaine), exclusivement print. Comment réformer ces aides ?

Le Spiil considère :

- que le modèle économique de l'abonnement peut de façon privilégiée créer des médias indépendants pluriels et rentables ;*
- qu'il existe aujourd'hui une faille de marché dans le financement de la création de produits éditoriaux payants.*

En conséquence, le Spiil propose une refonte des aides au pluralisme afin de favoriser l'émergence de publications qui développent ou se convertissent à une offre payante.

Il ne s'agirait pas de l'ouverture d'un nouveau guichet d'aides directes, réservé aux seuls titres de presse en ligne, mais bien d'une réforme des aides actuelles, destinée à l'ensemble des éditeurs, sans discrimination de support, mieux à même de laisser chaque éditeur faire le choix de son support en fonction de son public cible.

Ces aides prendraient la forme d'une aide par lecteur payant, tout support de diffusion, limitée aux quatre premières années de l'existence d'une offre payante

V. Redéfinir la presse IPG

Les aides à la presse sont le principal enjeu de la définition de l'IPG, qualification qui permet à l'État de cibler son soutien au secteur, dans un objectif de développement du pluralisme de la presse utile au citoyen pour l'exercice réel de ses droits démocratiques.

Le Spiil considère que la définition de la presse d'information politique et générale est inadaptée au secteur aujourd'hui et propose une nouvelle définition qui permettrait de garantir réellement le pluralisme de la presse : tout un large pan des publications est aujourd'hui écarté des dispositifs d'accompagnement de l'État faute d'une définition conforme à la réalité du secteur (supports et modes de productions, diversification et innovation éditoriale) et des pratiques de lecture de la presse. L'apport à « la vie démocratique » doit être apprécié différemment, non pas à l'aune du vecteur choisi (presse imprimée ou numérique), ni même du spectre de sujets couverts par tel ou tel éditeur, mais bien au regard du travail journalistique effectivement réalisé pour traiter de sujets intéressant le citoyen dans toutes leurs dimensions. Cet apport au pluralisme peut émaner d'acteurs établis comme de nouvelles voix, de sources dites « générales » comme « spécialisées », dès lors qu'il est le résultat d'une démarche d'analyse, de contextualisation et de hiérarchisation de l'information, permise entre autre par le professionnalisme des journalistes et l'indépendance des structures éditoriales.

Cette évolution du périmètre de la presse IPG est envisagée dans le rapport et le Spiil se félicite que son analyse, présentée un an plus tôt, soit reprise par la Cour. Le Spiil va plus loin et propose une nouvelle définition transformant la presse dite IPG en presse d'IPC, pour « information politique et citoyenne ».

Proposition du Spiil pour une presse d'information politique et citoyenne" (IPC)

Le Spiil reprend sa proposition formulée dès 2014 (à l'occasion d'un groupe de travail sur la presse IPG organisé par la CPPAP) et partagée par la FNPS et le Geste, d'une nouvelle définition, unique, centrée sur une « information politique et citoyenne » (IPC) :

- *c'est-à-dire une information s'adressant au citoyen, non pas simplement en tant qu'électeur mais en tant qu'individu responsable, participant à « la vie de la cité », dans toutes ses dimensions : politique, économique, culturelle, sociale, scientifique, environnementale, professionnelle, artistique, éducative, etc.*

À ce titre, la presse d'IPC joue un rôle essentiel dans une démocratie en éclairant le jugement des citoyens.

Elle se différencie en cela de la presse strictement récréative ou qui s'adresse uniquement au consommateur ;

- *en étant définie par une approche qualitative, en renforçant les exigences de traitement journalistique de l'information par rapport à celles concernant les thématiques abordées ou le public à laquelle la publication imprimée ou numérique s'adresse, ou est supposée s'adresser ;*
- *en répondant à des critères simples, facilement vérifiables, et ne faisant pas appel à des concepts de gestion interne sans lien direct avec l'information citoyenne.*

Pour ces raisons, le Spiil propose la définition suivante :

« Pour être qualifiés d'information politique et citoyenne (IPC), les journaux et écrits périodiques (tels que définis par la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse et par le décret du 29 octobre 2009), qu'ils soient imprimés ou numériques, doivent remplir les conditions suivantes :

- *présenter un lien direct avec l'actualité, et avoir pour objet principal d'apporter sur l'actualité politique et citoyenne (socio-économique, sociale, culturelle, scientifique ou professionnelle) des informations et des commentaires tendant à enrichir le savoir des citoyens, et par là même à éclairer leur jugement ;*
- *avoir recours à un traitement journalistique de l'information par un apport éditorial original significatif, s'appuyant sur la hiérarchisation, la contextualisation, et la mise en perspective des informations ».*

VI. L'enjeu du pluralisme local

Depuis 2009, en analysant les distorsions de concurrence introduites par le régime des annonces judiciaires et légales, le Spiil alerte sur la situation de la presse en région. 30 % des éditeurs de presse adhérents du Spiil publient des titres locaux, de Lille à Marseille, de Nantes à Bordeaux, de Toulouse à Perpignan, ou encore en région parisienne et jusque dans le centre de la France. Tous font part des mêmes difficultés pour développer leur activité de média, produire et diffuser l'information dans un secteur où les règles du jeu ne sont pas les mêmes pour tous les éditeurs.

La Cour souligne dans son rapport que peu de pure players locaux ont été accompagnés par l'État au travers des dispositifs existants notamment les bourses à l'émergence : dans un état des lieux du marché

de la presse en région publié récemment, le Spiil fait le même constat de ces difficultés d'émergence exacerbées.

Le Spiil a identifié plusieurs causes à cette situation : une stratégie défensive des groupes de presse régionale, un soutien de l'État encore très largement concentré sur le papier, le poids grandissant de la communication institutionnelle des collectivités territoriales, ou encore le régime des annonces judiciaires et légales. Il a fait des propositions réglementaires pour que soient rétablies des règles de saine concurrence pour garantir le pluralisme de l'information locale :

(a) réformer les aides à la presse (neutres en termes de support, versées sur projet) ;

(b) réformer le marché des annonces judiciaires et légales ;

(c) encadrer la communication des collectivités territoriales.

Nous reprenons ici les grandes lignes de ces propositions disponibles sur le site du Spiil (spiil.org)

Réformer les aides

Mettre fin aux discriminations entre supports

Simplifier les procédures et payer à l'heure

Clarifier le Fonds de soutien aux médias de proximité

Cette aide nouvelle, d'un montant de 1,5 million d'euros, a concerné 108 médias en 2016. Il s'agit de la première aide qui ne fasse pas de discrimination entre supports imprimés ou tout-en-ligne, gratuits ou payants. Elle a permis de contribuer au développement de nouveaux médias issus de quartiers populaires et ou ruraux et constitue la principale aide perçue par de nombreux pure players locaux chez qui elle a permis de créer des emplois. Cependant, cette aide pose deux problèmes dans ses critères d'attributions conditionnée (1) à une certaine ligne éditoriale ; et (2) à des activités annexes à celles d'un média, qui exigent des ressources spécifiques et supplémentaires à celles exigées pour produire de l'information, comme l'éducation aux médias et les actions à destination des jeunes et des populations vulnérables. Ces projets pourraient faire l'objet d'appels à projets spécifiques, avec leur propre cahier des charges.

Réformer le régime des annonces judiciaires et légales

Depuis sa création, le Spiil a, à plusieurs reprises, dénoncé le régime des annonces judiciaires et légales et ses effets contre-productifs sur le pluralisme de l'information locale dans son organisation actuelle. D'une part, la manne qu'il constitue pour les vrais organes de presse

locale qui en bénéficient, pour certains à hauteur de 60% de leur chiffre d'affaires, n'incite que faiblement ces journaux à diversifier leur modèle économique, les rendant extrêmement dépendants de l'État. Pour conserver cette source de revenus, ils sont encouragés à maintenir une distribution papier, payante, leur laissant moins de liberté stratégique pour s'adapter aux nouveaux usages. D'autre part, le système vient entraver le développement de nouveaux acteurs. Depuis une dizaine d'années, ils sont pourtant nombreux à tenter leur chance, partout en France, pour proposer une ligne éditoriale originale et différenciée. Mais faute de ressources nécessaires pour investir et se développer, à la différence de leurs concurrents imprimés payants, ces titres restent dans des situations fragiles, parfois précaires. Plusieurs ont déjà fait faillite, comme Dijonscope ou Marsactu dans sa première édition, malgré la qualité reconnue de leur contenu. Plus proche de nous, encore en juin 2017, deux pure players, Loractu et Angers Mag, lancés depuis plus de cinq ans ont mis la clef sous la porte.

Le Spiil demande une évolution de ce marché réglementé pour qu'il réponde réellement aux objectifs et de la loi de 1955 autour de la transparence de l'information économique et à celui du pluralisme de l'information locale :

- une habilitation à toutes les publications de presse locale quel que soit leur support,
- une modernisation et une simplification du marché des annonces légales pour qu'il soit plus plus vertueux, tant pour les entreprises que pour le secteur de la presse, réservant cette information aux seuls titres participant réellement au pluralisme de l'information locale.

Encadrer la communication des collectivités

Un autre phénomène préoccupant est la montée en puissance de la communication institutionnelle des collectivités locales qui disposent aujourd'hui de moyens beaucoup plus importants que la presse indépendante dans un même périmètre géographique. Dans son étude de la presse territoriale publiée en juin 2017, Cap'Com, la fédération des professionnels de la communication publique et territoriale, se félicite ainsi que "la presse territoriale" soit un « groupe de presse qui pèse 150 millions d'exemplaires par an », soit « 10 % de celui de la presse magazine et 50% de la presse news magazine », et que son « chiffre d'affaire global annuel avoisine les 200 millions d'euros ». Concernant le budget alloué à ces publications, l'étude indique qu'il correspond en moyenne à un tiers du budget communication et qu'il tourne autour de 28 000 euros pour les communes de 5 à 20 000 habitants et 90 000 euros pour les communes de

plus de 20 000 habitants et les intercommunalités, un chiffre sans doute beaucoup plus important pour les grandes villes. Toujours en moyenne, l'étude estime que deux équivalents temps plein travaillent à la publication de la presse territoriale dans chaque collectivité. Rapportée à l'échelle d'une métropole ou d'une région, cette force de frappe, financée par les contribuables, est sans commune mesure avec les moyens dont disposent les entreprises de presse locale. Ainsi, les habitants, qui reçoivent gratuitement les magazines en papier glacé dans leur boîte aux lettres, s'informent de plus en plus exclusivement via ce canal. Le dernier baromètre de la communication locale, publié en décembre 2015, indique ainsi que 79 % des personnes interrogées disent s'informer sur la vie locale via le magazine de leur collectivité contre seulement 49 % via la presse régionale.

Or, ces publications des collectivités locales ne concernent pas que des informations pratiques mais aussi des projets qui nécessiteraient un traitement indépendant et pluraliste de l'information. Sujets qui sont du reste attendus par les habitants puisque, toujours selon ce baromètre, 43 % des personnes indiquent attendre des informations sur les grands projets et les politiques publiques locales. Mais le traitement proposé dans cette "presse" territoriale défend exclusivement les positions de la majorité politique de la collectivité concernée. La communication des collectivités locales ne peut donc remplacer la presse pour éclairer les citoyens sur les projets et affaires locales. En outre, une majorité de ces publications se financent par la publicité, très difficile à refuser pour les commerçants et entreprises locales sollicitées, ce qui assèche le marché publicitaire de la presse indépendante déjà fragile.

Propositions du Spiil pour encadrer la communication des collectivités : sans remettre en question le bien-fondé de la communication des collectivités, qui doivent faire connaître leur action et diffusent de nombreuses informations pratiques, encadrer un minimum les pratiques (financement, utilisation des données pour la diffusion, recours à la publicité, clarification du statut de communication et non d'information indépendante...) s'avère aujourd'hui nécessaire pour éviter que l'effet de ciseaux entre la montée en puissance de la communication et la baisse continue des titres de presse locale indépendants ne se poursuive. Plusieurs propositions ont déjà été proposées en ce sens dès 2012 dans le rapport de l'ancien député LR du Var, Jean-Pierre Giran.

Conclusion

Le Spiil fera part publiquement, à la parution du rapport, de sa satisfaction à la lecture des recommandations formulées par la Cour des comptes et saluera les travaux de la juridiction, qui depuis 2013, rappellent

à l'Etat sa responsabilité dans le soutien du pluralisme. Comme le rappelle la Cour des comptes, il ne s'agit pas ici de la question de la légitimité de ce soutien mais bien de sa traduction, neutre, transparente et efficace pour faire du pluralisme de l'information une réalité, sur l'ensemble du territoire.

Le Spiil tient néanmoins à apporter quelques nuances quant à la présentation du secteur faite par la Cour des comptes en introduction, décrit comme « dégradé » : créé en 2009, le Spiil voit depuis plus de huit ans, à l'inverse, la vitalité d'un secteur qui se réinvente. C'est ainsi qu'il a assisté et a accompagné la création de plusieurs dizaines de médias d'information en moins de dix ans, des entreprises de presse qui pour près de 70 % d'entre elles aujourd'hui sont rentables et dont le taux de survie est plus élevé que pour la moyenne des entreprises française (source Insee). Il ne s'agit pas néanmoins de nier les difficultés rencontrées par ces acteurs pour développer et asseoir leur modèle : si la Cour souligne le poids des charges salariales liées à la rédaction, elle omet un autre investissement majeur, celui qui motive notamment la proposition du Spiil visant à réformer les aides au pluralisme vers une aide au lecteur payant : celui de la mise en place d'une offre payante, seule à même d'assurer la rentabilité de l'entreprise et in fine son indépendance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT DE LA PRESSE HEBDOMADAIRE RÉGIONALE

I. Recentrage des dispositifs d'aides sur la presse IPG

Il est clair qu'une telle proposition va dans le sens d'une clarification de la mission de l'État dans son soutien à la Presse. La Presse Hebdomadaire Régionale, dont 80% des titres sont labellisés IPG par la CPPAP, pourrait soutenir une telle perspective, sous réserve d'un lissage dans le temps des modalités à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif final. En effet, une telle démarche ne doit pas mettre en difficulté les publications non IPG dont le rôle dans les domaines de l'information technique ou professionnelle, ou spécialisée, ou du divertissement et autres, sont une composante indispensable de l'information générale de nos concitoyens.

II. Accès des sites « pure players » ou autres aux dispositifs d'aide publique

Qu'ils soient IPG ou non IPG, cet accès doit leur être garanti quand ils se trouvent dans des conditions économiques équivalentes à celles de la presse papier, tant en termes d'investissements qu'en coûts d'exploitation, tout en tenant compte de leurs spécificités techniques et éditoriales. Une quadrature du cercle qu'il s'agit d'aborder avec détermination mais aussi prudence et équité pour ne pas créer de nouvelles distorsions de concurrence entre les supports.

III. La presse numérique IPG et la CPPAP

Contrairement à ce que laisse entendre le rapport, la presse numérique IPG est désormais appréhendée par la CPPAP selon des critères spécifiques qui, peut-être, mériteraient d'être affinés ou précisés par rapport à la presse papier, mais qui n'en sont pas moins utilisés pour analyser rigoureusement les supports numériques, qu'ils soient pure players ou issus de la presse dite traditionnelle. D'ailleurs, il est à noter que la faiblesse, relevée par le rapport, des soutiens apportés par le Fonds Stratégique pour le développement de la Presse aux sites, quelle qu'en soit l'origine, tient plus au fait du peu de dossiers présentés concernant les sites et aux moindres coûts d'investissement qu'ils nécessitent, par rapport aux investissements industriels lourds de la presse papier. Il n'y a pas de difficultés sur ce plan tenant aux textes législatifs ou réglementaires.

IV. La problématique de la distribution

L'organisation et la structuration de la distribution physique de la presse papier, ainsi que sa gouvernance, méritent sûrement d'être repensées dans leurs fondamentaux et dans leurs réglementations d'origine. La PHR n'est pas partie prenante du niveau 1, mais bien évidemment participe souvent au niveau 2 et très systématiquement au niveau 3. En outre, la quasi-totalité des titres hebdomadaires régionaux ont créé des points de vente complémentaires dans les commerces de détail pour compléter le réseau traditionnel ou remédier à sa disparition, surtout en zones rurales. L'idée, proposée dans le rapport, de substituer aux aides existantes - destinées à soutenir la distribution par abonnements postés ou portés et la vente au numéro - une aide à l'exemplaire diffusé - directement attribuée à l'éditeur, lui laissant le choix de son mode de distribution en fonction de son « terrain » et de sa stratégie - mérite d'être étudiée de manière approfondie, afin d'en mesurer l'impact par famille de presse (en ciblant plus précisément la presse IPG) et d'évaluer les transferts financiers qu'une telle mesure entraînerait, sans négliger les positions commerciales que La Poste adopterait à l'égard des abonnements postés.

V. Les Annonces Judiciaires et Légales

Assimiler ces publications économiques obligatoires à des aides, même indirectes, est des plus contestables. Une telle analyse revient à considérer que toute mission d'intérêt général, définie par l'État et confiée par la loi à une structure privée, constitue une aide pour cette structure, ce qui ne correspond pas à la réalité vécue sur le terrain. En effet, à l'exception des annonces de marchés publics (au sens large) initiées par les collectivités territoriales et qui ne représentent que 25 % du chiffre d'affaires AJL, le dispositif en cause n'est d'aucun coût pour les Pouvoirs Publics, puisqu'il pèse essentiellement sur les entreprises, à l'occasion de leur création ou d'une modification substantielle de leur gouvernance ou de leur structure financière ou de leur organisation. La publication de ces annonces dans la presse habilitée (à ce jour 580 titres et demain x supports numériques), non seulement participe de l'information économique territoriale, mais de plus engage la responsabilité juridique du support publicateur et de ce fait impose des investissements humains et matériels conséquents et des coûts d'exploitation importants. La rémunération allouée en contrepartie est de ce fait parfaitement justifiée, compte tenu, de plus, de l'importance et de la qualité du service rendu.

Que le dispositif actuel soit modernisé, fluidifié, numérisé... la Presse s'y emploie et propose d'y intégrer les supports numériques. Que cette activité soit analysée et traitée comme une aide publique, donc soumise aux aléas budgétaires et financiers de la Puissance Publique, est tout à fait contestable et cette vision ne peut prospérer.

2

L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général

PRÉSENTATION

Le modèle sportif français s'est caractérisé jusqu'à une période récente par une intervention déterminée de l'État, pour développer le sport de haut niveau et la pratique du sport par tous. Avec l'affirmation du sport professionnel, l'engagement grandissant des collectivités territoriales, et le rôle accru des fédérations sportives internationales, l'État a été confronté à des évolutions majeures remettant en cause sa capacité à conduire des politiques sportives. La Cour des comptes dans un rapport public thématique de janvier 2013 « Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État »²⁴⁹ l'appelait à en prendre la mesure et à réorienter son action.

Elle soulignait notamment la nécessité de rénover sa relation avec les fédérations sportives nationales pour favoriser, dans le respect de leur autonomie, une meilleure gestion, une gouvernance plus efficace, et promouvoir une plus grande solidarité financière entre disciplines et du sport professionnel vers le sport amateur.

La rénovation attendue n'a pas été menée à bien. Les interventions de l'État envers les fédérations ont été si peu réformées (I) que les problèmes de gouvernance, de gestion et de solidarité dans le mouvement sportif restent entiers (II). Le rôle de régulation de l'État, dont les fédérations sportives sont les délégataires, est à réviser profondément pour mieux garantir l'intérêt général (III).

²⁴⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État*. La Documentation française, janvier 2013, 230 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Les cent quatorze fédérations sportives dans leur diversité – unisport, multisports, affinitaires²⁵⁰ – organisent la pratique d'une ou plusieurs disciplines et regroupent les associations sportives, les clubs. Elles sont représentées par le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) qui mène en leur nom des activités d'intérêt commun²⁵¹. Elles sont placées sous la tutelle du ministre chargé des sports²⁵². Elles peuvent participer à une mission de service public – elles sont alors agréées – et pour soixante-seize d'entre elles, sont délégataires de service public. L'État dispose à leur égard d'un important pouvoir normatif. Il met à leur disposition des moyens financiers ou humains utiles à la réalisation de leur mission.

I - Des modalités d'intervention de l'État très peu renouvelées

L'État use actuellement de deux leviers pour accompagner et orienter l'action des fédérations sportives : les conventions d'objectifs et de performance (COP) et les conseillers techniques sportifs (CTS).

A - Des conventions sans effet structurant sur les politiques sportives

Entre 2010 et 2016, le nombre de fédérations soutenues a légèrement diminué, de 105 à 100 fédérations.

Les fédérations sportives agréées reçoivent des subventions prévues par les COP, qui ont atteint 83,5 M€ en 2016, en diminution de 12,2 % par rapport à 2011. Cette diminution a concerné à proportion égale les fédérations unisport et multisports, mais a davantage porté sur les fédérations non olympiques (- 19 %) que sur les fédérations olympiques (- 11 %), qui en perçoivent à elles-seules 72 % (60 M€).

²⁵⁰ Ces dernières organisent la pratique de différents sports, selon des affinités diverses centrées sur « l'être humain dans sa globalité » (définition donnée par l'Insee) le plus souvent d'ordre philosophique, religieux, syndical ou territorial.

²⁵¹ Articles L.141-1 et R.141-1 du code du sport.

²⁵² Article R. 131-1 du code du sport.

La Cour, dans son rapport public thématique de 2013 invitait à redéfinir les critères d'allocation des subventions et s'interrogeait sur leur pertinence pour les fédérations sportives dotées d'un secteur professionnel médiatisé, bénéficiant de recettes commerciales importantes.

Quelques ajustements ont été apportés. Si les modalités de répartition des dotations n'ont pas été revues, un effort timide de ciblage a permis une réduction des subventions aux fédérations disposant de ressources propres importantes²⁵³. Comme la Cour le recommandait en 2013, toutes les conventions sont désormais conclues sur une durée de quatre ans correspondant au rythme olympique, garantissant une stabilité du cadre contractuel tout en donnant lieu à une actualisation annuelle.

Pour autant la portée réelle des COP demeure incertaine, celles-ci ne constituant toujours pas un véritable instrument d'orientation pour l'État.

Elles sont standardisées, toutes fondées sur les mêmes principes et objectifs certes peu contestables mais très généraux²⁵⁴, alors que les enjeux de développement sont très différents selon la taille et le nombre de pratiquants, l'aisance financière, les besoins en équipements et la nature des sports pratiqués. Si le ministère des sports contracte avec presque toutes les fédérations²⁵⁵, ce mode de relation n'est exigeant et structurant qu'en apparence.

L'effort direct de l'État pour certaines fédérations est significatif au regard de leur budget et donne un poids aux COP, pour d'autres il est marginal, voire anecdotique, les cas les plus extrêmes étant ceux des fédérations de tennis et de football où la subvention représente respectivement 0,4 % et 0,5 % de leurs ressources. L'État ne peut compter sur ce levier pour exercer une vigilance en termes de gouvernance.

Le processus d'élaboration des COP est lui-même particulier. La préparation de la négociation se déroule entre la direction des sports et un

²⁵³ La Fédération française de football a ainsi connu une diminution de sa dotation de 62,4 % entre 2012 et 2016, celle d'équitation de 24,4 %, celle de tennis de 22,7 % et celle de rugby de 20,2 %.

²⁵⁴ Les COP précisent les actions que les fédérations s'engagent à conduire dans le cadre de leur mission de service public; leurs dispositions sont présentées par référence directe aux quatre actions du programme 219 – *Sport* (promotion du sport pour le plus grand nombre, développement du sport de haut niveau, prévention par le sport et protection des sportifs, promotion des métiers du sport).

²⁵⁵ Dans les fédérations olympiques, ne bénéficient pas de ces subventions les fédérations de baseball et softball, de karaté, de montagne et d'escalade, de roller et de surf.

de ses agents placés fonctionnellement auprès de la fédération, le directeur technique national (DTN *cf. infra*). Cette situation, certes facteur de compréhension des problématiques sportives, réduit de *facto* la nécessaire distance entre une administration de tutelle et l'organisme concerné, car les conditions effectives d'emploi de ces agents au sein des fédérations rendent très ambiguë leur position.

B - Les conseillers techniques sportifs : une amélioration trop timorée de leur gestion

Ces conseillers, agents du ministère des sports placés auprès des fédérations, sont une des spécificités du modèle sportif français et constituent un soutien significatif de l'État (1 600 agents en diminution de 6 % depuis 2013, représentant une dépense de 121,2 M€ en 2016).

Face à des situations confuses, relevées par la Cour en 2013 et lors des contrôles qu'elle a menés depuis sur les fédérations sportives, le ministère s'efforce d'encadrer ces agents aux habitudes de travail très autonomes par rapport à la direction des sports ou aux directeurs régionaux chargés des sports, censés être leur autorité de rattachement.

Les missions des conseillers techniques sportifs

Les directeurs techniques nationaux (au nombre de 64) concourent à la définition de la politique sportive fédérale, veillent à sa mise en œuvre, et contribuent à son évaluation. À l'interface directe entre la fédération et le ministère chargé des sports, ils sont responsables de la politique sportive de haut niveau, de la formation, de l'encadrement et de la coordination des cadres fédéraux, de la préparation et de la déclinaison du programme de performance fédéral.

Les entraîneurs nationaux (au nombre de 346) encadrent les membres de l'équipe de France et animent la filière d'accès au sport de haut niveau des fédérations.

Les conseillers techniques nationaux et régionaux (au nombre de 1 187) ont pour mission de décliner au niveau national et régional la politique fédérale d'encadrement des sportifs, de participation à des examens et certifications, de formation des cadres, d'organisation de compétitions et de développement de la pratique. Ils doivent fournir leur appui et expertise aux clubs et ligues.

1 - Une base juridique et des modalités de rémunération récemment clarifiées

L'affectation des CTS est formalisée dans une convention-cadre entre l'État et la fédération. Ces conventions, là aussi identiques d'une fédération à l'autre, rappellent le cadre réglementaire qui régit les CTS et le nombre de conseillers « placés » auprès de la fédération. Ils ne constituent pas un document d'orientation de leurs missions. En revanche leur cadre d'emploi a été clarifié.

Dans son rapport de 2013, la Cour invitait le ministère chargé des sports à régulariser les détachements de CTS sur des contrats de préparation olympique²⁵⁶ car ce dispositif était contraire au statut général des fonctionnaires : des fonctionnaires d'État étant détachés dans des emplois contractuels dans leur propre ministère. La loi du 27 novembre 2015 a prévu cette position statutaire. Le nouveau cadre d'emploi de DTN²⁵⁷, adopté en 2017, clarifie la position du DTN comme autorité fonctionnelle des autres catégories de CTS et encadre certains aspects de leur position (durée d'exercice, formation, rémunération etc.).

S'agissant des rémunérations des CTS, la Cour avait recommandé une prise en charge directe par l'État des indemnités de sujétion des CTS (ICTS), auparavant versées par les fédérations dans des conditions discutables. Depuis 2015, les CTS reçoivent de l'État cette indemnité dont les montants sont identiques. Il était aussi recommandé d'encadrer les compléments de rémunérations décidés par les fédérations sans que l'État employeur soit ni informé, ni consulté. Ces compléments ont acquis une base légale (loi n° 2015-1541 du 27 novembre 2015) : l'indemnité peut désormais être versée dans la limite d'un montant annuel fixé dans la convention-cadre.

²⁵⁶ Ces contrats, créés en 1962, destinés à l'origine aux DTN et EN, concernent des CTS chargés de la préparation d'athlètes pour les compétitions olympiques et permettent d'obtenir une rémunération supérieure à la rémunération statutaire.

²⁵⁷ Décret n° 2017-374 du 22 mars 2017 relatif aux agents publics exerçant les missions de directeur technique national auprès des fédérations sportives.

2 - Une répartition géographique et disciplinaire toujours figée

Les CTS restent concentrés sur un nombre restreint de disciplines. Si 77 fédérations en disposent, 10 fédérations²⁵⁸ concentrent 43,6 % de leur effectif.

En 2013, la Cour incitait à la révision des critères de répartition entre disciplines, observant que les attributions des conseillers ne correspondaient pas à une stratégie sélective de soutien au développement de certains sports (selon par exemple le nombre de licenciés, le degré de professionnalisation, l'importance des ressources propres, la performance attendue).

L'objectif que s'est fixé le ministère de faire évoluer la répartition des CTS ne s'est traduit que de façon marginale. Les recommandations du rapport de 2013, peu suivies d'effet, sont reconduites.

Leur répartition géographique demeure peu cohérente. La Cour avait déjà montré en 2013 que 80 % des CTS affectés dans les régions l'étaient dans cinq d'entre elles, dont 50 % dans la seule région Île-de-France. Une telle organisation ne concourt pas à un soutien équilibré de la pratique sportive sur le territoire national, fondé sur une appréciation des territoires où la pratique sportive aurait besoin d'être dynamisée. En concentrant les effectifs, elle rend le suivi de leurs activités par les directeurs régionaux quasi impossible. La réforme territoriale de 2015, à laquelle le mouvement sportif est soumis – les ligues régionales ont été fusionnées sur les nouveaux périmètres régionaux –, offre une opportunité de redéploiement, qui n'a pas été encore saisie.

3 - Un suivi d'activité en modeste amélioration

Le ministère chargé des sports s'est efforcé depuis quelques années de donner plus de consistance au suivi des CTS, dont les activités, soumises à une double autorité, peut échapper à tout contrôle pratique. Cet effort n'a produit que des résultats mitigés.

Un service à compétence nationale, le Centre de gestion opérationnelle des cadres techniques sportifs (CGOCTS) a été créé en 2012 au sein de la direction des sports. Chargé de gérer le déroulement de carrière des CTS, il dispose de peu d'outils. Les lettres de mission et

²⁵⁸ Athlétisme, ski, natation, gymnastique, basket-ball, judo, voile, canoë-kayak, football et handball.

l'évaluation annuelle des CTS sont des dispositifs de pilotage insuffisants car elles revêtent un caractère très formel et les entretiens d'évaluation n'ont pas toujours lieu. Il est aisé de comprendre que les 13 directeurs régionaux métropolitains et de Corse, même avec leur adjoint, ne peuvent évaluer chaque année les 1 200 CTS qui exercent dans les régions et au sein des fédérations.

L'adoption d'un code de déontologie des CTS en 2015 est une initiative bienvenue. Il définit des principes de base, au respect desquels un fonctionnaire est soumis mais qui sont parfois oubliés, tels que l'exclusivité d'activité au bénéfice de la fédération d'affectation (certains agents ont exercé sans autorisation des activités privées dans la discipline sportive comme entraîneur particulier d'athlètes ou de clubs par exemple), le respect de l'autorité hiérarchique, le devoir de loyauté vis-à-vis des instances fédérales, l'obligation de réserve et de neutralité, le respect des règles légales en cas de départ dans le secteur privé. Un comité de déontologie a été mis en place en 2016 pour faire face à des demandes officielles de cumul d'exercice des fonctions de CTS et de « coach » personnel, ou de mise en disponibilité pour entraîner une équipe étrangère.

Toutefois, l'impact des évolutions récentes, même si elles sont utiles, ne doit pas être surestimé pour l'État employeur, principalement s'agissant des DTN des entraîneurs nationaux. Leur lien fonctionnel avec leur fédération d'affectation reste prédominant.

La nomination des DTN, bien que relevant d'une procédure formalisée, dépend du président de la fédération, et en cas de divergence, du poids de la fédération face au ministère : jamais un DTN n'a été nommé sans l'aval du président d'une fédération. Au moment de son élection (ou de sa réélection), le président choisit de maintenir ou non le DTN en place. S'il fait le choix de la continuité – ce qui a été le cas de 41 des 68 DTN nommés pour l'olympiade 2017-2020 –, le renouvellement est automatique sans que l'État employeur n'intervienne²⁵⁹.

²⁵⁹ La situation inverse paraît également placer le président de la fédération au premier rang. Le président de la fédération française de cyclisme a ainsi annoncé par voie de communiqué qu'il ne souhaitait pas poursuivre avec le DTN choisi par son prédécesseur : « Le président de la FFC a pris la décision de ne pas renouveler la mission de DTN de Vincent Jacquet » (communiqué de la FFC du 16 mars 2017).

De surcroît les DTN assument fréquemment des responsabilités managériales au sein des fédérations dépassant leur rôle au titre de l'État²⁶⁰, ils peuvent par exemple être directeurs des services des fédérations²⁶¹, sortant alors de leur seule prérogative sportive.

II - Une gestion autonome imparfaite, une solidarité incomplète

Le rapport public thématique de 2013 appelait les fédérations sportives à mieux contrôler leur gestion, à moderniser leur gouvernance et à accroître les solidarités au sein du mouvement sportif. Sur tous ces plans, les évolutions ont été limitées, sans que l'État ne s'en inquiète.

Pourtant le contexte financier et éthique dans lequel s'inscrit le mouvement sportif évolue rapidement, entraînant des risques de dévoiement des valeurs sportives et olympiques.

A - Une gestion des fédérations à rénover

Fort de l'indépendance que lui reconnaît le code du sport²⁶² et de l'autonomie que lui confère son statut associatif, le mouvement sportif s'organise et se gère librement sous réserve du respect de quelques grands principes : un fonctionnement démocratique, une transparence de la gestion, un égal accès des femmes et des hommes aux instances dirigeantes²⁶³, avec recherche de la parité dans ces instances²⁶⁴.

Cette autonomie ne s'est pas accompagnée de la mise en place de garanties de bonne gestion.

²⁶⁰ En 2013, les DTN dirigeaient des équipes de 4 803 salariés dont seulement 1 633 étaient des agents de l'État (soit 34 %).

²⁶¹ C'était le cas pour six d'entre eux en 2013.

²⁶² Article L. 131-3 du code du sport.

²⁶³ Article R. 131-3 du code du sport.

²⁶⁴ Article L. 131-8 du code du sport.

Le rapport public thématique de 2013 avait noté la permanence d'un nombre important de fédérations en situation financière délicate, entre 14 et 19 sur la période 1998-2010.

Sur la période récente, la situation paraît s'être globalement améliorée avec cinq fédérations en situation « fragile » (dont deux olympiques, l'athlétisme et le taekwondo) et quatre en situation « dégradée » (dont deux olympiques, le cyclisme et le hockey sur gazon)²⁶⁵ en 2016 contre neuf fédérations en situation « fragiles » et six en situation « dégradées » en 2011.

La vigilance reste néanmoins de mise dans la perspective des jeux olympiques en France, dont l'organisation demandera à certaines fédérations d'importants efforts.

1 - Une gouvernance interne lourde, coûteuse et peu contrôlée

La démocratie sportive est indirecte et diluée ; les clubs sont rarement appelés à l'élection des instances dirigeantes. Ils élisent des représentants aux districts départementaux qui choisissent les membres des ligues régionales, lesquels siègeront dans les assemblées fédérales pour élire les instances nationales. Le pouvoir est ainsi éloigné de la base des bénévoles du mouvement sportif.

La plupart des fédérations ont mis en place une comitologie importante et coûteuse qui permet l'attribution de postes de responsabilités multiples et la reconnaissance du statut de dirigeant fédéral. Il existe ainsi 37 commissions au sein de la Fédération française de football (FFF), au moins 34 à la Fédération française de rugby (FFR) lors de la présidence 2012-2016. Le coût de fonctionnement de ces comités n'est pas négligeable : à titre d'exemple, il a représenté 8,8 M€ en 2012-2013 à la FFR et 6,2 M€ l'exercice suivant. Au sein du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) coexistent aussi différents organes intermédiaires : collèges, commissions, conseils interfédéraux, groupes d'experts. La multiplication de postes de responsabilité, liés souvent au statut de « grands électeurs », entraîne un train d'invitations à des manifestations et événements sportifs, qui peut s'avérer coûteux : en 2012,

²⁶⁵ Il s'agit d'un indicateur LOLF. La rigueur de la gestion financière des fédérations sportives agréées est appréciée à travers le ratio [fonds propres inscrits au bilan/total du bilan]. Si le ratio est négatif, la situation financière est appréciée comme « dégradée » ; s'il est compris entre 0 % et 10 %, elle est appréciée comme « fragile ».

112 dirigeants du mouvement sportif, en sus de ceux du CNOSF, étaient invités par ce dernier à assister aux jeux de Londres²⁶⁶ ; en 2014, la FFF affrétait un avion « Airbus » pour permettre aux présidents de districts et de ligues d'assister au quart de finale de l'équipe de France lors de la coupe du monde au Brésil (environ 130 invités), pour un montant de l'opération de 1 M€, soit 7 700 € par invité.

Une fois élu, l'exécutif fédéral exerce ses responsabilités sans réels contre-pouvoirs, hors les moments exceptionnels de crise. Les minorités ne sont pas systématiquement représentées dans les instances de gouvernance et les assemblées fédérales qui se réunissent deux fois par an ne sont pas en position d'assurer un rôle de contrôle²⁶⁷. La FFF qui a renforcé le pouvoir de son président lors de la réforme de ses statuts en 2011, a installé une « haute autorité du football » qui était supposée disposer « d'un pouvoir de contrôle sur la gestion de la Fédération par le comité exécutif », « d'un droit d'interpellation du comité exécutif, etc. » et de pouvoir « proposer la révocation du comité exécutif à l'assemblée générale ». L'expérience n'a pas été à ce jour concluante, cette instance n'ayant pas joué de rôle significatif.

La faiblesse de la démocratie fédérale permet des facilités de gestion, à la limite de l'usage abusif des biens sociaux, en matière d'utilisation de cartes de crédit pour les dirigeants, de prise en charge de frais de déplacements, d'octroi de logements de fonction, de traçabilité insuffisante des ventes et d'affectations collectives de billets, ou comme constaté à la Fédération française de natation (FFN), d'absence de règles formalisées de passation des contrats.

L'inertie de la gouvernance associative et son défaut de contrôle interne sont également favorisés par l'absence de limitation de la durée des mandats des présidents. Remplacés en 2017, les présidents sortants des fédérations de natation et de voile étaient à la tête de leur fédération depuis respectivement 1993 (six mandats) et 1997 (cinq mandats). Si cette permanence des équipes dirigeantes fédérales est source de risques²⁶⁸, elle modifie également les termes de la relation entre le mouvement sportif et

²⁶⁶ Le coût moyen par invité s'est élevé à 2 200 € pour le CNOSF (estimation Cour des comptes).

²⁶⁷ À la FFF, la plupart des résolutions des assemblées générales sont adoptées par plus de 90 % des voix et les interventions retranscrites dans les comptes rendus ne révèlent pas de grands débats ou de grandes divergences d'orientation.

²⁶⁸ Le contrôle de la FFN a ainsi mis en évidence l'attribution de deux contrats dans des conditions contestables au profit d'organismes dans lesquels des dirigeants de la fédération ou des membres de leur famille exerçaient des responsabilités.

l'État tant le contraste est grand avec le renouvellement rapide des membres du Gouvernement chargés des sports.

Depuis 1972, date de sa création²⁶⁹, le CNOSF a connu quatre présidents comme les fédérations de natation ou de rugby. Le tennis, le judo et le basket-ball en ont eu 5²⁷⁰. Pendant la même période, se sont succédé vingt-deux ministres des sports (et seize directrices ou directeurs des sports).

2 - Des réseaux territoriaux très indépendants

Le principe d'autonomie du mouvement sportif se décline au niveau territorial. Si l'autorité fédérale sur les organes régionaux et départementaux, de statut associatif, est limitée en droit, elle l'est aussi par une certaine réserve du niveau fédéral : la plupart des fédérations n'ont pas voulu ou pu mettre en place un suivi de la gestion de leurs membres, par exemple de leur situation financière (hors clubs professionnels), alors qu'elles entretiennent avec eux des liens financiers étroits (remontée des licences fédérales par exemple). Par ailleurs, ces organes territoriaux ne sont soumis à aucun contrôle externe²⁷¹.

Aussi les fédérations peinent-elles à maîtriser leurs organisations territoriales. Celles-ci s'organisent de manière très diverse²⁷² et peuvent s'affranchir de certaines règles fédérales²⁷³. Leurs situations financières, mal connues, ne sont jamais consolidées ; l'aide fédérale abonde les ressources de clubs ou de ligues locales dont la situation financière est confortable et qui bénéficient par ailleurs de subventions versées par les collectivités territoriales.

²⁶⁹ Date de la création du CNOSF par fusion du comité olympique français et du comité national du sport.

²⁷⁰ Des fédérations comme le football (7), ou l'athlétisme (8) ont été plus consommatrices mais restent très en deçà des « performances » ministérielles.

²⁷¹ Les organes territoriaux pourraient être contrôlés par les juridictions financières lorsque le montant des subventions publiques dépasse 50 % de leurs ressources ou quand ces subventions ne sont pas gérées à travers un compte d'emploi.

²⁷² Assemblée générale de 50 membres élus par deux collèges pour la « ligue de Méditerranée de football » qui couvre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur », d'environ 1 100 membres, tous les clubs, pour la ligue « Paris-Île de France ».

²⁷³ Tel est le cas, par exemple, de la ligue « Paris-Île de France » de football ; s'agissant des règles relatives au refus du port de signes religieux.

La capacité à conduire une politique nationale en faveur du développement de la discipline est aléatoire. Par exemple le CNOSF, malgré les efforts de concertation qu'il conduit, ne parvient pas à coordonner les actions de ses échelons territoriaux, ni assurer la cohérence de leurs interventions. La « structure faïtière » revendiquée du sport français²⁷⁴ ne s'impose guère à son propre réseau. La FFN est incapable d'obtenir des clubs affiliés qu'ils obligent leurs membres à souscrire une licence fédérale²⁷⁵ et n'est même pas sûre qu'ils lui reversent la part fédérale de la licence. La perte potentielle pour cette fédération est estimée à 3,6 M€, soit l'équivalent des subventions versées par l'État au titre de la convention d'objectifs et de performance et des aides personnalisées aux sportifs de haut niveau. Une telle situation limite les possibilités de la fédération de conduire une politique nationale.

B - Un soutien au développement du sport pour tous à amplifier

Le rapport public thématique de 2013 demandait plus de solidarité financière au sein des disciplines, notamment entre sports professionnel et amateur, et entre disciplines. Beaucoup plus de ressources provenant des activités sportives pourraient être mobilisées pour le développement du sport amateur.

1 - Les ressources dormantes du mouvement sportif

Les fédérations comportant une ligue professionnelle prévoient généralement des transferts financiers de la ligue vers le sport amateur²⁷⁶. C'est le cas pour le football : la contribution financière du football professionnel au football amateur, allouée par l'intermédiaire de la fédération, est explicitement prévue et chiffrée²⁷⁷. Pour le rugby, le

²⁷⁴ Article 2 des statuts du CNOSF adopté lors de l'assemblée générale de mai 2015.

²⁷⁵ Les statuts de la FFN prévoient que « tout membre adhérent à une structure visée à l'article 3 [les associations sportives légalement constituées qui lui sont affiliées] doit être en possession d'une licence délivrée, quelle que soit la discipline pratiquée. »

²⁷⁶ Le principe en est arrêté dans l'article L. 333-3 du code du sport.

²⁷⁷ Article 32-8 des statuts de la FFF : « À compter de la saison 2012/2013, la contribution financière unique en faveur du football amateur sera calculée à hauteur de 2,5 % de l'assiette constituée des droits d'exploitation audiovisuelle négociés par la Ligue de football professionnel (L.F.P.) [...] et des recettes de la L.F.P. sur les paris sportifs. Cette contribution ne pourra être inférieure à un minimum garanti fixé à 14 260 000 € ».

protocole financier entre la fédération et la ligue pour la période du 1^{er} juillet 2016 au 1^{er} juillet 2020 prévoit une contribution de 5 M€ sur la toute la durée de la convention.

Ces transferts n'épuisent pas la capacité des fédérations les plus riches à investir dans le développement du sport pour tous car le mouvement sportif a tendance à geler des ressources alors qu'il bénéficie dans le même temps d'aides publiques, de l'État et des collectivités territoriales²⁷⁸.

Le cas du football est emblématique. La « thésaurisation » existe tant au niveau fédéral que dans les ligues régionales et districts départementaux. S'agissant de ces derniers, les fonds associatifs et la trésorerie se sont accrus respectivement de 22 % (20 M€) et 19 % (11,5 M€) de 2011 à 2014, alors que leur budget ne progressait que de 8 %. Une évolution ramenant progressivement le ratio fonds associatifs sur budget à six mois permettrait de « réinjecter » des ressources supplémentaires de l'ordre de 40 M€ pour le développement du football²⁷⁹. Le même constat peut être fait au niveau fédéral : fonds de roulement largement positif, ratio d'indépendance financière élevé, besoin en fonds de roulement négatif et trésorerie très excédentaire et en forte progression. La fédération dispose de marges de manœuvre pour participer de manière plus volontariste au football amateur dont les besoins sont loin d'être couverts²⁸⁰.

Le cas de la FFF, pour particulier qu'il soit, n'est pas isolé. La FFN a un niveau de fonds propres élevé au vu de ses équilibres financiers (fonds de roulement positif, ratio d'indépendance financière élevé, besoin en fonds de roulement négatif et trésorerie excédentaire). La question de la mobilisation de ses fonds propres peut être posée, d'autant que l'État lui apporte des moyens substantiels : 2,9 M€ en 2016 au titre de la COP auquel s'ajoute l'apport des 79 CTS, valorisés à 5,4 M€ par la direction des sports.

²⁷⁸ Elles sont estimées à 4,7 Md€ pour la Direction générale des collectivités locales (DGCL) pour les collectivités territoriales et à 840 M€ côté État pour le seul ministère des sports en 2016 (source rapport CGEFI-IGJS « l'optimisation des dépenses publiques en faveur du sport. Mission de revue des dépenses publiques », 2016).

²⁷⁹ Estimation de la Cour pour 2015.

²⁸⁰ La progression du football « urbain » est aujourd'hui bloquée, en particulier en Île-de-France où les licenciés sont en proportion moins nombreux que le poids de la région pourtant plus jeune dans la population française (respectivement 12 % et 19 %), en raison du coût de construction de nouveaux terrains dans des espaces largement urbanisés. Le football féminin ne représente que 5 % des licenciés, même si le nombre des joueuses progresse rapidement en valeur absolue. Le football « diversifié » (« futsal », football à cinq) ne reste qu'un palliatif à la faible pratique du football dans les grandes villes et suppose de nouveaux investissements.

La question de la mobilisation des ressources propres des fédérations n'est jamais évoquée par l'État au moment des négociations contractuelles. Une appréciation partagée sur les engagements propres des fédérations au vu de leur situation financière devrait être un préalable à l'octroi de nouvelles subventions publiques.

2 - La tentative inaboutie d'extension de la « taxe Buffet »

Le principal mécanisme de solidarité entre disciplines sportives a été mis en place en 2000 par la « contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives », dite « taxe Buffet », fixée à 5 % des encaissements des sommes perçues pour la commercialisation de ces droits²⁸¹.

Celles-ci sont affectées au Centre national pour le développement du sport, soit en 2016 de 39,3 M€. Échappent à cette contribution les manifestations sportives organisées par des acteurs internationaux, qu'elles se situent en France ou à l'étranger, la taxe ne portant que sur les droits de retransmission des manifestations sportives agréés ou autorisés par une fédération agréée par le ministère des sports. Elle ne s'applique pas par exemple aux événements de l'UEFA qui commercialise depuis 2014 de manière centralisée les droits de retransmission du tournoi européen, ni à la coupe du monde 2018, ni aux Jeux olympiques ou au « Tournoi des six nations » en rugby. Le manque à gagner dans une version maximale de l'élargissement de la taxe aux compétitions « étrangères » qu'elles se déroulent en France ou non a été estimé à 17,5 M€ par « la grande conférence sur le sport professionnel français » de 2016²⁸².

La Cour des comptes dans son rapport de 2013 avait demandé un élargissement de l'assiette de la taxe « aux droits de retransmission cédés à des diffuseurs français par des détenteurs de droits situés à l'étranger ». Le Parlement a tenté d'inclure dans la loi de finances rectificative pour 2013 un élargissement limité aux « compétitions sportives qui se déroulent au moins en partie sur le territoire national » organisées par des personnes non établies en France²⁸³. La contribution aurait été due par les

²⁸¹ Article 302 bis ZE du code général des impôts.

²⁸² Pour les seules manifestations concernant les équipes de France, directement dans le champ de la délégation du service public aux fédérations, les montants sont plus limités. D'après les calculs de la Cour des comptes, le manque à gagner annuel a été estimé à 1,5 M€ pour les droits liés aux matchs de l'équipe de France de football masculine.

²⁸³ Le Parlement estima à environ 1 M€ le surcroît de recettes attendu de cet élargissement.

organisateurs français pour les manifestations « françaises » et par les diffuseurs français pour les autres. Le Conseil constitutionnel (décision n° 2013-684 du 29 décembre 2013) a considéré que cette disposition méconnaissait le principe d'égalité devant les charges publiques.

La « taxe Buffet » reste toujours tronquée. La réflexion devrait être rouverte sur ce sujet tant il apparaît que les recettes tirées des grands événements sportifs internationaux sont importantes, les taux de marge bénéficiaires élevés (43 % pour le tournoi de football Euro 2016 en France) pour les organisateurs internationaux et la rétribution des acteurs nationaux faible (4 % pour le même tournoi)²⁸⁴.

III - Une régulation à revoir en profondeur

L'émergence financière et médiatique²⁸⁵ croissante du sport, l'engagement important des collectivités territoriales aussi, ont relativisé la place de l'État dans le monde du sport. Pour autant, son rôle de garant de l'intérêt général demeure.

Face aux évolutions de l'économie du sport, il demande à être exercé avec plus de vigueur. L'État en possède les moyens juridiques, qu'il ne mobilise pas.

A - Une délégation de service public aux fédérations sportives à activer

Les deux documents contractuels, sur lesquels l'État fonde aujourd'hui sa relation avec le mouvement sportif, les conventions d'objectifs et de performance et la convention-cadre relative aux CTS, pèsent peu sur les orientations des fédérations (cf. *supra*) et relèvent d'une vision administrative assez formelle.

Or, l'État ne s'est pas saisi, pour porter son action, de l'acte juridique majeur par lequel il délègue, indépendamment de toute subvention, un

²⁸⁴ Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les soutiens publics à l'Euro 2016 en France, quels retours d'expérience pour les pouvoirs publics ?* La Documentation française, septembre 2017, 93 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁸⁵ La finale de l'Euro 2016 le 11 juillet 2016 a rassemblé en France 20,8 millions de téléspectateurs, avec un pic à 23,4 millions, sur la chaîne de retransmission en clair M6, auxquels il faut ajouter 1,46 million de spectateurs de la chaîne payante beIN Sports.

service public à des bénéficiaires qui disposent alors de pouvoirs « disciplinaires » importants, du monopole de la délivrance des titres nationaux, de l'organisation des compétitions nationales et de la responsabilité de sélectionner et d'entraîner les équipes de France²⁸⁶.

Ces délégations ont une grande valeur économique ; elles sont souvent la principale source de revenus des fédérations délégataires. Pour la FFF, l'équipe de France masculine génère près de 78 M€ de recettes nettes soit plus de 35 % des ressources annuelles de la fédération²⁸⁷. Cet actif immatériel de l'État remis à un tiers qui l'exploite à son compte doit être pris en considération dans la relation avec les fédérations. Cela permet de réduire ou supprimer le niveau des subventions aux « grandes » fédérations. Il pourrait même être directement valorisé par exemple à travers un prélèvement sur les recettes commerciales des équipes de France (contrats avec les équipementiers ou les partenaires).

Au-delà de cette valorisation, l'État doit donner un sens et un contenu à la délégation de service public.

Elle devrait être individualisée et formalisée pour devenir le vecteur d'une négociation sur les priorités stratégiques de l'État dans la discipline concernée. Elle pourrait comporter des éléments à décliner auprès des ligues professionnelles, dont la reconnaissance juridique et les principales activités dépendent d'une sous-délégation opérée à leur profit par la fédération elle-même²⁸⁸.

De nombreuses dimensions des responsabilités fédérales (respect de l'éthique et des valeurs sportives, gouvernance, lutte contre le dopage, formation et intégration des jeunes joueurs, mise à disposition des joueurs pour les équipes nationales) relèvent de l'intérêt général et justifient que l'État mène un dialogue exigeant sur tous ces points avec le mouvement sportif quand il accorde sa délégation.

Celle-ci pourrait être accompagnée d'un contrat stratégique unique qui reprendrait les parties pertinentes des conventions d'objectifs et de performance et des conventions-cadres relatives aux CTS, auxquels il se substituerait.

²⁸⁶ Articles L.131-14 et L.131-15 du code du sport.

²⁸⁷ Calcul de la Cour pour 2015. Les recettes comprennent notamment les droits TV, les partenariats (notamment une partie du partenariat équipementier) et la billetterie.

²⁸⁸ Article L.132-1 du code du sport : « Les fédérations sportives délégataires peuvent créer une ligue professionnelle, pour la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives à caractère professionnel des associations qui leur sont affiliées et des sociétés sportives ».

B - Une gouvernance et des modes de gestion plus conformes à l'éthique et au service public

Déléataires de service public, les fédérations sportives doivent en respecter non seulement l'esprit, mais aussi les règles.

Un mouvement est engagé en ce sens. La loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport impose que les présidents des fédérations adressent après leur élection des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique²⁸⁹. Les règles d'inéligibilité pour manquement à la probité qui devraient s'appliquer aux parlementaires en application de la loi sur « la confiance dans la vie publique » pourraient leur être étendues²⁹⁰. La limitation du nombre de mandats des dirigeants devrait également être envisagée.

Se pose aussi la question de l'application au mouvement sportif de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. Pour les fédérations dont « l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur »²⁹¹ (l'État en l'occurrence), elle est de droit.

Pour les fédérations dans lesquelles le financement public est inférieur à 50 %, le débat est ouvert autour de l'interprétation de la notion de contrôle par un pouvoir adjudicateur, c'est-à-dire si les prérogatives de l'État envers les fédérations sportives fondent leur soumission au code des marchés publics. Le CNOSF, après la passation contestée d'un marché, a tranché en 2010 en se plaçant de lui-même sous le régime de l'ordonnance.

Le ministère des sports estime aujourd'hui que le contrôle de l'État sur ces fédérations n'est pas réel au sens de la jurisprudence communautaire. Cette appréciation peut être discutée. Les dispositions réglementaires ou statutaires dans les mains de l'État (même si celui-ci ne

²⁸⁹ En application de cette loi, les fédérations doivent également, si cela n'est pas déjà le cas, se doter d'une charte et d'un comité d'éthique et de déontologie d'ici le 31 décembre 2017.

²⁹⁰ Le code du sport ne prévoit aujourd'hui qu'une sanction d'inéligibilité pour « manquement grave aux règles techniques du jeu constituant une infraction à l'esprit du jeu » et pour les interdictions des droits civiques prononcées expressément par un juge.

²⁹¹ Le premier critère de l'ordonnance.

les exerce pas) constituent un faisceau de moyens qui matérialisent la réalité du contrôle²⁹².

Pour avancer dans ce débat, l'État et notamment le ministère de l'économie chargé des règles de la commande publique, devrait préciser son interprétation. Pour se prémunir de risques dans leur politique d'achats, les fédérations pourraient en tout état de cause s'inspirer, dans leur règlement financier, des grands principes de la commande publique.

C - La recherche d'une régulation européenne et internationale du sport

L'indépendance du mouvement sportif international, notamment par rapport au pouvoir politique, est un des principes fondateurs de l'olympisme. Associations de droit privé, souvent implantées en Suisse²⁹³, (CIO, FIFA, FIBA²⁹⁴), les fédérations internationales ou le CIO relèvent du seul droit du pays siège. Le mouvement sportif international recherche par ailleurs une forme d'extraterritorialité fiscale, comme le montrent l'exemple de la « taxe Buffet » ou les exigences de défiscalisation liées à l'accueil des grands événements sportifs.

Ce principe d'indépendance a trouvé ses limites, avec des dérives que l'absence de régulation publique internationale ne permet ni d'enrayer, ni de sanctionner. La Cour dans son rapport de 2013 concluait : « l'internationalisation du sport appelle une plus grande coopération internationale ». Le rapport public récent sur le tournoi Euro 2016 a rappelé cette nécessité.

Les obstacles d'une régulation internationale du sport sont connus : l'absence d'instance spécialisée pour traiter des problématiques sportives, le défaut de coïncidence des périmètres géographiques des organisations

²⁹² Agrément des statuts, capacité dont dispose le ministre de retirer l'agrément ou la délégation pour différents motifs dont une atteinte à l'ordre public ou à la moralité publique ou encore pour un « motif justifié par l'intérêt général qui s'attache à la promotion et au développement des activités physiques et sportives », obligation de faire connaître tous les changements intervenus dans la direction des fédérations, mise à disposition de leurs registres et pièces comptables sur réquisition, transmission de leur rapport annuel et de leurs comptes.

²⁹³ Pas toujours : la « World Rugby » (ex IRB) est implantée à Dublin, l'IAAF (athlétisme) à Monaco.

²⁹⁴ Fédération internationale de basket.

internationales et des fédérations, en tout cas au niveau régional. Aussi l'intervention publique internationale reste limitée à des activités relativement annexes de l'UNESCO, aux travaux du Conseil de l'Europe et plus récemment à ceux de l'OCDE²⁹⁵.

L'Union européenne doit s'affirmer en ce domaine en s'appuyant sur le poids de ses États-membres sur les marchés du sport. Elle a reconnu dans le traité de Lisbonne la spécificité du sport et s'est vu confier une compétence d'appui dans ce domaine²⁹⁶. Elle est toutefois peu intervenue pour encadrer ou promouvoir le mouvement sportif, même si des évolutions récentes sont à noter²⁹⁷.

Elle pourrait être à l'initiative sur des sujets comme les conditions d'accueil des manifestations internationales au plan fiscal, la lutte contre le dopage, l'éthique et la lutte contre la corruption lors des candidatures aux grandes manifestations sportives, ou l'audit de ces manifestations, voire des fédérations internationales.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'État s'accommode d'une tutelle administrative plus formelle que réelle, qui engage des moyens budgétaires et humains et des procédures sans effet vraiment structurant sur le mouvement sportif.

Or l'État, fort des délégations qu'il accorde aux fédérations sportives, peut jouer pleinement sa mission de garant de l'intérêt général et du respect des règles d'éthique et de bonne gouvernance, aujourd'hui affaiblie.

La Cour estime qu'il dispose des moyens pour faire prévaloir cet objectif et veiller à une meilleure régulation du sport dans toutes ses dimensions, tout en appelant le mouvement sportif à s'autofinancer plus

²⁹⁵ À l'occasion de la 68^{ème} session du programme d'action et de coopération pour le développement économique de l'OCDE en mai 2016, un projet de principes directeurs, porté par la France, qui prévoit que toute organisation de manifestation sportive majeure soit assortie d'objectifs en termes d'intérêt public, de coûts, de résultats et d'impacts, a été adopté.

²⁹⁶ Article 165-2 du traité : « l'action de l'Union vise (...) à développer la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité et l'ouverture des compétitions sportives et la coopération entre les organismes responsables du sport ainsi qu'en protégeant l'intégrité physique et morale des sportifs, notamment des plus jeunes d'entre eux ».

²⁹⁷ Le conseil européen a adopté des conclusions sur « le renforcement de l'intégrité, de la transparence et de la bonne gouvernance dans le cadre des grandes manifestations sportives » les 30 et 31 mai 2016.

largement. Pour ce faire, elle formule ou réitère les recommandations suivantes :

1. *redéfinir les critères d'allocation aux fédérations des moyens financiers et en conseillers sportifs (recommandation maintenue) ;*
 2. *faire respecter les principes de l'éthique et du service public :*
 - *fixer des règles de bonne gouvernance des fédérations sportives (notamment sur la limitation du nombre de mandats des dirigeants), si nécessaire par voie législative (recommandation reformulée et précisée) ;*
 - *inviter les fédérations sportives à intégrer les principales dispositions de l'ordonnance de 2015 sur les marchés publics (liberté d'accès à la commande, égalité de traitement des candidats, transparence des procédures) et clarifier les conditions de son application au mouvement sportif (recommandation nouvelle).*
 3. *repenser la « taxe Buffet » pour permettre son application à l'ensemble des droits de retransmission cédés à des diffuseurs français (recommandation reformulée et précisée) ;*
 4. *asseoir la relation de l'État et les fédérations sur la base de la délégation de service public et rassembler dans un contrat stratégique les conventions d'objectifs et de performance et les conventions-cadres relatives aux CTS (recommandation nouvelle) ;*
 5. *prendre l'initiative d'une réflexion européenne et internationale pour développer les coopérations internationales portant en premier lieu sur les conditions d'accueil des grands événements sportifs et les exigences fiscales des fédérations internationales (recommandation reformulée et précisée).*
-

Réponses

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	430
Réponse de la ministre des sports	430
Réponse du président du Comité national olympique et sportif français	433
Monsieur le président de la Fédération française de football.....	435
Réponse du président de la Fédération française de rugby	438
Réponse du président de la Fédération française de voile	438

Destinataire n'ayant pas répondu

Président de la Fédération française de natation
--

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je prends bonne note des constats de la Cour et de ses recommandations. Je souscris notamment à la recommandation visant à redéfinir les critères d'allocation des moyens financiers aux fédérations sportives, notamment les plus aisées financièrement.

Je ferai observer que les financements apportés par le Centre national pour le développement du sport (CNDS) aux fédérations sportives font l'objet, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, d'un transfert au programme n° 219. C'est notamment le cas du fonds de concours destiné à financer les actions nationales des fédérations en faveur de la promotion du « sport pour tous », que la Cour critiquait de longue date, mais également des dispositifs de soutien aux grands événements sportifs internationaux et des dotations aux comités nationaux olympiques et paralympiques français (CNOSF et CPSF).

Cette réforme, qui s'inscrit dans le cadre de la clarification des missions entre l'État, désormais chargé des politiques sportives nationales et internationales, et le CNDS, recentré dans son rôle de soutien au « sport pour tous », doit également contribuer à clarifier la politique de soutien de l'État vis-à-vis des fédérations. Dans cette perspective, j'appuie la suggestion de la Cour visant à évoquer, au moment des négociations contractuelles, la mobilisation par les fédérations de leurs ressources propres.

La conférence que le ministre des Sports a lancé, et qui doit réfléchir à la gouvernance du sport en France, fera également écho aux développements de la Cour des comptes.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SPORTS

Si je partage assez largement le constat fait par la Cour, il convient toutefois de signaler certains aménagements ou évolutions non pris en compte dans cette insertion.

S'agissant des conventions pluriannuelles d'objectifs, il convient de signaler que je souhaite lancer la nouvelle campagne de conventions d'objectifs conformément à la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015. Cette évolution concernera en premier lieu, pour le

programme n° 219 « Sport », les actions 1 « Promotion du sport pour le plus grand nombre », 3 « Prévention par le sport et protection des sportifs » et 4 « Promotion des métiers du sport ». En effet, pour l'action 2 « Développement du sport de haut niveau », il convient d'attendre les conclusions de la mission confiée à Claude ONESTA. Dans cette attente, pour l'année 2018, l'enveloppe 2017 sera reconduite dans le cadre d'une convention annuelle. Pour ce qui concerne l'absence supposée de prise en compte des ressources propres des fédérations lors des négociations contractuelles il convient de préciser que cette question a été évoquée avec chacun des présidents lors des réunions de négociations annuelles. Dans le cadre de l'instruction des projets déposés au titre des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO), il conviendra de définir des critères de sélection et celui relatif à la santé financière des fédérations pourrait être retenu.

S'agissant de la question des conseillers techniques sportifs (CTS) je partage l'analyse de la Cour et précise qu'une réflexion sera prochainement conduite sur l'affectation des contrats de préparation olympique.

En réponse à la partie intitulée « II - Une gestion autonome imparfaite, une solidarité incomplète », il convient de signaler que je viens d'engager une grande concertation sur l'évolution du modèle sportif français de façon à garantir plus d'autonomie aux fédérations dans un cadre de responsabilité, d'exigence éthique et de contrôle renouvelés. Ce chantier prendra fin en septembre 2018.

La Cour indique qu'il est nécessaire d'amplifier un soutien au développement du sport pour tous.

C'est bien l'ambition que je porte, puisque je souhaite notamment faire de l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) 2024 un héritage pour développer une culture de la pratique physique et sportive pour tous, quels que soient les lieux de vie et tout au long de la vie. Dans ce cadre, la présente mandature recentre le Centre national pour le développement du sport (CNDS) sur le sport pour tous et engage une réorganisation de la direction des sports pour mieux observer et anticiper les pratiques. De son côté, et sur la base des conclusions de l'étude « Missions Territoires Métiers » que la direction des sports a conduite avec le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) en 2016, le rôle du ministère des sports évoluera vers l'observation et l'anticipation de l'évolution des pratiques et la réduction des inégalités sociales, territoriales. Dans ce contexte, les notions de « sport santé », de lutte contre les discriminations et de diversification des publics et des

formes d'intervention seront désormais mieux appropriées par la direction des sports.

Les pistes de travail suggérées dans la partie « III - Une régulation à revoir en profondeur » seront étudiées dans le cadre du chantier évoqué précédemment concernant l'évolution du modèle sportif. J'ai bien noté l'interrogation concernant l'application des règles des marchés publics pour les fédérations dont le financement public est supérieur à 50 %. Cette interrogation est la résultante d'une divergence d'interprétation de la notion de contrôle par un pouvoir adjudicateur. J'envisage donc de saisir le ministère chargé de l'économie et, notamment, sa direction des affaires juridiques (DAJ) afin de recueillir son analyse.

La Cour relève que « l'État ne s'est pas servi, pour porter son action, de cet acte juridique majeur par lequel il délègue un service public », considère que « cet actif immatériel remis à un tiers qui l'exploite » doit être valorisé et évoque la perspective « d'un contrat stratégique unique qui reprendrait les parties pertinentes des conventions d'objectifs et de performance et des conventions-cadres relatives aux CTS ». Ces deux orientations me semblent porteuses d'enjeux très structurants sur lesquels mes services doivent travailler.

Il en va de même de l'analyse sur « la gouvernance et les modes de gestion des fédérations » qui devraient être « plus conformes à l'éthique et au service public ». Les acteurs sportifs prennent eux-mêmes progressivement conscience que leur fonctionnement ne peut échapper aux exigences de démocratie et de transparence qui s'appliquent désormais à tous les champs de la société.

Aussi, j'entends que la redéfinition de la notion de délégation, destinée à devenir une composante du dialogue stratégique entre l'État et les fédérations, et les questions de démocratie interne et de transparence soient au cœur de la réflexion que je viens d'engager sur la gouvernance du sport.

L'intégrité dans le sport au niveau national et international est un des axes de ma lettre de mission pour le quinquennat. D'ores et déjà, à ce titre j'ai souhaité m'entourer des avis d'experts en ce domaine pour examiner les statuts des structures mises en place pour les Jeux Olympiques et Paralympiques 2024.

Enfin, conformément à la suggestion de la Cour, le gouvernement français est bien conscient que l'internationalisation du sport appelle une plus grande coopération internationale. C'est pourquoi je compte déployer une véritable stratégie européenne et internationale.

La France est d'ores et déjà très engagée dans les travaux des instances multilatérales portant notamment sur la lutte contre la manipulation des compétitions sportives ou celle contre le dopage en lien avec le Conseil de l'Europe.

Je souhaite que cet engagement soit encore plus volontariste à l'aune du futur héritage des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, pour la construction d'une politique européenne du sport concrète associant les institutions de l'Union européenne et le mouvement sportif.

Les sept prochaines années sont à cet égard stratégiques pour la France qui pourra défendre des valeurs qui sont siennes et celles de l'olympisme et démontrer son savoir-faire en matière d'accueil et d'organisation de grands événements sportifs internationaux.

Le constat indiquant que l'État s'accommode d'une tutelle administrative plus formelle que réelle, est partagé. C'est pourquoi il est envisagé de mettre en place un contrôle a posteriori dont les contours seront définis dans le cadre du chantier relatif à l'évolution du modèle sportif français. Le chantier envisagé comprend les recommandations évoquées dans le rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ NATIONAL OLYMPIQUE ET SPORTIF FRANÇAIS

En premier lieu, il me semble nécessaire et essentiel de rappeler ce qu'est et représente le mouvement sportif français. Ce sont une centaine de fédérations, 180 000 clubs, 3,5 millions de bénévoles, soit le premier secteur associatif, qui œuvrent, notamment le week-end, pour proposer des activités physiques et sportives à nos concitoyens, soit près de 17 millions de licenciés, et 30 millions de pratiquants. Le sport, en raison de sa transversalité, a un apport sociétal indéniable, touchant ainsi une multitude de domaines : l'éducation, le bien-être, l'animation des territoires, l'inclusion et la solidarité, l'emploi (300 000 emplois privés ou publics directement liés au sport). Ce secteur a également un impact économique important, qui est malheureusement sous-estimé, que ce soit à travers la consommation qu'il engendre ou les économies réalisées.

En second lieu, le rapport souligne un certain nombre de points qui ont trait à la gouvernance du sport en général. Ces remarques concernent notamment les périmètres et les conditions de la délégation, les modalités d'élaboration et les finalités des conventions d'objectifs et de performance,

la répartition par disciplines des conseillers techniques sportifs et les conditions d'exercice de leurs missions. Sur l'ensemble de ces points, le CNOSF et les fédérations sont disposés à réfléchir aux pistes d'améliorations avec l'État dans une démarche de co-construction. C'est tout le sens de la démarche engagée par le Ministère des Sports et le CNOSF, à travers les travaux sur la rénovation du modèle sportif au cours du premier semestre de l'année 2018.

En troisième lieu, le rapport formule un certain nombre d'observations et de recommandations relatives à la gouvernance et au modèle économique des fédérations.

Concernant le premier sujet, un certain nombre de fédérations, lesquelles s'inscrivent également dans un ordre juridique sportif international, ont engagé la réforme de leur gouvernance. Le CNOSF a d'ailleurs rédigé un certain nombre de préconisations visant à « Mieux adapter la gouvernance des fédérations aux enjeux de société ». Ce document nous semble pouvoir constituer une base de travail opportune ; et la gouvernance des fédérations faisant partie des travaux sur la rénovation du modèle sportif de manière plus générale.

Je crois devoir souligner qu'un certain nombre d'instances de régulation propres au mouvement sportif ont été mises en place ou sont en voie de l'être. On peut ainsi citer les travaux en cours sur la formalisation des chartes éthiques, notamment en s'appuyant sur la charte d'éthique et de déontologie du CNOSF, et la mise en place des comités d'éthique au sein des fédérations délégataires en application de la loi du 1^{er} mars 2017 sur le sport professionnel et l'éthique du sport.

Concernant le second sujet, le projet d'insertion préconise de travailler à une meilleure solidarité entre le sport amateur et le sport professionnel. Lors de nos travaux concernant ce dernier, nous avons toujours promu la solidarité entre ces deux composantes du sport mais également leur unité. Ainsi, le sujet de la solidarité doit-il être abordé en recherchant la meilleure adéquation entre cette solidarité et la nécessaire compétitivité sportive et économique de nos clubs professionnels au niveau européen. De surcroît, la situation du sport professionnel et son financement sont très différents d'une discipline à une autre. De ce fait, il nous semble que ce sujet doit être abordé par les acteurs du mouvement sportif eux-mêmes, et notamment les fédérations et les ligues professionnelles, qui sont les détenteurs de droits, lesquelles sont réunies au sein de la commission sport professionnel du CNOSF.

Le mouvement sportif, qui a démontré sa capacité à réussir quand il est responsabilisé, comme ce fut le cas concernant la candidature de

Paris aux Jeux olympiques et Paralympiques 2024, est pleinement disposé à œuvrer pour une meilleure performance de l'organisation et du fonctionnement du sport.

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DE FOOTBALL

À titre liminaire, le projet d'insertion évoque, dès le préambule, la nécessité d'une meilleure gestion, d'une gouvernance plus efficace et d'une promotion d'une plus grande solidarité financière entre disciplines et du sport professionnel vers le sport amateur. Or, sur l'ensemble de ces points, la FFF demeure exemplaire et les réformes internes engagées depuis plusieurs années ont démontré leur efficacité. C'est ainsi que la révision des statuts intervenue en 2011 a permis à la fédération de se doter d'une organisation efficace et dotée de contre-pouvoirs.

S'agissant du désengagement progressif de l'État dans le financement du sport, la Cour s'interroge sur la pertinence d'allouer des subventions aux fédérations dotées d'un secteur professionnel. Pourtant, le mouvement de désengagement de l'État dans le sport est initié depuis plusieurs années, ce qui s'est traduit pour la FFF par :

- une diminution de l'aide financière de 2,8 M€ en 2011 à 1 M€ actuellement,*
- une diminution de 68 à 56 des cadres d'État mis à disposition sur la même période.*

La FFF a pris acte de ces diminutions continues, en dépit du fait qu'elle soit une fédération, reconnue d'utilité publique et délégataire du service public, qui contribue largement par ses actions à la cohésion sociale.

Afin de faire face à cette diminution des ressources publiques allouées, la FFF s'est organisée pour obtenir de nouvelles ressources, en professionnalisant son organisation et ses processus. La FFF s'interroge donc sur l'incongruité de la proposition de la Cour visant à instaurer un prélèvement sur les recettes commerciales des équipes de France, au motif que ces ressources proviennent de la délégation de l'État au profit de la FFF.

Si l'État se désengage du financement des fédérations et confie la délégation de service public à ces mêmes Fédérations, il ne peut

décemment exiger une contribution en retour des fruits économiques générés par la fédération concernée.

S'agissant de la gouvernance et de la démocratie sportive, la FFF déplore qu'un travail de cartographie des processus électoraux n'ait pas été effectué. Cela aurait permis au projet d'insertion d'être plus précis et moins généraliste. En effet, force est de constater que la gouvernance de la FFF a connu des évolutions qui infirment l'image d'une démocratie « indirecte et diluée » relevée par la Cour.

La Cour mentionne que la plupart des résolutions des assemblées générales sont adoptées à 90 % et ne révèlent pas de grands débats ou divergences d'orientation.

Cette interprétation est erronée car s'agissant de son assemblée générale, non seulement les mécanismes internes de préparation et de consultation (collèges des présidents de ligues, des présidents de districts, commissions...) permettent l'expression de l'ensemble des parties prenantes en amont, mais encore il n'est pas rare que des propositions de résolutions fassent l'objet de rejet par l'assemblée générale.

De plus, les modifications de textes soumises en assemblée générale proviennent bien souvent des propositions des Ligues et Districts eux-mêmes, quand elles ne sont pas imposées par les lois ou décrets (agents, charte éthique, règlement disciplinaire...), difficile dès lors d'imaginer l'absence de consensus.

S'agissant du coût des invitations à des compétitions internationales, en 2014, la FFF a en effet affrété un avion permettant aux élus des instances décentralisées (Ligues et Districts), d'assister au quart de finale de la Coupe du Monde. Il s'agit de l'événement le plus important de ce sport, pour une fédération dont l'une des préoccupations majeure est l'organisation des compétitions.

Cette action a contribué fortement à la valorisation de ces dirigeants qui sont pour l'essentiel des bénévoles. Les présidents de Ligues et districts, qui sont au quotidien confrontés aux difficultés du terrain, n'ont que rarement l'occasion d'être remerciés ou simplement mis en avant pour leur action.

L'invitation de la FFF à participer à cet événement majeur, dont le financement est assuré par la dotation versée par la FIFA, est une manière de récompenser les élus bénévoles.

S'agissant enfin des besoins du football amateur, la Cour prétend que la fédération dispose de marges de manœuvre financières qui

devraient lui permettre de participer de manière plus volontariste au football amateur dont les besoins sont loin d'être couverts.

Pour étayer cette assertion, la Cour précise que la progression du football urbain est bloquée, en particulier en Île-de-France, en raison du coût de construction de nouveaux terrains dans des espaces urbanisés.

La Fédération souhaite rappeler à la Cour, que la propriété des terrains et la construction de terrains de jeux en France, relèvent principalement des collectivités locales qui en demeurent majoritairement propriétaires. La FFF ne peut que proposer une participation au financement des projets mais ne peut en aucun cas en être initiatrice, ce qu'elle déplore.

Au surplus, le montant que consacre annuellement la FFF (via le Fonds d'aide au football amateur – FAFA) au financement de terrains et autres structures d'aide à la pratique est significatif et unique dans le mouvement sportif français. En effet, pour la saison 2017/2018, le FAFA accompagne les territoires autour de quatre thématiques (Emploi, Equipements, Formation et transport), avec un budget de près de 15 M€ réparti comme suit :

- *EMPLOI : agents de développement de ligue et de district, directeurs de districts, référents juridiques de ligue (400 000 €), emploi dans les clubs amateurs (450 000 €) ;*
- *ÉQUIPEMENT : installations sportives (9 150 000 €), équipements des ligues et districts (750 000 €), projets de terrains de Foot 5, Futsal, Beach Soccer (150 000 €) ;*
- *FORMATION (2 000 000 €) ;*
- *TRANSPORT (2 000 000 €).*

Enfin, dans le cadre du plan fédéral, Horizon Bleu 2016, ce sont 40 M€ supplémentaires qui ont constitué un héritage pour les instances décentralisées et notamment 11 000 clubs.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DE RUGBY

En ma qualité de dirigeant fédéral, je souscris à l'esprit général du texte qui dresse un constat précis du mouvement sportif et des marges de progression existantes dans la relation conventionnelle avec l'État.

En effet, le projet fédéral que je m'évertue à mettre en œuvre depuis mon élection en décembre 2016, présente de nombreux points de convergence avec les conclusions de cet extrait de rapport.

Président de la Fédération Française de Rugby, je souscris totalement aux axes forts de ce rapport, lesquels pourraient très certainement dans leur application rendre plus performantes la relation entre l'État et le mouvement sportif au bénéfice du développement de la pratique et la performance des licenciés destinés au haut niveau.

Ayant entrepris la réforme des statuts de la Fédération avec l'ambition de rendre notre mouvement plus démocratique et en prise directe avec les besoins de nos Clubs, socle élémentaire de notre discipline, je me tiens à la disposition des services de l'État pour généraliser et poursuivre cette réflexion fondamentale à l'échelle du mouvement sportif.

Je n'ai donc aucune remarque de fond à formuler, mais je valide l'ensemble des principes établis par cette fine analyse.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DE VOILE

J'ai bien pris connaissance des éléments d'appréciation de la Cour qui n'appellent pas de remarques générales de ma part, dans la mesure où je suis convaincu de la réforme nécessaire du modèle sportif français, tout spécialement dans l'optique des prochains Jeux Olympiques de Paris en 2024.

Je voulais juste attirer votre attention sur un point particulier relatif « à la gouvernance aux modes de gestion plus conformes à l'éthique et au service public » tel qu'intitulé dans votre rapport.

S'il est bien évident que la Fédération Française de Voile souhaite adopter un comportement irréprochable tant sur le plan juridique qu'éthique quant à la passation des contrats / commandes qu'elle effectue,

notamment dans le respect des ordonnances prises en application des directives européennes, j'attire néanmoins votre attention sur le formalisme relativement « lourd » en la matière qui ne correspond pas forcément aux moyens matériels et humains à disposition d'une fédération sportive de taille moyenne assimilable à une PME.

Je suis confiant dans la prochaine appréciation annoncée de règles précises devant être définies par le ministère de l'économie chargé des règles de la commande publique qui devrait nous permettre de bénéficier d'une vision plus claire en la matière, espérant que les procédures mises en place ne nous contraignent pas à dépenser trop de moyens afin de respecter ces impératifs.

Soyez certain que la FFVoile, soucieuse de transparence et de bon fonctionnement de la concurrence, veillera à respecter les règles applicables, à la fois dans le respect des réglementation étatique et de sa réglementation interne au niveau financier, mais tout en veillant à ne pas entraver son bon fonctionnement administratif qui se doit d'être avant tout au service des projets sportifs.



3

Les stations de ski des Alpes du nord face au réchauffement climatique : une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement

PRÉSENTATION

Atout majeur du tourisme national, le domaine skiable français occupe, selon l'enneigement et les saisons, le premier ou le second rang mondial avec les États-Unis et devant l'Autriche. Activité économique primordiale des territoires de montagne en Auvergne-Rhône-Alpes, le tourisme est créateur d'emplois²⁹⁸ et producteur de richesse.

Parmi les 171 stations de ski que compte la région, 131 sont situées dans les Alpes du nord. Favorisée par un réseau dense d'infrastructures et un soutien important et constant des pouvoirs publics, l'économie de la neige a accompagné depuis les années 1960 la reconversion agricole et industrielle des zones de montagne.

Alors que ce secteur est désormais mature, ce moteur des économies alpines est confronté aux conséquences du réchauffement climatique.

En 2011, la Cour des comptes a publié une insertion sur « la gestion des domaines skiables en Rhône-Alpes » et adressé diverses recommandations aux collectivités, autorités organisatrices de stations de ski. Pour en dresser un premier bilan, la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a contrôlé, entre 2015 et 2017, la gestion de

²⁹⁸ Dans les zones de montagne de la région Auvergne-Rhône Alpes, le tourisme génère en 2013 68 600 emplois directs, soit 7,4 % de l'emploi total. (Cf. « L'économie des zones de montagne » Insee Auvergne-Rhône-Alpes n° 1 – Juin 2017).

17 stations²⁹⁹ en élargissant le panel retenu en 2011 à quelques opérateurs nouveaux. À l'évidence, les recommandations de 2011 ont été peu entendues, notamment celles invitant les stations à privilégier les voies d'un développement durable.

Alors que, face à des opérateurs puissants et intégrés, les collectivités étaient invitées à se regrouper pour peser à bonne échelle sur les enjeux de développement, l'enquête a constaté un statu quo, voire l'aggravation de certains déséquilibres :

- le réchauffement climatique affecte toutes les stations, mais celles de moyenne et surtout de basse montagne sont davantage fragilisées ;
- la persistance de l'asymétrie de la relation entre autorités organisatrices et exploitants freine les adaptations nécessaires.

Le modèle de développement fondé sur l'augmentation du débit des remontées mécaniques et la croissance continue de l'offre d'hébergement atteint ses limites alors même que la contrainte financière réduit les capacités d'investissement. Dans un marché aujourd'hui mature et soumis aux évolutions de la demande touristique, les conséquences du réchauffement climatique ne peuvent être ignorées.

La concomitance de ces enjeux doit donc conduire les collectivités à faire évoluer rapidement la gouvernance et le fonctionnement des domaines skiables pour s'adapter suffisamment tôt à un futur où le ski et les sports de neige ne seront plus leur unique ressource. Pour les stations de basse montagne, préparer la reconversion est dès à présent nécessaire.

Face à des défis croissants (I), les stations nord-alpines doivent s'engager dans un développement plus équilibré (II).

L'échantillon de l'enquête

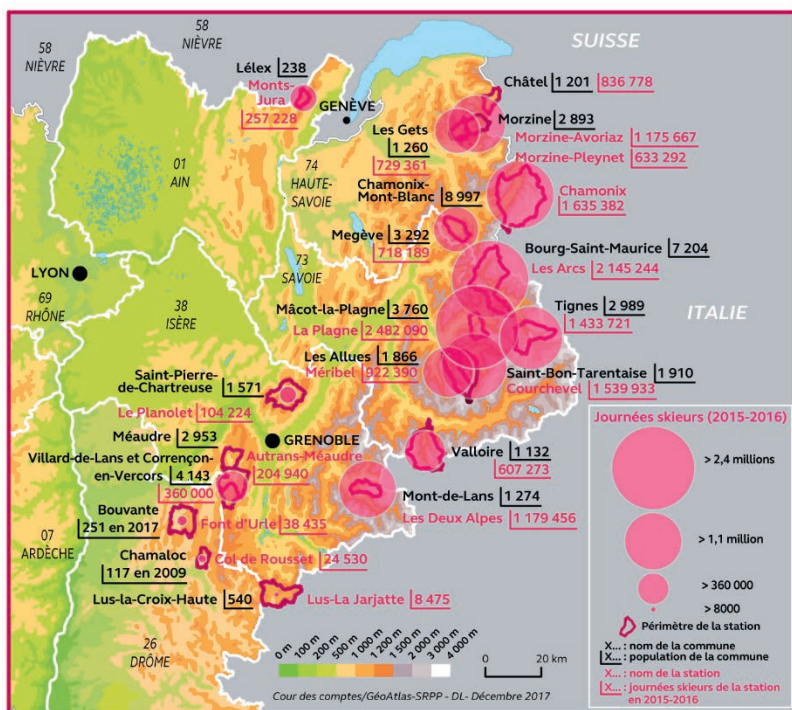
Les 17 domaines examinés affichent un chiffre d'affaires (CA) de 568,3 M€, soit 53 % du chiffre d'affaires global des remontées mécaniques des stations des Alpes du nord³⁰⁰. Ils incluent de très grandes stations (CA > 15 M€) comme Chamonix, de grandes stations (CA entre 5 et 15 M€) comme Megève, Morzine ou Les Gets et quelques moyennes et petites stations (CA < 5 M€) du Vercors, de la Chartreuse ou du Sud du Jura.

²⁹⁹ Chamonix Mont Blanc, La Plagne, Courchevel, Les Arcs, Morzine Avoriaz, Tignes, Les Deux Alpes, Méribel, Châtel, Megève, Les Gets, Valloire, Villard-Corrençon, Monts Jura, Autrans-Méaudre, Saint-Pierre-de-Chartreuse.

³⁰⁰ Pour la saison 2015/2016, selon « Domaine skiable de France », organisation professionnelle des opérateurs de domaines skiables.

Trois modes de gestion sont concernés : la régie directe, la gestion par une SEM communale et la délégation à un opérateur privé. L'enquête a également pris en compte les contrôles budgétaires de quatre collectivités dont la situation financière s'est trouvée dégradée.

Carte n° 1 : les domaines skiables examinés dans les Alpes du nord



Source : Montagne Leaders, IGN BD Alti, CAIRN – STRMTG, Irstea BD Stations 2017

I - Les stations nord-alpines sont confrontées à des défis croissants

À la différence de ses principaux concurrents (États-Unis, Autriche, Italie), l'économie de la neige présente, en France, des spécificités qui enferment l'exploitation de ses domaines skiables dans un régime de droit public, faisant peser des contraintes spécifiques notamment sur la gestion

des remontées mécaniques, fréquemment confiée à des opérateurs par les collectivités.

Dans ces conditions, le contrôle du service délégué par des communes de taille modeste se révèle difficile.

Qu'est-ce qu'un domaine skiable ?

L'article R. 122-8-2° du code de l'urbanisme définit un domaine skiable comme « une piste de ski alpin ou un ensemble de pistes qui ont le même point de départ ou qui communiquent entre elles ou qui communiquent par le seul intermédiaire d'une ou de plusieurs remontées mécaniques. La surface du domaine skiable prise en compte est la somme des surfaces des pistes de ski alpin. Un domaine skiable peut s'étendre sur le territoire de plusieurs communes. Une commune peut comporter plusieurs domaines skiabiles ».

A - Un enjeu de gouvernance

La gestion des domaines skiabiles repose sur une pluralité de collectivités qui, compte tenu de leur taille, appliquent un cadre de gestion peu adapté à l'importance des enjeux.

1 - Une gouvernance très majoritairement communale

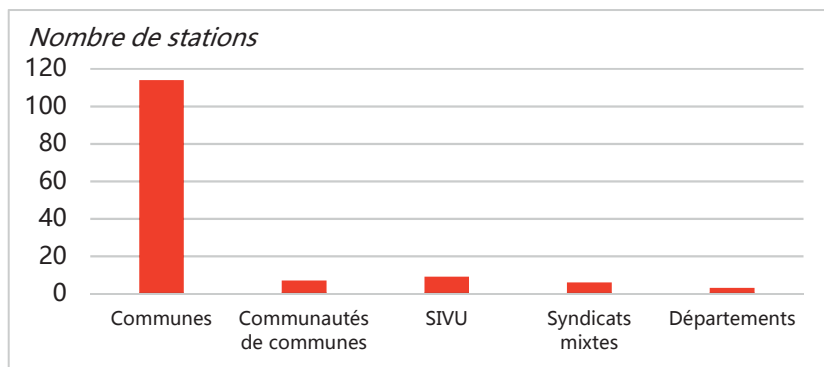
Fruit d'une lente évolution, la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (dite loi « Montagne »), récemment modifiée³⁰¹, a érigé les collectivités territoriales ou leurs groupements en autorités organisatrices impliquant ainsi directement les élus des collectivités dans le pilotage de l'activité touristique.

a) Une juxtaposition de gestions communales

Plus des quatre cinquièmes des autorités organisatrices des domaines skiabiles des Alpes du nord sont des communes :

³⁰¹ Loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite « loi Montagne II ».

Graphique n° 1 : répartition des autorités organisatrices



Source : chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

De fait, l'intercommunalité est peu impliquée dans la gestion des domaines skiables. La loi NOTRE³⁰² a, sur la question sensible de la promotion de l'image des stations touristiques, permis le maintien de cette compétence communale, et la répartition des compétences a souvent préservé l'autonomie communale en matière d'urbanisme et de gestion des sols, de gestion des domaines ou d'aménagement touristique.

Lorsque la coopération est indispensable, notamment lorsque le domaine skiable est partagé entre plusieurs collectivités³⁰³, ou qu'il s'étend, comme à Megève, sur plusieurs massifs³⁰⁴, elle se traduit par des conventions de partage de recettes, d'accords interdomaines³⁰⁵ ou, comme à Tignes, Champagny ou Termignon, de transferts de gestion, plutôt que par l'attribution de compétences élargies à l'intercommunalité ou à un regroupement d'autorités organisatrices.

³⁰² Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³⁰³ Morzine Avoriaz ou Courchevel.

³⁰⁴ Massifs du Jaillet, du Mont d'Arbois et de Rochebrune relevant de six communes.

³⁰⁵ Espace Killy (Tignes) Domaine Evasion Mont-Blanc (Megève) Les Gets (Portes du soleil).

Faisant le constat d'une organisation territoriale fragmentée et du manque de pilotage et de moyens qui en résulte, la Cour invitait en 2011 les collectivités à s'organiser face à des opérateurs puissants. La présente enquête a constaté la persistance de cette dispersion qui ne peut répondre à la concentration croissante des opérateurs dans les domaines les plus rentables, et risque de faire primer, dans la gestion des stations, des stratégies communales potentiellement inadaptées, voire préjudiciables, comme dans le cas de la station de Monts Jura.

Des stratégies locales concurrentes et contre productives

Le département de l'Ain et les communes de la communauté de communes du Pays de Gex (CCPG) sont membres du syndicat mixte des Monts Jura (SMMJ) qui exploite la station éponyme³⁰⁶, composée de plusieurs domaines non reliés. La CCPG demeure compétente pour le « développement et la conduite de l'espace touristique Mont Jura et la création, la gestion et l'exploitation des équipements structurants en relevant ». Elle assure la « coordination de la politique touristique sur le territoire (.../...) en liaison avec, notamment les offices de tourisme », lesquels relèvent de la compétence des communes.

Ces acteurs ont créé des organismes qui se concurrencent. Le SMMJ a implanté une maison du tourisme à Lélex, qui n'est pas un office du tourisme alors que Lélex dispose d'un office du tourisme auquel adhère le SMMJ. Gex a de son côté financé la construction d'un « bureau », en collaboration avec la CCPG. La commune de Mijoux a créé son propre office du tourisme auquel le SMMJ n'a pas adhéré.

Enfin la mise en œuvre d'une politique de développement globale et cohérente de la station se heurte au partage de compétences entre le SMMJ pour les loisirs de montagne et de la CCPG pour tous les autres sujets. La CCPG, qui élabore le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et le plan local d'urbanisme intercommunal, ne s'est pas saisie du manque de lits touristiques à proximité de la station, préjudiciable à l'activité de la station comme à sa diversification. La station du massif des Monts Jura apparaît dépourvue de pilotage stratégique, économique et touristique.

³⁰⁶ Monts Jura est une station de moyenne montagne (900 m -1 700 m) au-dessus de l'agglomération genevoise.

b) Une maîtrise insuffisante des enjeux de gestion

Sur les 36 communes examinées, 10 ont moins de 500 habitants, 17 moins de 2 000 habitants et 4 plus de 3 500 habitants, dont Chamonix qui, avec 8 997 habitants, est la plus importante. Alors que leurs budgets peuvent dépasser ceux de certaines grandes villes³⁰⁷, elles ne sont pas toujours en mesure de maîtriser l'ensemble des aspects de la gestion des équipements et de leur exploitation.

Les contrôles ont également relevé une maîtrise insuffisante des conditions de liquidation de la taxe sur les remontées mécaniques, un suivi patrimonial défaillant, ou encore l'absence de budget annexe individualisant la gestion des remontées mécaniques.

Mais, surtout, ces collectivités ne disposent pas de moyens adaptés pour prendre en charge la préparation, la négociation et le contrôle de contrats complexes face à des opérateurs de dimension nationale voire internationale.

2 - La faiblesse des autorités organisatrices

Les dispositions de la loi « Montagne » placent les élus au centre du développement local en attribuant aux collectivités ou à leurs groupements la qualité d'autorité organisatrice du service public des remontées mécaniques³⁰⁸. Alors que dans son rapport public de 2011, la Cour incitait au renforcement du poids des autorités organisatrices et de leur capacité de contrôle, la maîtrise effective des contrats demeure déficiente dans plusieurs des stations examinées³⁰⁹.

a) Des concessions excessivement longues

La gestion publique (régie directe, marchés de service, recours à des sociétés publiques) concerne principalement des stations petites ou

³⁰⁷ En 2015/2016 : Courchevel 100 M€, Morzine Avoriaz 39 M€, Tignes 35 M€, Megève 31 M€.

³⁰⁸ Article L. 342-1 du code du tourisme.

³⁰⁹ Quatorze des 17 stations de l'échantillon, soit 82 %, sont exploitées dans le cadre de délégations de service public.

moyennes, tandis que la gestion déléguée est fréquente dans les grands domaines d'altitude, dans le cadre de conventions juridiques et financières complexes conclues avec des groupes spécialisés adossés à des partenaires financiers.

La concession de service public³¹⁰ permet aux autorités organisatrices d'exercer périodiquement leur pouvoir d'orientation stratégique et fonde leurs prérogatives de contrôle. En pratique, la concentration des délégataires, la durée des contrats et les politiques commerciales déséquilibrent la relation contractuelle.

Des domaines skiables³¹¹ relevant d'autorités organisatrices distinctes peuvent être exploités par un opérateur unique, sur la base de contrats dont les échéances et les contenus diffèrent, mais dans le cadre d'une stratégie commerciale au niveau d'un groupe de stations ou d'un massif, impliquant des acteurs économiques nationaux ou internationaux de premier rang.

La durée des contrats excède parfois largement celle nécessaire à la juste rémunération et à l'amortissement des investissements mis à la charge de l'exploitant. Dans de nombreux cas, la conclusion d'avenants aboutit à des durées totales excessives au regard de la nature des équipements concédés et de la rentabilité effective des contrats.

Tableau n° 1 : durée des contrats de concessions (en années)

<i>Station</i>	Durée initiale	Après prorogation
<i>Morzine</i>	30	39
<i>La Plagne</i>	30	40
<i>Courchevel</i>	8	30

Source : CRC Auvergne-Rhône-Alpes

Généralement motivés par l'ajustement du plan d'investissement pour moderniser ou étendre les infrastructures, ces avenants de prorogation peuvent modifier de manière significative l'économie de la délégation.

Dans le massif du Mont-Blanc, la présence d'un seul acteur historique a permis le développement d'une stratégie commerciale limitant de fait l'arrivée d'une éventuelle concurrence.

³¹⁰ Ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

³¹¹ C'est le cas par exemple des Deux Alpes, de Courchevel, Megève, ou Tignes.

La compagnie du Mont-Blanc

Opérateur historique de Chamonix qui lui a délégué la gestion de son domaine skiable, la Compagnie du Mont Blanc³¹² (CMB) s'est accordée avec la commune pour résilier les six conventions existantes avant leur terme prévu en 2018. Une procédure de mise en concurrence a alors été lancée pour attribuer une nouvelle concession courant jusqu'en 2053, justifiée par un programme d'investissement conditionnel de 477 M€ HT. La CMB a été reconduite comme délégataire en décembre 2013.

En 2006, la CMB a créé des forfaits multi-domaines dénommés « Mont-Blanc Unlimited » (MBU) et « Mont-Blanc Multipass » (MBM), sur lesquels elle détient des droits de propriété intellectuelle et qu'elle propose directement (hors délégation) aux touristes des stations qu'elle gère. Mais la CMB conclut également avec les collectivités des protocoles imposant à tout futur délégataire la vente de ces forfaits MBU/MBM et interdisant à d'autres opérateurs qui seraient retenus, toute création d'un produit concurrent.

Il en résulte que la compagnie du Mont-Blanc maîtrise la commercialisation d'une zone couvrant la quasi-totalité du massif, sur trois pays, ce qui la met en position de force par rapport aux autorités délégantes.

À Villard-de-Lans, la chambre avait recommandé³¹³ de proposer au délégataire un avenant au contrat de concession, clarifiant le suivi patrimonial et les relations financières. Dans le cadre du suivi des recommandations qu'elle a communiqué à la chambre, la commune indique qu'un avenant a bien été soumis à la société délégataire, mais qu'à ce stade, cette dernière lie la conclusion d'un avenant à une prolongation significative de la durée du contrat.

b) Une politique tarifaire mal maîtrisée

La politique tarifaire, qui relève des autorités délégantes, leur échappe souvent en pratique. Elles valident une actualisation des tarifs présentée par l'exploitant, sans référence contractuelle ou prise en compte de l'évolution des coûts. Les stations de moyenne et basse montagnes entérinent ainsi parfois des évolutions tarifaires visant à maintenir une relative homogénéité des stations « comparables ».

³¹² Le capital social (6,8 M€) est détenu par la CDA (37,5 % elle-même filiale de la caisse des dépôts et consignation) la SAEM Vallée de Chamonix Mont-Blanc (18 %) et des actionnaires privés (10 %).

³¹³ Rapport d'observations définitives du 7 juillet 2016.

Les politiques commerciales des exploitants, accordant notamment des remises de volume dans le cadre d'offres globales proposées par des opérateurs touristiques, ne donnent pas toujours lieu à une information complète et précise des délégants, obscurcissant la grille tarifaire.

c) Des recettes à optimiser

Les communes tirent de la gestion des domaines skiables des recettes issues de la taxe sur les remontées mécaniques ainsi que, pour les gestions déléguées, de la redevance versée par le concessionnaire³¹⁴. Elles peuvent également percevoir le produit d'une taxe de séjour³¹⁵.

La taxe sur les remontées mécaniques

Le produit de cette taxe³¹⁶, assise sur le chiffre d'affaires des installations, constitue la principale recette liée à l'exploitation. Dans plusieurs stations (Chamonix, Morzine, Megève) la liquidation, effectuée sur une base déclarative, est susceptible de priver la collectivité de ressources significatives. Les exploitants appliquent ainsi des abatements discutables : déduction du produit des ventes de forfaits estivaux, charges liées aux navettes de transport (à Chamonix), frais engagés pour la mise en sécurité de la RN 90 (à Tignes). Par ailleurs, l'assiette retenue ne prend pas en compte les titres octroyés gratuitement à certaines catégories de bénéficiaires. À Tignes, le manque à gagner est évalué à 1,4 M€ sur cinq ans³¹⁷ pour la collectivité.

Les redevances d'occupation du domaine public

Contreparties de la mise à disposition des domaines skiables, ces redevances sont parfois symboliques, voire inexistantes comme à Morzine.

³¹⁴ Les redevances d'exploitation du domaine skiable (RODP) sont prévues par le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

³¹⁵ Le CGCT régleme la taxe de séjour. La loi de finances pour 2015 du 29 décembre 2014 en a récemment modifié le régime en autorisant une taxation forfaitaire.

³¹⁶ Des dispositions fiscales spécifiques, notamment les articles 85 à 89 de la loi Montagne, complétés par l'article 47 de la loi du 19 août 1986 ont institué une taxe communale et départementale sur les entreprises exploitant des remontées mécaniques. Elle frappe, au taux maximum de 3 ou 5 % selon l'antériorité de la perception, les recettes brutes de la vente des titres de transport. Les départements peuvent également instituer une taxe complémentaire au taux maximum de 2 %.

³¹⁷ Au taux de 5 % du chiffre d'affaires à Tignes.

À Chamonix-Mont-Blanc, les contrats de délégation ne prévoyaient aucune redevance jusqu'en 2013, malgré l'exceptionnelle profitabilité du domaine délégué³¹⁸. Le renouvellement pour la période 2013 à 2053 ne marque pas de progrès significatif, avec une redevance inférieure à 6 000 € en 2015.

Des démarches plus volontaires ont toutefois été observées. La station des Gets, actionnaire majoritaire de la SEM exploitante, a imposé à son fermier une redevance significative et évolutive en fonction des résultats. Les revenus ainsi tirés du domaine skiable communal (soit 24 M€ cumulés de 2009 à 2015) sont réinvestis dans la station.

La taxe de séjour

Comme toutes les communes touristiques, les stations peuvent percevoir une taxe de séjour, dont le rendement apparaît souvent faible du fait notamment d'un recouvrement difficile auprès des loueurs et d'une gestion complexe.

Aux Gets, alors que les résidences secondaires représentent 82 % du patrimoine immobilier communal, le produit réel de la taxe variait, entre 2009 et 2014, de 235 000 à 268 000 €³¹⁹, soit un montant trois fois inférieur au produit théorique au regard du taux de remplissage et du poids du secteur locatif dans la station³²⁰.

L'optimisation de la perception de ces recettes permettrait, sans risque d'affecter significativement la fréquentation, de mieux faire face à de nouveaux besoins d'investissement.

B - Une vulnérabilité au changement climatique

Entre 1880 et 2012, les températures moyennes dans les Alpes ont augmenté de plus de 2°C. Cette tendance s'accélère et se renforce. Elle annonce, d'ici la seconde moitié du siècle, une modification sensible des conditions d'enneigement et l'élévation concomitante de l'altitude permettant la viabilité de l'exploitation des domaines skiables.

³¹⁸ À Chamonix, la compagnie du Mont-Blanc (CMB) table sur un taux de rentabilité interne prévisionnel de la concession de l'ordre de 10 % pour la période 2013-2053.

³¹⁹ Source : comptes administratifs des collectivités pour 2009 à 2014.

³²⁰ La station comptabilise 725 000 nuitées par an. Sur la base d'un tarif moyen de la taxe de séjour de 1,20 € par nuit, le revenu potentiel serait de 0,859 M€.

Pour les stations des Alpes du nord³²¹, dont les altitudes moyennes vont de 984 m à 2 501 m³²², les conséquences du réchauffement sont immédiates et importantes.

1 - Un déficit d'enneigement désormais visible

a) Une dégradation de l'enneigement en début et en fin de saison

L'exploitation de séries longues de température et d'enneigement³²³ permet d'illustrer, aux différentes altitudes de l'échantillon examiné³²⁴, l'évolution de l'enneigement naturel des stations de basses et moyennes montagne. Sans être prédictive pour un massif donné, ou pour l'altitude critique à l'horizon 2050, ces données confirment l'ampleur de la baisse de l'enneigement de début et de fin de saison pour les stations les plus basses comme Les Gets (1 172 m) ou Pralognan-la-Vanoise (1 420 m).

Une étude de Météo France sur l'évolution passée et future de l'enneigement naturel dans les Alpes

À la demande de la chambre des comptes d'Auvergne-Rhône Alpes, Météo-France a réalisé une étude analysant, sur les dernières décennies, l'évolution de la hauteur de neige, et présentant les tendances d'évolution au cours du 21^{ème} siècle, sur la base de différents modèles climatiques. La série la plus longue disponible, de 1961 à 2014, concerne la station du Col de Portes (1 325 m). Elle montre, pour le massif de la Chartreuse (Isère), un réchauffement de 1,3°C en 50 ans et une diminution significative de l'enneigement naturel malgré une forte variabilité.

³²¹ Stationoscope. Synthèse des départements 01, 38, 73,74, actualisé en 2017.

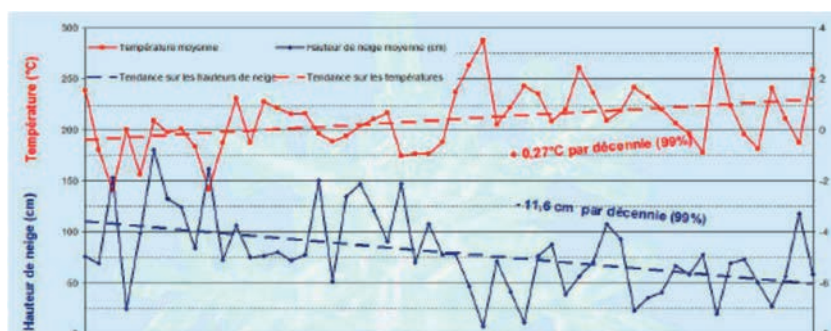
³²² Saint-Jean-de-Sixt (74) et Val-Thorens (73).

³²³ Météo France : évolution passée et future de l'enneigement naturel dans les Alpes Juillet 2017.

³²⁴ Les Gets, Chablais 1 172 m, Col de Portes Chartreuse 1 325 m, Pralognan-la-Vanoise 1 420 m, Saint-Christophe-en-Oisans 1 570 m, Les Karellis-Maurienne 1 610 m, Bessans Vanoise 1 715 m, Les Ménuires Vanoise 1 800 m.

Les stations de Chartreuse situées en dessous de 1 600-1 700 m pourraient donc connaître d'ici 2050, sous réserve des autres caractéristiques de leurs situations géographiques, une diminution de l'enneigement en début et en fin de saison et une élévation de l'altitude où la neige tient au sol³²⁵.

Graphique n° 2 : évolution des hauteurs de neige et des températures au Col de Porte de 1961 à 2014



Source : Météo France, Centre d'études de la neige

Ces projections illustrent les défis auxquels doivent faire face les domaines skiables dont l'altitude moyenne est inférieure à 1 700 m, soit la totalité d'entre eux dans l'Ain et la Drôme, 85 % en Haute-Savoie, 72 % en Isère et 28 % en Savoie.

b) Un impact variable selon les stations

En haute montagne, le recul des glaciers remet en cause la pratique du ski d'été ou la fréquentation estivale de voies et de parcours devenus plus instables ou dangereux.

À Chamonix, où la température moyenne a crû de 1,75°C en 75 ans, le retrait de la Mer de Glace rend difficile l'accès à certaines installations historiques telles la Grotte de Glace creusée dans le glacier³²⁶. Plus au sud, les Deux Alpes offraient jusqu'à 228 jours de ski par an (dont 71 en été)

³²⁵ Une hausse de 1°C entraîne une élévation moyenne de la limite pluie neige de 150 m.

³²⁶ La Mer de Glace fond en raison d'un accroissement des températures estivales et a perdu une centaine de mètres d'épaisseur. Le front du glacier devrait reculer de 1 000 à 1 400 m d'ici à 2050 rendant problématique l'accès aux diverses installations exploitées par la Compagnie du Mont-Blanc.

grâce au glacier du mont de Lans ; la station a procédé, à l'automne 2017, à l'installation de six enneigeurs entre 3 200 et 3 300 m d'altitude. À Tignes, l'accès au glacier de la Grande Motte, au cœur du parc national, devient de plus en plus difficile. Les remontées mécaniques qui le desservent sont moins accessibles en été et en automne. Les aléas climatiques ne permettent plus 294 jours d'exploitation par an, mais un ambitieux projet d'enneigement artificiel au-dessus de 2 800 m a été engagé, pour éviter l'abandon des ouvertures estivales et automnales.

Le déficit d'enneigement fragilise plus fortement encore les saisons en basse et moyenne montagne.

La viabilité économique de l'exploitation d'un domaine skiable suppose une durée minimale d'ouverture de 100 jours (généralement entre le 1^{er} décembre et le 15 avril).

En réduisant la période ou le périmètre de « sûreté en neige »³²⁷ l'élévation de température affecte la fréquentation dans des proportions qui peuvent devenir critiques pour l'équilibre des finances locales.

Le SIVU des sites alpins Saint-Pierre-de-Chartreuse-Planolet gère en régie la station éponyme située entre 900 et 1 789 m. Orienté plein sud, ce domaine souffre d'un déficit croissant d'enneigement.

L'insuffisance d'enneigement durant sept saisons a placé le SIVU en déséquilibre budgétaire, le contraignant à surseoir à divers investissements et à différer des visites de sécurité. Son besoin de financement a été reporté sur les collectivités adhérentes, les plaçant à leur tour en difficulté, notamment Saint-Pierre-de-Chartreuse, qui a dû mettre en œuvre un plan de redressement assorti d'une forte hausse des impôts locaux. Après la dissolution du SIVU dans le cadre du SDCI, l'activité a été transférée à la communauté de communes, et le passif réparti entre les communes.

c) Des alertes portant sur les situations financières

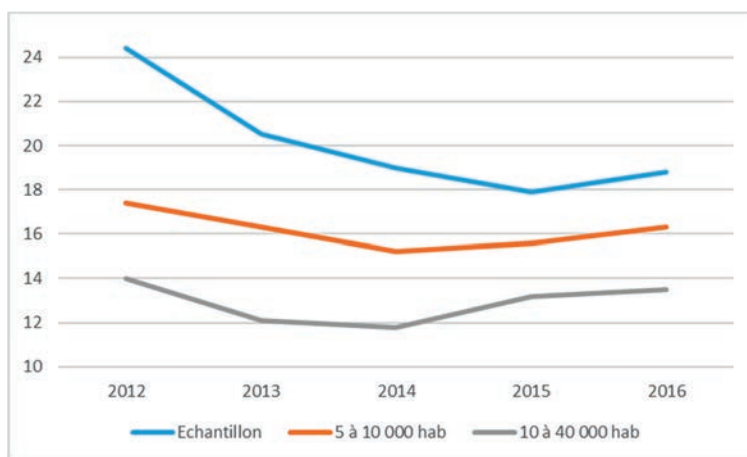
L'agrégation des budgets principaux des communes de montagne examinées³²⁸ permet de comparer l'évolution de quelques agrégats financiers à ceux des strates de référence. Si ces collectivités conservent,

³²⁷ La sûreté en neige détermine les conditions d'enneigement minimales autorisant l'ouverture d'un domaine skiable, notamment une épaisseur moyenne de 30 cm.

³²⁸ Autrans, Méaudre, Corrençon-en-Vercors, Mont de Lans, Saint-Christophe-en-Oisans, Saint-Pierre-de-Chartreuse, Venosc, Villards-de-Lans, Les Allues, Bourg-Saint-Maurice, Macot la Plagne, Saint-Bon-en-Tarentaise, Tignes, Chamonix, Les Gets, Châtel, Megève, Morzine.

dans leur ensemble, une capacité d'autofinancement brute (CAF) sensiblement supérieure à celles des strates considérées, l'écart se réduit de façon continue sur la période 2012-16.

Graphique n° 3 : CAF brute des communes de l'échantillon, en pourcentage des produits de gestion



Source : Données de la comptabilité publique, agrégées par la CRC (application ANAFI)

De même, leur capacité de désendettement consolidée, sans atteindre un niveau préoccupant, se dégrade progressivement, passant de 4,7 ans en 2012 à sept ans en 2016, alors que celle des strates de référence est stable.

Certaines situations apparaissent préoccupantes. Ainsi Valloire (1 100 habitants, 1 951 m d'altitude moyenne des remontées), a emprunté pour moderniser la station et porte désormais un encours de dette consolidé de près de 36 M€ à fin 2016. Megève (1 478 m), dont le budget de fonctionnement est de 31 M€, a investi 61 M€ dans la restructuration de son palais de sports, alors qu'elle n'avait plus de marge financière. Pour financer l'opération elle a dû mobiliser des ressources exceptionnelles en procédant à d'importantes cessions foncières (16 M€). La commune espère parallèlement dynamiser la fréquentation des congressistes et des touristes.

2 - Des interventions privilégiant le court terme

La préconisation du rapport de la Cour de 2011 relative aux nouveaux investissements, soulignait la nécessité d'une appréciation du risque et de la

soutenabilité financière. Les politiques d'équipement mises en œuvre méconnaissent pour certaines ces préoccupations de moyen terme.

L'objectif de préservation d'un enneigement suffisant conduit à recourir à des expédients coûteux qui seront difficilement soutenables : aménagement de nouveaux espaces skiabiles, déplacement en altitude, remodelage des pistes, apports de neige artificielle.

a) Le déplacement en altitude, l'aménagement des pistes et l'équipement de nouveaux espaces

Que ce soit pour ouvrir des pistes moins exposées avec un manteau neigeux moins fragile, ou pour tirer tout le parti d'un site favorable, cette approche a été mise en œuvre dans de grands domaines disposant d'une capacité d'investissement et d'espaces d'altitude à équiper, notamment dans les glaciers comme à Tignes, aux Deux-Alpes ou à Chamonix. Certains opérateurs, comme la compagnie des Alpes, ont opté pour une stratégie de développement basée sur des domaines situés à plus de 1 600 m et permettant de skier jusqu'à plus de 3 000 m.

L'altitude demeurant une limite objective et les espaces vierges étant réduits, l'aménagement de telles zones élevées est limité, voire remis en cause par la fonte des glaciers et l'importance des investissements à financer pour une clientèle probablement plus restreinte.

b) L'enneigement artificiel : une solution partielle et onéreuse

Initialement destinée à compenser des manques ponctuels, la neige de culture est aujourd'hui généralisée avec un taux d'équipement³²⁹ des stations de 32 %³³⁰ et qui progresse, conforté par des politiques publiques facilitatrices.

La production de neige nécessite cependant des températures suffisamment basses, désormais moins fréquentes en début et en fin de saison, mais aussi une ressource en eau dont la production, le stockage et le transport incombent souvent aux collectivités publiques.

³²⁹ Près de 70 % en Autriche ou en Italie mais sur des domaines d'altitude moins élevée.

³³⁰ Le taux d'équipement est le pourcentage de pistes enneigées ou enneigeables, rapporté à la surface totale des pistes.

À Tignes, la production de neige s'appuie sur 355 canons à neige et relève de la régie des pistes, établissement public distinct de l'exploitant des remontées mécaniques. Le volume de neige produit a progressé de 20 % entre 2007 et 2015 pour permettre un taux d'ouverture du domaine satisfaisant. Malgré cette relative maîtrise du volume, le coût de l'enneigement artificiel a progressé de près de 30 % du fait de la hausse du prix de l'électricité (+ 49 %). Seul l'approvisionnement en eau par pompage dans le lac de Tignes, qui supporte de faibles redevances de prélèvement, permet un faible coût moyen du m³ (0,79 €/m³).

En Chablais, la station des Gets (1 500 m d'altitude moyenne) s'est équipée de 161 canons à neige, couvrant 63 hectares soit 35 % du domaine. Onze pistes sur 64 (soit 17 %) sont entièrement équipées. La production de neige a requis, en 2014/2015, un volume d'eau près de trois fois supérieur à la capacité de stockage existante, qu'il est prévu d'accroître par de nouvelles retenues collinaires. Le compte rendu d'activité au concédant pour 2013-2014 indique que « pour combler le déficit de neige sur des secteurs primordiaux, la direction avait décidé de ramener de la neige par hélicoptères ». En 2014-2015, la production de neige n'a pu commencer avant janvier.

En Vercors, pour assurer l'enneigement des 36 ha et 50 pistes de la station de Villars-de-Lans-Corrençon (1 575 m d'altitude moyenne) le délégataire a investi près de 2,9 M€ pour moderniser le réseau d'enneigeurs. Alimentée par le réseau d'eau potable communal, la production de 292 000 m³ de neige en 2014/2015 a consommé 117 000 m³ d'eau potable, pris en charge par le service des eaux, la commune soutenant son exploitant par cette aide en nature.

Le domaine de ski nordique d'Autrans (1 066 m d'alt. moyenne), qui s'étend sur 130 km, est le plus vaste des Alpes. L'accès ski aux pieds au principal site de Gève et ses 15 km de pistes n'est cependant pas possible et, en cas de manque de neige, la commune organise des navettes par bus ou transporte de la neige par camions.

Qu'il s'agisse de dispositifs d'enneigement ou de retenues collinaires nécessaires à leur fonctionnement, ces investissements impliquent des financements importants engageant les collectivités sur le long terme alors que l'aléa climatique s'accroît.

**

En sécurisant l'enneigement ou en permettant l'ouverture d'espaces nouveaux, l'enneigement artificiel conforte les grandes stations d'altitude (Morzine, Tignes, Les Deux-Alpes, Chamonix) sur un marché

concurrentiel, tandis que, pour les stations de basse et moyenne montagne, il ne permet, au mieux et à un coût élevé, que la préservation d'un enneigement minimal qui ne dissuade pas les skieurs, grâce aux forfaits inter-domaines, de se déplacer vers les domaines les plus élevés ou les mieux enneigés.

II - Construire un développement plus équilibré

Face aux défis nés du changement climatique, le maintien d'une activité économique indispensable en zone de montagne passe par la recherche d'un développement équilibré et soutenable, lui-même conditionné par une solidarité renforcée entre les territoires.

A - Un développement fondé sur des démarches collectives

1 - Des démarches à approfondir

Les départements nord-alpins se sont depuis longtemps investis dans l'économie de la neige. Comme financeurs d'abord, exploitants parfois ou en s'impliquant dans une stratégie d'accompagnement et de soutien répondant à des objectifs de solidarité et d'accompagnement territorial ou de promotion touristique. Dans la Drôme et en Savoie se développent des approches qui, à une plus grande échelle, pourraient préfigurer l'orientation des stratégies publiques d'adaptation.

a) L'approche du département de la Drôme : un diagnostic d'ensemble débouchant sur une démarche de rationalisation

Le département de la Drôme a la particularité de gérer en régie directe, avec du personnel départemental, plusieurs petites stations de ski³³¹, dispersées à l'est du territoire. Celles-ci, accueillant principalement

³³¹ Col de Rousset (1 433 m alpin, nordique), Font d'Urle (1 405 m alpin et nordique), Herbouilly (alpin et nordique), Lus-La Jarjatte (1 357 m alpin), Valdrôme (alpin).

une clientèle locale, disposent d'installations de remontées mécaniques âgées (moyenne de 36,8 ans en 2016) et ne sont pas équipées de canons à neige. Le nombre de jours d'ouverture a décliné rapidement, passant de 83 jours en 2011/2012 à 60 jours en 2015/2016.

Carte n° 2 : les stations de la Drôme



Source : Département de la Drôme

La fréquentation du domaine départemental de ski alpin suit la même tendance. De 134 000 journées-skieurs en 2012/2013, la fréquentation tombe à 80 000 journées-skieurs en 2015/2016, saison marquée par le manque de neige.

Le budget annexe « Montagnes drômoises » ne peut donc s'équilibrer sans l'apport d'une subvention de fonctionnement qui représente 50 % en moyenne des produits perçus, soit 1,52 M€ par an sur la période contrôlée. À cette subvention d'équilibre s'ajoute une subvention d'investissement récurrente (0,2 M€ par an en moyenne sur la période). Face à ces difficultés, le département a engagé en 2011 une « stratégie montagnes 2012-2020 ». La situation de chaque station a été analysée et des actions propres déterminées, dont la plus importante est la construction d'une « luge toutes saisons » à Col de Rousset, pour un coût de 2,5 M€ HT. La réflexion s'est poursuivie en 2015 avec différents projets pour un montant de 5 M€.

L'approche suivie montre le souhait du département d'anticiper les coûts de ces équipements et le montant des retombées possibles en termes de chiffre d'affaires. Ces retombées seront cependant toujours fortement

dépendantes des conditions climatiques de la saison hivernale d'autant que le département a fait le choix, au-delà de quelques expérimentations, de ne pas utiliser de neige artificielle sur ses stations. Conscient de ces difficultés, il a décidé de fermer, à partir de la saison 2015/2016 la station de Valdrôme durant la période hivernale et la station de Lus-La Jarjatte durant la période estivale. La réorientation vers la saison estivale d'une partie des sites affectés par le manque de neige, même si elle ne saurait suffire à compenser les déficits d'exploitation générés par des charges fixes élevées, constitue une tentative de réorientation vers un tourisme moins dépendant de l'enneigement.

b) La SEM Savoie Stations Participations (SSP) : un mode d'intervention fondé sur la péréquation des ressources et la mutualisation des expertises

Créée en 1991 à l'initiative du département de la Savoie qui en demeure l'actionnaire majoritaire à 74 %, cette société d'économie mixte³³², dont l'objet social inclut un objectif d'aménagement du territoire par le soutien aux acteurs économiques des stations de moyenne montagne, constitue un outil d'intervention dans l'économie des sports d'hiver.

La perception des dividendes de la SETAM, gestionnaire du domaine de Val Thorens, et dont elle est l'actionnaire principal, lui procure des ressources qu'elle réinvestit dans d'autres sociétés d'exploitation de remontées mécaniques plus fragiles.

Depuis 2010, elle a également diversifié son portefeuille en acquérant des participations dans trois sociétés immobilières afin de dynamiser la réhabilitation de l'hébergement touristique et renforcer l'accueil des stations.

Intervenue d'abord en fonction des sollicitations, elle a désormais défini une stratégie d'investissement fondée sur trois axes : une gestion plus dynamique des participations, le développement des investissements immobiliers et la création d'activités de conseil à l'exploitation des domaines.

La SSP assure enfin un rôle d'interface entre les financeurs et les opérateurs publics et privés qui interviennent en Savoie. Sa participation crédibilise les montages et facilite le financement des projets.

³³² Cette société a changé de dénomination en juillet 2017 pour devenir Savoie Stations Ingénierie Touristique.

Elle gagnerait donc à poursuivre la diversification de ses activités en changeant d'échelle afin d'employer ses marges de manœuvre, dans une approche plus globale du développement des stations, en accompagnant le basculement prévisible de l'économie de la neige en basse et moyenne montagne.

2 - Une coopération à encourager et à élargir

Si l'âge d'or de la pratique du ski alpin a pu profiter de façon relativement homogène à l'ensemble des stations et des collectivités, la baisse de fréquentation impose de privilégier la recherche de complémentarités et de mutualisations dans des périmètres élargis.

Les collectivités disposent aujourd'hui de différents outils pour organiser leur complémentarité ou leur coopération. Ces regroupements doivent autant que possible être encouragés, après identification du périmètre géographique pertinent et du cadre juridique adéquat.

Mais les problématiques en cause excèdent parfois les limites des communes ou des intercommunalités, pour concerner une vallée ou un massif entier.

La fusion de communes, dont la dynamique a été relancée, peut, comme à Courchevel, répondre au besoin de cohérence dans la gestion d'un domaine skiable.

La commune nouvelle de Courchevel

Les communes de Saint-Bon-Tarentaise (1 186 hab.) et de La Perrière (460 hab.) ont fusionné au 1^{er} janvier 2017 au sein de la commune nouvelle de Courchevel, regroupant près de 2 500 habitants, avec pour objectifs la diversification de l'offre touristique, la mutualisation des services et la consolidation d'un partenariat vis-à-vis des acteurs institutionnels, économiques et sociaux.

Mais dans d'autres cas, de telles fusions n'ont pu aboutir dans un périmètre satisfaisant.

Aux Deux-Alpes, la fusion envisagée des trois communes sur lesquelles s'étend le domaine n'a finalement été effective que pour deux d'entre elles.

La gestion par les EPCI à fiscalité propre n'apparaît pas toujours pertinente. En effet leur territoire n'englobe pas nécessairement l'ensemble

des communes gérant un domaine skiable ou couvrent, à l'inverse, des stations concurrentes, comme en Oisans (Les Deux-Alpes, l'Alpe d'Huez, Vaujany).

L'enjeu est donc la définition de coopérations à une échelle adaptée, en particulier pour déterminer les perspectives d'investissements, mieux peser dans les négociations des contrats avec les concessionnaires et optimiser la ressource financière générée par l'exploitation des domaines.

Dans cette perspective, des outils nouveaux sont susceptibles d'être exploités.

L'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession autorise la constitution de groupements d'autorités concédantes, permettant la négociation et la conclusion de contrats mutualisés en dehors du support institutionnel d'un EPCI. Un tel cadre devrait faciliter la mise en œuvre de la recommandation, formulée en 2011, de fédérer les collectivités gestionnaires de domaines skiables pour atteindre un équilibre face à leurs partenaires.

Par ailleurs, la loi Montagne II du 28 décembre 2016 a réformé la procédure des unités touristiques nouvelles (UTN³³³) prévue au code de l'urbanisme, à laquelle peuvent recourir les autorités organisatrices pour gérer des projets de grande ampleur tels que les créations ou extensions de remontées mécaniques ou de domaines skiables, ou encore les opérations de construction ou d'extension d'hébergements et d'équipements touristiques. La création d'une UTN nécessite l'examen de l'équilibre économique et financier du projet, ainsi que son impact environnemental.

L'articulation des UTN avec les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU), selon des modalités précisées par décret³³⁴, doit permettre de débattre collectivement à une échelle supérieure à celle de la station de l'opportunité territoriale de projets de grande ampleur, dans un cadre associant l'ensemble des parties prenantes.

Des cadres juridiques existent pour concevoir et faire vivre de telles coopérations, indispensables au maintien d'une activité économique

³³³ Selon l'article L.122-16 du code de l'urbanisme, « Toute opération de développement touristique effectuée en zone de montagne et contribuant aux performances socioéconomiques de l'espace montagnard constitue une "unité touristique nouvelle" ». L'UTN constitue une dérogation au principe d'urbanisation en continu. Elle a pour objet la réalisation d'opérations de développement touristique en zone de montagne tout en respectant la qualité des sites et les grands équilibres naturels.

³³⁴ Décret du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques nouvelles.

substantielle dans les zones concernées. Mais, comme le montrent les exemples d'intervention évoqués plus haut dans la Drôme et en Savoie, une plus grande mutualisation ne peut valablement s'établir qu'à une échelle territoriale adéquate, potentiellement celle du massif.

B - Un développement durable et plus diversifié

Outre une contribution nécessaire aux préoccupations environnementales, le tourisme en montagne doit rechercher une diversification prudente de l'offre d'activité et préparer la reconversion des sites les plus menacés.

1 - Mieux intégrer les préoccupations environnementales

Les objectifs environnementaux sont insuffisamment pris en compte dans l'exploitation des installations existantes comme dans les projets de développement.

À l'exception de la station de Chamonix et de la communauté de communes de la vallée du Mont-Blanc, où une réflexion a été engagée, l'enquête n'a pas observé de démarche structurante visant à lutter contre les causes du réchauffement. Mais même dans cette station, le contrat de délégation des remontées en cours, dont le terme interviendra en 2053, en tire peu de conséquence. Il consacre un chapitre aux conditions particulières d'exploitation et aux « certifications et chartes environnementales » mais ne comporte aucune disposition relative à la stratégie en matière d'enneigement artificiel, à l'utilisation économe de l'eau et des énergies, non plus qu'au traitement des déchets, à la pollution visuelle et sonore ou au démontage des équipements désaffectés.

L'accès à la plupart des domaines skiables repose souvent sur la voiture individuelle, sans que des solutions alternatives ne soient étudiées.

La mise en place de telles démarches n'est toutefois pas encouragée par les dispositions législatives.

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte rend obligatoire, à partir de 2018, la mise en place de plans

climat-air-énergie territoriaux (PCAET³³⁵) pour les EPCI de plus de 20 000 habitants. Ce seuil, supérieur à celui retenu en zone de montagne pour les regroupements de communes, exonère en pratique des secteurs ou des massifs particulièrement concernés de toute planification en ce domaine.

2 - Diversifier les axes de développement

Indépendamment de l'aléa climatique, la baisse de fréquentation³³⁶ résulte également d'évolutions sociologiques. La pratique du ski tend à se réduire pour les nouvelles générations, et les touristes hivernaux mettent en concurrence la montagne avec des destinations moins onéreuses et climatiquement moins aléatoires. Dans ce contexte, les stations doivent à la fois rechercher une diversification mesurée de leur offre d'activités, voire une reconversion, et mieux accueillir les touristes.

a) Diversifier prudemment les activités proposées

La qualité des sites et des paysages, ainsi que l'intérêt porté à la nature ou au patrimoine présentent des possibilités de diversifications vers un public plus âgé ou moins sportif.

Les diversifications proposées au titre de la saison hivernale demeurent étroitement conditionnées par la présence de neige, soit directement (randonnées en raquettes, luges, ski nordique etc.), soit par le biais de la fréquentation induite (palais des sports, centres aquatiques notamment).

Dès lors les activités culturelles, patrimoniales ou sportives offertes par la saison estivale, même si elle reste courte, semblent pouvoir compenser, pour partie, la moindre activité hivernale.

La station de Chamonix, bénéficiant de sites historiques renommés et accessibles en toutes saisons (le Chemin de fer du Montenvers, l'aiguille du midi ou la Mer de Glace), est à cet égard emblématique d'une activité déployée sur les deux saisons. La progression du chiffre d'affaires des remontées mécaniques enregistrée entre les exercices 2014-2015 et

³³⁵ Ces plans doivent définir les objectifs stratégiques et opérationnels visant à l'atténuation et à l'adaptation du changement climatique, le programme des actions à réaliser, et un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats.

³³⁶ La baisse du nombre de journées skieurs est variable selon les stations, les saisons et l'enneigement : Chatel -2 % entre 2012 et 2016 ; Chamonix - 9,7 % entre 2009 et 2015 ; Tignes - 8 % entre 2007 et 2014 ; Valloire - 11,5 % entre 2009 et 2014.

2015-2016 y est plus soutenue en été (+16,3 %) qu'en hiver (+ 5,7 %), en lien avec une forte augmentation du nombre de journées-visites (+ 14,7 %) en été. Le poids de l'activité estivale dans le chiffre d'affaires des remontées mécaniques atteint plus de 38 % pour l'exercice 2014-2015 et plus de 40 % pour l'exercice 2015-2016.

Aux Gets, diverses prestations estivales sont proposées par la station notamment dans le cadre de cartes d'activités commercialisées à l'échelle des Portes du Soleil³³⁷ incluant une palette d'activités sportives, ludiques et culturelles.

À Tignes, la société d'économie mixte locale gestionnaire du domaine a vu le périmètre de la délégation qui lui est confiée progressivement étendu à d'autres activités d'animation (infrastructures sportives, cinéma, station-service, centrale de réservation).

Mais comme le soulignait la Cour en 2011, le coût potentiel de ces diversifications doit inciter à la prudence.

La commune de Megève a souhaité moderniser son palais des sports pour le mettre aux normes et diversifier son offre touristique en proposant de nombreuses activités sportives. Les prévisions de l'étude de marché se sont révélées exagérément optimistes, s'agissant d'une fréquentation qui demeure contrainte par des capacités d'hébergement insuffisantes et limitées par de faibles ressources foncières.

À Tignes, le complexe aquatique du Lagon, exploité dans le cadre d'un affermage par une SEM locale, connaît une stagnation de son chiffre d'affaires entraînant, compte tenu de charges en progression, une situation de déficit croissant. La subvention d'équilibre communale a atteint 660 000 € en 2014, soit un doublement par rapport à 2010.

L'équilibre économique de ces activités estivales sera difficile à atteindre. L'engagement financier des collectivités doit demeurer prudent et proportionné au retour attendu en terme d'activité et d'emploi.

Par ailleurs, les stations les plus vulnérables au changement climatique, telle Saint-Pierre-de-Chartreuse, doivent envisager une reconversion plus complète de leur offre touristique.

³³⁷ Le Multi-Pass Portes du Soleil.

b) Améliorer l'hébergement touristique

La fin des dispositifs de défiscalisation³³⁸ tend à réduire l'offre d'hébergement locatif. Selon les massifs, le taux annuel de sortie des lits touristiques des réseaux commerciaux professionnels est estimé entre 1 et 5 %³³⁹ : la compensation de cette érosion nécessiterait la création de trois à 5 000 lits chaque année, pour un coût estimé à 100 M€ environ. Mais le lancement de nouveaux programmes pour compenser cette diminution se heurte aux contraintes de disponibilité du foncier, comme le montre l'annulation à plusieurs reprises du PLU de Saint-Bon-en-Tarentaise ou de Tignes.

La plupart des stations recherchent donc l'augmentation de la fréquentation des lits existants plutôt que le développement de nouvelles capacités d'accueil.

Dans ce contexte, la réhabilitation de l'hébergement existant constitue un enjeu essentiel pour renforcer l'attractivité, notamment à destination d'une clientèle estivale. Toutefois, certains dispositifs mis en place, comme les ORIL³⁴⁰, perçus comme trop contraignants, n'ont pas eu l'effet attendu.

Par ailleurs, la dégradation de certains ensembles immobiliers rend indispensable l'engagement d'actions fortes de réhabilitation. Ainsi Autrans, propriétaire de bâtiments construits à l'occasion des jeux olympiques de Grenoble en 1968, a cédé ce parc dans le cadre d'une opération de rénovation, dont le coût est évalué à 3 M€.

Le coût de telles opérations appelle des financements conjoints, mettant en œuvre une solidarité territoriale à plus grande échelle.

La région et les départements s'impliquent ainsi dans le financement de diagnostics et de réhabilitation. Dans le cadre de son SRDEII³⁴¹ pour 2017-2021, la région Auvergne-Rhône-Alpes prévoit ainsi, en liaison avec les départements, la réalisation d'un état des lieux de l'offre d'hébergements et la mise en place de financements destinés à l'améliorer.

³³⁸ Dispositifs dits « Demessine » et « Censi Bouvard »

³³⁹ Source Atout France

³⁴⁰ ORIL : Opération de rénovation de l'immobilier de loisir. Ce dispositif permet à la collectivité d'octroyer des aides directes aux propriétaires en vue d'une rénovation, assorties d'un engagement de location *via* une agence pour une durée minimale de 9 ans.

³⁴¹ Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, adopté le 16 décembre 2016.

Pour 2017, et pour l'ensemble des départements, un montant de 5,4 M€ était inscrit à titre prévisionnel.

La mise en place de sociétés foncières de réhabilitation, chargées d'acquérir des biens, de les rénover puis de les gérer est un des outils mis en place dans plusieurs stations. La société Savoie Stations Participations en a fait l'une de ses orientations pour favoriser la rénovation de l'immobilier de loisir dans ce département.

CONCLUSION

Le réchauffement climatique modifie profondément les équilibres sur lesquels se sont construits le dynamisme et l'économie des stations de ski. L'altitude des grands domaines skiables, le niveau d'équipement des stations intégrées, et la qualité des sites et des paysages permettront néanmoins le maintien d'un tourisme d'hiver attractif dans le massif nord-alpin.

Mais toutes les stations de ski ne seront pas égales devant les évolutions et certaines devront faire des choix allant jusqu'à la reconversion.

Les grandes stations d'altitude (au-delà de 1 800 m), en capacité d'investir, d'améliorer la qualité d'accueil, de transport et de s'adapter aux aléas climatiques, gagneront en attractivité en concentrant la clientèle des sports de neige. L'environnement concurrentiel dans lequel sont exploités les domaines appellerait cependant une réflexion plus globale sur le cadre juridique et économique existant, dont certains opérateurs soulignent le caractère inadapté.

En fonction de leur altitude et de leur exposition, les stations de moyenne montagne doivent privilégier, à des échelles de massif ou de vallées, la coopération et la complémentarité, que peuvent encourager l'État comme les collectivités départementales ou régionales.

Une transition rapide des stations les plus basses, aux finances fragilisées, souvent proches des grandes agglomérations alpines, vers un tourisme de proximité diversifié et mieux réparti entre les saisons, permettrait de limiter des cessations d'activité traumatisantes.

Ces perspectives doivent être intégrées dans la gestion des domaines comme dans les contrats de délégation, afin de favoriser le maintien d'une activité soutenable ou, le cas échéant, l'engagement prudent de diversifications.

Le regroupement à bonne échelle des autorités organisatrices, et l'optimisation des conditions de liquidation de la taxe sur les remontées mécaniques doivent, à cet égard, être systématiquement recherchés.

Il appartient à l'État comme aux collectivités régionales et départementales, de favoriser de tels regroupements aux niveaux pertinents, et de conditionner toute attribution d'aide à la prise en compte des perspectives liées au changement climatique.

Réponses

Réponse du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire	471
Réponse de la ministre des sports	472
Réponse du président de la communauté de communes Pays de Gex	473
Réponse du maire de Chamonix Mont-Blanc	475
Réponse du maire des Deux Alpes	478
Réponse de la maire de Mégève	482
Réponse du maire de Morzine	489
Réponse du maire de Valloire.....	491
Réponse du maire de Villard-de-Lans	493
Réponse du Président directeur général de la société d'économie mixte Savoie Stations Ingénierie Touristique	503
Réponse du président-directeur général de la compagnie des Alpes	508
Réponse du président-directeur général de la compagnie du Mont-Blanc	515

Destinataires n'ayant pas d'observations

Ministre d'État, ministre de l'intérieur
Ministre de l'Europe et des affaires étrangères
Ministre de la cohésion des territoires
Ministre de l'action et des comptes publics
Maire d'Autrans-Méaudre-en-Vercors
Maire de Corrençon-en-Vercors
Président du syndicat intercommunal de la Grande Plagne

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de la région Auvergne-Rhône-Alpes
Présidente du conseil départemental de la Drôme
Président de la communauté de communes Cœur de Chartreuse (SIVU Saint-Pierre de Chartreuse)
Président de la communauté de commune de l'Oisans
Maire de Champagny-en-Vanoise
Maire de Chamonix Mont-Blanc
Maire de Chatel
Maire de Courchevel Saint Bon Tarentaise
Maire de Gets
Maire de Gex
Maire de Lelex
Maire de Mijoux
Maire de Saint-Christophe en Oisans
Maire de Tignes
Maire de Val-Cenis
Présidente du syndicat mixte des Monts Jura

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Je tenais, dans un premier temps à remercier la Cour pour cette analyse détaillée, qui met en lumière à juste titre les évolutions récentes et à venir du climat dans les Alpes du Nord.

Toutefois, je souhaite souligner que si, comme le note la Cour, les intercommunalités citées ne sont pas soumises à l'obligation d'adopter un plan climat-air-énergie territorial, ces territoires sont cependant vivement encouragés à élaborer un tel plan à titre volontaire, en tant que de besoin avec le soutien méthodologique et financier de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Enfin, plus particulièrement sur ces territoires fragilisés, je soutiens la recommandation de la Cour de prendre en compte les perspectives économiques liées au changement climatique. Le projet de deuxième plan national d'adaptation au changement climatique prévoit ainsi une étude prospective de portée générale (2018-2020) pour identifier les filières qui doivent être mobilisées en priorité à partir d'une analyse de leurs vulnérabilités actuelles et futures.

Ces travaux seront ensuite prolongés par des études prospectives spécifiques par filière (2020-2022) pour identifier et renforcer les actions prioritaires en collaboration notamment avec les acteurs et instituts spécialisés des filières, universités et organismes de recherche et les observatoires territoriaux. La pertinence économique et les impacts socio-économiques et environnementaux des projets d'investissement seront par ailleurs évalués afin d'attribuer des financements aux projets résilients au climat et à son évolution. Des critères s'appuyant sur les paramètres climatiques projetés seront développés pour objectiver les choix. Ces évaluations permettront d'éviter les investissements dont la rentabilité serait significativement réduite en raison du changement climatique. Enfin, les « ateliers des territoires » en montagne expérimenteront, sur six territoires tournés vers l'économie du ski, la prise en compte du changement climatique vers un modèle de développement plus résilient en moyenne montagne.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SPORTS

Face au réchauffement climatique et au manque d'enneigement désormais chronique de certains territoires des Alpes, les stations de ski sont dans l'obligation de repenser leur modèle économique.

Les différents acteurs se mobilisent donc pour trouver des solutions, notamment autour du thème de la reconversion des stations. Ainsi, depuis plusieurs années déjà, les stations développent des activités sportives « hors ski » autour des sports de nature telles les activités de vélo tout terrain (VTT) utilisant les remontées mécaniques pour le transport du cycliste, de son matériel ou encore des randonneurs. Il convient de développer une offre « 4 saisons » afin de s'adapter à des hivers sans neige.

Depuis plus de dix ans, le ministère chargé des sports accompagne ces évolutions par une politique de développement maîtrisé des sports de nature qui vise notamment à accompagner des démarches de valorisation et de développement des territoires via les sports de nature. Cette politique s'inscrit dans le cadre du deuxième plan National d'Adaptation au changement climatique qui a intégré les stations de ski comme acteurs économiques impactés par le dérèglement climatique.

Le ministère des sports conseille le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) sur la diversification des activités sportives au sein des massifs de montagne ; des conventions ont été signées à cet effet entre la direction des sports et les commissaires de massif du Jura et des Vosges.

Il favorise la diversification des qualifications des « moniteurs de ski » en adaptant les formations de manière à accompagner les mutations professionnelles des éducateurs sportifs impactés par ces évolutions climatiques.

Il produit des études sur les retombées économiques des manifestations de sports nature (marathon, trail, parapente, randonnées...) pour accompagner les territoires dans leur stratégie de développement.

En relation avec le CGET et le ministère du tourisme, le ministère des sports a développé une méthodologie de calcul des retombées économiques des manifestations sportives organisées dans les territoires de montagne de façon à faciliter l'aide à la décision pour les élus.

Enfin, pour améliorer la connaissance des sports de nature, le ministère des sports publie avec l'Union sport et cycle un baromètre des sports et loisirs de nature. Les données du baromètre servent à mieux

connaître les attentes des pratiquants de ces sports pour leur mettre à disposition des offres mieux adaptées.

Cette politique s'inscrit dans la stratégie de développement durable du ministère des sports et plus largement dans la stratégie pour la transition écologique du gouvernement.

La politique sportive que j'engage en matière de développement des pratiques sportives pour tous est ambitieuse, et au regard des enjeux liés au changement climatique, je souhaite consolider l'ensemble de ces actions. Je continuerai donc à accompagner les acteurs des sports de nature sur les territoires de montagne dans l'adaptation de leur offre pour contribuer ainsi à la préservation de l'environnement tout en favorisant leur développement économique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES PAYS DE GEX

Dès le début de la mandature, les élus communautaires se sont rassemblés autour d'un Projet de territoire qui doit, notamment, trouver une traduction opérationnelle dans l'élaboration, en cours, du Plan Local d'Urbanisme intercommunal et du Schéma de Cohérence Territoriale.

Ce Projet de territoire traduit, entre autres, notre conviction que, du fait de sa géographie et de son patrimoine, le Pays de Gex dispose d'indéniables atouts touristiques qu'il peine à mettre en valeur et en cohérence (multiplicité des intervenants, jeux politiques, etc.).

Comme tous les territoires de moyenne montagne, il doit évoluer vers une offre davantage diversifiée et élargie. La mise en œuvre des nouvelles compétences de l'intercommunalité en matière de développement touristique, et particulièrement la création toute récente d'un Office du Tourisme Intercommunal (OTI) en lieu et place de six des sept structures préexistantes, offre l'opportunité de mettre en cohérence l'ensemble des atouts du territoire et de proposer un projet de développement économique axé sur le tourisme et également les loisirs tout au long de l'année³⁴².

³⁴² Le bassin genevois offre un important « vivier » de clients « à la journée ».

Ainsi, le Projet de territoire a d'emblée considéré la situation particulière de la Station des Monts-Jura (La Vattay – Col de la Faucille – Lélex / Crozet – Menthières) qui reste un équipement central du Pays de Gex et a considéré que cette station devait impérativement se restructurer et évoluer vers une offre « quatre saisons ».

C'est à ce titre et afin d'amorcer une nouvelle gouvernance en partenariat avec le Syndicat Mixte des Monts-Jura (SMMJ) et, au travers de celui-ci, le Département de l'Ain qu'a été lancée la requalification du cœur de station du Col de la Faucille.

Sur ce site, ouvert sur les deux versants du massif et qui accueille déjà une luge 4 saisons, la Communauté de communes du Pays de Gex vient d'achever, après deux années de travaux, un vaste chantier qui aboutit à la réorganisation des stationnements été / hiver, à la création de sentiers pédagogiques (géologie, faune et flore du Jura) accessibles aux personnes à mobilité réduites, et à l'aménagement de belvédères d'interprétation surplombant la vallée de la Valserine.

Cette requalification doit permettre, à court terme, l'implantation d'espaces de loisirs multi-activités et s'achever, à moyen terme, par la requalification du bâtiment signal³⁴³ à l'entrée du site.

Au travers de cette intervention lourde, il s'agit bien de mettre à disposition des différents acteurs, publics ou privés, du développement touristique de notre territoire de nouvelles infrastructures permettant à chacun d'entre eux de concevoir un modèle d'exploitation dépassant la seule saison hivernale. La création récente d'une association regroupant les socio-professionnels du Col de la Faucille paraît s'inscrire dans cette dynamique.

C'est donc consciente des difficultés liées à la gouvernance de tels projets, que la communauté de commune a fait le choix de prendre l'initiative en mobilisant les fonds, en portant les investissements et en prenant la maîtrise d'ouvrage de ce projet comme des projets d'équipements qui suivront et qui concerneront progressivement l'ensemble du massif, et donc du périmètre d'intervention du SMMJ, telle qu'en atteste la présentation faite sur le site Internet de la Communauté de commune du Pays de Gex³⁴⁴.

De même, l'OTI du Pays de Gex, constitué sous la forme d'un EPIC, doit amener d'avantage de cohérence dans la promotion du territoire et de son offre de tourisme et de loisirs au titre des nouvelles compétences des

³⁴³ Actuellement propriété privée.

³⁴⁴ <https://www.cc-pays-de-gex.fr/institution/suivez-en-direct-laction-de-vos-elus>

intercommunalités et de la reprise de celles exercées, en la matière, par le SMMJ.

En ce sens, et compte tenu d'oppositions politiques persistantes sur la base de modèles surannés, de certitudes dépassées et d'une forme évidente de résistance au changement, le projet d'insertion de votre Haute juridiction vient à point nommé tant il invite à rebattre les cartes de notre gouvernance, en identifiant de nouveaux partenaires ainsi que le niveau le plus efficient de leur intervention, et à optimiser les recettes ce que rend, par exemple, possible la création d'un OTI sous forme d'EPIC.

Il confirme la pertinence des politiques environnementales conduites par l'intercommunalité qui, pourtant, ont parfois été considérées par certains comme un frein au développement alors qu'au contraire, elles nous paraissent devoir valoriser l'ensemble de nos projets tel que le démontre celui d'associer au Golf public de la Valserine des activités pédagogiques et de pleine nature.

Enfin, il invite à réfléchir plus avant sur les modalités d'une amélioration accrue de l'hébergement touristique au travers d'un programme de réhabilitation qui pourrait être porté par les pouvoirs publics, sous une forme qui reste à définir, alors que des initiatives privées prétendent plutôt privilégier de nouveaux programmes comme « moteur » d'une éventuelle reprise.

Je ne peux donc que souscrire aux conclusions de votre projet d'insertion et ne manquerai pas de m'appuyer sur le rapport annuel 2018 de la Cour des comptes pour affirmer davantage, avec nos partenaires, la dynamique nouvelle proposée en la matière par le Projet de territoire.

RÉPONSE DU MAIRE DE CHAMONIX MONT- BLANC

Il est indiqué dans le rapport que dans le Massif du Mont-Blanc, la présence d'un seul acteur historique a permis le développement de cette stratégie commerciale limitant de fait l'arrivée d'une nouvelle concurrence.

À cet égard, la Commune de Chamonix Mont-Blanc précise que : « pour autant, et au titre de la négociation menée à bien avec cet opérateur historique, la Commune a pu faire prendre en compte l'ensemble de ses exigences en matière d'investissement, de modernisation des sites exploités, en matière commerciale, dans le domaine de la politique locale

du transport public, ainsi que dans la prise en compte des attentes des autres acteurs du territoire notamment dans l'organisation de manifestations sportives.

De plus, concernant le programme d'investissement conventionné, il s'agit d'un programme ferme. La possibilité d'adaptation du programme d'investissements après les 10 premières années permet de prendre en considération les évolutions climatiques et techniques (lesquelles peuvent nécessiter d'adapter la nature des équipements initialement envisagés) afin que la définition des investissements soit en cohérence avec la réalité des besoins au moment où les investissements doivent être réalisés.

Mais l'engagement du délégataire est ferme sur l'enveloppe financière consacrée au programme technique, quelle qu'elle soit, sur toute la durée du contrat ».

La Commune de Chamonix Mont-Blanc précise également que : « d'une part l'obligation de conventionner est fixée par la « Loi Montagne qui prévoit, dans ses dispositions désormais codifiées sous l'article L. 342-4 du code du tourisme, que dans le cas où l'opération d'aménagement suppose la conclusion de plusieurs contrats, les relations de la commune et des différents opérateurs doivent être organisées par un protocole d'accord préalable. L'institution d'un forfait unique pour le domaine skiable et l'affectation d'une quote-part du produit des recettes provenant de la vente de forfaits à chacun des secteurs relèvent d'un tel protocole ». D'autre part, ce protocole permet, contrairement à ce que soutient la Chambre, de fixer une rémunération qui permet d'équilibrer le contrat de délégation de service public, quel que soit le délégataire.

Sous le paragraphe b) « Une politique tarifaire mal maîtrisée », la Commune de Chamonix Mont-Blanc entend préciser que : « pour ce qui concerne la Convention signée avec l'opérateur retenu, il convient d'en rappeler les dispositions de l'article 34, qui édicte les règles en matière d'évolution de la tarification, avec un indice d'indexation intégrant d'une part la prise en compte des investissements effectivement réalisés et prévus au titre du programme d'investissements conventionné, et d'autre part la prise en compte de l'évolution du coût du service. La Commune s'est donc donnée les moyens de contrôler l'évolution des tarifs, en l'adossant notamment à l'évolution de la qualité de service par les investissements réalisés ».

Sous le paragraphe c) « Des recettes à optimiser » au sujet de la taxe sur les remontées mécaniques, la Commune de Chamonix Mont-Blanc entend rappeler que l'article L. 2339-49 du CGCT dispose :

« les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique peuvent être assujetties en zone de montagne à une taxe communale portant sur les recettes brutes provenant de la vente des titres de transport et dont le produit est versé au budget communal.

Le montant de la taxe est inclus dans le prix du titre de transport et perçu par l'usager.

L'assiette de la taxe ne comprend ni le montant de celle-ci, ni celui de la taxe départementale prévue à l'article L.333-4.

Elle est recouvrée par la commune comme en matière de taxe sur le chiffre d'affaires dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Cet article, pas plus qu'aucune disposition réglementaire, ne précise la notion de recettes brutes. Sur ce point, la Chambre en fait une interprétation qui lui est propre et qui ne repose sur aucune référence jurisprudentielle ».

Concernant la redevance d'occupation du domaine public, la Commune de Chamonix Mont-Blanc précise que : « l'objectif premier de la commune était avant tout d'améliorer la qualité du service public et de conforter l'attractivité du domaine dans un contexte de forte concurrence des stations, permettant ainsi de contribuer à l'essor économique de la commune, en générant une augmentation de la taxe loi montagne, des redevances et participations (au rang desquelles une participation au financement des transports publics urbains), et des retombées financières pour la commune, l'impact attendu étant autrement plus important que ce pourrait être le produit d'une redevance d'occupation du domaine public ».

Sur le chapitre « Une vulnérabilité au changement climatique », et sous le paragraphe « un impact variable selon les stations », la Commune de Chamonix Mont-Blanc précise : « l'accès au Glaciorium n'a pas été affecté par l'évolution des températures, seul l'accès au glacier l'ayant été ».

Sous le paragraphe « L'enneigement artificiel : une solution partielle et onéreuse », la Commune de Chamonix Mont-Blanc entend préciser qu'en ce qui concerne les domaines skiables situés sur son territoire, le taux de couverture des domaines est à ce jour de 17 %, témoignant d'un recours modéré à la production de neige de culture.

Le chapitre « Un développement durable et plus diversifié », sous le paragraphe « Mieux intégrer les préoccupations environnementales », en réponse aux observations formulées, la Commune de Chamonix Mont-Blanc précise que « si la Convention n'évoque pas les sujets relatifs à la stratégie en matière d'enneigement artificiel, à l'utilisation économe de

l'eau et des énergies, au traitement des déchets, à la pollution visuelle et sonore, au démontage des équipements désaffectés, il n'en reste pas moins que la Commune de Chamonix Mont-Blanc, en tant qu'autorité organisatrice, contrôle l'ensemble des programmes d'investissements de l'opérateur tant dans les domaines des remontées mécaniques, des travaux de pistes, et programme de neige de culture ; à cet égard, et au titre des programmes de remontées mécaniques, obligation est faite par la commune de procéder au démantèlement d'installations désaffectées.

Au-delà de ces thématiques, la commune a obtenu de l'opérateur qu'il participe aux politiques locales ressortant de son Plan Climat Energie Territorial, notamment sur les thématiques des transports collectifs (contribution au principe de libre circulation), la qualité du traitement des espaces aménagés, leur requalification éventuelle.

RÉPONSE DU MAIRE DES DEUX ALPES

La lecture de votre projet me conduit à faire les remarques suivantes qui reflètent mon appréciation personnelle du sujet.

I. Une gouvernance très majoritairement communale

Je partage totalement votre appréciation « sur la pluralité de collectivités qui, compte tenu de leur taille appliquent un cadre de gestion peu adapté à l'importance des enjeux ».

On doit dépasser le cadre restreint des communes supports de stations, elles ne peuvent organiser de façon rationnelle la gestion et le développement d'activités qui exigent de lourds investissements, de plus elles éprouvent des difficultés à résister face à des opérateurs puissants. L'avenir me paraît aller vers une gestion par entité géographique cohérente (domaines reliés) et une autorité organisatrice unique intégrant les différentes communes concernées. Quant à la structure porteuse, je suis très réservé pour confier une telle responsabilité aux intercommunalités, leur hétérogénéité (communes touristiques, communes non touristiques), leur taille, ne permettront pas une bonne analyse des situations et une gestion efficace et dynamique.

Le regroupement d'autorités organisatrices dans une structure à imaginer (par exemple, un SIVU ayant capacité à reverser à ses

membres les redevances et taxe loi Montagne) me paraît la solution adaptée.

II. La faiblesse des autorités organisatrices

J'adhère globalement à ce jugement, notamment à cause de la faible taille des autorités organisatrices mais j'émet des réserves sur d'autres points :

Des concessions excessivement longues

Je ne partage pas l'avis de la Cour sur ce point.

L'amortissement des investissements nécessite des durées longues pour les concessions particulièrement si l'on veut que la situation ne se fige pas aux investissements des premières années et que ceux-ci soient à la hauteur des besoins. La gestion dynamique d'une station exige des réalisations sur la durée (remontées mécaniques, mais aussi pistes et neige de culture).

On peut toutefois prévoir des clauses de revoyure par exemple à mi durée, pour que la collectivité conserve pleinement son pouvoir « d'autorité organisatrice ».

Une politique tarifaire mal maîtrisée

C'est un sujet complexe tant pour les collectivités que pour les concessionnaires. Dans la réalité, la politique tarifaire des « grandes stations » échappe quasiment totalement aux communes. Elles valident des « tarifs officiels » sans vraie analyse si ce n'est la comparaison avec des stations de même type. Par ailleurs, même si cela « obscurcit » la grille tarifaire, il est difficile à une commune de reprocher à son exploitant d'optimiser l'arrivée de clientèles dans les périodes creuses qui profitent certes à l'exploitant mais aussi à l'ensemble de la station. On est dans la même logique que les compagnies aériennes ou la SNCF pour remplir leurs avions ou trains. Une remontée qu'elle tourne à 100 % ou à 10 % de fréquentation, coûte en exploitation quasiment le même prix.

Nous sommes dans une DSP particulière très concurrentielle, où le gestionnaire s'il doit rendre compte à posteriori au délégant doit aussi pouvoir disposer d'une liberté d'action dans l'exercice de son activité. Aussi, je m'interroge sur la pertinence de la formule des DSP « classiques » pour ce type d'activité qui exige forte réactivité, une réelle liberté certes contrôlée par l'autorité organisatrice, dans un contexte de forte concurrence nationale certes mais aussi

internationale. On est très loin de la DSP pour l'eau, l'assainissement, la collecte des ordures ménagères ...

Je pense qu'une réflexion devrait s'engager sur la solution pertinente qui tiennent compte de ce contexte particulier : activité économique fortement concurrentielle mais aussi soucieuse du légitime retour sur la collectivité pour tenir compte des « privilèges » relevant de la loi montagne ; exploitation de terrains d'autrui (privés ou publics) des zones Nski en hiver faisant fi en quelque sorte du droit de propriété. C'est un sujet sensible pour les collectivités de plus en plus confrontées aux demandes des propriétaires d'une indemnisation qu'ils trouvent légitime au-delà de celles souvent prévues pour les survols et les implantations de pylônes. Le problème concerne aussi l'été notamment pour l'implantation des pistes de VTI. On ne peut, légitimement d'ailleurs, demander aux stations de se diversifier si on ne les aide pas dans la concrétisation de nouvelles activités.

Des recettes à optimiser

C'est un vrai sujet pour les communes particulièrement dans le contexte de raréfaction de leurs ressources. Souvent leur faible taille fait d'elles le « pot de terre contre le pot de fer » voir ma remarque précédente pour la mise en place « d'autorités organisatrices » de dimension suffisante pour les rendre plus efficaces.

Elles éprouvent des difficultés à contrôler efficacement leur délégataire. La taxe sur les remontées mécaniques comme les redevances d'occupation du domaine public constituent des vrais sujets de réflexion que les futures conventions devront mieux intégrer. À cet égard, la formule « d'une redevance significative et évolutive en fonction des résultats » constitue sans doute en complément de l'indexation sur le chiffre d'affaires une solution à étudier.

Quant à la taxe de séjour, les communes font de réels efforts pour l'amplifier (service dédié, logiciel adapté...), toutefois malgré quelques avancées, en l'absence d'une réglementation plus fortement contraignante envers certains opérateurs comme Airbnb, elles ne peuvent optimiser pleinement cette collecte.

Une vulnérabilité au changement climatique

On ne peut nier que : « Le réchauffement climatique modifie profondément les équilibres sur lesquels se sont construits le dynamisme et l'économie des stations de ski ».

À cet égard, je veux relever que les stations en sont les victimes et non pas les coupables (ou alors au même titre que toutes les activités

humaines}, et je regrette que souvent dans leur recherche de solutions pérennes pour l'avenir, les communes ne soient pas soutenues par les services de l'État à la hauteur des enjeux.

Des enjeux qui sont particulièrement le maintien d'une population harmonieusement répartie sur les territoires de montagne. À titre d'exemple, le canton de l'Oisans compte aujourd'hui 12 000 habitants permanents, d'une terre d'exil (les célèbres colporteurs de l'Oisans) il est devenu terre d'accueil et cela grâce aux « deux usines » aux emplois non délocalisables : l'Alpe d'Huez et Les Deux Alpes.

La neige de culture est souvent une solution décriée, pourtant dans le respect strict de l'environnement : interdition d'adjuvant (une pratique souvent citée par les détracteurs mais jamais mise en œuvre), la préservation de la ressource en eau (cf: schéma de conciliation neige de culture et autres usages de l'eau CLE Isère)... elle constitue, selon les résultats d'une récente étude (Analyse des conditions d'enneigement des domaines skiables de l'Isère en date du 22 novembre 2017) commanditée par le département de l'Isère au laboratoire IRSTEA UMR – CNRS - université de Grenoble-Alpes, sous certaines conditions (exposition, pente, altitude... }, une solution pérenne pour nombre de stations de l'Isère.

En tant que maire de Les Deux Alpes, station d'altitude avec son glacier skiable jusqu'à 3600 m d'altitude, je ne peux qu'adhérer à votre conclusion et notamment à : « L'altitude des grands domaines skiables, le niveau d'équipement des stations intégrées, et la qualité des sites et des paysages permettront le maintien d'un tourisme d'hiver attractif dans le massif Nord Alpin ».

Mais nous sommes solidaires de toutes les stations de montagne qui permettent souvent par leur proximité des grands centres urbains, par la modicité de leurs tarifs, l'accès du plus grand nombre à cette pratique d'une activité « magique », et du coup favorise le maintien d'une population permanente sur leur territoire.

Pour le reste, j'adhère totalement à vos conclusions et particulièrement :

- « Favoriser le maintien d'une activité soutenable... »
- « Le regroupement à bonne échelle des autorités organisatrices et l'optimisation des conditions de liquidation de la taxe sur les remontées mécaniques... »

- « il appartient à l'État, comme aux autorités régionales et départementales, de favoriser de tels regroupements aux niveaux pertinents ».

Enfin, on ne peut aller contre l'option « du conditionnement des aides à la prise en compte des perspectives liées au changement climatique ». Mais rappelons que toutes les stations ont entrepris des démarches de diversification, et n'oublions pas que l'hiver est une saison longue et où, hors l'activité neige, il est difficile d'offrir des activités attractives

Aussi dans les conditions précisées ci avant, faisons tout pour qu'elles conservent cette possibilité et donc que les autorités et particulièrement celles de l'État les aident en cela.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE MÉGÈVE

En préambule, je tiens à souligner votre clairvoyance quant à la nécessaire évolution de l'offre touristique et la transformation des domaines skiables afin de tenir compte des changements climatiques. Bien que le marché soit aujourd'hui mature, nous sommes contraints au renouvellement permanent de notre offre de produits et de services afin de capter la clientèle. La reconversion totale ou partielle de l'offre touristique passe par de lourds investissements qui ont un impact financier durable sur les budgets des communes. Les plans neige des années 60 et 70, portés par l'État, ont construit les stations françaises. Il semble indispensable que l'État prenne conscience des enjeux et nous accompagne pour construire les stations de demain, respectueuses des sites et des paysages, offrant des services diversifiés à la clientèle et permettant le rayonnement et la promotion de la France et de ses stations dans le monde.

I. Les stations nord-alpines sont confrontées à des défis croissants

Vous notez la faiblesse des autorités organisatrices face à des opérateurs de dimension nationale voire internationale. Vous relevez que « ces collectivités ne disposent pas de moyens adaptés pour prendre en charge la préparation, la négociation et le contrôle de contrats complexes face à des opérateurs de dimension nationale voire internationale ». Dans votre rapport public de 2011, vous incitez « au renforcement du poids des autorités organisatrices et de leur capacité de contrôle ».

Mise à jour des outils contractuels

La commune de Megève s'est saisie de cette question. Consciente de la nécessité de redéfinir et renforcer les modalités de contrôle de son concessionnaire, elle a établi des avenants de toilettage aux contrats de délégation de service public. La passation de ces avenants s'inscrit dans le cadre de la réforme du droit des concessions issue de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et du décret n° 2016-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession.

Plusieurs stipulations des conventions signées en 1993, soit il y a plus de 23 ans, apparaissaient devoir être mises à jour pour tenir compte de la situation actuelle de la délégation et des évolutions concernant l'état de la réglementation applicable aux concessions de service public. Les objectifs de cette mise à jour ont été les suivants :

- Renforcer le suivi et le contrôle de la délégation par l'autorité délégante ;*
- Élaborer un état à jour des biens de retour et de reprise de la délégation ;*
- Légaliser les clauses d'indemnisation du Délégitaire en cas de fin normale ou anticipée du contrat ;*
- Transférer au Délégitaire les moyens permettant la mise en œuvre des mesures de protection contre les avalanches ;*
- Intégrer dans la Convention les accords intervenus au titre du financement des navettes mises en place pour le transport gratuit des usagers des remontées mécaniques.*

Renforcement du contrôle du délégataire de service public

Parallèlement à cette mise à jour des outils contractuels, la commune a structuré ses services et fait appel à une expertise externe pour assurer le contrôle permanent, indépendant et attentif de l'exécution des contrats. Le service juridique de la commune assure de manière permanente et indépendante le contrôle du délégataire. En sus, la commune a missionné un cabinet indépendant (Grant Thornton) afin d'obtenir un audit indépendant de l'ensemble de la SARMM à la clôture de son exercice le 31 avril 2016. Ce rapport, présenté le 10 novembre 2016, ne relève aucune anomalie.

Enfin, la commune de Megève est particulièrement attentive à la présentation et au contenu des rapports du délégataire de service public. Ce document, établi contrat par contrat, porte à la connaissance du conseil municipal les points suivants :

- *Rappel des composantes majeures de la société du délégataire,*
- *Données comptables de l'exercice clos au 30 avril dont le compte de résultat et bilan certifiés par les commissaires aux comptes de la société, accompagnées du rapport général des commissaires aux comptes, de la liasse fiscale, du bilan et du compte de résultat « analytique »,*
- *Compte-rendu des variations du patrimoine mobilier et immobilier, situation des biens et le programme d'investissements, ...*
- *Analyse qualitative du service public délégué au regard des clauses du contrat de délégation et au regard d'indicateurs dégagés par le délégataire,*
- *Informations relatives à l'exécution du service public délégué.*

II. Construire un développement plus équilibré

Vous notez que la commune « a souhaité moderniser son palais des sports pour le mettre aux normes et diversifier son offre touristique en proposant de nombreuses activités sportives. Les prévisions de l'étude de marché se sont révélées exagérément optimistes, s'agissant d'une fréquentation qui demeure contrainte par des capacités d'hébergement insuffisantes et limitées par de faibles ressources foncières. Alors que le projet, dont l'achèvement est prévu en 2018, a déjà vu son coût passé de 44 M€ en 2011 à 60 M€ en 2015, il génère un déficit d'exploitation annuel de l'ordre de 2 M€ ».

Le plan d'affaires

S'agissant du projet de restructuration du Palais des Sports, initié en 2010, la nouvelle municipalité a, dès son élection en 2014, exprimé ses craintes et ses doutes quant à la réalisation du plan d'affaires de 2012. Ces craintes ont motivé des décisions d'amélioration de la commercialité des différents espaces qui ont conduit à modifier par voie d'avenant de nombreux lots de la tranche ferme en cours de chantier. Ces craintes ont également motivé l'inversion de la salle des congrès et du gymnase afin d'améliorer les recettes prévisionnelles.

En ce sens, la municipalité, soutenue par Monsieur le Préfet de la Haute-Savoie, s'est rapprochée de la Mission d'Expertise Économique et Financière (MEEF) en vue de corroborer ses choix sur les plans financiers, budgétaires et économiques.

En outre, afin de déterminer un nouveau plan d'affaires prévisionnel et une prospective financière ainsi que limiter le déficit d'exploitation et trouver des gisements d'économie réalistes, la collectivité

a décidé de recourir aux services du cabinet d'expertise comptable et d'audit Grant Thornton à la fin de l'année 2015.

Au vu des écarts significatifs observés entre les prévisions du management et les performances historiques du Palais des Sport, en particulier les performances financières observées entre 2012 et 2015 impactées par les travaux et l'existence d'effets de seuil, le Cabinet Grant Thornton, dans son rapport final intitulé « analyse historique et modélisation du plan d'affaires pour les années 2016 et 2017 », a écarté le plan d'affaires de 2012 comme base de travail.

Le rapport établi par le Cabinet Grant Thornton fait désormais état d'une prévision réaliste et actualisée des coûts, ainsi que d'un plan de financement objectif, en adéquation avec la réalité économique du site.

Le déficit d'exploitation

L'analyse du Cabinet Grant Thornton a démontré que le déficit structurel du palais pouvait être amoindri par la mise en place de différentes mesures. Il a permis d'établir une série de préconisations sur l'organisation future du Palais, tant sur l'optimisation des recettes (refonte des tarifs) et la commercialisation (création de package), qu'en matière de recrutement (recours aux emplois saisonniers) et d'ouverture au public des différents espaces (réduction des plages d'ouverture et intégration de la saisonnalité). Ce rapport intègre également le transfert au secteur privé de certaines prestations jusqu'alors internalisées (sécurité incendie et nettoyage des grandes surfaces).

Cet audit a connu une transcription immédiate à travers le rapport de préconisations réalisé par la Direction Générale des Services de la collectivité visant à stabiliser les charges d'exploitation du Palais.

Le bâtiment du Palais se développe sur 30 000 m² et permet d'accéder à des activités sportives et de loisirs, à des spectacles et manifestations. La surface du bâtiment et l'offre de prestations en font le plus grand consommateur énergétique pour la commune.

Le conseil municipal, conscient du coût induit par cette consommation énergétique, a donc approuvé, par délibération en date du 18 avril 2017, le principe du recours à un marché public d'assistance à maîtrise d'ouvrage visant la conclusion d'un contrat de performance énergétique pour le bâtiment du Palais. L'assistant à maîtrise d'ouvrage devra en premier lieu réaliser un bilan du patrimoine et accompagner la commune pour l'établissement de l'état initial et de la consommation de référence. Puis il participera à la rédaction des pièces nécessaires à la conclusion d'un contrat de performance énergétique (CPE) avec une

société de service énergétique. Il accompagnera la commune dans l'analyse des propositions techniques et financières et dans la négociation du contrat jusqu'à sa conclusion. Enfin, il assistera la commune dans le suivi et le contrôle du CPE (suivi des travaux, suivi de l'évolution des performances énergétiques, respect des engagements contractuels de résultats). En dehors de toute opération de restructuration qui sera abordée plus avant, la conclusion d'un CPE permettra de dégager des économies de fonctionnement par la réalisation d'investissements courants. Il contribuera donc à l'équilibre du budget annexe.

Les travaux de restructuration de l'existant (à venir)

En ce qui concerne la poursuite des travaux de restructuration du Palais, la commune a désigné un nouvel assistant à maîtrise d'ouvrage. Sa première mission consistait en une assistance pour la redéfinition du programme et pour le recadrage de l'enveloppe financière. La municipalité a souhaité revoir la deuxième phase de travaux et apporter certaines modifications. La décision majeure a été d'inverser les espaces « gymnase/tennis » et celui de la « salle des congrès ».

En effet, la localisation actuelle de la salle des congrès à un niveau supérieur est génératrice de contraintes d'exploitation, concernant notamment la gestion des flux des personnes. Au surplus, des contraintes structurelles et spatiales restreignent la capacité d'accueil.

En positionnant l'entrée du Centre des Congrès en rez-de-chaussée, la collectivité va pouvoir développer un nouveau domaine en lien avec le tourisme d'affaires (conférences, séminaires) et l'évènementiel (spectacles, manifestations). La logistique liée à ces deux activités s'en trouvera plus simple, pratique et rationalisée avec un accès direct depuis la route du Palais des Sports et le parvis extérieur. Un gymnase omnisports, positionné en lieu et place de l'actuelle salle des congrès à l'étage, sera créé et comprendra plusieurs vestiaires et sanitaires, des bureaux, des zones de stockage matériels. Le nouveau Centre des congrès sera un site dédié à l'organisation de congrès, de séminaires et de spectacles, permettant une optimisation de location des espaces.

Les rendus effectués par l'assistant maître d'ouvrage ont mis en lumière la nécessité de reprendre en profondeur le programme.

Afin de s'assurer l'adéquation du projet avec les besoins de la clientèle en matière de congrès, la municipalité a mandaté le cabinet Coach Omnium pour la réalisation d'une étude de marché flash et de positionnement pour la création d'un espace congrès et séminaires. S'agissant de la restructuration et de l'expansion de l'espace congrès, un avis favorable a été émis en septembre 2017 et présenté au conseil

municipal. Cette étude et l'avis, accompagnés de préconisations organisationnelles destinées à améliorer la commercialisation et l'attractivité des espaces, ont été transmis à l'assistant maître d'ouvrage de la collectivité afin d'actualiser le programme de travaux envisagés.

Compte tenu de la complexité de définition du programme, la commune a souhaité au plus tôt associer le futur gestionnaire du Centre des congrès au programme de travaux. Sa participation aux phases préparatoire et de travaux permettra à la commune de bénéficier de son expertise métier et donc de renforcer la commercialité du projet. En outre, la gestion déléguée permettra à la commune de bénéficier du savoir-faire et du rayonnement d'un professionnel spécialisé. Par délibération en date du 17 octobre 2017, le conseil municipal a donc approuvé le principe du recours à la délégation de service public sous forme d'un affermage pour la gestion et l'exploitation du centre des congrès de Megève, incluant l'auditorium. La commune attend la production du programme de travaux mis à jour pour communication dans le cadre de la procédure de publicité et de mise en concurrence. Cette consultation est déterminante pour la poursuite du projet. Si elle n'aboutit pas, la municipalité s'est engagée à ne plus envisager l'inversion de la salle des congrès et du gymnase et à se concentrer exclusivement sur la réhabilitation des espaces existants dans leur enveloppe.

Le plan de financement

Les travaux d'extension (tranche ferme des marchés de travaux), ont débuté en 2014 et ont été réceptionnés en décembre 2016.

Les travaux à venir de restructuration de l'existant ont un coût estimé à 17 M€ toutes dépenses confondues financé par le produit de cessions de terrains par la commune. En l'occurrence, le terrain situé aux Veriaz, qui constituait auparavant un simple espace de stockage et de stationnement pour les saisonniers, a fait l'objet d'un compromis de vente (12 M€) approuvé par le conseil municipal du 21 juin 2016 qui sera réitéré par acte authentique prochainement, en vue de la réalisation d'une résidence touristique (création de 800 lits chauds). Les études d'impact et liées au flux routiers sont actuellement en cours, ainsi qu'une pré-instruction du projet au PLU.

La collectivité a complété le financement du projet par la cession de terrains situés à la Mottaz (1,6 M€) et aux Retornes (1,6 M€). Ces cessions sont destinées à la réalisation de logements permanents en accession sociale à la propriété et de logements locatifs à caractère social.

Enfin, compte tenu du transfert futur de localisation du casino, la commune s'est immédiatement préoccupée de l'affectation de l'actuel

bâtiment du casino. Le conseil municipal, le 12 juin 2017, a approuvé le recours au bail à construction pour la réhabilitation et l'exploitation des actuels bâtiment du casino. La collectivité met à disposition le bâtiment à un opérateur privé chargé d'une part, de la conception, de la réalisation, du financement et de la maîtrise d'ouvrage des travaux de réhabilitation du bâtiment, et d'autre part, de son exploitation. L'opérateur devra présenter un projet visant à mettre en valeur ce bâti qui sera affecté à une activité commerciale, (hors activités d'hébergement et de service de type : banque, assurance, agence immobilière, architecte...) et un bowling en sous-sol. La collectivité a déterminé un loyer annuel minimal de 200 000 € et souhaite la mise en place d'un précompte de loyer portant sur la moitié des loyers à percevoir sur la durée totale du bail soit un montant minimal de 4 M€.

S'il est exact que les travaux projetés sur l'existant sont financés par des ressources exceptionnelles provenant de cessions foncières importantes, ces cessions permettront de créer des lits chauds, d'augmenter la capacité d'hébergement sur la commune et de maintenir notre population permanente, fortement impactée par la pression foncière, sur le village. En outre, des opérations comme le bail à construction permettront de dégager des financements pour les opérations de travaux tout en développant des activités commerciales.

La capacité d'hébergement

La fréquentation future du Palais reposera sur la capacité de la commune à héberger sur place touristes et congressistes. La commune dispose d'une offre d'hébergement spécifique, axée davantage sur le confort et le standing que sur l'affluence, principalement composée de résidences secondaires (70 % de « lits froids » c'est à dire de logements occupés ponctuellement) et d'hôtels de luxe. Néanmoins, la municipalité a impulsé dès 2015 la création de 950 lits commerciaux à l'horizon 2020, avec un projet de réalisation de résidence de tourisme de 800 lits et d'un hôtel moyenne gamme à proximité directe du Palais de 150 lits. Sans compter les projets exclusivement privés. Par ailleurs, la municipalité prévoit dans son PLU un certain nombre d'OAP spécifiques prescrivant des destinations hôtelières sur des tènements à développer ou à requalifier.

RÉPONSE DU MAIRE DE MORZINE

L'insertion « les stations de ski des Alpes du Nord face au réchauffement climatique » appelle de ma part les remarques et réflexions suivantes.

En premier lieu s'agissant des références faites à la commune de Morzine :

Certes une convention initiale de 30 ans a été signée en 1993 pour l'exploitation du domaine skiable d'Avoriaz. Celle-ci a été prolongée de 9 ans en 2009. Dans les deux cas, ces contrats ont été conclus avec l'aval du contrôle de légalité. Qu'est-ce qui différencie substantiellement une durée de 25 ans d'une durée de 30 voire 40 ans à une époque (années 90) où les travaux de pistes étaient encore conséquents ?

Vous soulignez l'inexistence de redevance d'occupation du domaine public à Morzine. Il me semble bien que celle-ci est d'une création récente et en tout cas postérieure à la signature des deux contrats de DSP de Morzine (1993). Il est donc délicat d'une part de mettre une nouvelle dépense à la charge des délégataires de manière unilatérale. D'autre part, l'essentiel des domaines skiables sont composés de parcelles privées, et il est encore plus difficile de justifier l'imposition de cette taxe au profit de la commune et d'expliquer aux particuliers qu'ils ne peuvent pas être indemnisés pour la mise à disposition de leurs terrains.

De manière plus générale et s'agissant des tarifs, les domaines sont de plus en plus reliés entre plusieurs communes et même pour celui des « Portes du Soleil », entre deux pays. Le GIE des « Portes du Soleil » refuse catégoriquement de soumettre ces tarifs aux autorités délégantes, alors que ceux-ci représentent les 2/3 des forfaits vendus (1/3 sectoriels). Le GIE leur reconnaît juste le droit d'en avoir communication. Que devons-nous faire ?

Des projets d'avenants aux contrats ont été discutés et proposés à la signature des délégataires. Le recours à un médiateur désigné par le Tribunal Administratif de Grenoble a été mis en place conformément aux stipulations des conventions. À ce jour, les avenants se heurtent au refus des délégataires de les signer. Que devons-nous faire ?

En suivant quasiment à la lettre les recommandations de la CRC lors de son dernier rapport sur la gestion de la commune de Morzine, les conventions de DSP et notamment celle concernant le domaine d'Avoriaz, devraient être dénoncées. La remise en concurrence

périodique des DSP sembleraient être d'ordre public. Par contre, l'indemnisation du délégataire pour le manque à gagner découlant d'une rupture anticipée ne pourrait être mise à la charge d'un nouveau délégataire. Que devons-nous faire ?

L'insertion évoque ensuite le déséquilibre entre les autorités délégantes et les délégataires. En fait, s'agissant des domaines délégués, est-il utile de rappeler que l'opérateur n° 1 est un organisme contrôlé majoritairement par l'État ? Quelle est la stratégie de l'État en matière de domaines skiables et comment son bras armé - la Compagnie des Alpes pour ne citer que la « holding - y contribue-t-il ?

En face, il y a des domaines skiables qui s'étendent sur plusieurs communes, n'appartiennent pas toujours aux mêmes intercommunalités, ne relèvent pas forcément des mêmes Trésoreries, ni des mêmes contrôles de légalité. Il y a aussi des SDCI qui demandent la suppression de syndicats intercommunaux compétents pour gérer ces domaines lorsqu'ils existent (exemple du SIVU de Joux-Plane créé pour la gestion des investissements du domaine skiable de Morzine- Verchaix-Les Gets).

J'ai bien noté que vous souligniez la décision hautement stratégique d'un Département de fermer deux de ses stations. Je crains fort que celui-ci ne fasse guère école. Mais il est vrai que les Conseils Départementaux ne sont pas aussi prêts que les élus communaux des hôteliers, des restaurateurs, des moniteurs, et des saisonniers qui complètent leur activité estivale d'agriculteur ou d'artisan par un emploi au sein des compagnies de remontées mécaniques. Alors allez-leur expliquer qu'il faut fermer des stations...

Le fond du problème ne serait-il pas plutôt l'inadéquation du cadre juridique actuel français pour la gestion des domaines skiables plutôt que la stigmatisation qui devient un peu trop systématique des collectivités locales ?

Aussi, j'ose espérer que cette insertion a pour vocation principale d'alerter le législateur sur la nécessité de réformer le cadre actuel, ce que soulignent du reste certains acteurs principaux de ce secteur d'activité comme DSF.

RÉPONSE DU MAIRE DE VALLOIRE

Ce document appelle de ma part, les développements suivants.

Concernant le rapport qui nous a été transmis, nonobstant trois derniers débuts de saison d'hiver « catastrophiques » en raison du faible enneigement, il demeure exact qu'il n'est pas facile de capter les « caprices de Dame Nature » si vous me permettez l'expression.

En effet, malgré tout l'intérêt des points abordés dans ce pré-rapport, le présent début de saison d'hiver 2017/2018 fortement enneigé sonne comme un rappel qu'il ne faut pas tirer de conclusions générales et hâtives sur ce que vous qualifiez de « dégradation de l'enneigement en début et fin de saison ».

Pour le reste, je partage la « philosophie » de votre projet d'insertion dont certains passages ont retenu tout particulièrement mon attention, notamment celui relatif au domaine de la gouvernance des stations qui au passage n'ont aucune réalité juridique, seules les administrations publiques locales (APUL) qui les ont « enfantées » la plupart du temps et que constituent les communes étant reconnues en droit positif depuis la loi du 5 avril 1884.

Cet aspect des choses n'est pas sans conséquences et justifie, je considère, ce que je qualifierai de « dérapages » que nous constatons, que vous constatez à travers le travail de contrôle de gestion du réseau des chambres régionales des comptes, dans bon nombre de communes support de stations de sports d'hiver et d'été.

De ce point de vue, c'est par un mode de gouvernance inapproprié que Valloire se trouvait dans un état au bord de sa mise sous tutelle financière tant ses soldes intermédiaires de gestion étaient dégradés lors de ma prise de fonction d'ordonnateur de cette collectivité territoriale en mars 2014.

Le travail de redressement des comptes communaux est enclenché mais ainsi que vous le savez, nous devons faire face, d'une certaine manière paradoxalement, alors même que la collectivité et ses satellites que sont son office de tourisme constitué sous la forme d'un EPIC et sa SEM de remontées mécaniques sont à nouveau sur les rails, à un virage budgétaire et financier de Paris qui au final, conduit à ponctionner sur le budget communal, pas moins de 800 000 euros en raison de l'effet de ciseau FPIC/DGF depuis désormais trois ans.

Cette affirmation n'est pas teintée du moindre soupçon d'égoïsme à notre endroit tant notre structuration budgétaire en termes de dépenses de

gestion n'a rien à voir avec le droit commun des communes et que par ailleurs, il nous faut entretenir l'entreprise que nous constituons car nous sommes en effet de véritables entreprises et ce d'ores et déjà à travers le SPIC des remontées mécaniques, d'essence communale au plan valloirain.

Vous comprendrez donc aisément que loin de contraintes à l'instar de celles introduites par la loi NOTRe du 7 août 2015, c'est avant tout de « liberté » dont nous avons besoin dans le respect naturel bien entendu de l'état de droit, élément essentiel du pacte républicain qui nous lie.

Une loi qui portait en germes la disparition de notre « service marketing » représenté par notre office de tourisme que nous avons donc réussi à maintenir et qui programme par ailleurs, ainsi que vous en êtes informé, le transfert irresponsable car inadapté à la géographie de nos territoires de la compétence juridique de l'eau potable.

En filigrane, se profile le sujet plus que d'intérêt général en France que constitue l'emploi depuis des décennies, dont la montagne est particulièrement pourvoyeuse et qu'il ne faudrait donc pas « tuer » par des réformes menées à la hussarde sous prétexte du redressement de comptes publics étatiques exsangues.

De surcroît, sans occulter qu'en territoire de montagne, le fait intercommunal existe au plan financier pour l'essentiel grâce à la fiscalité additionnelle produite dans les communes support de station.

Je conclurai pour vous dire que pour autant, compte tenu des incertitudes qui se font jour sur notre saison économique phare qu'est l'hiver, nous travaillons plus que jamais sur une diversification de notre matrice de développement qu'est le tourisme, spécifiquement sur l'été.

Cette diversification participe naturellement du « développement durable » de nos territoires montagnards mais ce développement durable a également un coût.

Raison de plus à nouveau pour ne pas asphyxier budgétairement, nonobstant les espoirs placés dans les annonces des dernières conférences nationales du territoire s'agissant du respect par l'Etat de sa parole en matière de pacte financier avec les APUL, nos territoires.

Je ne m'attarderai pas plus longtemps sur les sujets que je qualifierai « d'intendance » comme la durée des contrats de concession qui nous intéressent ou bien encore les incohérences rencontrées en termes de rendement de la taxe de séjour.

Ces deux sujets confirment qu'une commune support de station se doit d'être gérée conformément à la règle de droit et force est d'admettre

qu'un tel dessein doit les animer ; ce faisant, combien de fois si vous me le permettez, a-t-on pu constater que les dérives les plus diverses recensées au sein des territoires de montagne l'étaient, en partie, en raison d'une défaillance des institutions de contrôle de l'État, tous corps confondus sans vouloir exagérer bien entendu.

RÉPONSE DU MAIRE DE VILLARD-DE-LANS

I. À titre liminaire, sur le paradigme du réchauffement climatique.

Le changement climatique est aujourd'hui une réalité et un phénomène scientifique incontestés. Il touche toutes les régions du globe et tous les territoires à l'échelle régionale. Évidemment, les massifs montagneux français, et notamment ceux des Alpes du Nord n'y échappent pas.

Les effets de ce changement climatique sont visibles de façon exacerbée en zone de montagne, et les protagonistes, que ce soit les autorités organisatrices ou les opérateurs de montagne l'ont déjà non seulement bien identifié, mais sont en train de procéder à l'intégration de ce phénomène dans l'ensemble de leurs actions économiques et sociales, dans le cadre d'un développement durable.

Le changement climatique est certes une réalité scientifique aujourd'hui incontestée, mais il est préférable de parler de variations climatiques plutôt que d'un réchauffement climatique appréhendé de façon linéaire.

Il apparaît, eu égard aux études scientifiques récentes, que ce changement climatique avéré et qui procède, pour partie, de l'activité anthropique du XX^{ème} siècle, va encore avoir des conséquences au cours du XXI^{ème} siècle, mais il est important de privilégier les vocables de variations des prévisions et des phénomènes.

En effet, lorsque l'on analyse les différents signaux climatiques actuels, il apparaît que l'appréhension des phénomènes soit bien plus complexe qu'une appréhension simplement linéaire d'un réchauffement constant d'une hausse des températures, d'un affaiblissement des précipitations et d'une disparition de la neige pour les stations dont l'altitude est inférieure à 1 800 mètres.

En effet, lorsque l'on regarde avec une granulométrie plus précise, on constate, s'agissant des cumuls de neige, notamment en Isère à 1570 mètres d'altitude, que la température a crû brusquement dès la fin des années 80, mais que toutefois, à compter de cette date, les courbes de températures se maintiennent aujourd'hui sur un palier.

De même, en termes de précipitations, les scientifiques constatent que les modèles à long et moyen termes prévoient une stabilité, voire une hausse de leur intensité et de leur période d'occurrence. À titre d'exemple, pour appréhender cette complexité, en termes d'enneigement, sur le mont Aigoual, les statistiques d'enneigement des trente dernières années depuis la fin des années 80 se situent dans la moyenne de l'enneigement constaté sur l'ensemble du XX^{ème} siècle (période la plus critique en termes d'influence entropique sur le climat).

Ainsi, outre le fait que l'évolution du climat ne peut s'appréhender sur la même échelle de temps que celle de la vie économique, au-delà de la première analyse du bouleversement climatique que l'on vit et que l'on subira encore certainement dans les années à venir à moyen et long termes, il est toutefois important de noter et de ne pas prendre comme paradigme avéré et irréversible une linéarité du réchauffement, de l'augmentation de températures et de la perte de précipitations.

En effet, depuis plusieurs années déjà, des scientifiques, de façon unanime, ont parlé de variabilité de l'activité solaire et ses impacts sur le climat, ainsi qu'un autre point, à savoir la disparition aujourd'hui unanimement reconnue à terme du Gulf Stream, c'est-à-dire de la circulation méridienne de retournement, que l'on appelle CMT (circulation thermohaline), laquelle va précisément disparaître dans une vingtaine d'années.

Cette disparition est étonnamment due au réchauffement climatique puisque la calotte glaciaire de l'arctique en fondant et ses eaux douces se mêlant aux eaux thermohalines vectrices du courant chaud, réduit leur effet portant, et le font disparaître progressivement.

Il est donc projeté que cette perturbation, à tout le moins la disparition de cette circulation méridienne, appelée « Gulf Stream », aurait une influence certaine en termes de refroidissement dans l'Atlantique Nord, et probablement viendra en tout état de cause s'inscrire en faux par rapport à la hausse anthropique des températures.

Aussi, nous entrons aujourd'hui également dans une période de très faible irradiance solaire, qui correspond au flux d'énergie solaire reçue à la surface de la Terre, ce qu'on l'appelle « l'insolation », et les scientifiques ont constaté depuis le début de la prise des mesures que la

faible production d'énergie solaire a une correspondance parfaite avec les températures planétaires observées.

Par conséquent, certains phénomènes de réchauffement climatique entraînent, par des conséquences directes ou indirectes, une forme de potentiel refroidissement, d'augmentation des précipitations, à l'instar du phénomène des glaciers du Karakorum dans le massif himalayen. Nos glaciers européens disparaissent mais les glaciers himalayens augmentent, puisque comme le réchauffement climatique entraîne des moussons plus conséquentes en termes d'intensité et de période d'occurrence, sur le massif du Karakorum, ces précipitations se transforment en neige et permettent depuis une dizaine d'années de protéger en période estivale les glaciers, ce qui les fait grandir d'année en année.

Ainsi, à titre liminaire, il est important de noter que cette notion de réchauffement climatique doit davantage être appréhendée sous le terme de « changement » ou de « variations » de l'appréhension du climat sur le développement des stations de ski.

Et l'on constate, également, à ce sujet que, comme on le verra, cette variabilité ou cette variation des phénomènes climatiques n'a pas un effet direct ni sur l'enneigement, ni sur les températures en zone de montagne.

II. S'agissant de la singularité des activités économiques attachées à la montagne

La situation des stations de montagne ne doit pas être uniquement appréhendée sous la seule acception des finances publiques ou privées, de la rentabilité, ou du développement économique, sous un angle strictement comptable. En effet, le tourisme montagnard est un des principaux moteurs de développement économique local mais également social, tant en période hivernale qu'estivale. Il est un outil d'aménagements du territoire, de création de liens, évidemment créateur d'emplois, du maintien des populations et de sauvegarde de l'agropastoralisme.

À ce titre d'ailleurs, l'Acte II de la loi montagne en date du 28 décembre 2016 appréhende le développement des activités non seulement sous l'angle économique mais met en exergue la valorisation des activités sous l'angle de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du développement raisonné et durable du territoire.

Par suite, par la très grande spécificité de l'économie de montagne en général, et des économies de montagne pris par massifs, il est à noter qu'il est très inconfortable intellectuellement de ne retenir qu'une approche économique strictement comptable. Il doit être pris en compte

une approche économique en termes de développement touristique, géo-sociologique et de développement durable.

III. Sur les perspectives de développement

Sur les perspectives de développement, le marché du ski n'est pas un marché aujourd'hui totalement mature. En effet, il possède encore aujourd'hui des possibilités d'extension. Outre le marché interne domestique qui représente 68,1 % des journées skieurs et du marché européen, les stations de montagne françaises se sont aujourd'hui, et depuis quelques années déjà, positionnées sur les marchés émergents, à savoir les pays de l'Est, la Russie et la Chine.

En effet, l'organisation des Jeux Olympiques d'hiver à Pékin en 2022 a créé un intérêt croissant pour les pays asiatiques, et notamment chinois qui, certes, vont développer des domaines skiables sur le territoire chinois, mais envisagent également dans leur projet de développement touristique de proposer des séjours touristiques axés sur la montagne et la neige dans les Alpes.

Le gouvernement chinois vise évidemment le chiffre de 300 millions de Chinois pratiquant les sports d'hiver à terme, dans une optique d'éducation à ce loisir, et il est bien évident qu'eu égard au positionnement montagne des stations françaises, ces dernières devraient bénéficier, conformément aux annonces du gouvernement, lors de l'installation du Conseil interministériel du Tourisme du 26 juillet 2017, d'une politique nationale ambitieuse, puisque la France s'est fixée comme objectif d'atteindre 100 millions de touristes internationaux accueillis à l'horizon 2020 contre 83 millions en 2016.

Cette prise de position volontariste contribuera bien évidemment à une croissance externe du marché du ski par l'attraction des touristes, notamment asiatiques dans les stations françaises.

IV. S'agissant du bon échelon de gouvernance

L'échelon qui a récemment retenu l'attention et la mise en pratique des élus de montagne et de l'ensemble des protagonistes en charge de ces activités, a été l'échelon communal qui est aujourd'hui manifestement le seul à permettre la rencontre des intérêts publics privés des acteurs du tourisme.

En effet, l'article 68 de la loi NOTRe du 7 août 2015, n° 2015-991, prévoyait le transfert obligatoire au 1er janvier 2017 de la compétence et la promotion du tourisme dont la création des offices de tourisme. Sur la pression insistante des personnes confrontées à la réalité de l'économie de montagne, les élus des territoires de montagne ont obtenu une

modification de cette législation, à travers l'article 69 de la loi montagne Acte II du 28 décembre 2016 qui a permis aux communes touristiques qui sont érigées en stations classées tourisme, ou qui ont engagé au plus tard le 1er janvier 2017 une démarche de classement en stations classées tourisme, de conserver la compétence tourisme par délibération prise avant cette date.

Cette modification de la législation a été saluée unanimement par les acteurs publics et privés des territoires de montagne. Aujourd'hui, il est manifeste que cette dérogation à la loi NOTRe prend le contrepied de l'évolution vers une intercommunalité croissante et une structuration administrative décentralisée intercommunale en ce sens, parce qu'ils remettent en cause les objectifs de mutualisation des moyens et rationalisation des politiques touristiques.

Ainsi, la réalité parlant, il est clair qu'aujourd'hui, l'échelon communal semble être – malgré la persistance d'écueils – l'échelon le plus pertinent quant à l'appréhension d'une gouvernance adaptée aux réalités des territoires permettant une appréhension des contingences, des contraintes et des exigences de chaque partie de massifs.

De plus, l'intercommunalité ne gère pas les équipements qui ont pourtant un usage et une vocation intercommunale, ce qui oblige la commune à garder un outil de promotion desdits équipements.

S'agissant des causes et des origines des écueils constatés quant aux politiques commerciales concurrentes, en termes de superposition de structures ou d'autorités organisatrices, il est à noter que ces dernières n'auraient pas disparu de jure dans le cadre d'une intégration intercommunale de leur mise en œuvre, dans la mesure où l'organisation intercommunale est, elle aussi que le fruit d'une volonté et d'une décision commune.

Aussi, la réponse à la concentration croissante des opérateurs, très notamment délégataires de service public dans les domaines skiables les plus rentables, ne passe pas forcément par l'intégration intercommunale de la gouvernance publique.

En effet, la réponse à la concentration des grands opérateurs sur les plus grands domaines skiables, entraînant très souvent un déséquilibre des relations contractuelles, passe plutôt par une rédaction précise et aiguisée des contrats de délégation de service public.

En effet, les déséquilibres contractuels synallagmatiques, parfois constatés, peuvent tout à fait être tout aussi présents dans le cadre d'une organisation de gouvernance intercommunale.

Le tourisme étant sans conteste un terrain privilégié de développement des politiques dites « identitaires », le tourisme de montagne l'est d'autant plus, et il apparaît que l'échelon communal est l'échelon le plus approprié, le plus adapté à la réalité en termes de contrôle, de maîtrise des investissements, et des coûts de fonctionnement des domaines skiables. Dans ce cadre, rappelons, que la commune de Villard de Lans a appelé à une fusion de commune entre Corrençon en Vercors et Villard de Lans, or celle-ci n'a pas abouti en raison du refus de la commune de Corrençon en Vercors de réaliser cette fusion.

L'extension institutionnelle actuelle du périmètre des intercommunalités éloigne de plus en plus les centres de décision des acteurs de terrain, ce qui impacterait de façon exponentielle le tourisme de montagne, lequel répond, de par sa géographie et sa structure, à un caractère relativement unique non transposable et non reproductible.

Enfin, il est important de rappeler que la notion de gouvernance ne doit pas s'extraire d'une logique économique qui s'adresse au client. Or ce dernier, choisit sa destination par rapport à une marque, en l'occurrence, celle de Villard de Lans, qui ne peut disparaître sous couvert d'une -soit disant-meilleure gouvernance institutionnelle.

V. Sur la longueur des contrats de délégation de service public de remontées mécaniques

Il doit être fait le constat aujourd'hui de la longueur excessive des concessions de service public des domaines skiables.

Historiquement, les délégations de service public, antérieures à la loi Sapin du 29 janvier 1993, présentaient des durées initiales excessivement longues. Cette longueur était principalement due à trois facteurs. Tout d'abord, un très faible tissu concurrentiel, la proximité des liens entre les opérateurs et les massifs concernés, et enfin le coût très élevé des installations et des équipements à mettre en œuvre dans les domaines skiables.

Aujourd'hui, eu égard au développement jurisprudentiel, et plus particulièrement des dernières dispositions de l'Ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016, et son décret d'application du 1er février 2016, il apparaît que les longueurs excessives de durée de contrat appartiennent au passé, même si beaucoup de contrats ont fait l'objet d'un avenant de prolongation. En effet, l'article 5 de l'Ordonnance du 29 janvier 2016 impose un niveau de transfert de risque condition consubstantielle à la qualification de délégation de service public, tellement élevé qu'il nécessite une implication et une prise de risque du délégataire qui conditionnera inéluctablement, à investissements constants, une remise en

concurrence plus fréquente, et par conséquent, des durées de délégation de service public plus courtes.

VI. S'agissant des évolutions positives à venir

VI-1 Il convient de noter une mesure essentielle qui a été prise en matière de soutien des activités touristiques, précisée à l'article 64 de la nouvelle loi montagne du 28 décembre 2016, qui habilite le gouvernement à prendre par Ordonnance, au plus tard le 31 décembre de cette même année, toute mesure permettant de transposer la directive européenne du 25 novembre 2015 dite directive « Travel ».

En effet, si à première vue, cette disposition n'intéresse pas forcément indirectement les acteurs de la montagne, lorsque l'on y regarde de plus près, la directive qui a pour objet de renforcer la protection des consommateurs dans le cadre de la vente des voyages en ligne, va certainement permettre au niveau de l'économie de montagne une modernisation du régime des prestations touristiques, tout en répondant aux nouvelles attentes de la clientèle qui recherchent désormais des vacances dites « personnalisées ». Une fois transposé, le texte aura des répercussions importantes sur les professionnels du tourisme de montagne. Les dispositions de la directive concernent à la fois les voyages dits « à forfait », dont elles étendent de manière significative le champ d'application et la prestation de voyages liée qu'elle consacre.

VI-2 L'acte II de la loi Montagne a pris en compte l'exigence d'amélioration du caractère saisonnier des activités par plusieurs mesures.

Tout d'abord, des mesures particulières ont été prises concernant la formation professionnelle située en zone de montagne, qui contiendra des spécificités de l'économie montagnarde. Deuxièmement, cette loi a également prévu de sécuriser les parcours professionnels des salariés saisonniers et plus réactifs. Troisièmement, c'est le cadre juridique relatif au groupement d'employeurs qui a été assoupli, pour qu'un groupement d'employeurs puisse disposer de salariés sur un même territoire en termes de « vivier » de salariés disponibles, qui permet une réactivité accrue et une meilleure employabilité. Quatrièmement, une autre innovation majeure de cette Acte II de la loi montagne a mis l'accent sur les conditions d'hébergement des saisonniers, qui a visé à améliorer effectivement les travailleurs qui souvent étaient logés dans des conditions inacceptables. C'est la raison pour laquelle des initiatives locales se sont progressivement développées : par exemple, dans les communautés de communes de l'Oisans et du Vercors qui mobilisent déjà le parc privé existant pour répondre aux besoins des saisonniers.

Aussi, afin de généraliser ces pratiques, le législateur a mis une nouvelle obligation à la charge des communes ou des OPCI : à savoir, l'article 47 qui a imposé que toute commune ayant reçu la dénomination de « commune touristique » doit conclure avec l'État une convention pour le logement des travailleurs saisonniers.

VI-3 S'agissant des rapports entre les autorités organisatrices et les opérateurs privés, deux points nouveaux sont à prendre en compte dans la loi montagne II, qui vont peut-être concourir au rétablissement de l'équilibre contractuel des conventions de délégation de service public.

La nouvelle disposition de l'article 96 bis fixe les bases organisationnelles de la mission de sécurité dans les zones de montagne.

Les interventions des exploitants de remontées mécaniques, en matière de sécurité publique, se trouvent ainsi consacrées non seulement sur le domaine skiable, mais également en dehors.

Ainsi désormais, le maire peut confier la charge d'assurer les opérations de secours dans les secteurs hors pistes accessibles par remontées mécaniques et revenant gravitairement sur le domaine skiable.

Autrement dit, et de façon synthétique, la loi organise ainsi l'extension du champ d'intervention de l'exploitant à des zones ne relevant pas du domaine skiable stricto sensu.

Ainsi, les exploitants de domaines skiables auront aujourd'hui une charge supplémentaire en termes de sécurité, à la fois sur le domaine skiable proprement dit, et en dehors du domaine skiable.

De plus, à noter également que cette loi du 28 décembre 2016 s'est emparée enfin de la problématique de l'obligation de remise en état des sites touristiques de montagne, après la fermeture définitive des stations, ou de certaines portions de remontées mécaniques. En effet, désormais, l'article 71 dispose que l'autorisation d'exécution des travaux est assortie corrélativement d'une obligation de démontage des remontées mécaniques et de leur construction annexe, ainsi que de remise en état des sites sous trois ans à partir de l'arrêt définitif.

VII. S'agissant de la problématique de la neige de culture

Dans le cadre de sa politique montagne, le département de l'Isère s'est doté d'un outil d'aide à la décision sur l'efficacité et la durabilité des plans d'équipements en neige de culture pour chaque domaine de ski alpin.

L'enjeu de la neige de culture est aujourd'hui au cœur de l'avenir du tourisme en montagne, car il concourt bien évidemment à contrecarrer les incertitudes liées au changement climatique.

À titre liminaire, il doit être fait le constat positif que la mise en œuvre de la neige de culture depuis 25 ans a permis de réduire l'exposition des stations à l'aléa climatique par trois.

Aujourd'hui, la surface totale des domaines skiables équipés en neige de culture représente 27 % de la surface totale des pistes du département de l'Isère. Chez nos voisins européens, la neige de culture représente, en Suisse, 49 % de ses domaines skiables en surface ; en Italie et en Autriche, 70 % d'équipements de ses domaines skiables.

En 2025, par le plan mis en œuvre par le département de l'Isère, cette surface de neige de culture devrait atteindre plus de 42 % de la surface totale des pistes. Ainsi, il y a une volonté de développer la neige de culture sur l'ensemble des stations de ski iséroises.

Jusqu'alors, il était constaté que la neige de culture avait un apport bénéfique principalement pour les stations de moyenne ou basse altitude, et qu'elle était d'un effet plutôt neutre pour les stations de haute altitude.

On se rend compte aujourd'hui que l'approche du bénéfice de l'installation d'équipements de neige de culture doit être appréhendée de façon bien plus pragmatique, concrète et spécifique.

En effet, les géologues et les ingénieurs font le constat et développent des modèles qui démontrent que le coût de production de neige de culture peut être plus faible dans les stations de basse altitude que pour les stations de haute altitude.

En effet, aujourd'hui, ce qui doit être pris en compte, c'est la ressource en eau, et l'on constate d'ailleurs que des enneigeurs sont installés à très haute altitude, afin de fiabiliser et sécuriser les grands axes structurants du domaine, du point le plus haut vers le point le plus bas, à l'instar de ce qui s'est fait sur le glacier des Deux-Alpes en 2016 et 2017. La ressource en eau est aujourd'hui un sujet majeur et vital, dont l'acuité s'accroît avec les variations climatiques (stress hydrique, alternance des phases de sécheresse et de crue, baisse du débit des cours d'eau).

Dans les stations de l'Isère, le problème technique de la ressource en eau est totalement appréhendé dans l'élaboration des équipements de neige de culture, en créant des bassins de rétention d'eau en altitude, ne privant pas en aval la circulation naturelle de l'eau, en utilisant la force motrice de l'eau pour ne pas dépenser d'énergie fossile.

Ainsi, aujourd'hui, la contrainte majeure de la neige de culture n'est ni l'altitude, ni la température, mais principalement l'approvisionnement en eau. En effet, la création de retenues d'altitude limite les prélèvements de ressource en eau dans le milieu naturel, diminue la consommation

d'électricité en utilisant l'énergie par gravité, et la neige de culture permet, sur les pistes bien préparées, de former une sous-couche dite « anti-crevaison », et ainsi de limiter les aléas climatiques de garantir l'amortissement des investissements. C'est le grand plan dans lequel s'est lancé le département de l'Isère pour l'ensemble de ses domaines skiables.

Ainsi pour les stations moyennes inférieures à 1700 mètres d'altitude, l'analyse a montré que l'impact du déficit d'enneigement naturel est atténué par la production de neige de culture. On observe une corrélation forte et directe entre la production de neige de culture et la fréquentation de la station. Au-dessus de 2000 mètres d'altitude, l'analyse a montré que la fréquentation de la station est insensible aux conditions d'enneigement, qu'il s'agisse de neige naturelle damée, ou de neige de culture.8) Les perspectives d'un développement distinct entre les stations de haute altitude et les stations de moyenne et basse altitude

Il nous apparaît prématuré, et potentiellement erroné, d'aborder les perspectives de développement du tourisme de montagne, de façon dichotomique, en fonction d'une altitude de référence.

En effet, comme il a été développé, la production de neige de culture n'est pas aujourd'hui directement rattachée à l'altitude. De plus, les coûts d'investissement et de fonctionnement des équipements de neige de culture peuvent être tout à fait réduits en fonction de la topographie et de la ressource en eau de chaque station.

Ainsi, des stations de basse altitude peuvent tout à fait avoir un coût de production de neige de culture bien plus faible que les stations de haute altitude. Il est également avéré corrélativement que la neige de culture concourt largement à réduire l'exposition aux aléas climatiques, et à maintenir la clientèle neige.

Le déséquilibre synallagmatique certain constaté entre les grands opérateurs privés et les autorités organisatrices est de la même nature et des mêmes effets, qu'il s'agisse des autorités organisatrices des grandes stations, que des autorités organisatrices relevant des moyennes et petites stations (à l'instar de la situation de Chamonix avec la Compagnie du Mont-Blanc).

VIII. S'agissant de la problématique de l'hébergement

Il est clair qu'aujourd'hui, l'extension physique des hébergements sur les stations, que ce soit en haute ou en basse altitudes, n'est topographiquement et urbanistiquement plus possible. Aussi, convient-il d'appréhender l'amélioration de l'hébergement par l'augmentation de l'occupation des hébergements, et ce phénomène doit être appréhendé et

traité de la même façon qu'il s'agisse de stations de haute altitude que de stations de basse et moyenne altitudes.

L'on fait d'ailleurs le constat que la problématique des lits chauds/lits froids est identique quelle que soit l'altitude de la station.

Quant à la problématique de la diversification des axes de développement, aujourd'hui, l'on peut faire un constat que l'offre des activités extra-neige est souvent favorable et vertueuse dans la situation d'une station village.

En effet, à l'instar de Villard-de-Lans qui a renforcé la diversification de ses offres de ses activités, l'on voit bien que touristiquement et sociologiquement, ces effets positifs ont été renforcés et développés par la situation de station village qui lui permet de renforcer les loisirs sur une station de vie à l'année, ce qui n'est pas majoritairement le cas des stations de haute altitude.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE SAVOIE STATIONS INGÉNIERIE TOURISTIQUE

Ce document appelle de ma part différentes observations portant sur :

- la durée des concessions de remontées mécaniques ;*
- les installations de neige de culture ;*
- l'évolution des activités de Savoie Stations Ingénierie Touristique ;*
- l'immobilier de loisir.*

La durée des concessions de remontées mécaniques

Dans sa rédaction initiale, la loi montagne du 9 janvier 1985 prévoyait que la durée des contrats de concession en matière de remontées mécaniques était modulée en fonction de la nature et l'importance des investissements consentis par l'aménageur ou l'exploitant. Elle pouvait excéder dix-huit ans si cela était justifié par la durée d'amortissement

technique ou lorsque le contrat portait sur des équipements échelonnés dans le temps sans pouvoir être supérieur à 30 ans³⁴⁵.

Au fur et à mesure des évolutions de la loi et de sa codification dans le code du tourisme, cette limite maximale de 30 ans a disparu et désormais l'article L 342-3 du code du tourisme fait référence à l'article 34 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, lequel dispose que la durée de ces contrats est modulée en fonction de la nature et de l'importance des investissements consentis par l'aménageur ou l'exploitant.

Or, en matière de remontées mécaniques, les investissements, à la différence d'autres services publics à caractère industriel et commercial, intègrent une dimension de confort et/ou d'innovation constante, et ce dans le cadre d'une activité saisonnière fortement concurrentielle.

En effet, une installation de remontées mécaniques ne s'amortit économiquement que durant quelques mois de l'année, ce qui distingue ce SPIC de celui de l'eau et de l'assainissement ou des autres transports publics par exemple.

L'activité est, de plus, soumise aux aléas climatiques, aux décisions administratives influant sur la fréquentation (calendrier scolaire) et à l'évolution des normes.

Par ailleurs, l'usager des remontées mécaniques n'est pas captif, ce secteur d'activité étant soumis à la concurrence d'autres destinations loisir ou d'autres stations de sports d'hiver.

De plus, le parc de remontées mécaniques français peine à se renouveler. L'âge moyen des installations est de 21 ans alors qu'il est de 12 ans en Autriche³⁴⁶, qui est notre plus proche concurrent européen.

Cette difficulté de renouvellement est accentuée par le fait que les nouveaux appareils de remontées mécaniques ne sont pas nécessairement générateurs de chiffre d'affaires additionnel, mais constituent plutôt des investissements de renouvellement ou, au mieux, des aménagements de rationalisation quand un appareil nouveau remplace deux ou trois installations anciennes.

Le renforcement des normes de sécurité, comme l'allongement constant des délais d'obtention des autorités administratives pour la

³⁴⁵ Articles 42 et 47 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985.

³⁴⁶ Source STRMTG

réalisation des nouveaux équipements renchérissent le coût d'investissement.

C'est pour cette raison que le « suramortissement Macron³⁴⁷ » - étendu aux remontées mécaniques au travers du projet de loi de finances pour 2016- a été largement utilisé par les exploitants de domaines skiables durant les deux dernières années.

Le prolongement de cette mesure serait de nature à accompagner les exploitants de remontées mécaniques français dans la modernisation de leur parc.

Enfin, l'aléa climatique, qui caractérise cette activité, doit se traduire dans le taux de rendement interne des concessions de remontées mécaniques dont la prime de risque est nécessairement plus élevée que celle retenue pour les concessionnaires autoroutiers par exemple.

En conclusion, les spécificités du service public des remontées mécaniques, leur « nature » pour reprendre les termes de l'article L. 342-3 du code du tourisme, justifie que la durée des contrats de concession excède la durée habituellement retenue s'agissant d'autres SPIC.

Les installations de neige de culture

L'équilibre économique des exploitations de domaines skiables s'est profondément modifié au cours des dernières années. Les charges supportées par ces dernières sont, pour l'essentiel, composées de charges fixes, indépendantes de la fréquentation.

En effet, de nombreux accords d'établissement prévoient une durée minimale d'embauche durant la saison d'hiver. Par ailleurs, l'activité est fortement capitalistique (frais financiers, dotations aux provisions pour visites réglementaires et aux amortissements). Enfin, les charges d'entretien des appareils de remontées mécaniques sont très réglementées et périodiques, car liées aux considérations de sécurité du personnel et des personnes transportées.

De surcroît, le forfait de remontées mécaniques français est le moins cher du monde. Il est 11 % moins cher que le forfait autrichien et 17 % moins élevé que le forfait suisse. Il est, par ailleurs, très inférieur au forfait des stations américaines³⁴⁸.

³⁴⁷ Article 39 *decies* du CGI.

³⁴⁸ Source : Domaines Skiables de France – Indicateurs et analyses 2017

Une réflexion d'ensemble, à laquelle la Cour invite les autorités organisatrices et les exploitants sur la définition d'une nouvelle politique tarifaire est souhaitable.

Dans ce contexte « d'effet de ciseaux » entre charges et recettes, l'enjeu est donc d'assurer une période d'exploitation suffisante au cours de la saison d'hiver pour, a minima, couvrir les charges fixes des exploitants et ce notamment en renforçant les capacités de production de neige de culture.

Les équipements de neige de culture ont permis, en 25 ans, de réduire l'exposition des domaines skiables à l'aléa climatique d'un facteur ³⁴⁹. Cependant, en la matière, la France conserve un retard important par rapport à ses principaux concurrents qui ont pu, par le passé et pour certains d'entre eux, bénéficier de soutiens publics.

En effet, ainsi que le précise le rapport de la Cour, alors que le taux de couverture des domaines skiables en installations de neige culture est de 35 % en France, il est de 48 % en Suisse, de 60 % en Autriche et de 70 % en Italie³⁵⁰.

L'évolution des activités de Savoie Stations Ingénierie Touristique

Dans le prolongement de la feuille de route qu'elle s'est fixée en septembre 2015 et répondant également en cela aux recommandations de la Chambre régionale des comptes Auvergne Rhône Alpes exprimées dans son rapport définitif du 21 juillet 2017, la société d'économie mixte Savoie Stations Participation a élargi son objet social aux opérations suivantes :

Les prestations de services dans le domaine du tourisme, notamment en matière d'ingénierie, développement, organisation, gestion, prestations techniques, administratives, informatiques ou commerciales à destination des structures, acteurs ou entités supports des stations touristiques ;

Les prestations de services de conseil, d'audit et d'assistance en matière d'aménagement, de construction, de gestion directe ou indirecte, de délégation de service public, de développement, de restructuration, de redynamisation d'équipements, et notamment de l'hébergement, de toutes stations touristiques.

Elle a, corrélativement, modifié sa raison sociale en devenant la société d'économie mixte « Savoie Stations Ingénierie Touristique ».

³⁴⁹ Source : Domaines Skiables de France – Indicateurs et analyses 2017

³⁵⁰ Source : Domaines Skiables de France – Indicateurs et analyses 2017

Elle se propose, notamment par une mutualisation des expertises, d'accompagner les petites, moyennes et grandes stations³⁵¹ pour faire face aux mutations et défis de l'économie du tourisme en montagne.

En effet, nonobstant la nécessité de faire face au réchauffement climatique, de nombreuses stations se doivent, d'une part, d'absorber une réglementation croissante et sans cesse évolutive notamment en matière d'urbanisme, et, d'autre part, de disposer d'outils de pilotage prospectifs notamment en matière financière tout particulièrement lorsque le service de remontées mécaniques est exploité en régie avec ou sans personnalité morale.

L'immobilier de loisirs

Un lit touristique est avant toute chose un outil économique générateur d'activité et d'emploi directs en station et indirects dans les territoires de plaines avoisinantes.

Son appréhension en termes d'urbanisation et son traitement en matière fiscale doivent désormais tenir compte de son assimilation à un outil de production, plutôt qu'à une destination de placement ou à un objet patrimonial.

SSIT s'est dotée de trois structures pour tenter d'enrayer la progression des lits froids, ramener dans le secteur locatif des lits qui en étaient sortis et favoriser l'émergence de lits nouveaux affectés de manière durable dans le secteur locatif :

AFFINISKI³⁵² : guichet unique, cette structure se propose d'accompagner les particuliers et les professionnels tout au long des étapes aboutissant à la rénovation et la mise en location d'un bien immobilier en montagne (travaux y compris mobilier et décoration, fiscalité, financement, mise en location).

Savoie Stations Développement Immobilier : cette société investit dans le cadre d'opérations de portage à long terme en qualité d'investisseur complémentaire parfois indispensable à la création de nouveaux lits.

Savoie Stations Promotion Immobilière : cette structure intervient directement dans la réalisation d'opérations immobilières et dans le cadre de projets neufs ou de réhabilitation destinés au marché de la location. Elle

³⁵¹ Le secteur d'activité est segmenté en quatre catégories : Très grandes stations – Grandes stations – Stations moyennes – Petites stations

³⁵² La dispositif Affiniski est déployé sur le territoire de 34 stations situés dans les Alpes du Nord, les Alpes du Sud et les Pyrénées.

veille, notamment au travers du conventionnement prévu par l'article L. 342-2 du code du tourisme à affecter de manière durable au secteur locatif ses réalisations.

Cependant, ces initiatives, comme les autres initiatives locales, pourraient utilement être encouragées par une politique fiscale adaptée.

L'émergence des fonds d'investissement en location meublée (FILM) constitue, sans nul doute, un outil de revitalisation de l'investissement locatif.

La mobilisation des investissements de long terme (assureurs-vie) ainsi que l'épargne locale dans la réalisation de programmes répondant à la diversification des hébergements touristiques et à la rénovation des résidences de tourisme peuvent contribuer à une nouvelle politique de l'immobilier de loisirs.

En effet, avec 75 % du parc immobilier construit avant 1990, l'hébergement de montagne français mériterait de bénéficier d'une politique fiscale renouvelée incitant à la rénovation et à la diversification.

Enfin, les assujettis à l'impôt sur les sociétés, actionnaires d'une structure porteuse d'un bien immobilier neuf ou réhabilité affecté de manière durable au secteur locatif, devraient pouvoir bénéficier d'un suramortissement fiscal pendant la durée de détention et de mise en location du dudit bien.

Une telle mesure pourrait fédérer les acteurs locaux socio-professionnels intéressés à développer la fréquentation de la station en favorisant l'hébergement locatif de longue durée. Cela permettrait en outre de structurer, en station, une épargne locale en faveur de l'hébergement locatif pérenne.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COMPAGNIE DES ALPES

La Cour présente les enjeux auxquels font face les stations de ski des Alpes du Nord dans un contexte de réchauffement climatique. La Compagnie des Alpes partage le constat de la Cour selon lequel le réchauffement climatique modifie profondément les équilibres sur lesquels se sont construits le dynamisme et l'économie des stations de ski. Par voie de conséquence, l'équilibre des contrats de concession de remontées

mécaniques est également susceptible d'être remis en cause au détriment des concessionnaires. Cela doit être souligné.

Partie prenante, depuis sa création, au développement économique des zones de montagne, la Compagnie des Alpes est légitime à être pleinement associée aux réflexions conduites en vue d'accompagner les autorités concédantes dans les profonds bouleversements que connaît l'économie alpine.

En tant que sociétés concessionnaires, les filiales de la Compagnie des Alpes sont directement concernées par le changement climatique dont il est très difficile d'évaluer l'ampleur et les conséquences en termes économiques à un horizon de 20 ou 30 ans. Les travaux effectués par la Compagnie des Alpes avec IRSTEA Grenoble et le Centre d'étude de la Neige montrent ainsi la multiplication par deux de la probabilité de scénarii de manque de froid ou neige dans les trente prochaines années par rapport aux trente dernières années à 1800m d'altitude.

Dans un contexte de forte concurrence entre elles (en France et surtout hors de France), mais également avec d'autres destinations touristiques et d'autres formes de loisirs, il est impératif que les stations de ski alpines s'adaptent car leur attractivité est un enjeu essentiel à leur survie et par-delà au développement économique des territoires de montagne. Cette adaptation ne pourra se réaliser sans prendre en considération les contraintes et l'environnement économique auxquelles les sociétés concessionnaires de remontées mécaniques sont confrontées et sans que cela soit reflété dans l'équilibre économique des contrats de concession.

Il est clair, que l'attractivité des stations de ski ne peut être garantie et pérennisée sans une meilleure, plus complète et plus fine compréhension fine des enjeux globaux, industriels, commerciaux et concurrentiels qui caractérisent le secteur.

L'attractivité des domaines skiables doit tenir compte de l'environnement concurrentiel de ce secteur économique :

La Cour se focalise sur les enjeux environnementaux et sur les relations entre concédant et concessionnaire mais ne prend pas véritablement en considération les exigences concurrentielles.

Contrairement à ce que soutient la Cour, c'est moins l'asymétrie de la relation contractuelle entre autorités organisatrices et exploitants qui freine les adaptations nécessaires qu'une mauvaise compréhension des contraintes économiques qui pèsent sur le secteur et notamment sur les sociétés concessionnaires de remontées mécaniques.

La grille de lecture de la Cour ne met pas en évidence une question pourtant essentielle : le service de transport par remontées mécaniques n'est pas un service public comme un autre dans la mesure où, à la différence des autres grands services publics industriels et commerciaux communaux (services de transports urbains, services d'eau et d'assainissement), il n'est pas fourni à des usagers « captifs » et n'est en soi pas indispensable à la vie de tous les jours des usagers.

Les stations de ski sont en effet dans une situation de concurrence (i) entre elles, (ii) avec de nombreuses autres destinations touristiques, mais également (iii) avec d'autres formes de loisirs. Le skieur n'est nullement un usager captif : il peut changer de station dans les Alpes, skier dans un autre massif montagneux français, skier dans le reste de l'Europe (Autriche, Italie, Suisse, Scandinavie, notamment) ou bien il peut décider de cesser de skier purement et simplement et aller par exemple dans une destination soleil.

Au surplus, la clientèle étrangère, qui représente près d'un skieur sur deux dans les stations de la Compagnie des Alpes, a plus encore que la clientèle française accès à une très large palette d'offres de séjours au ski ou au soleil. On peut souligner à cet effet, que les stations de ski européennes ne sont pas soumises au même régime en matière de détermination des prix et de choix des investissements, ce qui conduit ces stations à être beaucoup plus agiles commercialement et en termes de produit proposé.

La rentabilité de l'activité des remontées mécaniques dépend également d'autres facteurs exogènes aux contrats de concession tels que, notamment, la qualité et la variété de l'offre d'hébergement, de restauration et de loisirs notamment après-ski, l'accès au wifi... sur le territoire de la station, autant d'éléments qui concourent directement à l'attractivité de cet écosystème.

La Compagnie des Alpes est d'ailleurs directement impliquée et joue un rôle actif dans la conception et la mise en œuvre de réponses globales à ces enjeux en investissant - de plus en plus significativement - au-delà même du champ d'application des contrats de concession (+ 35 % en moyenne d'investissements annuels nets entre 2009/2011 et 2015/2017). La CDA s'efforce par ailleurs de jouer un rôle de catalyseur (sur la rénovation des lits touristiques ou projets nouveaux, promotion et commercialisation des destinations) auprès de l'ensemble de l'écosystème de chacune des stations, car sans une mobilisation de l'ensemble des acteurs économiques des stations, toute démarche individuelle perd singulièrement de portée.

Enfin, il est évident que l'aléa lié au climat et au caractère saisonnier de l'activité renforce la spécificité de cette activité.

Les recettes des sociétés concessionnaires sont sensibles d'une année sur l'autre aux aléas de l'enneigement, des calendriers scolaires européens et de la météorologie. Le chiffre d'affaires des stations moyennes fluctue ainsi annuellement dans des proportions très significatives (- 20 % à + 20 %). Les vacances scolaires de février représentent à elles seules plus de 30 % des journées skieurs de l'année.

Compte tenu de ces différents facteurs, il n'est absolument pas acquis d'assurer un équilibre économique sur un contrat de longue durée et les risques pris par les sociétés concessionnaires sont élevés et peu maîtrisables. Il est dès lors techniquement très difficile pour le concédant de déterminer l'économie du contrat avant sa signature et de prévoir précisément la capacité à investir pour le futur concessionnaire. Dans le même esprit, établir un TRI théorique cible raisonnable en le comparant à celui des concessions de service public établis sur des biens de première nécessité revient à ignorer la théorie financière et la nécessaire rémunération du risque.

En portant sa critique seulement sur la politique tarifaire et la durée des concessions, la Cour ne prend pas suffisamment en compte les enjeux économiques associés à ces points structurants de la relation contractuelle existante entre les autorités organisatrices et les sociétés concessionnaires. Il nous semble par ailleurs, qu'elle sous-estime l'importance des enjeux économiques globaux pour les territoires en termes d'emplois et de PIB liés au renforcement de l'attractivité des domaines skiables dans un contexte de compétition touristique féroce.

A titre d'exemple, un cabinet indépendant a établi que plus de 6 400 ETP ont été soutenus et 446 millions d'euros de PIB ont été générés sur le territoire français par le fonctionnement des six Domaines Skiables opérés par la Compagnie des Alpes dans la Tarentaise en 2016. Sachant que sur ces six domaines un client sur deux est étranger, on peut en inférer l'impact positif en termes de balance commerciale... L'enjeu clé est donc de se doter collectivement d'outils et d'un droit adaptés à la réalité de compétition internationale en matière de tourisme de façon à continuer créer de l'emploi et de la richesse au bénéfice tant des acteurs publics que privés intervenant sur ces territoires.

La politique tarifaire du concessionnaire doit être au service de l'attractivité des domaines skiables :

La Cour critique le manque de transparence de la politique tarifaire des sociétés concessionnaires, alors qu'elle est de par la loi homologuée

par l'autorité concédante, ainsi que le manque d'investissement des autorités organisatrices.

La Cour fait toutefois l'impasse sur le rôle que peuvent jouer les tarifs pour assurer l'attractivité des domaines exploités par les sociétés concessionnaires et le frein qu'est susceptible de constituer une politique tarifaire rigide qui ne prend pas en considération la réalité de la situation concurrentielle des offres touristiques où des politiques appropriées de « yield management » sont mises en œuvre pour maximiser le volume de clients et le panier moyen qu'ils dépensent. Les stations de ski françaises bien que régulées différemment des destinations touristiques classiques et des autres stations de ski européennes ne peuvent ignorer cet état de fait.

Renforcer l'attractivité de l'offre de ski française implique de donner aux concessionnaires une plus grande flexibilité dans la détermination des tarifs tout en assurant, bien évidemment, une égalité entre les usagers du service public et le respect de la règle selon laquelle le niveau de la redevance versée par l'utilisateur correspond au service rendu.

Cette flexibilité doit également permettre aux sociétés concessionnaires de commercialiser les forfaits au sein d'offres plus globales de loisirs (restaurants, hébergement, transport, tourisme) qui correspondent aux attentes des clients. Cette flexibilité est essentielle pour la Compagnie des Alpes qui contribue, de longue date, à la distribution et la promotion des stations, à la rénovation et à l'amélioration des offres d'hébergement et de restauration dans les zones de montagne, ainsi qu'au développement d'autres activités de services afin de maintenir l'attractivité de ces territoires.

La pratique des modulations tarifaires gagnerait également à être renforcée en permettant notamment de tenir compte de la période de l'année concernée et des différents segments de clientèle mais surtout de mettre en place, à l'instar de la SNCF et des compagnies aériennes, un système de tarification différentielle en temps réel (« yield management ») qui permet de fixer les prix en fonction de la propension des usagers à payer pour utiliser le service et du niveau de fréquentation en particulier hors périodes scolaires. Les vacances scolaires représentent plus de la moitié de la fréquentation annuelle d'une station. C'est par un accroissement de la flexibilité que les concessionnaires pourront dégager une capacité d'autofinancement nécessaire pour faire face aux besoins d'investissement dans le renforcement de l'attractivité des stations et l'amélioration de la connaissance client.

Ces tarifs doivent également pouvoir refléter une meilleure prise en compte de l'avantage économique que peut retirer un skieur en empruntant

un domaine skiable plutôt qu'un autre compte tenu de sa qualité et de sa diversité. Le rapport qualité/prix est un élément déterminant dans le choix d'une destination par les skieurs. On notera à cet effet qu'en 2016/2017 (étude VANAT), le prix du forfait journée était en moyenne aux Etats Unis supérieur à 97 €, de 61,4 € en Suisse et de 47,9 € en France.

Un régime tarifaire rigide et inadapté constitue un handicap sérieux pour les sociétés concessionnaires de remontées mécaniques dans la mesure où les stations alpines voisines localisées en Suisse ou en Autriche n'évoluent pas dans un régime de droit public. Ces stations peuvent s'adapter avec souplesse aux exigences du marché car elles bénéficient d'une agilité commerciale qui fait cruellement défaut aux sociétés concessionnaires de remontées mécaniques françaises du fait d'être enfermées dans le régime actuel de droit public.

La durée de la concession doit également permettre de garantir l'attractivité des domaines skiables :

La Cour soutient, sans toutefois l'étayer, que la durée des contrats excède parfois largement celle nécessaire à la juste rémunération et à l'amortissement des investissements mis à la charge de l'exploitation.

Il convient en premier lieu de rappeler qu'il s'agit d'une activité saisonnière : l'essentiel du chiffre d'affaires réalisé se concentre sur 4 à 5 mois dans l'année, entre décembre et avril.

Force est de reconnaître que, compte tenu de la nature de l'activité, des risques économiques très importants et qui vont aller grandissant notamment du fait du changement climatique et de l'environnement concurrentiel dans lequel évolue cette activité, une durée comprise entre 25 et 30 ans ne peut en aucun cas être considérée comme excessive. Cette durée s'analyse par ailleurs favorablement si on la compare à celle des concessions d'autoroutes beaucoup plus longues par exemple pour lesquelles l'investissement est essentiellement réalisé en début de concession. Les concessionnaires de remontées mécaniques pour leur part, réinvestissent en continu en moyenne de 15 à 25 % de leur chiffre d'affaires sans parler de l'entretien courant et réglementaire notamment les Grandes Inspections. Ils ne peuvent en aucun cas réduire drastiquement leur niveau d'investissement sur la fin des contrats car cela n'est pas envisageable réglementairement (maintenance obligatoire) et est nuisible commercialement.

Comme toute activité de loisirs, la gestion de stations requiert des investissements lourds et continus pendant toute la durée de la concession pour garantir l'attractivité non seulement du domaine skiable mais également de la station.

Les attentes de la clientèle doivent être prises en considération et la réponse à ces attentes implique la réalisation d'investissements dans de nombreux domaines :

Le parc de remontées mécaniques : il doit présenter un niveau de confort (protection contre le froid, le vent), de rapidité (diminution des temps d'attente) et de sécurité adapté à tout type de clientèle (enfants notamment) ;

Le travail de la neige : retenues collinaires, production de neige, achat d'engins de damage...;

Les pistes de ski : profils adaptés aux niveaux des skieurs et adaptés aux équipements, remodelage, entretien, reverdissement, signalétiques adaptées en vue de garantir la sécurité des usagers etc. qui représentent maintenant environ 25 % du montant total moyen des investissements ;

La politique commerciale : nécessité de réaliser des investissements digitaux pour faciliter la commercialisation des titres et de coupler les offres de ski avec d'autres offres de loisir et un hébergement, voir du transport pour rester compétitifs avec les stations de ski étrangères en particulier et l'offre touristique en général.

L'attractivité du domaine skiable dépend directement de la capacité pour les concessionnaires à réaliser des investissements lourds afin d'offrir aux usagers une qualité de service, un niveau de confort et de sécurité au niveau des grandes stations de ski autrichiennes notamment. Les investissements industriels décrits ci-dessus doivent également être regardés en corrélation étroite avec le développement de lits chauds nouveaux et l'attractivité globale de la station, sa promotion et sa commercialisation. Il est important de préciser que le concessionnaire n'est qu'un maillon de cette attractivité globale qui détermine pourtant le choix des clients, ce qui ne fait qu'accroître sa prise de risque.

Le plus beau domaine skiable du monde avec les meilleures installations possibles ne peut trouver de rentabilité économique si le reste des infrastructures de la station (en particulier en termes d'hébergement de loisirs etc.) ne répondent pas aux attentes de la clientèle. Il est intéressant de signaler à cet effet, qu'en 2017 après avoir été à la première place mondiale, la France est tombée au troisième rang mondial en termes de Journées skieurs derrière les Etats-Unis et l'Autriche.

Dans ces conditions, compte tenu des spécificités évoquées des concessions de remontées mécaniques qui placent le concessionnaire dans une situation de pleine concurrence où il est tenu d'investir tout au long de

la durée du contrat, il est plus que légitime de prévoir une juste valorisation de ces investissements en fin de contrat.

Cette juste valorisation des investissements implique de définir avec précision les différents types de biens (biens de reprise, biens de retour et biens propres) et la mise en place d'un régime d'indemnisation ad hoc qui tient compte de cette situation qui est spécifique aux concessions de remontées mécaniques.

Si la jurisprudence du Conseil d'Etat a fixé récemment un certain nombre de principes généraux à cet égard, leur application au cas par cas n'est pas exempte de difficultés, notamment s'agissant de contrats de concession un peu anciens et reposant sur un équilibre économique global qui n'avait pas nécessairement anticipé un traitement des biens en fin de contrat correspondant exactement aux principes retenus par la juridiction administrative postérieurement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COMPAGNIE DU MONT-BLANC

I. Certaines observations de la Cour sur les domaines skiables français méritent d'être approfondies.

Ainsi la Cour observe de façon pertinente qu'à la différence de ses concurrents étrangers la France encadre l'exploitation de ses domaines skiables dans un régime de droit public.

Il est exact que le cas français est une exception, qu'aucun de ses concurrents étrangers ne cherche à reproduire.

Les Etats Unis, où toutes les activités associées à la pratique du ski, y compris la police et les secours, sont totalement privées et souvent intégrées, constituent une autre exception, en sens extrême.

Mais dans tous les pays européens ailleurs qu'en France, l'exploitation des remontées mécaniques est une activité privée. C'est bien entendu le cas chez nos principaux concurrents, l'Autriche, l'Italie et la Suisse, mais aussi en Espagne, en Allemagne, et chez les nouveaux entrants de l'Europe de l'Est, comme la Pologne.

Le régime privé de ces domaines skiables leur permet d'être souples et réactifs, notamment en matière de prix et d'investissements. À la différence des domaines français, ils ne sont pas soumis aux obligations de la directive européenne sur les concessions. Assurés de la durée, leurs exploitants peuvent développer des politiques de long terme.

Pour autant, les collectivités publiques ne se considèrent pas dépossédées de leur pouvoir d'aménagement et d'orientation de leurs domaines skiables. Elles ne ressentent aucun besoin de prendre modèle sur le cas français, qu'elles perçoivent comme répondant à des critères davantage administratifs qu'économiques.

En effet, dans la plupart de ces pays les pouvoirs dont disposent les personnes publiques en matière d'urbanisme et d'aménagement équilibrent les pouvoirs de gestion des exploitants privés.

Ainsi, pour prendre un exemple proche de Chamonix, la station suisse de Verbier, qui est associée à nos produits commerciaux « MBU », est exploitée sous un régime complètement privé par une société cotée en bourse, dont la commune et la « bourgeoisie » de Bagnes détiennent ensemble 25 % du capital. Mais le rôle de la commune est décisif pour la modernisation et le développement du domaine skiable, qui sont subordonnés à ses autorisations d'urbanisme.

L'exception française est un avatar de notre histoire juridique. Les premiers téléphériques, dont ceux de Chamonix, ont été construits dans le cadre de concessions de service public, selon un modèle inspiré des chemins de fer d'intérêt local. Mais dans le même temps les téléskis construits sur des terrains privés relevaient du droit privé.

L'harmonisation a d'abord été jurisprudentielle et progressive jusqu'à l'intervention de la loi Montagne de 1985.

Cette loi a eu des conséquences importantes aussi bien pour les exploitants privés, dont les biens sont devenus publics moyennant une « indemnité de rachat » et une indemnisation future au titre des « biens de retour » mais aussi pour les concessionnaires publics dont les contrats antérieurs à 1985, souvent assez succincts, ont été transformés au titre de l'harmonisation en contrats administratifs plus précis et surtout plus contraignants notamment en matière de durée, de tarifs et de conditions de fin de contrat.

Malgré quelques éléments de souplesse introduits depuis par la jurisprudence du Conseil d'Etat cette exception française est une source de rigidité pour l'exploitation et le développement de nos domaines skiables.

II. Or les activités des domaines skiables ont un caractère essentiellement concurrentiel et commercial.

C'est en tout cas la réalité des grandes stations des Alpes du Nord. Dans la vallée de Chamonix, 50 % de la clientèle vient de l'étranger (25 % de Grande Bretagne, 15 % d'Europe continentale et 10 % d'Amérique du Nord et de Russie). Dans l'autre moitié de provenance française, seuls 20 % des skieurs viennent de la région.

Ceci veut dire que pour un skieur de proximité pour qui le choix de Chamonix peut être dicté par la commodité, il faut en faire venir 4 autres d'ailleurs, dont plus de la moitié de l'étranger.

Ce n'est évidemment pas notre régime de service public qui va les inciter à venir, mais la qualité des installations et des services, la préservation des paysages et de l'environnement en général et la compétitivité des prix. Sinon, le client « usager » choisit une autre destination car l'offre de qualité est abondante en Europe.

Les valeurs immobilisées brutes de nos domaines skiables représentent près de six années de chiffre d'affaire dont le quart est consacré chaque année aux investissements. Du fait de la nécessité de moderniser constamment le parc de remontées mécaniques, les valeurs non amorties restent importantes tout au long des contrats.

Ces nécessités, qui résultent des contraintes concurrentielles, s'accommodent difficilement d'un modèle juridique qui a été davantage conçu pour le financement et la réalisation, à un moment donné, d'une infrastructure publique dont l'exploitation et l'amortissement s'étalent ensuite sur une longue durée et non pour l'exploitation d'un service dans le cadre duquel les investissements doivent être continus sur toute la durée du contrat.

Les clients font aussi leur choix en fonction des prix et des produits commerciaux qui leur sont proposés. Pour la majorité d'entre eux, qui viennent de loin, le « forfait » doit être une carte d'accès à tous les domaines où ils souhaitent aller durant leur séjour, quand ils le souhaitent.

Ceci explique le succès des forfaits multi domaines dénommés « Mont-Blanc Unlimited » (MBU) et « Mont-Blanc Multipass » (MBM).

Ces produits commerciaux sont évidemment destinés à placer la destination Chamonix en position favorable aux niveaux national et international, et leur succès est un élément d'explication de l'attractivité

actuelle de la vallée de Chamonix. Le dépôt de marque dont ils bénéficient empêche des tiers de se les approprier ou d'en monnayer l'usage.

Par protocole, les autorités organisatrices peuvent s'assurer, comme elles l'ont fait lors du dernier appel d'offres, que l'usage de ces produits sera ouvert à de nouveaux entrants.

Les produits et donc les tarifs qui les sous-tendent, doivent pouvoir être adaptés à tout moment à la demande. Ainsi lorsqu'il s'agit, à Shanghai ou à Bombay, qui sont nos marchés émergents, de négocier un contrat de 10 000 séjours à Chamonix, l'interlocuteur chinois ou indien exige des prix et des tarifs sur mesure, négociés sur place. Sinon il signera avec un concurrent autrichien ou italien.

La rigidité et le formalisme de la procédure d'homologation des tarifs publics, qui sont supportables lorsqu'il s'agit de fixer une grille tarifaire simple comme par exemple pour les transports urbains, sont inadaptés aux objectifs de commercialisation de nos domaines skiables qui doivent répondre aux demandes de modulation des prix (Yield Management) demandés par les clients.

III. Il existe donc une contradiction entre le cadre juridique et le modèle économique des domaines skiables français.

Cette contradiction est à l'origine de la plupart des difficultés relevées par la Cour et elle fait obstacle à une adaptation rapide aux défis climatiques et environnementaux.

Ainsi, la Cour considère que les rapports entre les autorités organisatrices et leurs concessionnaires sont déséquilibrés au profit de ces derniers.

Il serait plus exact de parler d'une relation asymétrique, pour reprendre un terme que la Cour avait d'abord retenu dans sa présentation, pour lui préférer ensuite celui de déséquilibre.

Il y a bien asymétrie dans la mesure où l'autorité organisatrice dispose seule du pouvoir réglementaire, tandis que le concessionnaire dispose seul du pouvoir de gestion en vertu du principe de liberté de gestion.

Mais cette différenciation forte des pouvoirs n'entraîne pas nécessairement une relation déséquilibrée pour au moins deux raisons :

D'abord parce que les nouveaux contrats imposent de nombreuses obligations aux concessionnaires. Le contrat conclu en 2013 entre la commune de Chamonix et la Compagnie du Mont-Blanc donne à la

commune de Chamonix des pouvoirs très comparables à ceux dont dispose l'État vis à vis des sociétés d'autoroutes.

Ensuite, parce que le pouvoir réglementaire dont disposent les autorités organisatrices leur confère un rôle décisif pour la bonne marche du contrat en matière d'autorisations de construire, puis d'exploiter ou pour l'homologation des tarifs, tandis que leur pouvoir contractuel leur donne la maîtrise de l'évolution des contrats par voie d'avenant ou de résiliation.

La description d'un déséquilibre quasi structurel dans les rapports entre les communes et leurs exploitants de remontées mécaniques ne correspond en tout cas pas à la réalité vécue à Chamonix.

Elle pourrait être perçue comme injustement péjorative par les élus de la commune qui s'impliquent fortement dans le contrôle de la gestion et de la gouvernance des domaines skiables.

IV. Un autre modèle juridique est-il possible ?

L'harmonisation du régime juridique des domaines skiables français avec ceux des autres pays européens qui pourrait être un objectif souhaitable, constituerait une réforme de grande ampleur qui mettrait fin à l'exception française en plaçant les domaines skiables en dehors du secteur public.

Mais il serait plus à notre portée de faire évoluer le régime actuel tout en restant dans le cadre du droit public. Cette évolution devrait viser trois objectifs :

Redéfinir les rapports contractuels entre les autorités organisatrices et leurs exploitants au niveau du massif, qui est le bon niveau, comme l'observe la Cour. La possibilité de constituer des groupements d'autorités concédantes, ouverte par l'article 26 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession apporte aujourd'hui une première réponse à cette problématique.

- *Donner de la souplesse en matière de tarifs et d'investissements en sortant du cadre de la délégation de service public classique. Ainsi l'obligation d'homologuer tous les tarifs parce qu'ils relèvent du service public est une entrave à des actions commerciales réactives et compétitives. Ces tarifs publics ne peuvent pas non plus être adaptés à des catégories de clientèles pour qui le prix normal du forfait est un obstacle, au moins dans les grandes stations, à l'utilisation du réseau de remontées mécaniques. À Zermatt, par exemple, les habitants permanents ont accès aux remontées mécaniques dans des conditions*

différentes de la clientèle de séjour. Ce n'est actuellement pas possible en France.

- *Enfin, offrir des alternatives à la reprise des infrastructures en fin de contrat. Le régime des biens de retour a normalement pour objectif d'assurer la continuité du service public et de permettre à la personne publique de décider périodiquement du mode de gestion de ce service. Mais le montant très élevé de l'indemnité que l'autorité délégante doit régler préalablement à la remise des installations, du fait des investissements non amortis, rend cette liberté de choix plus théorique que réelle. D'autres solutions seraient possibles dans un cadre contractuel plus assoupli.*

Sous réserve d'une modification des dispositions du code du tourisme qui définissent de façon systématique les activités de remontées mécaniques comme un service public industriel et commercial (cf. article L. 342-13 du code du tourisme), une évolution du statut juridique des domaines skiables dans le cadre du droit public serait possible.

Ainsi si l'on écarte la qualification systématique de service public qui est en décalage avec la réalité du fonctionnement des domaines skiables, des solutions pourraient être trouvées en s'appuyant sur l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession qui permet d'envisager des contrats de concession de service sans service public.

L'objectif serait d'établir des contrats de concession de service donnant aux communes adjudicatrices et à leurs opérateurs des marges de choix nouvelles et réelles en matière de durée, de tarifs, d'investissements et de sort des installations en fin de convention.

Par exemple, dans un tel cadre rénové, la commune pourrait conserver un pouvoir d'orientation générale, en conformité avec sa politique touristique, sur le positionnement commercial du domaine skiable, et le cas échéant, suivre de plus près certains tarifs particuliers (clientèle de proximité, jeunes, seniors).

V. Les préoccupations environnementales sont au cœur de notre action.

La Cour reprend à ce sujet les observations de la Chambre Régionale des Comptes selon lesquelles la convention en vigueur ne comporte aucune disposition relative à la stratégie en matière d'enneigement de culture, d'utilisation économe de l'eau et de l'énergie, de pollution sonore et visuelle ou de démontage des équipements

désaffectés. Elle regrette en outre que des solutions alternatives à la voiture individuelle ne soient pas étudiées.

Les préoccupations environnementales sont au cœur de nos engagements et de nos actions. Elles constituent une valeur partagée par nos personnels. Elles sont également partagées par nos actionnaires : le rapport annuel présenté à l'assemblée générale en traite de façon détaillée et fait régulièrement l'objet de débats lors du conseil d'administration.

Il est vrai que sur ce sujet essentiel de l'environnement, la Compagnie du Mont-Blanc préfère agir et rendre compte, plutôt que promettre par des écrits inscrits dans des conventions dont ce n'est pas l'objet principal.

Elle a, ainsi que le reconnaît la Chambre Régionale dans son rapport d'observations, un « engagement historique et important » en matière d'actions environnementales.

La stratégie en matière d'enneigement de culture est très claire : n'y recourir que sur des zones bien définies et ne pas consommer d'eau potable. Ainsi la couverture d'enneigement de culture est de 16 % de la totalité du domaine, contre près de 30 % en moyenne nationale et souvent plus de 50 % à l'étranger.

D'ailleurs, la tendance de prélèvement d'eau est à la baisse tandis que la consommation d'électricité évolue faiblement malgré l'extension des installations, grâce au renouvellement des équipements, les équipements récents étant plus économes en énergie. Cette électricité est pour l'essentiel d'origine hydro-électrique; elle provient notamment du barrage voisin d'Emosson, alimenté par l'eau de fonte du glacier d'Argentière.

La pollution visuelle et les nuisances sonores sont très contrôlées et un observatoire environnemental interne veille à la protection de la flore et de la faune.

Les équipements désaffectés sont tous démontés, même ceux nécessitant des travaux de génie civil importants et délicats. Ainsi le démontage des pylônes en béton de l'ancienne télécabine de Planpraz, datant de 1925 et surplombant des habitations, a demandé deux ans de travaux pour un coût de 1,2 million d'euros.

Quant aux actions alternatives à l'usage de la voiture, on rappellera que la Compagnie du Mont-Blanc intègre dans ses forfaits un service d'autobus qui desservent l'hiver tous les domaines skiables, les principaux lieux de séjour et les parkings d'entrée de ville, avec une cadence de 10 minutes. Le coût de ce service est de 1,9 million d'euros par an.

Il est dommage que la Cour ne mentionne ce service que pour estimer discutable que cette charge ne supporte pas la taxe sur les remontées mécaniques... Pour plus de détails notre rapport annuel peut être consulté.

Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative
N° 615180030-000118 – Dépôt légal : janvier 2018



PEFC™ 10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT®

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2018

Tome III
L'organisation et les missions

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Reproduit d'après documents fournis.

© DILA - Paris, 2018
ISBN : 978-2-11-145608-2

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	21
Seconde partie Les missions	27
Chapitre I Le jugement des comptes publics	29
Chapitre II Le contrôle des comptes et de la gestion.....	53
Chapitre III L'assistance au Parlement et au Gouvernement.....	85
Chapitre IV La certification des comptes	93
Chapitre V L'évaluation des politiques publiques	107
Chapitre VI Les missions internationales	121
Annexes	127

Première partie

L'organisation et les moyens

Les juridictions financières sont composées de la Cour des comptes, créée en 1807, des chambres régionales et territoriales des comptes, issues de la loi de décentralisation du 2 mars 1982¹, et de la Cour de discipline budgétaire et financière. 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. La Cour de discipline budgétaire et financière, juridiction administrative spécialisée, fait l'objet d'un rapport d'activité distinct, publié conjointement au rapport public annuel.

Pour mener à bien leurs missions, les juridictions financières s'appuient avant tout sur des moyens humains : 1 777 magistrats et agents dont la masse salariale représente près de 87 % 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

La Cour des comptes (I) et les chambres régionales et territoriales des comptes (II) sont, depuis la loi du 13 décembre 2011, dotées de normes professionnelles (III). Elles contribuent à l'ouverture des données publiques (IV) et bénéficient, depuis une ordonnance du 13 octobre 2016, d'un code des juridictions financières simplifié et modernisé (V). Enfin, depuis 2017, un dispositif de déclarations d'intérêts, visant à prévenir les risques de conflit d'intérêts, s'applique aux juridictions financières (VI).

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 **six 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 environ 70 magistrats, rapporteurs, experts et vérificateurs.

La réorganisation des compétences de la Cour

Depuis 1996, la Cour des comptes comportait sept chambres thématiques. Si cette organisation était adaptée aux besoins de l'époque, une concertation menée à l'été 2017 au sein de la Cour a conclu qu'elle devait être revue pour accompagner l'évolution des missions de la Cour et renforcer l'efficacité de son fonctionnement ainsi que la pertinence de ses travaux.

Une organisation plus transversale et resserrée à six chambres thématiques a donc été mise en place à compter du 1^{er} janvier 2018, afin d'adapter le périmètre des chambres aux grands enjeux de l'action publique et de mieux contrôler les politiques publiques. (cf. organigramme *infra*).

Chaque chambre, organisée en sections, exerce son contrôle sur un domaine de compétences défini (cf. organigramme *infra*). Les compétences sont réparties entre les six chambres globalement en fonction de celles des ministères. Cette répartition présente toutefois une plus grande stabilité que les structures ministérielles puisque chaque évolution de l'organisation gouvernementale ne donne pas lieu à une modification des attributions des chambres. Chaque année, un arrêté du Premier président fixant leurs attributions 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 des secteurs correspondants.

Nommé par décret 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 par voie de réquisitions, de conclusions ou d'avis : 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.

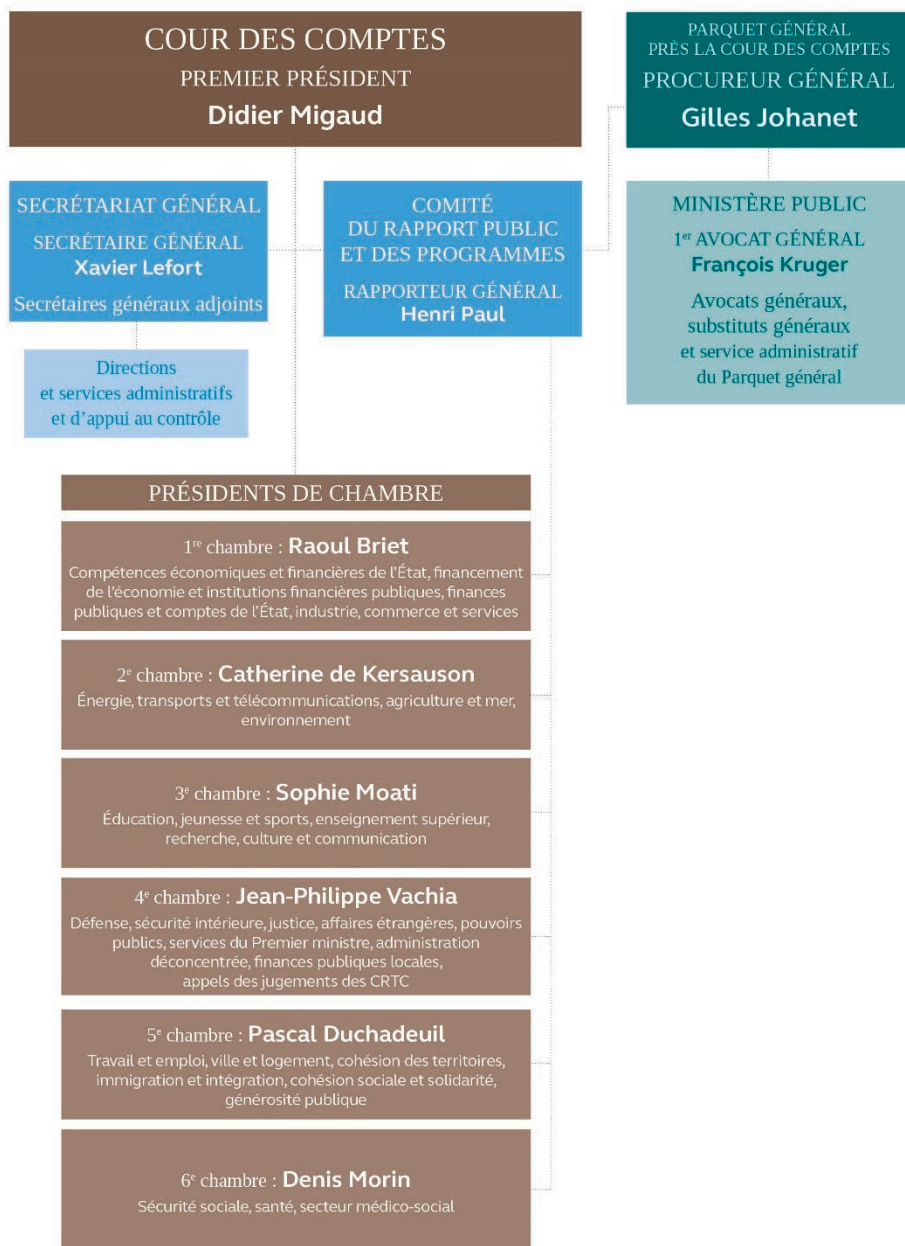
Le Procureur général rend des avis dans les cas prévus par le code des juridictions financières, par exemple sur l'organisation de la Cour, sa compétence ou la programmation de ses travaux.

Par ailleurs, le Procureur général exerce le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière. Il anime et coordonne le réseau des procureurs financiers près les chambres régionales et territoriales des comptes.

Le Premier président peut créer au sein de la Cour des formations interchambres pour réaliser des contrôles sur des sujets relevant de la compétence de deux ou plusieurs chambres. Ainsi, une formation interchambre 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.

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.

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 rapport 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).

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 chambre et du rapporteur général.

³ Les rapports réalisés à la demande du Parlement, 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.

Composée de conseillers d'État et de conseillers maîtres de la Cour, elle est présidée par le Premier président de la Cour des comptes. Le ministère public est assuré par le Procureur général près la Cour des comptes.

Les justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière sont les fonctionnaires civils et militaires, les ordonnateurs, les gestionnaires des organismes et collectivités soumis au contrôle de la Cour des comptes, ainsi que les membres de cabinets ministériels et les comptables publics (cf. *infra* deuxième partie, chapitre I, en ce qui concerne la distinction entre ordonnateur et comptable). En revanche, les membres du Gouvernement ne sont pas justiciables de la Cour et 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 loi de programmation des finances publiques, projets de loi de finances, projets de programme de stabilité) ;
- il examine *ex ante* la cohérence des projets de loi 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 les écarts 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, 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 communes peuvent être créées par le Premier président.

Constituées pour effectuer une enquête thématique, ces formations communes aux juridictions statuent sur les orientations des travaux, les conduisent et délibèrent sur les résultats.

Une formation commune permanente 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 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, puis de celle du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, le réseau des chambres régionales et territoriales des comptes a été resserré à treize chambres en métropole (au lieu de 22 précédemment) et quatre implantations en outre-mer⁴. Ces regroupements ont permis aux chambres d'atteindre une taille critique et de mener leurs travaux de manière plus efficace, de réaliser des économies d'échelle par mutualisation des moyens et favorisent l'homogénéité des méthodes de contrôle.

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.

III - Des normes professionnelles entrées pleinement en vigueur

En application de 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 relatif au rôle du ministère public dans toutes ses composantes.

Elles s'adressent au premier chef aux représentants du ministère public, mais sont aussi utiles aux chefs de juridictions et aux équipes de contrôle.

IV - Les juridictions financières et l'ouverture des données publiques

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 75 pays membres.

Les juridictions financières, que leurs missions de contrôle de l'emploi des deniers publics et d'information des citoyens placent au cœur de ces préoccupations, ont souhaité contribuer à cette démarche. Dans le cadre du premier plan national, elles se sont ainsi engagées à impliquer davantage les citoyens dans leurs travaux, notamment par la mise à disposition d'un nombre croissant de jeux de données quantitatives utilisées ou produites dans le cadre de leurs contrôles, enquêtes et évaluations, ainsi que de données relatives à leur propre activité.

Cet engagement prolonge les démarches engagées parfois de longue date, au sein des juridictions financières, à travers la publication des travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes et la mise à disposition, dès 2014, de premiers jeux de données.

En 2017, le mouvement d'ouverture des données s'est amplifié et s'est pleinement inscrit dans les pratiques des juridictions financières, qui ont publié plusieurs centaines de jeux de données dans un format libre, ouvert et aisément réutilisable avec les outils numériques. Elles recouvrent les données quantitatives utilisées dans le cadre des rapports, le texte intégral des rapports rendus publics par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes depuis 2013 et des données relatives à l'activité des juridictions financières. Accessibles à tous, ces données portent sur des thèmes aussi divers que les comptes et le budget de l'État, la sécurité sociale, les finances publiques locales, la fiscalité, le logement, la gestion des enseignants, les soutiens publics à l'Euro 2016, etc.

Pour encourager la réutilisation de ces données, une nouvelle « data session » a été organisée en juin 2017, un an après le premier événement de ce type créé par les juridictions financières. Organisée simultanément sur deux sites, à Paris et à Montpellier, au sein de la chambre régionale des comptes Occitanie, cette nouvelle data session a adopté un format inédit. Premier événement autour des données publiques, porté conjointement par plusieurs institutions (les juridictions financières, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), la Préfecture de région Occitanie et la mission Etalab⁵), cette journée de travail collaborative a permis à une centaine de participants de réfléchir à des outils innovants susceptibles d'améliorer la transparence de l'action publique directement pour les citoyens mais aussi entre les administrations elles-mêmes.

En renouvelant son engagement dans le cadre du nouveau plan national pour un gouvernement ouvert pour la période 2017-2019, la Cour des comptes souhaite poursuivre et renforcer cette dynamique d'ouverture des données publiques et d'implication générale des citoyens dans ses travaux, dans le respect de ses principes et de ses procédures.

⁵ Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).

V - Le code des juridictions financières simplifié et modernisé

L'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières a simplifié et modernisé le code des juridictions financières. Cette refonte légistique clarifie sa structure, améliore la lisibilité générale des procédures, simplifie celles qui étaient devenues trop complexes et renforce les droits des personnes contrôlées. Elle concerne aussi bien la Cour que les chambres régionales et territoriales des comptes.

Elle précise notamment la définition du contrôle des comptes et de la gestion, étend les possibilités de contrôle des comptes des délégataires de service public, met fin aux spécificités de la procédure de contrôle des entreprises publiques et simplifie les procédures relatives à l'apurement administratif des comptes en CRC. Elle élargit le droit à audition et précise les procédures qui l'encadrent. Elle consacre également une extension du droit de communication dont bénéficient les magistrats et les rapporteurs des juridictions financières à l'égard des organismes contrôlés et l'adapte à la dématérialisation. Par ailleurs, elle supprime le comité central sur le coût et le rendement des services publics, inactif depuis plusieurs années compte tenu de la montée en puissance de la Cour des comptes en matière d'évaluation des politiques publiques.

L'ordonnance du 13 octobre 2016 apporte également quelques modifications relatives au statut des membres des juridictions financières, portant notamment sur l'introduction de règles de gestion relatives à la mobilité interne à la Cour, l'allègement des règles d'incompatibilité pour les magistrats de CRC ou encore la création du statut de conseiller maître en service extraordinaire et de conseiller référendaire en service extraordinaire au choix du Premier président.

Enfin, sans modifier ses compétences, elle simplifie et modernise les procédures de la Cour de discipline budgétaire et financière, qui étaient régies par des règles provenant essentiellement d'une loi du 25 septembre 1948. Certaines de ces règles méritaient, au regard tant du droit interne que du droit européen, d'être clarifiées et modernisées. Ces modifications portent sur les règles d'organisation et de procédure, renforcent les droits de la défense et suppriment certaines dispositions obsolètes ou susceptibles d'être déclarées non conformes à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Un décret du 28 avril 2017 a procédé à la même modernisation sur la partie réglementaire du code des juridictions financières.

VI - La mise en œuvre des déclarations d'intérêts

La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a institué pour les juridictions financières le dispositif des déclarations d'intérêts, qui doivent désormais être établies par les magistrats de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, les conseillers maîtres en service extraordinaire et les rapporteurs extérieurs.

Les nouveaux articles L.120-10 et L.220-8 du code des juridictions financières disposent ainsi que les magistrats et personnels concernés devront établir une déclaration d'intérêts « *mentionnant les liens et les intérêts détenus de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de leurs fonctions* ».

Le décret du 28 décembre 2016 (codifié aux nouveaux articles R. 120-1 à R. 120-4 et R. 220-1 à R. 220-4 du code des juridictions financières) a précisé les modalités de mise en œuvre de ce dispositif, notamment « *le modèle, le contenu et les conditions de remise, de mise à jour, de conservation et de consultation de la déclaration d'intérêts* ».

La déclaration d'intérêts détaille ainsi les activités exercées à la date d'établissement de la déclaration et au cours des cinq années précédentes : activités professionnelles et bénévoles, mandats électifs, ainsi que les éventuelles participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé.

En 2017, ce nouveau dispositif a été mis en œuvre dans les juridictions financières, avec l'établissement, pour chaque personne concernée, d'une déclaration d'intérêts et la conduite, sur la base de cette déclaration, d'un entretien déontologique. L'objet de cet entretien est de prévenir tout éventuel conflit d'intérêts et d'inviter le déclarant, s'il y a lieu, à mettre fin à une situation de conflit d'intérêts ou présentant trop de risques d'un tel conflit.

Chapitre II

Le personnel et les moyens financiers

I - Un budget maîtrisé

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 2017 à 215,12 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*, les ressources budgétaires des juridictions financières ouvertes en loi de finances initiale pour 2017 s'établissaient à 166,40 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).

Les dépenses de personnel représentent près de 87 % du budget des juridictions financières.

Par rapport aux exercices précédents, l'année 2017 enregistre une augmentation des dépenses (cf. tableau n° 1), qui tient pour l'essentiel à l'augmentation des effectifs de la Cour et des CRTC, dans les limites du plafond d'emploi autorisé, et à la mise en œuvre de certaines mesures de revalorisation des emplois et d'adaptation des compétences à l'évolution des missions des juridictions financières (augmentation du point d'indice, mise en œuvre du protocole relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR), etc.).

**Tableau n° 1 : évolution des dépenses (crédits de paiement)
du programme 164 – Cour des comptes
et autres juridictions financières**

Crédits de paiements en M€	2015	2016	2017	Variation (2016-2017)
Dépenses de personnel (Titre 2)	181,58	180,42	187,37	6,95
- dont rémunérations d'activité	118,86	117,74	121,78	4,04
- dont cotisations et prestations sociales	62,72	62,68	65,59	2,91
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	26,07	23,28	25,70	2,42
Dépenses d'investissement (titre 5)	2,44	1,91	2,00	0,09
Dépenses d'intervention (titre 6)	0,04	0,04	0,04	0
Total hors titre 2	28,55	25,23	27,75	2,52
TOTAL DÉPENSES (titre 2 et hors titre 2)	210,13	205,65	215,12	9,47

Source : Cour des comptes

La loi de finances pour 2018 prévoit la stabilisation des moyens des juridictions financières, ce qui témoigne de la volonté de contribuer à l'effort de redressement des comptes publics.

Les crédits de personnel, à hauteur de 192,07 M€ (dont 143,41 M€ hors compte d'affectation spéciale *Pensions*), connaissent une légère progression par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, compte tenu principalement de l'effet en année pleine des recrutements réalisés en 2017.

Les crédits hors titre 2 (25,3 M€ au titre du fonctionnement courant et de l'investissement) 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.

À titre de comparaison, l'effectif qui, au sein de la Cour, se consacre aux missions de contrôle des administrations publiques nationales (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 (1 450 personnes) et allemande (1 250 personnes).

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. En outre, le contrôle des dépenses de la Cour est exercé par un contrôleur budgétaire et comptable ministériel, placé sous l'autorité du ministre chargé du budget. Par ailleurs, une mission d'expertise est conduite chaque année par un cabinet d'expertise comptable, désigné par le Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables, afin de s'assurer de la maîtrise des processus financiers et des risques associés, de l'effectivité des dispositifs de contrôle interne financier et de la qualité de la gestion de l'exercice écoulé.

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, puis le Premier président décide des suites à leur donner. 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. En 2017, une mission du *Tribunal de contas* du Portugal a réalisé un suivi des recommandations formulées à l'issue de la revue par les pairs que cette institution supérieure de contrôle avait conduite en 2012.

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).

II- Un effectif adapté à l'évolution des missions

Les juridictions financières comptent 1 777 magistrats et agents. Sur ce total, en 2017, les personnels de contrôle et d'appui au contrôle représentent 1 427 personnes, dont 564 à la Cour et 863 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), ainsi que

de rapporteurs extérieurs (administrateurs civils, administrateurs territoriaux, ingénieurs, directeurs d'hôpitaux, etc.), de vérificateurs (agents majoritairement de catégorie A qui assistent magistrats et rapporteurs) et d'experts (agents contractuels issus du secteur privé) qui accompagnent la Cour dans sa mission de certification. Le personnel d'appui au contrôle comprend notamment des greffiers et documentalistes, dont les travaux contribuent à la conduite des contrôles.

Au côté des personnels de contrôle et d'appui au contrôle, les personnels de soutien, 350 en 2017, exercent dans les différents services « support » (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° 2 : évolution de l'effectif de la Cour et des CRTC

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Cour des comptes</i>						
<i>Premier président, Procureur général et Présidents de chambre</i>	10	10	10	10	10	9
<i>Secrétaires généraux, avocats généraux</i>	8	8	8	8	8	8
<i>Autres magistrats et personnel de contrôle ⁽¹⁾</i>	411	423	423	412	408	438
<i>Personnel administratif</i>	271	273	284	285	286	291
<i>dont appui au contrôle ⁽²⁾</i>	83	88	98	102	111	109
Total Cour	700	714	725	715	712	746
<i>Chambres régionales et territoriales des comptes</i>						
<i>Présidents et vice-présidents</i>	24	23	24	24	24	24
<i>Autres magistrats et personnel de contrôle</i>	637	649	703	688	705	719
<i>Personnel administratif</i>	390	323	323	302	288	288
<i>dont appui au contrôle ⁽²⁾</i>	161	128	126	125	118	120
Total CRTC	1 051	995	1 050	1 014	1 017	1 031
Total Cour et CRTC	1 751	1 709	1 775	1 729	1 729	1 777
<i>dont contrôle et appui au contrôle</i>	1334	1329	1392	1369	1384	1427
<i>dont administratif (hors appui au contrôle)</i>	417	380	383	360	345	350

(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 en augmentation par rapport aux deux dernières années. Il est encadré par un plafond d'emploi demeuré inchangé depuis 2012 et fixé à 1 840 ETPT⁶.

L'écart entre ce plafond d'emploi et l'effectif physique moyen a été réduit en 2017, par un effet de rattrapage des recrutements non réalisés en 2015 et 2016 en raison de la réforme territoriale. Il persiste cependant et s'explique structurellement par le niveau insuffisant de la masse salariale au regard du plafond d'emploi du programme budgétaire.

L'augmentation des effectifs observée en 2017 s'est accompagnée d'une évolution de la structure du personnel, déjà engagée depuis plusieurs années et adaptée à l'élargissement des missions et à la technicité accrue des métiers des juridictions financières, avec une part prépondérante des emplois de contrôle et des emplois de catégorie A+ et A.

Tableau n° 3 : typologie du personnel de contrôle

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Magistrats	228	225	219	218	219	235
Rapporteurs	69	80	81	80	78	82
Vérificateurs	69	67	67	69	70	70
Experts de certification	45	51	56	45	41	50
Total Cour	411	423	423	412	408	437
Magistrats	317	320	333	334	346	358
Vérificateurs	320	329	370	354	359	360
Expert	0	0	0	0	0	1
Total CRTC	637	649	703	688	705	719
Total Cour et CRTC	1 048	1 072	1 126	1 100	1 113	1156

Source : Cour des comptes

⁶ Équivalent temps plein travaillé.

Seconde 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 (chapitre I) et le contrôle des comptes et de la gestion (chapitre II). 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 (chapitre III).

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 (chapitre IV). Depuis 2008, elle contribue également à l'évaluation des politiques publiques (chapitre V). 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 VI).

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 des comptes et 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, 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 compétence 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 dont la Cour a jugé directement les états produits jusqu'en 2011 ; 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 2017 à plus de 1 300. 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 2017

Cour des comptes		
État : comptables supérieurs du Trésor, receveurs des douanes		129
Établissements publics et autres organismes	Établissements publics administratifs	473
	Établissements publics industriels et commerciaux avec comptable public	66
	Groupements d'intérêt public et assimilés	488
	Organismes consulaires	113
	Autres établissements	61
Total Cour des comptes		1 330
Chambres régionales et territoriales des comptes		
Collectivités territoriales	Régions et collectivités d'outre-mer	25
	Départements	100
	Communes ⁷	2 296
Établissements publics locaux	Établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes	6 246
	Offices publics de l'habitat et groupements d'intérêt public	374
	Établissements publics locaux d'enseignement et assimilés	597
	Établissements publics de coopération culturelle	97
	Autres	5 084
Établissements publics nationaux par délégation	CCI et CMA	223
	Établissements publics de santé	864
	Autres	127
Total chambres régionales et territoriales des comptes		16 033

Source : Cour des comptes

⁷ 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 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 2017, le nombre de saisines de la CDBF émanant de la Cour des comptes et des CRTC a été de 19, soit le même ordre de grandeur que les 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 ».

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 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 complètes et précises d'une part et, 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 légalité⁸.

⁸ 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, 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 nette progression. En 2017, le nombre des arrêts rendus a été supérieur au nombre des saisines de la Cour (réquisitoires et requêtes en appel) ce qui se traduit par une diminution du stock des affaires en cours. L'augmentation sensible du nombre des débetés et des sommes non rémissibles mis à la charge des comptables montre que l'activité juridictionnelle de la Cour présente des enjeux contentieux croissants.

**Tableau n° 5 : activité juridictionnelle de la Cour des comptes
et des CRTC**

	2013	2014	2015	2016	2017
Cour des comptes					
Réquisitoires (hors appels) ⁹	65	66	86	79	80
Arrêts	99	140	122	125	152
<i>Dont arrêts d'appel</i>	48	41	63	38	44
Nombre de débets	238	199	137	214	328
Montant des débets (en M€)	135,5	45,4	18,8	64	38,2
Nombre de sommes irrémisibles ¹	26	87	52	59	109
Montant des sommes irrémisibles (en euros)	5 901	22 479	10 139	23 640	26 630
Ordonnances	111	79	117	91	134
Chambres régionales et territoriales des comptes²					
Réquisitoires	273	356	441	319	290
Jugements	338	345	418	459	355
Nombre de débets	435	428	501	655	589
Montant des débets (en M€)	24,6	30,8	18,6	21,7	17,0
Nombre de sommes irrémisibles	144	137	192	209	165
Montant des sommes irrémisibles (en euros)	19 141	23 956	38 272	48 702	23602
Ordonnances	2 014	2 418	1 685	2 143	1475

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 arrêtés de charges provisoires.

Les chambres régionales et territoriales des comptes rendent également un nombre de jugements supérieur au nombre de réquisitoires. Le montant moyen des sommes irrémisibles s'élève à 143 euros, et à 244 euros à la Cour des comptes.

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, difficile à mesurer mais incontestable, lié à l'intervention d'un comptable d'autant plus vigilant

⁹ 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.

qu'il expose son propre patrimoine en cas d'opération irrégulière. Et l'ordonnateur sera d'autant plus attentif à ne pas réaliser d'opérations en marge des règles d'exécution de la dépense publique qu'il sait que le comptable refusera de procéder au paiement. S'y ajoutent également les versements obtenus en cours d'instruction : avertis du fait qu'un réquisitoire a été pris sur leur gestion, les comptables peuvent verser eux-mêmes les sommes en cause ou, plus fréquemment, les faire verser par le bénéficiaire d'une dépense irrégulière, de façon à éviter le prononcé d'un débet.

La réquisition du comptable public

Le régime de responsabilité des comptables publics implique qu'ils puissent refuser le paiement de certaines dépenses engagées par l'ordonnateur. Celui-ci a alors la faculté de requérir par écrit et sous sa responsabilité le comptable de payer. Ce pouvoir de réquisition est cependant limité et, dans de nombreux cas, le comptable n'est pas tenu d'y déférer, en particulier en cas d'insuffisance des fonds de trésorerie ou des crédits budgétaires, d'absence de certains contrôles réglementaires préalables, de justification du service fait ou encore de défaut de caractère libératoire de la dépense.

La réquisition du comptable par l'ordonnateur dégage la responsabilité personnelle et pécuniaire du premier et engage celle du second. Il est à noter que les avantages injustifiés octroyés à autrui sur réquisition du comptable sont un des rares cas où la responsabilité des élus locaux peut être mise en jeu devant la Cour de discipline budgétaire et financière. En outre, les ordres de réquisition sont systématiquement transmis à la juridiction financière compétente, accompagnés de la motivation du refus de payer du comptable.

Les réquisitions restent peu fréquentes : une soixantaine en moyenne sur les trois dernières années pour l'État et ses établissements publics. Elles concernent majoritairement des dépenses de rémunération.

En pratique, le contrôle des comptes est dissocié de la certification¹⁰ 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

¹⁰ Cour des comptes, 1^{ère} chambre, 6 juillet 2011, *Trésorier-payeur général des Alpes-Maritimes*, rec. p. 54.

comptables qui n'auraient pas effectué l'ensemble des contrôles leur incombant.

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 1963¹¹.

Une responsabilité plus effective

Le régime de responsabilité des comptables publics, qui peut conduire à des débits d'un montant élevé, 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 cette pratique 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.

Les cas de remise gracieuse totale sont devenus très minoritaires : ils concernent moins de 7 % des dossiers en 2016 et 2017, dont 70 % ont profité aux ayants-droit de comptables décédés. Les sommes laissées définitivement à la charge du comptable peuvent être élevées et représenter, dans deux cas certes exceptionnels, plus de 13 000 euros, soit 30 % 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€. Dans 17 % des cas, le débet est payé en intégralité, soit que le

¹¹ Dans la seule limite de la prescription de cinq ans instituée par la loi du 28 octobre 2008 précitée.

comptable n'ait pas demandé de remise gracieuse, soit qu'elle lui ait été refusée. Les refus de remise gracieuse sont plus fréquents lorsqu'il s'agit de gestion de fait. Fin 2016, 638 625,59 € ont été reversés à la commune de Levallois-Perret, au titre d'un débet prononcé contre un comptable de fait des deniers de cette commune, après que sa demande de remise gracieuse a été refusée par le ministre, décision confirmée en cassation par le Conseil d'État.

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 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 collégalement. 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'État¹² et, plus généralement, des règles du procès équitable dégagées par la Cour européenne des droits de l'Homme¹³, la Cour des comptes avait relevé ses exigences en matière d'impartialité de la formation de jugement.

¹² CE, Ass., 23 février 2000, *Labor Métal* ; Ass., 6 avril 2001, *Razel Frères et Le Leuch*.

¹³ CEDH, 12 avril 2006, *Martinie c/ France*.

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 2016, à moins de six réquisitoires sur l'ensemble du territoire.

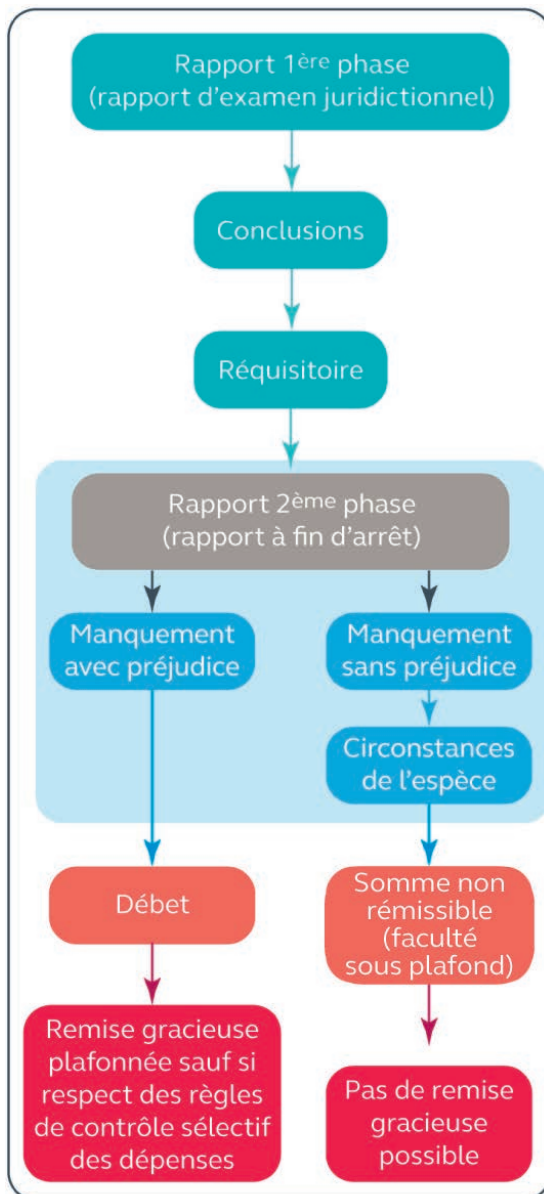
Le ministère public ne peut décider des contrôles, dont l'initiative revient au président de la juridiction. Au vu des rapports établis par un magistrat ou de toute information en sa possession, le procureur général ou le procureur financier saisit la Cour ou la chambre des irrégularités qu'il estime susceptibles d'engager la responsabilité du comptable ou de constituer une gestion de fait ; il dispose en ce domaine du monopole des poursuites. En moyenne sur les deux dernières années, environ 80 réquisitoires ont été notifiés. 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, 330 conclusions sur des dossiers juridictionnels en 2017, qui se concentrent à hauteur de 78 % sur trois chambres, la première chambre, qui juge les comptes des comptables principaux de l'État (29 %), la quatrième chambre, qui juge les appels à l'encontre des décisions des CRTC (23 %) et la septième chambre, compétente à l'égard d'un grand nombre d'établissements publics (26 %).

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 2017

A - La jurisprudence contribue à la transparence et à la qualité des comptes

De même que dans le contrôle des comptes et de la gestion, la Cour est attentive à la transparence et à la qualité des comptes, de même, dans le domaine juridictionnel, le juge financier veille à la qualité des comptes et aux conséquences éventuelles des désordres comptables.

1 - Les principes appliqués par le juge

a) L'erreur d'imputation comptable est un manquement.

Depuis la réforme de 2011, la Cour a renforcé son contrôle des obligations pesant sur le comptable, en affirmant qu'une erreur d'imputation comptable constitue un manquement. Elle a ainsi annulé un jugement d'une chambre régionale des comptes qui avait déduit une absence de manquement du fait que des erreurs d'imputation comptable n'avaient pas entraîné de préjudice financier¹⁴.

b) Le comptable doit être en mesure de déterminer la nature et l'objet de la dépense pour effectuer une correcte imputation

Le Conseil d'État a rappelé, confirmant ainsi l'analyse de la Cour, que le comptable ne peut se contenter de pièces justificatives insuffisamment précises pour déterminer la nature et l'objet de la dépense, lesquels commandent l'exacte imputation comptable¹⁵.

Le comptable doit ainsi vérifier si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable lui ont été fournies et si ces pièces sont complètes, précises et cohérentes au regard de la catégorie de dépenses

¹⁴ C. comptes, 22 janvier 2015, *commune de Maubeuge*. Recueil, page 27.

¹⁵ CE, *Commune de Mont-Saint-Martin*, 4 mai 2015, recueil page 181.

définies dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée. Lorsque les pièces justificatives sont insuffisantes pour établir l'exacte imputation de la dépense, le comptable doit suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur lui produise les justifications nécessaires.

2 - Le contrôle du juge sur l'exacte imputation participe à la sincérité des comptes

a) Le juge veille à l'exactitude des comptes, même en l'absence de préjudice

Ainsi, le juge a considéré qu'une erreur d'imputation avait altéré le caractère fidèle des comptes d'une commune, en réduisant indûment ses dépenses d'investissement et en augmentant d'autant ses dépenses de fonctionnement. Il a considéré que ce manquement n'avait pas pour autant causé de préjudice financier¹⁶.

De même, des travaux de réhabilitation d'amphithéâtres universitaires avaient été imputés en comptes de classe 6 alors qu'il s'agissait de dépenses d'investissement qui devaient être imputées en compte de classe 2. Le juge a retenu un manquement sans préjudice¹⁷.

À l'inverse, un comptable avait imputé sur des comptes d'immobilisation des dépenses qui auraient dû être classées en dépenses de fonctionnement. Il avait indiqué qu'il ne disposait pas des informations suffisantes pour déterminer la nature des dépenses. La Cour a jugé qu'il aurait dû suspendre le paiement et a retenu un manquement sans préjudice, en constatant la certification du service fait et l'intervention d'écritures de régularisation¹⁸.

b) Une imputation comptable inexacte peut parfois entraîner un préjudice

Un comptable d'une commune avait imputé des dépenses en « fêtes et cérémonies » alors qu'elles auraient dû l'être en « frais de représentation ». Le juge a considéré que les factures en cause ne

¹⁶ CC, *Commune de Maubeuge*, 22 janvier 2015, recueil page 27.

¹⁷ CC, *IEP de Grenoble*, 27 juillet 2017.

¹⁸ CC, *Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)*, 22 juin 2017.

comportaient aucune mention relative à la manifestation à l'origine de la dépense et étaient donc insuffisamment précises. Les dépenses pouvant également être rattachées à des frais de représentation, elles auraient nécessité la production d'une délibération du conseil municipal et le comptable aurait dû surseoir au paiement. Cette espèce concernait une affaire antérieure à la réforme de 2011¹⁹.

Le juge a aussi considéré qu'une erreur d'imputation, de la part de l'agent comptable d'un institut culturel à l'étranger, entraînait un préjudice, car la dépense avait été imputée sur un compte qui n'était pas doté de crédits suffisants. En effet, la Cour a jugé que la mauvaise imputation comptable avait rendu possible la prise en charge d'une dépense non autorisée par l'autorité budgétaire qui aurait dû ouvrir des crédits suffisants au bon chapitre d'imputation. En l'absence de cette autorisation, la dépense, payée en réalité en dépassement de crédits, avait un caractère indu²⁰.

c) L'erreur d'imputation comptable est souvent un manquement répétitif

Le juge constate souvent l'intervention de plusieurs erreurs d'imputation comptable sur un même exercice. Il retient alors un manquement unique²¹.

L'ensemble de cette jurisprudence marque un renforcement des exigences du juge sur les devoirs de contrôle du comptable public, dont la responsabilité peut désormais être engagée en cas de doute sur l'imputation et plus seulement en cas de contradiction ou d'anomalie manifeste²².

3 - L'articulation des mises en jeu de la responsabilité des comptables par voie administrative et par voie juridictionnelle

La responsabilité des comptables est susceptible d'être mise en jeu par voie juridictionnelle (le juge des comptes pour les comptables principaux et, par exception, les comptables secondaires relevant du décret

¹⁹ CC, *Commune de Bulgnéville*, 30 janvier 2014, recueil, p. 22 ; et CE, *commune de Mont-Saint-Martin*, 4 mai 2015, recueil, p. 181.

²⁰ CC, *Institut français d'Israël*, 1^{er} décembre 2016.

²¹ CC, *commune de Maubeuge*, 22 janvier 2015, recueil p. 27 ; CC, *agence nationale des titres sécurisés (ANTS)*, 22 juillet 2017.

²² CC, *Commune de Chassieu*, 25 juin 2009 ; CC, *Marty*, 30 juillet 2003, recueil, p. 174.

n° 77-1017 du 1^{er} septembre 1977) ou administrative (le ministre pour les comptables principaux ou le comptable principal pour ses comptables secondaires). Dans deux décisions de 2017, le Conseil d'État a précisé plusieurs points de droit à cet égard.

Dans une première affaire²³, il a réglé le cas dans lequel le juge des comptes, saisi par réquisitoire du manquement d'un comptable principal de l'État, met ce dernier en débet ; or le ministre, postérieurement au réquisitoire, avait engagé la responsabilité du comptable, le mettant en débet, puis lui accordant une large remise. Le Conseil d'État, saisi d'un recours en cassation par le ministre, a confirmé la jurisprudence constante selon laquelle l'action de ce dernier n'épuisait pas la compétence du juge. Il a toutefois estimé que la remise gracieuse accordée par le ministre sur un débet administratif était soumise au même plancher que celui applicable aux débetés juridictionnels.

En l'espèce, la remise accordée par le ministre ne respectait pas le plancher du laissé à charge ; le Conseil d'État a jugé d'autre part qu'il revenait au juge statuant après le ministre de prendre en compte la remise et de prononcer non un débet portant à nouveau sur la totalité de la charge, mais un débet « net », tenant compte de la remise consentie, ce qui revient à mettre à la charge du comptable la partie indûment remise par le ministre, et elle seule. Le juge de cassation a par ailleurs rappelé dans cet arrêt qu'en application de la loi du 23 février 1963, la mise en jeu de la responsabilité d'un comptable par voie administrative ne pouvait concerner que les cas dans lesquels le manquement avait causé préjudice à la collectivité. La Cour a adapté sa jurisprudence en conséquence²⁴.

Dans une seconde affaire²⁵, le Conseil d'État a réglé la question de la mise en jeu de la responsabilité de comptables secondaires pour certaines opérations centralisées par des comptables principaux. Ces derniers endossent la responsabilité des opérations des premiers, soit par principe lorsque les comptables secondaires sont leurs subordonnés, soit dans la limite des contrôles que les textes prescrivent.

²³ CE, Sect. réunies, 19 mai 2017, *Ministre de l'économie et des finances (Trésorier-payeur général de Mayotte)*.

²⁴ Pour le prononcé d'un débet « net » : CC, 1^{ère} ch., 6 juillet 2017, DSF de l'Isère, SIE Grenoble-Chartreuse. S'agissant de la nécessité d'un préjudice pour que le comptable supérieur mette en jeu la responsabilité du comptable secondaire : CC, 1^{ère} ch., 31 juillet 2007, *DRFiP de Lanquedoc-Roussillon et du département de l'Hérault*. ; CC, 1^{ère} ch., 31 juillet 2007, *DRFiP de la Guadeloupe*.

²⁵ CE, 4 février 2017, *M. Lefebvre (Établissement français du sang)* ; C. comptes, Ch. réunies, 6 décembre 2017, *Établissement français du sang*.

Il ne saurait toutefois exister d'opérations dont aucun comptable ne rendrait compte. Dès lors, quand les textes ne prescrivent aucun contrôle exprès sur certaines opérations centralisées, il convient de vérifier s'il existe en l'espèce un lien de subordination entre le comptable principal et le comptable secondaire concernés. En un tel cas, le comptable principal est justiciable du juge des comptes à raison de ces opérations. Dans le cas contraire, par exception, c'est le juge des comptes qui est directement compétent pour mettre en jeu la responsabilité des comptables secondaires à raison de ces opérations.

B - L'évolution de la jurisprudence sur le préjudice financier

Selon la jurisprudence élaborée à la suite de la réforme de 2011 introduisant la notion de préjudice, le juge peut regarder comme un manquement unique des irrégularités de même nature commises par un comptable au cours d'un même exercice. Il met dans ce cas à la charge du comptable une seule somme irrémissible par exercice, quels que soient le nombre et le montant des faits en cause²⁶.

En 2016 et 2017, 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

La Cour a rappelé que certaines irrégularités commises par le comptable ne sont 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 du fait du comptable, rétribution d'un commis d'office).

²⁶ CC, 21 juillet 2013, *agence de la biomédecine*, Recueil 2013, p. 118.

²⁷ CC, 15 janvier 2016, *commune de Martigues* ; 18 avril 2016, *école nationale supérieure Louis Lumière*.

Le juge rappelle constamment que l'existence d'un préjudice financier ne peut être écartée du seul fait de la réalité alléguée du service fait²⁸ et qu'il n'est pas tenu par l'appréciation sur ce point de l'assemblée délibérante ou de l'ordonnateur²⁹, 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 paiement³⁰.

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, 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 - Le préjudice en recettes : une preuve de l'irrécouvrabilité plus facile à établir

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 doit « 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 (il y a alors mise en débet du

²⁸ C. comptes, 24 octobre 2013, École nationale supérieure de police, Rec. p. 156 ; 15 mai 2014, *Communauté de communes du Pays bellémois*, Rec. p. 79.

²⁹ C. comptes, 10 avril 2014, Communauté de communes du Saint-Affricain, Rec. p. 63.

³⁰ C. comptes, Ch. réunies, 26 mai 2016, *DRFiP de Rhône-Alpes et du département du Rhône*.

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.

comptable à hauteur de la créance non recouvrée), sauf à ce que la preuve soit apportée que la créance était irrécouvrable au moment où le manquement a été commis.

Pour juger du caractère irrécouvrable d'une créance, la Cour s'était d'abord fondée, en cas de procédure collective, sur le seul état de reddition du compte pour apprécier si, en toute hypothèse, la collectivité publique aurait pu ou non être désintéressée. Par une décision de principe de 2017³³, le Conseil d'État a conduit la Cour à infléchir sa jurisprudence³⁴, en demandant au juge des comptes de ne pas écarter par principe d'autres éléments de preuve, tels que les certificats d'irrécouvrabilité établis par le liquidateur avant la clôture de la procédure.

Il en va de même si la société débitrice a cessé toute activité antérieurement au prononcé 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 : confirmation de la spécificité des marchés publics

L'appréciation du préjudice en matière de paiement 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 n'est pas joint au compte, à l'appui d'un paiement, un document prévu par la nomenclature des pièces justificatives le paiement est toujours irrégulier. Toutefois cette irrégularité emporte des

³³ CE, Sect. Réunies, 22 février 2017, *Ministre de l'économie et des finances (Grand port maritime de Rouen)* ; CE, Sect. Réunies, 22 février 2017, *Ministre de l'économie et des finances (Grand port maritime de Rouen)*

³⁴ Première application de cette jurisprudence en matière de recettes : C. comptes, 1^{ère} ch., 31 juillet 2017 ; *DSF de Paris-Nord, SIE 8^{ème} Roule-Hoche*.

³⁵ C. comptes, 1^{ère} chambre, 13 avril 2015, *Direction des grandes entreprises (DGE)*, Rec. p. 44.

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.

conséquences variables. Si le comptable n'a pas produit, à la date du jugement, soit la pièce qui manquait, soit une autre pièce attestant de la validité de la créance, la liquidation de la dépense n'a pu être vérifiée à aucun moment : il y a donc par principe 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, en ce cas, 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.

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 alors compétent 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 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. En 2017, dans l'arrêt *Grand port maritime de Rouen* précité³⁹, le Conseil d'État a confirmé qu'en matière de marchés publics, s'agissant de paiements relatifs à des marchés

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*.

³⁹ Id.

caducs, il revenait au juge de chercher si la volonté des parties de poursuivre leurs relations contractuelles pouvait être considérée comme établie ; en l'espèce, des bons de commande avaient continué d'être émis nonobstant la caducité du marché ; dans de tels cas, le manquement ne cause pas préjudice. Cette approche favorable au comptable se limite toutefois à la commande publique et ne s'étend pas à l'ensemble du champ contractuel. La Cour a notamment écarté l'application de cette jurisprudence aux conventions de mise à disposition de personnel⁴⁰.

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 de 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 en l'extraction irrégulière de deniers publics au moyen de mandats fictifs.

Cette construction juridique permet la répression d'irrégularités qui présentent une réelle gravité allant de la mise en place d'associations para-administratives à seule fin de contourner les règles de rémunération de la fonction publique jusqu'au détournement de fonds publics en passant par la constitution de « caisses noires ».

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

⁴⁰ CC, 3^{ème} ch, 27 juillet 2017, Contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère de l'éducation nationale.

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 fait⁴¹.

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 réelle⁴². En 2017, elle a jugé les comptes produits (première affaire sous l'empire de la réforme de 2011), et infligé plusieurs amendes proportionnées à la responsabilité des gestionnaires de fait. Les dépenses ayant été admises à hauteur des recettes, aucun débet n'a été prononcé.

Par ailleurs, au terme d'une longue procédure entamée devant la chambre territoriale des comptes de Polynésie française, la Cour avait pu statuer en appel, en 2016, par 14 arrêts, sur des gestions de fait relatives à des dépenses de rémunération supportées par la collectivité de Polynésie française durant les années 1996 à 2004. 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 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 près de 97 000 €. Les comptables de fait se sont pourvus en cassation devant le Conseil d'État qui a rejeté leur pourvoi.

⁴¹ C. comptes, 4^{ème} chambre, 22 janvier 2015, *CCAS de Toul*. Rec. p. 16.

⁴² C. comptes, 2^{ème} chambre, 14 septembre 2015, *Fonds de dotation Saint-Cyr grande école*, Rec. p. 97.

En 2017, saisies par le parquet de deux affaires, les chambres réunies de la Cour ont prononcé des non-lieux à gestion de fait, nonobstant le caractère très contestable des opérations au regard des règles budgétaires.

Dans le premier cas⁴³, concernant la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir, une somme versée au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives avait, sur instruction, été reversée à l'État par cet établissement, puis avait fait l'objet d'un rétablissement de crédits au titre de l'année suivante ; la Cour a relevé que, la somme litigieuse distraite des caisses du comptable ayant été intégralement reversée à l'État, il n'y avait pas lieu de déclarer une gestion de fait : à supposer que les éléments constitutifs de gestion de fait aient été réunis, la situation se trouverait régularisée.

Dans la seconde espèce⁴⁴, relative à l'enveloppe spéciale de transition énergétique, le ministère de l'écologie avait confié à la Caisse des dépôts et consignations le paiement de dépenses d'État, préfinancées sur les disponibilités de l'établissement ; des conventions de délégation dépourvues de base légale au moment de leur signature avaient alors été mises en place à cet effet ; puis une disposition législative ad hoc avait été votée ; la Cour a considéré qu'au moment des premiers décaissements opérés par le tiers pour le compte de l'État, le dispositif était conforme aux prescriptions de la loi.

En revanche, dans une autre affaire⁴⁵, rendue sur appel du ministère public, les chambres réunies de la Cour ont infirmé un non-lieu à gestion de fait prononcé par une chambre régionale des comptes. Elles ont notamment estimé qu'en l'espèce toutes les conditions d'un non-lieu pour défaut d'intérêt pratique de la procédure n'étaient pas réunies, compte tenu des incertitudes qui demeuraient encore, quant au nombre et à l'origine des recettes de l'association concernée, à la nature exacte de ses dépenses, à l'existence possible de dettes à l'égard de la Ville et au maintien d'un solde positif en banque.

Le jugement des comptes avait fait l'objet en 2015 d'une réflexion interne à la Cour des comptes ; en 2016 et 2017, la programmation des contrôles juridictionnels a été intensifiée et la part du contrôle des comptes

⁴³ C. comptes, Ch. réunies, 28 février 2017, *Gestion de fait présumée des deniers de l'État - Ministère de la défense - Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives*

⁴⁴ C. comptes, Ch. réunies, 28 février 2017, *Gestion de fait présumée des deniers de l'État - Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie - Caisse des dépôts et consignations*

⁴⁵ C. comptes, Ch. réunies, 16 novembre 2017, *gestion de fait présumée des deniers de la Ville de Paris/Association « la Ruche du 4 »*.

dans le programme des magistrats, notamment des nouveaux arrivants, a été accrue. L'organisation interne de la juridiction a aussi été modifiée, avec notamment la mise en place d'un comité juridictionnel⁴⁶ et la création, dans l'ensemble des chambres, de sections contentieuses. Une mission de réflexion et de proposition concernant les procédures juridictionnelles a été diligentée en 2016.

⁴⁶ Le comité juridictionnel comprend des magistrats de la Cour et des CRTC, un représentant du Parquet et le secrétaire général de la CDBF. Il a repris les anciennes attributions du comité de jurisprudence quant à la sélection et à l'analyse des décisions et la publication d'un recueil annuel. Au-delà, il est investi d'une mission permanente de réflexion, d'étude, et de mise en place de formations et d'outils méthodologiques en ce qui concerne le jugement des comptes. Plus généralement, il concourt par ses avis aux travaux intéressant la comptabilité publique.

Chapitre II

Le contrôle des comptes et de la gestion

Le contrôle des comptes et de la gestion constitue l'activité la plus connue des juridictions financières. 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 2017, 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, 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 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 et financées par l'État, ses établissements publics ou par les organismes de sécurité sociale. Des contrôles de ces établissements ont été engagés.

Le contrôle des comptes et de la gestion peut en outre être exercé de manière transversale sur une activité ou une politique conduite par une ou plusieurs entités.

A - Le contrôle des comptes et 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 2017

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, Centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) ⁴⁷ , 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	
		Établissements publics de santé (hôpitaux)	

Source : Cour des comptes

⁴⁷ Depuis leur décentralisation partielle aux régions, entrée en vigueur le 1er janvier 2016, les CREPS, devenus des établissements publics locaux, relèvent de la compétence directe des CRTC.

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 contrôle de l'État par la Cour des comptes : le contrôle de la gestion des enseignants

Selon les comparaisons internationales, le système scolaire français montre des déficiences en matière de performance et d'équité, alors que la dépense intérieure d'éducation est équivalente à celle de nos partenaires de l'OCDE (5,2 % du PIB). Dans ce contexte, la Cour a examiné⁴⁸ en 2017 le cadre de la gestion des enseignants.

Des mesures sur les effectifs prises en 2012 et sur les rémunérations de 2016 n'ont pas été assorties de contreparties dans les conditions d'exercice du métier d'enseignant, l'organisation ou le temps de travail. Ainsi, la Cour regrette que l'État n'ait pas mis à profit ces efforts budgétaires importants et croissants pour procéder à des réformes structurelles.

Elle préconise notamment d'intégrer le remplacement et la formation continue dans les obligations de service des enseignants, d'annualiser les obligations de service des enseignants, de développer la polyvalence en l'intégrant dès la formation initiale, de renforcer les responsabilités des directeurs d'école et chefs d'établissement, de développer la prise en compte par les chefs d'établissement des besoins des élèves dans l'affectation des enseignants, d'accroître l'attractivité de certains postes par des mesures indemnitaires de carrière.

La Cour est compétente pour contrôler la gestion de tous les établissements publics nationaux, comme l'École nationale supérieure maritime (cf. tome I).

Relève aussi de la compétence de la Cour des comptes le contrôle des comptes et de la gestion des entreprises publiques : établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) comme, par exemple

⁴⁸⁴⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*. Octobre 2017, 137 p., disponible sur www.ccomptes.fr

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.

**Un exemple d'établissement contrôlé par la Cour des comptes :
la valorisation de la recherche civile du CEA**

La recherche publique française se voit parfois reprocher son manque d'implication dans la valorisation de ses travaux, en particulier industrielle.

La Cour a constaté que le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) est en ce sens atypique. Des liens forts ont été progressivement tissés avec les industriels. Une part importante du budget du CEA civil (22 %) est ainsi issue de recettes industrielles. Le CEA a bâti un modèle intégré de valorisation, reposant sur une activité intense de dépôt de brevets, une force commerciale démarchant les entreprises afin d'obtenir de nouveaux contrats de recherche, et un parcours interne de création d'entreprises quand il s'agit du seul moyen de valorisation de nouvelles technologies.

Ce modèle, original par rapport à celui consistant à tirer des revenus de la vente de licences et de brevets, conduit cependant à des coûts de propriété intellectuelle croissants. Les recommandations⁴⁹ de la Cour visent à améliorer ce modèle financier.

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 des personnes morales de droit public :
le fonds d'épargne**

Géré par la Caisse des dépôts et consignations, le fonds d'épargne finance le logement social et des opérations liées à la politique de la ville. Il centralise une partie de l'épargne liquide (encours de 238 Md€ sur 396 Md€ fin 2015), que les banques collectent au titre des livrets dits réglementés (livret A, livret de développement durable et livret d'épargne populaire).

⁴⁹ Cour des comptes, *Rapport sur La valorisation de la recherche civile du CEA*. Février 2017, 68 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Dans un référé⁵⁰, la Cour dresse un bilan mitigé du relèvement des plafonds des livrets d'épargne décidé en 2012. Cette mesure s'est révélée coûteuse pour les finances publiques, dans un contexte où le logement social disposait déjà de ressources suffisantes. De plus, le modèle économique du fonds d'épargne est, dans la période actuelle, fragilisé par un contexte macroéconomique caractérisé notamment par des taux de marché plus bas que le taux de rémunération des livrets réglementés. La Cour estime, enfin, que le fonds d'épargne doit être doté, pour ses interventions non liées au logement social et principalement consacrées au financement des collectivités territoriales, d'une doctrine d'emploi, publique et opposable, l'État devant opérer les choix nécessaires en matière d'outils publics de financement des collectivités.

En plus des entités qui, du fait de leur statut public national, sont obligatoirement soumises à son contrôle, la Cour des comptes peut contrôler les organismes privés bénéficiaires de concours financiers publics et ceux habilités à recevoir des impositions de toute nature et des cotisations légalement obligatoires.

**Un organisme privé contrôlé par la Cour des comptes :
L'École nationale de voile et des sports nautiques (ENVSN)**

L'École nationale de voile et des sports nautiques (ENVSN) entraîne des sportifs de haut niveau et forme des encadrants à la pratique des sports de voile, comme le fait la Fédération française de voile (FFV). À ce titre, elle bénéficie de soutiens de l'État. La Cour constate dans un référé⁵¹ que si, dans une économie des sports nautiques florissantes, la FFV a su trouver sa place, l'ENVSN voit son activité décliner.

Ce déclin est largement consécutif à des décisions de l'État dont les effets sont maintenant irréversibles. À cela s'ajoute la perte de l'entraînement des équipes nationales sur le bassin de l'école. L'ENVSN connaît en conséquence une sous-activité chronique, compensée par une subvention croissante de l'État. La Cour appelle donc au rapprochement organique entre l'ENVSN et le GIP « Campus de l'excellence sportive en Bretagne », estimant qu'à défaut il conviendrait d'envisager la fermeture de l'école.

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

⁵⁰ Cour des comptes, *Référé, Le fonds d'épargne*. Décembre 2016, 7 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁵¹ Cour des comptes, *Référé, L'avenir de l'école nationale de voile et des sports nautiques*. Juillet 2017, 5 p., disponible sur www.ccomptes.fr

générosité publique (loi du 7 août 1991) ou celui de dons ouvrant droit à un avantage fiscal (loi de finances rectificative du 30 décembre 2009).

Le contrôle de l'emploi des dons versés aux organismes faisant appel public à la générosité en 2017

Fondée en 1845 et reconnue d'utilité publique en 1860, la Société protectrice des animaux (SPA) se consacre à la cause animale et bénéficie à ce titre de la générosité du public, par des dons et surtout des legs qui représentent chaque année plus de la moitié de ses ressources. Son budget annuel est d'environ 50 M€.

La Cour constate à l'issue de son contrôle⁵² que l'emploi des fonds collectés auprès du public par la SPA est globalement conforme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique effectué au cours des exercices 2011 à 2015, avec deux réserves : la défaillance du contrôle interne, qui n'a pas progressé depuis le précédent contrôle sauf pour la gestion des legs ; l'insuffisance et le retard de la rénovation des sites, déjà relevés par la Cour en 2002, alors que les réserves financières se sont accumulées, les fonds propres atteignant 68 M€ à la fin de 2015.

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 nationaux⁵³ dont ceux en charge de la santé.

⁵² Cour des comptes, *Rapport générosité publique : La Société protectrice des animaux*. Juin 2017, 127 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁵³ Listés par l'article 1 de l'arrêté du 12 décembre 2017 relatif à la délégation par la Cour des comptes aux chambres régionales et territoriales des comptes du jugement des comptes et du contrôle des comptes et de la gestion de certaines catégories d'organismes publics (JORF n°0293 du 16 décembre 2017).

**Un exemple de contrôle des CRTC dans le domaine hospitalier :
L'hôpital du Haut-Anjou, l'exemple d'une comptabilité
des stocks pharmaceutiques défective**

Par délégation de la Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales des comptes effectuent le contrôle des comptes et de la gestion des établissements publics de santé. Au-delà de l'examen classique de leur situation financière, les juridictions financières choisissent certains axes de contrôle comme celui de la fiabilité des informations comptables.

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire s'est ainsi penchée sur la tenue de la comptabilité matière du centre hospitalier du Haut-Anjou en Mayenne. Au cas d'espèce, jusqu'en 2015, la pharmacie à usage intérieur (PUI) de l'établissement n'a pas tenu de comptabilité conforme à ses obligations réglementaires (décret du 9 septembre 1899).

À l'absence d'inventaire physique exhaustif des médicaments, se sont ajoutées des difficultés logicielles qui ont généré des aberrations dans la tenue du grand livre des stocks, avec des écarts de plus de 90% entre les balances de sortie en année N et celles d'entrée en N+1.

La chambre a rappelé que cette comptabilité matière de la pharmacie n'est pas de la responsabilité du comptable de l'établissement⁵⁴, mais relève du contrôle direct du pharmacien⁵⁵, lequel doit produire les mêmes documents que le responsable des services économiques, sous peine d'engager sa responsabilité⁵⁶.

De plus, dans l'attente de la réalisation d'un inventaire fiable de la pharmacie, le centre hospitalier n'aurait pas dû utiliser une procédure forfaitaire de dépréciation de son stock de médicaments. La chambre a donc rappelé à l'établissement le caractère irrégulier d'une telle méthode d'évaluation au regard de la jurisprudence administrative⁵⁷.

Les contrôles des CRTC s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle et peuvent porter sur tout type d'organisme, sans considération de taille ou de budget, la programmation de chaque chambre tenant compte à la fois du résultat des contrôles antérieurs, des enjeux locaux et de la maîtrise des risques financiers. L'objectif est de formuler des recommandations concrètes et réalistes sur lesquelles les gestionnaires

⁵⁴ Référé de la Cour des comptes (JF00050373) du 02/04/1992, Recette principale régionale des douanes de Paris : déficits en comptabilité des matières - Responsabilité des comptables.

⁵⁵ art. R. 5126-23 du Code de la Santé Publique.

⁵⁶ Cour de discipline budgétaire et financière, 5 juin 1989.

⁵⁷ CE, arrêt du 12 mars 1969, n° 75615 ; CE, arrêt du 18 octobre 1978, n° 2803 ; CE, arrêt du 16 novembre 1983, n° 33647 ; CE, arrêt du 20 janvier 1984, n° 34784.

publics locaux peuvent s'appuyer pour faire évoluer leurs pratiques vers plus d'efficacité et d'efficacité.

Exemple de contrôle d'une chambre régionale des comptes mettant en évidence une gestion irrégulière de deux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

À la suite d'un signalement conjoint du Conseil départemental du Lot et de l'Agence régionale de santé de Midi-Pyrénées, la chambre régionale des comptes d'Occitanie a examiné la gestion de deux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), situés dans les communes de Castelnau-Montratier et de Montcuq. Le contrôle a mis en évidence plusieurs irrégularités dans le pilotage et la gestion de ces établissements, dirigés par un même directeur.

Au cours des exercices 2011 à 2015, les budgets de ces EHPAD ont été approuvés par leur conseil d'administration respectif plus d'un an après le début de l'exercice. Les comptes administratifs ont été votés avec plus d'un an de retard. Celui de l'exercice 2012 de l'EHPAD « Sainte Marie » de Montcuq n'a même jamais été présenté au conseil d'administration.

Cette production tardive des comptes est intervenue alors que les deux établissements connaissaient d'importantes difficultés financières conduisant par exemple leur directeur à ne pas mandater les charges sociales à hauteur de 1,04 M€ pour l'EHPAD de Castelnau et de 1,5 M€ pour celui de Montcuq.

Durant la même période, la gestion des ressources humaines a été marquée par un fort absentéisme, des recrutements irréguliers et des retards manifestes dans le traitement de la gestion des carrières. Aucun achat de fournitures ou de travaux n'a fait l'objet d'une procédure de publicité ou de la mise en concurrence prévue par le code des marchés publics.

Cette situation de désordre n'a pas conduit les autorités chargées de la surveillance à intervenir pour faire cesser les manquements. Pendant plusieurs exercices, le conseil départemental du Lot et l'agence régionale de santé de Midi-Pyrénées ont arrêté les tarifs applicables à ces établissements sans disposer de leurs comptes annuels.

Ces contrôles s'attachent, dans une perspective de moyen terme, à répondre aux principaux risques et enjeux de gestion - qui peuvent être déclinés au travers d'un thème d'enquête locale -, à la couverture du territoire de la région et à la diversité des statuts des entités contrôlées, en prenant en compte la totalité des politiques publiques menées sur une zone géographique donnée.

L'exemple des dépenses de construction et d'entretien des collèges publics dans les départements de la région Hauts-de-France

La chambre régionale des comptes Hauts-de-France a mené des contrôles coordonnés sur la politique immobilière des cinq départements de la région, en matière d'entretien et de construction des collèges publics.

Il en ressort que si une stratégie patrimoniale a bien été établie par chacun des départements, le plan de programmation pluriannuelle est souvent resté un document formel dont le suivi n'a pas été correctement assuré.

Tel est le cas dans le **département de l'Oise** où, alors que trois restructurations complètes sont inscrites depuis 2010, aucune n'a été engagée. En conséquence, sur la période 2012-2015, seuls 20 % des dépenses prévues dans le plan 2012 en faveur de la construction et de la reconstruction des collèges ont été réalisés. Cette mise en œuvre incomplète du plan a des effets directs sur le coût des opérations de rénovation.

De même, la programmation prévisionnelle des investissements reste perfectible dans le **département de la Somme**. Le plan élaboré en 2011 prévoyait un montant peu réaliste de 200 M€ de gros travaux en faveur des collèges sur la période 2012-2016, mais sur neuf opérations considérées comme prioritaires, seules deux ont été réalisées. Peu précise et inadaptée aux capacités financières du département, la programmation prévisionnelle des investissements n'a, dès lors, permis ni de corriger les déséquilibres démographiques, alors que le taux de remplissage des collèges varie de 48 % à 155 %, ni de mettre les bâtiments en parfaite conformité avec les exigences de sécurité et d'accessibilité.

Le **département de l'Aisne** a voté en 2007 une autorisation de programme de 100 M€ pour un plan qui, faute d'avoir été précédé d'une réflexion appuyée, ni même d'un vote sur la carte scolaire dont le département a pourtant la responsabilité, n'était toujours pas achevé fin 2016. Le programme des travaux n'a jamais été priorisé par l'assemblée délibérante, qui a été simplement informée des modifications le concernant, comme les permutations entre réhabilitations et restructurations. Alors que les coûts avaient été mal évalués par les services du département en 2007, le plan a donné lieu à plusieurs autorisations de programme complémentaires, d'un montant total s'élevant désormais à 183 M€, dont 155 M€ ont été dépensés.

Dans le **département du Nord**, la stratégie d'investissement n'a pas été définie sur la base d'un classement des collèges fondé sur des critères précis et objectifs, et n'a été adoptée formellement dans un programme

prévisionnel des investissements qu'à partir de 2014, sans l'accord préalable des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale. Elle a été exécutée, pour l'essentiel de ses composantes, conformément aux objectifs définis et à des coûts maîtrisés.

Enfin, la politique immobilière du **département du Pas-de-Calais** envers les collèges publics repose sur une véritable stratégie patrimoniale, complétée par un plan pluriannuel d'investissement, actualisé chaque année par l'assemblée délibérante, dont les objectifs sont clairs, les procédures de programmation respectées et le suivi d'exécution maîtrisé. Cependant, pour adapter le patrimoine des collèges aux besoins des habitants, le département intervient surtout sur les bâtiments, beaucoup moins sur les deux autres leviers que sont la localisation des établissements et leur secteur de recrutement.

En plus des entités soumises obligatoirement au contrôle des CRTC, ces dernières peuvent contrôler 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 modèle économique non stabilisé : l'exemple de la société publique locale Maraina à La Réunion

Créée fin janvier 2010 avec un capital social de plus de 1,4 M€ par 13 collectivités territoriales, la société publique locale (SPL) Maraina (département de la Réunion) réalise des opérations d'aménagement et de construction pour le compte de ses actionnaires dans le cadre de conventions de mandat, d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou d'études.

La phase d'organisation et de structuration de la société a été longue et difficile. Ses trois premiers exercices, tous déficitaires, l'ont conduite à consommer près de 99 % de son capital initial, l'obligeant à procéder à une augmentation de capital de près 1 M€ en 2012, même si les exercices suivants, bénéficiaires, ont permis de reconstituer le fonds de roulement.

Contrairement à une SEM, la réglementation relative aux sociétés publiques locales interdit l'établissement de conventions avec des collectivités territoriales non actionnaires. Dans ces conditions, pour éviter les situations déficitaires, ces sociétés doivent correctement évaluer leurs plans d'affaires en s'assurant que les collectivités territoriales actionnaires sont en mesure de leur apporter suffisamment d'opérations pour permettre leur pérennité.

Or, entre 2012 et 2015, la région est à l'origine de 91,15 % du chiffre d'affaires de cette société et 45 % de ses actionnaires ne lui avaient pas encore confié d'opérations, ce qui fragilise le fonctionnement de la structure. De plus, la société ne s'est pas dotée d'une comptabilité analytique permettant de mesurer la performance de son activité et la rentabilité de ses différentes opérations.

Dans un environnement concurrentiel, avec une stratégie de croissance basée sur l'élargissement de son actionnariat, la société cherche à développer son champ d'intervention. La CRC de la Réunion a toutefois appelé à une réflexion concertée entre ses actionnaires de manière à clarifier les conditions de répartition des opérations, sans mise en concurrence préalable, entre les différentes sociétés publiques locales d'aménagement actives sur le territoire réunionnais.

Les contrôles des CRTC peuvent en outre 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 des organismes publics. Des déficiences peuvent en effet contribuer à masquer la dégradation des principaux équilibres.

**La commune d'Argenteuil :
une absence globale de fiabilité du résultat**

Argenteuil, dans le Val d'Oise, est l'une des villes les plus peuplées de la périphérie parisienne (108 865 habitants au 1^{er} janvier 2017). Peu de communes de cette importance sont effectivement soumises au contrôle budgétaire du préfet et de la chambre régionale des comptes. Mais celle d'Île-de-France, saisie à trois reprises par le préfet, puis dans le cadre de contrôles des comptes et de la gestion conduits à son initiative, a accompagné la commune, confrontée à une situation financière critique.

Un déficit significatif résorbé à la suite de trois avis de contrôle budgétaire

La chambre, dans un premier avis budgétaire de juillet 2014 a mis en évidence un déficit d'exécution du budget 2013 de 17,2 M€, soit près de 12 % du montant des recettes de fonctionnement. Ce déficit n'ayant pu être résorbé, la chambre, dans un deuxième avis d'avril 2015, a proposé un plan de retour à l'équilibre budgétaire dans un cadre triennal (2015 à 2017), qui impliquait de strictes économies de gestion, notamment en matière de dépenses de personnel et d'équipement.

Dans un troisième avis de juin 2016, la chambre a constaté que les résultats avaient été atteints : excédent de la section de fonctionnement de 11,3 M€ et solde positif de la section d'investissement de 14,1 M€ au titre de 2015.

Ce retour rapide à l'équilibre a résulté de la mise en œuvre de mesures fortes, la plupart conformes aux préconisations de la juridiction.

Des déficiences de gestion

Le contrôle des comptes et de la gestion a donné lieu à trois rapports qui ont souligné l'absence globale de fiabilité du résultat. L'inscription insincère par la commune d'importantes recettes à réaliser avait permis jusqu'en 2014 de dissimuler le déséquilibre d'exécution budgétaire et d'écarter une saisine de la chambre par le préfet.

Des carences de gestion expliquaient cette détérioration, qu'il s'agisse de la progression de la masse salariale de 73,6 à 89,8 M€ entre 2010 et 2014 ou des errements de la politique du stationnement urbain ayant conduit la collectivité à verser à son ancien délégataire une indemnité de 13,6 M€ selon un échéancier courant jusqu'en 2018. Même si des améliorations sont constatées, certaines de ces politiques locales ne sont toujours pas maîtrisées, en dépit des recommandations formulées par la chambre.

Des tensions persistantes

La dette reste très élevée, avec un encours de 393 M€ fin 2016, contre 211 M€ fin 2010. Cette hausse est liée aux importantes dépenses d'investissement de la période 2011-2013, mais aussi aux coûteuses opérations de sortie d'emprunts à risques et à la dissolution de la communauté d'agglomération d'Argenteuil-Bezons (CAAB), 75 M€ de sa dette ayant été transférés à la commune.

L'intégration de la commune, à son initiative, dans la métropole du Grand Paris risque de peser sur sa situation budgétaire. Depuis le 1^{er} février 2016, plusieurs compétences précédemment exercées par la CAAB ont été restituées à Argenteuil, soit 33 M€ de charges supplémentaires dont les modalités de compensation restent imprécises.

Enfin, après un redressement rendu possible par une très forte contraction des dépenses d'équipement en 2014 et 2015, la commune renoue depuis 2016 avec une politique d'investissement ambitieuse qui excède son financement propre.

B - Les enquêtes portant sur des politiques spécifiques

Plutôt que de porter sur une entité spécifique, le contrôle des comptes et 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 du rapport public annuel, comme par exemple celui portant sur la régulation des activités de sécurité privées, soit à un rapport spécifique rendu public, comme celui sur la politique de lutte contre l'exclusion bancaire transmis au Parlement le 6 juin 2017, relèvent de cette catégorie.

Un exemple de contrôle de la Cour sur une politique : le droit au logement opposable

Instauré par la loi du 5 mars 2007, le droit au logement opposable (DALO) vise à reconnaître un droit de priorité au logement ou au relogement à des ménages confrontés à des difficultés objectives d'accès à un logement indépendant et décent.

Dans un référé⁵⁸, la Cour a constaté que la procédure est complexe, inégalement appliquée et insuffisamment encadrée, que la portée du DALO est limitée dans les zones où la situation du logement est la plus difficile et le nombre de recours le plus élevé (l'Île-de-France représentant 58 % des recours et la région Provence-Alpes-Côte d'azur 15 %). La Cour observe que cette procédure fait reposer sur l'État seul la responsabilité de proposer une offre de logement adaptée aux besoins des ménages reconnus comme prioritaires, alors qu'il ne dispose pas des leviers permettant d'infléchir la situation du logement en zone tendue. La Cour considère que la situation appelle des mesures correctives, afin de conserver au dispositif son caractère de recours ultime et d'en assurer l'effectivité pour les ménages les plus en difficulté.

Il en est de même pour les CRTC, comme le montre l'insertion relative à l'alimentation en eau potable de la Métropole du Grand Paris (cf. tome 1). 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 la gestion des piscines et des centres aquatiques publics (cf. tome 1).

⁵⁸ Cour des comptes, *Référé, Le droit au logement opposable*. Décembre 2016, 16 p., disponible sur www.ccomptes.fr

II - Un contrôle portant sur la régularité et la performance

Le contrôle des comptes et 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 et exempte 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 et à la nécessité d'assurer une bonne utilisation des ressources publiques.

Exemple du contrôle d'une association jouant le rôle d'un comité départemental du tourisme

La chambre régionale des comptes Occitanie a examiné, pour les exercices 2009 à 2016, la gestion de l'association Hautes-Pyrénées Tourisme Environnement (HPTE), à laquelle le Département des Hautes-Pyrénées a confié les missions d'un comité départemental du tourisme (CDT) ainsi que, jusqu'en 2014, des attributions en matière d'environnement.

Les statuts de l'association, qui ne font pas de place aux professionnels du tourisme, ne satisfont pas aux dispositions législatives applicables aux comités départementaux.

HPTE s'apparente à une association dite « transparente » : un budget alimenté à plus de 85 % par le Département, un bureau composé à plus des deux tiers par des membres ayant la qualité de conseiller départemental, une assemblée générale réunie de manière intermittente. La chambre a considéré que cette situation pouvait placer son président en position de gestionnaire de fait. En outre, elle a soulevé l'existence d'un risque de conflit d'intérêts, au sens de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, pour le président du conseil départemental, qui est aussi président d'honneur et membre du bureau de l'association.

Le budget de l'association, qui s'élève à environ 4M€, est établi tardivement en cours d'année, et n'est pas systématiquement soumis à l'approbation de l'assemblée générale. Une part significative de ses achats est réalisée selon des procédures de mise en concurrence purement formelles ou, parfois, sans mise en concurrence. Enfin, ses comptes reflètent moins la performance de sa gestion que l'ajustement imparfait de la subvention annuelle versée par le Département à ses besoins de financement. L'emploi de cette subvention ne fait pas l'objet d'une vérification *a posteriori* par la collectivité départementale et son montant ne tient compte ni de la réduction du périmètre de ses missions intervenue en 2014, ni de la qualité de sa gestion.

Sa situation financière présente dès lors une trésorerie abondante, principalement constituée de valeurs mobilières de placement.

L'appréciation de la régularité des gestions publiques et du respect des équilibres budgétaires s'appuie également sur la capacité d'expertise des CRTC, 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 administratif⁵⁹.

Exemple d'avis de contrôle budgétaire d'une chambre régionale des comptes : le syndicat intercommunal pour la destruction des résidus urbains (78)

Le préfet des Yvelines a saisi la chambre régionale des comptes Île-de-France au motif que le budget primitif 2017 du Syndicat intercommunal pour la destruction des résidus urbains (SIDRU) n'avait pas été adopté en équilibre réel, compte tenu de l'inscription partielle d'une dette du syndicat à l'égard de la banque DEPFA, inscrite pour 8 556 817 euros, alors que le montant total dû était de 20 556 817 euros. Ce syndicat, propriétaire de l'incinérateur Azalys à Carrières-sous-Poissy, regroupe 9 collectivités et EPCI et près de 220 000 habitants.

⁵⁹ La chambre peut également être saisie par le préfet, le comptable ou un créancier en cas de non-inscription au budget d'une dépense obligatoire.

La chambre a estimé que le syndicat aurait dû inscrire au budget 2017 la totalité de sa dette (fortement liée à des emprunts toxiques) à l'égard de la banque, qui constituait une dépense obligatoire, le montant arrêté de 20 556 817 euros résultant d'une décision de justice ayant force de chose jugée. Elle a par ailleurs constaté que les économies identifiées par le SIDRU sur ses frais de gestion et l'exploitation de l'usine d'incinération étaient insuffisantes pour rétablir l'équilibre budgétaire.

La chambre a considéré que l'augmentation du montant de la cotisation des membres du syndicat ou la hausse des tarifs de l'usine d'incinération ne résoudrait pas le déséquilibre budgétaire à court-terme, sauf à solliciter exagérément le contribuable et menacer la pérennité de l'exploitation.

Par conséquent, elle a proposé un plan de retour à l'équilibre sur trois années, prévoyant comme principale mesure le non reversement par le SIDRU des recettes issues du tri à ses adhérents et, en complément, la possibilité de moduler dans le futur le niveau de cotisation des membres et les tarifs de l'usine d'incinération.

Le syndicat a alors été invité à prendre dans un délai d'un mois une nouvelle délibération rectifiant le budget initial dans le sens indiqué par la chambre. Celle-ci, dans un second avis, a estimé que les mesures prises par le syndicat, actées par la délibération du 27 juin 2017, étaient conformes à ses propositions et suffisantes pour rétablir l'équilibre du budget primitif 2017.

La chambre s'assurera du suivi de ces mesures jusqu'en 2019, en expertisant chaque année le budget du SIDRU, qui lui sera communiqué par le représentant de l'État, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

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 dans 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 parfois dû intervenir pour rétablir la confiance 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 2017 s'est élevé à 588 soit une légère diminution par rapport à 2016 (648 avis).

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 des comptes et 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 2017 ou à une insertion dans le tome I du présent rapport public annuel ont eu pour objet d'apprécier la performance d'une entité ou d'une politique donnée. Peuvent être cités, à titre d'exemples, le rapport thématique sur le système d'admission post-bac, rendu public en octobre 2017⁶⁰, celui intitulé « Les services déconcentrés de l'État », publié en novembre 2017⁶¹, ainsi que les insertions portant sur la DINSIC et la politique vaccinale (cf. tome I).

Un exemple d'examen de la performance : les achats des établissements publics de santé⁶²

La Cour a réalisé une enquête avec les chambres régionales des comptes sur les achats des établissements publics de santé.

Ces achats représentent un enjeu majeur, avec au total 25 Md€ de dépenses par an. Les seuls achats de matériels, biens et services (18,7 Md€, +52 % en 10 ans) constituent leur deuxième poste de dépenses après le personnel. Indispensables à l'activité hospitalière, ils sont un chaînon déterminant de la qualité des prises en charge.

⁶⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le système d'admission post-bac*. La Documentation française, octobre 2017, 120 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁶¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les services déconcentrés de l'État*. La Documentation française, novembre 2017, 261 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁶² Cour des comptes, *communication à la commission des affaires sociales et à la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale, Les achats hospitaliers*, juin 2017, 112 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La Cour constate des risques persistants en matière de régularité des achats, une mutualisation insuffisante de cette fonction entre hôpitaux, une estimation insuffisamment rigoureuse des économies obtenues, et une politique d'achat des médicaments peu efficace. Elle formule douze recommandations, visant notamment à améliorer la performance des achats dans le cadre des groupements hospitaliers de territoire et à repenser les modalités d'acquisition des médicaments par les hôpitaux.

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.

Un exemple de gestion d'un événement sportif par les collectivités : le départ du tour de France

Le département de la Manche a accueilli en juillet 2016 le départ du Tour de France et ses trois premières étapes. Si le coût de cet événement pour les finances locales est demeuré maîtrisé, ses retombées mériteraient d'être plus précisément mesurées.

Le coût total de l'opération s'est élevé à 8,6 M€, dont 5,3 M€ de dépenses exclusivement liées à l'événement et 3,3 M€ de dépenses engagées par le département pour la réfection de la voirie empruntée par l'épreuve. Il convient d'y ajouter les frais supportés par chacune des communes d'arrivée et de départ d'étape en matière d'accueil du public, de sécurité et de communication. Ce coût a été presque intégralement supporté par les collectivités, principalement le département (2,8 M€ de dépenses directes) et la région (1,3 M€).

L'événement a été porté par une association chargée de coordonner les actions des collectivités concernées et de rechercher des recettes commerciales. Cet organisme s'est notamment substitué au département, sans base juridique, pour prendre en charge des actions prévues par une convention conclue entre la collectivité et l'organisateur Amaury Sport Organisation (ASO).

L'analyse des relations juridiques et financières entre les collectivités et l'organisateur témoigne d'un rapport de forces déséquilibré en faveur de ce dernier, qui a pu imposer ses conditions contractuelles et percevoir notamment, sous la forme d'une « redevance », une somme de 2,4 M€, soit près de la moitié des dépenses directes.

La faiblesse des recettes privées s'explique en partie par les contraintes imposées par ASO. De plus, les collectivités ont dû prendre en charge l'organisation et le financement d'une partie de la logistique du Tour, dont la cérémonie de présentation des équipes. Enfin, elles ont assumé, à la place d'ASO, la responsabilité juridique d'activités sur lesquelles elles n'avaient aucune maîtrise, puisque les parkings du Mont Saint-Michel, lieu du Grand Départ, ont été mis à la disposition d'ASO par le gestionnaire du site sous l'entière responsabilité des collectivités.

Le passage du Tour de France, qui est diffusé dans 190 pays, auprès de 15 à 20 millions de téléspectateurs chaque jour, a incontestablement renforcé la notoriété du département de la Manche. S'agissant des retombées économiques, 878 000 spectateurs ont été recensés pendant les trois jours de la manifestation, dont la moitié habitant la Manche. Les dépenses des spectateurs extérieurs au département ont été évaluées, de façon crédible, à 22,6 M€. Rapportées au budget total, ces retombées représentent un ratio de 2,6 € pour 1 € de dépenses publiques. Toutefois, au-delà du seul constat de l'impact touristique et économique immédiat de l'événement, les collectivités ne se sont pas mises en situation d'en mesurer l'incidence en comparant ces résultats avec ceux des autres années.

III - La programmation, la réalisation et les suites des contrôles

Le contrôle des comptes et 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 suivantes ;
- une programmation pluriannuelle définit chaque année, sur la base des priorités stratégiques de contrôle, les principaux thèmes de travail 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'ajoutent une quinzaine de contrôles demandés par le Parlement et le Gouvernement (cf. chapitre III).

Par ailleurs, en fonction des risques et enjeux, la périodicité des contrôles peut varier selon les entités. Celles présentant des enjeux importants, pas seulement financiers, compte tenu de leur taille, de leurs moyens ou 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 d'entreprises publiques comme la Poste, la RATP et la SNCF, qui possèdent de nombreuses filiales et interviennent dans plusieurs domaines. Chaque année ou presque, la chambre compétente de la Cour contrôle une ou plusieurs filiales ou activités spécifiques.

Les opérateurs de l'État, beaucoup plus nombreux que les entreprises publiques, ont, pour la quasi-totalité d'entre eux, été contrôlés au moins une fois depuis 2005, les plus importants - au regard des financements de l'État et des emplois - l'ayant 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 relève 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 aussi être qualifiés d'opérateur de l'État s'ils sont porteurs d'enjeux importants pour l'État. La plupart des 492 organismes considérés en 2017 comme des opérateurs de l'État ont le statut d'établissement public national. Les autres 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 qu'ils 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 ou les organismes rattachés, sous forme de contrôles thématiques ou d'examen d'opérations particulières.

La société CMP-Banque : les causes d'un échec

La chambre régionale des comptes Ile-de-France a examiné les comptes et la gestion de la société CMP-Banque, filiale du Crédit municipal de Paris, entrée en activité début 2005 et dotée d'un capital social de 60 millions d'euros.

Dans le cadre de son contrôle, la chambre a mis en évidence les raisons qui ont mené à la cessation d'activité commerciale de la société en septembre 2015 et à son extinction progressive au plus tard en 2023.

Dès l'origine, la vocation de CMP-Banque, spécialisée dans la restructuration de crédits et les prêts au monde associatif était « *d'assurer des secours d'argent peu onéreux aux plus démunis* ». Toutefois, l'examen conduit par la chambre montre que les prêts véritablement sociaux n'ont représenté qu'une faible part des activités de la banque.

Au-delà des questions que posait à l'établissement le périmètre exact des activités liées à sa vocation sociale, celui-ci s'est lancé dans une recherche de clientèles hors de la collectivité parisienne, en implantant des agences en petite et grande couronne ainsi qu'en province. En 2015, seuls 8 % des dossiers et moins de 13 % des montants de crédits accordés concernaient des clients parisiens.

Au fil des années, le modèle économique retenu par CMP-Banque s'est révélé non viable, avec un marché surestimé et mal analysé, une faiblesse en fonds propres et des activités de restructuration de crédits non rentables. À cela s'est ajouté un manque de rigueur dans la gestion avec des charges d'exploitation, notamment salariales, disproportionnées au regard du produit net bancaire.

Enfin, la conjoncture économique à partir de 2008 et les nouvelles obligations légales en matière de ratios prudentiels ont amplifié les difficultés.

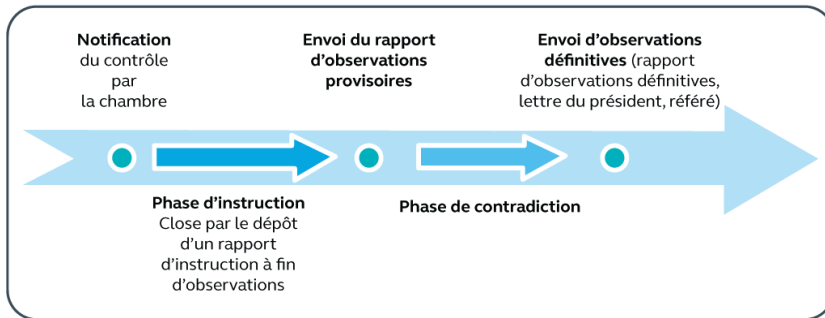
Alors que le bilan de la banque était assis sur une dotation d'origine en fonds propres peu élevée, ceux-ci n'ont cessé de diminuer jusqu'à ce qu'une recapitalisation devienne nécessaire.

En 2015, après avoir accumulé depuis 2011 des pertes s'élevant à 16,9 millions d'euros, la dépréciation des titres CMP-Banque dans les comptes de son actionnaire était estimée à 42 millions d'euros, ce qui a amené la Ville de Paris à inscrire un montant identique à son budget supplémentaire 2015, pour recapitaliser le Crédit municipal de Paris et lui donner les moyens d'absorber la fermeture progressive de sa filiale bancaire.

Si le contrôle des comptes et 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 des comptes et 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 larges droits d'accès et de communication 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 délibérante⁶³, qui statue, dans un premier temps, sur des observations provisoires assorties de projets de recommandations.

⁶³ 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 lesquels 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 et se prononcent sur l'importance relative des différentes observations, notamment au regard des suites envisagées et 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 large périmètre peuvent avoir une durée plus longue.

La Cour et les CRTC se sont fixé un indicateur de performance, avec un délai moyen de contrôle, en 2017, 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.

Tableau n° 7 : délai moyen pour le contrôle des comptes et de la gestion

	2015	2016	2017	
En mois	Réalisation	Réalisation	Prévision PAP 2017	Réalisation
<i>Cour des comptes</i>	16,5	16,0	16-18	15,6
<i>CRTC</i>	15	14	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 droit.

La totalité des rapports d'observations définitives des CRTC sont rendus publics et la publication est de plus en plus fréquente pour la Cour. Outre le rapport public annuel, des rapports publics thématiques, des rapports sur les finances publiques et sur les finances sociales, ainsi que les référés sont publiés depuis 2012.

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.

Tableau n° 8 : nombre et forme des observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes

	2015	2016	2017
<i>Rapports d'observations définitives</i>	601	613	638
<i>Communications administratives du président de la chambre ou du procureur financier près la chambre</i>	319	347	385

Source : Cour des comptes

La Cour des comptes fait, quant à elle, connaître ses observations et recommandations par le rapport public annuel et les rapports publics thématiques, par les rapports et les avis relatifs aux finances publiques et aux finances sociales, par les rapports et les avis portant sur les organismes bénéficiant de dons, par les référés que le premier président adresse aux ministres concernés et par des lettres d'un président de chambre ou d'une formation interchambres aux autorités compétentes.

Les observations de la Cour peuvent également être transmises par des communications du procureur général aux autorités compétentes.

Tableau n° 9 : nombre et forme des observations définitives de la Cour des comptes

	2015	2016	2017
<i>Rapport public annuel</i>	1	1	1
<i>Rapports publics thématiques</i>	7	9	11
<i>Rapports relatifs aux finances publiques et finances sociales</i>	7	7	7
<i>Rapports sur les organismes bénéficiant de dons</i>	3	4	1
<i>Référé</i>	24	32	35
<i>Lettres du Président</i>	264	220	206
<i>Communications du Procureur général</i>	30	41	51

Source : Cour des comptes. Référés et rapports notifiés (dont certains non publiés).

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 permettent l'information des citoyens et contribuent 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 concernés aux observations et recommandations formulées antérieurement par la Cour et les CRTC.

La Cour rend publics également des rapports sur les finances publiques et sur la sécurité sociale.

Le rapport consacré aux finances publiques locales est une initiative plus récente. Le rapport rendu public le 11 octobre 2017 est en effet le cinquième rapport que la Cour consacre aux finances publiques locales et le troisième au titre des nouvelles dispositions législatives.

D'autres observations issues des contrôles de la Cour ou des CRTC peuvent également être rendues publiques dans des rapports thématiques.

Tableau n° 10 : les huit rapports publics thématiques publiés en 2017⁶⁴

	Date de publication
<i>Les réseaux fixes de haut et très haut débit, un premier bilan</i>	Janvier 2017
<i>L'État actionnaire</i>	Janvier 2017
<i>Les soutiens publics à l'Euro 2016 en France, quels retours d'expérience pour les pouvoirs publics</i>	Septembre 2017
<i>Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire</i>	Octobre 2017
<i>Admission post-bac et accès à l'enseignement supérieur, un dispositif contesté à réformer</i>	Octobre 2017
<i>L'avenir de l'assurance maladie, assurer l'efficacité des dépenses, responsabiliser les acteurs</i>	Novembre 2017
<i>Les services déconcentrés de l'État, clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance</i>	Décembre 2017
<i>La politique immobilière du ministère de la justice, mettre fin à la fuite en avant</i>	Décembre 2017

Source : Cour des comptes

Les référés sont transmis, avec les réponses ministérielles, aux commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat et, depuis 2012, publiés sur le site internet de la Cour.

⁶⁴ S'y ajoute un rapport d'évaluation (les rapports d'évaluation sont recensés infra au III-B du chapitre V).

Tableau n° 11 : 29 référés publiés en 2017

	Date de publication
<i>L'organisation des élections pour les Français établis hors de France</i>	10/01/2017
<i>La gestion des ressources humaines du ministère des affaires étrangères et du développement international</i>	14/02/2017
<i>L'administration centrale du ministère des Outre-mer, exercices 2011 à 2015</i>	16/02/2017
<i>Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)</i>	02/03/2017
<i>Programme SIRHEN 2007-2015</i>	06/03/2017
<i>Le fonds d'épargne 2012-2015</i>	07/03/2017
<i>Les dépenses de fonctionnement de l'établissement public Caisse des dépôts et consignations</i>	07/03/2017
<i>Le dispositif de remplacement des enseignants des premier et second degrés</i>	08/03/2017
<i>La mise en œuvre du droit au logement opposable</i>	09/03/2017
<i>Les instituts d'études politiques en région</i>	13/03/2017
<i>L'UNAF et le réseau des UDAF</i>	14/03/2017
<i>La gestion et le financement de l'aide juridictionnelle et des autres interventions de l'avocat</i>	20/03/2017
<i>Examen de la gestion de l'aéroport de Beauvais-Tillé</i>	19/06/2017
<i>La direction générale des entreprises (DGE)</i>	20/06/2017
<i>La taxe sur les transactions financières et ses dépenses fiscales</i>	05/07/2017
<i>Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES)</i>	06/09/2017
<i>La gestion de l'agence comptable des services industriels de l'armement (ACSIA)</i>	07/09/2017
<i>CIVI.POL Conseil</i>	13/09/2017
<i>La situation du transport de marchandises par le groupe SNCF mobilités</i>	14/09/2017
<i>Les dépenses fiscales en faveur du logement social</i>	18/09/2017
<i>L'École nationale de voile et des sports nautiques (ENVSN)</i>	26/09/2017
<i>Les insuffisances du cadre juridique et comptable applicable aux entreprises publiques locales</i>	27/09/2017
<i>Recommandations des notes d'exécution budgétaire non mises en œuvre (RBDE)</i>	10/10/2017

	Date de publication
<i>Programme 168 – Majorations des rentes de la mission engagements financiers de l'État</i>	16/10/2017
<i>Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)</i>	18/10/2017
<i>Le congé individuel de formation (CIF)</i>	17/10/2017
<i>La loi de programmation militaire 2014-2019</i>	23/11/2017
<i>Les rémunérations de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers</i>	20/12/2017
<i>Le port de Longoni (Mayotte)</i>	21/12/2017

Source : Cour des comptes

Le président d'une des chambres de la Cour ou d'une formation commune à plusieurs chambres adresse une lettre aux entités contrôlées et à leurs autorités de tutelle pour notifier 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.

Les communications du Procureur général (CPG) adressées aux autorités concernées visent notamment à leur signaler des manquements aux règles de droit et à appeler leur attention sur l'inadaptation ou l'ambiguïté d'une réglementation. Leur nombre a progressé au cours des trois dernières années, passant de 30 en 2015 à 51 en 2017 (dont 30 CPG adressées à la demande de la Cour, 15 à la demande des CRTC et 6 à l'initiative du Procureur général).

L'analyse des réponses apportées à ces communications montre qu'en 2017 les préconisations et demandes de mises en conformité ont été suivies dans 53 % des cas et partiellement suivies dans 26 % des cas. Les CPG produisent également des effets préventifs et dissuasifs, la menace de poursuites permettant souvent d'obtenir les corrections et régularisations nécessaires, sans qu'il soit besoin d'engager une instance contentieuse.

Les communications du Procureur général soulèvent des questions très diverses. Les principales occurrences concernent le respect des règles de la commande publique ainsi que les questions de rémunération et de gestion des ressources humaines. Le Procureur général est également amené à rappeler, lorsque l'attitude des interlocuteurs de la Cour le nécessite, l'étendue du droit de communication conféré par le code des juridictions financières aux rapporteurs chargés des contrôles.

Les rapports relatifs aux entreprises publiques sont adressés par le Premier président aux responsables de ces entreprises, à leurs tutelles et aux commissions parlementaires compétentes. Ils peuvent être mis en ligne sur le site internet de la Cour dans la limite des secrets protégés par la loi⁶⁵.

Tableau n° 12 : 6 rapports relatifs à des entreprises publiques publiés en 2017

	Date de publication
<i>Le grand port maritime de Marseille, exercices 2009 à 2014</i>	13/02/2017
<i>La gestion du centre technique et scientifique du bâtiment (CSTB) Exercices 2013-2014</i>	22/03/2017
<i>SFIL-CAFFIL : un bilan nuancé, des clarifications nécessaires pour l'avenir</i>	21/03/2017
<i>Comptes et gestion de l'Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (ADEME) Exercices 2009 à 2015</i>	23/03/2017
<i>La valorisation de la recherche civile du CEA</i>	26/06/2017
<i>Grand port maritime de La Rochelle</i>	06/07/2017

Source : Cour des comptes

2 - Les transmissions du Procureur général

Lorsque le contrôle des comptes et de la gestion a révélé des faits pouvant constituer des irrégularités ou infractions susceptibles d'être poursuivies devant le juge pénal, la Cour de discipline budgétaire et financière ou des autorités indépendantes dotées d'un pouvoir de sanction, le Parquet général engage les suites nécessaires. Il le fait dans la majorité des cas à la demande de la Cour ou des CRTC qui ont mené le contrôle, mais peut aussi le faire de sa propre initiative, sur la base des éléments (rapports et pièces à l'appui, signalements) portés à sa connaissance.

⁶⁵ Depuis la réforme de juin 2017, les nouvelles dispositions du code des juridictions financières clarifient et simplifient le régime du contrôle des entreprises publiques, des EPIC et de leurs filiales pour le rapprocher des procédures générales de contrôle des comptes et de la gestion. Les rapports sur les entreprises publiques ne sont plus systématiquement publiés ; le nouvel article L. 143-3 du code dispose néanmoins qu'ils sont envoyés au ministre concerné et au Parlement.

**Tableau n° 13 : transmissions du Procureur général
près la Cour des comptes et la CDBF**

	2015	2016	2017
<i>Transmissions à l'autorité judiciaire</i>	56	67	77
<i>Saisines de la CDBF*</i>	19	18	19
<i>Transmissions aux autorités chargées d'un pouvoir de sanction et à Tracfin</i>	6	2	4

*Source : Cour des comptes * Réquisitoires y compris supplétifs*

Le Procureur général près la Cour des comptes assure le ministère public près la CDBF. En cette qualité, il est amené à la saisir, par réquisitoire, des faits sanctionnés par le livre III du code des juridictions financières. Ces faits peuvent concerner des infractions aux règles applicables en matière de dépenses et de recettes publiques, des fautes graves de gestion ou l'octroi, au préjudice de la caisse publique, d'avantages injustifiés à autrui. Le nombre de saisines annuelles de la CDBF par réquisitoire est stable au cours des trois dernières années (un peu moins de vingt par an).

Le nombre total de transmissions aux autorités judiciaires émanant des juridictions financières, pour des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale, s'élève à 77 en 2017, confirmant la tendance à l'augmentation des communications aux autorités judiciaires observée ces cinq dernières années. Le nombre de transmissions effectuées par les procureurs financiers près les CRTC s'élève ainsi à 61 en 2017 contre 52 en 2016. Les transmissions à la demande de la Cour sont pour leur part stables, au nombre de 16 en 2017. Le ministère public a en outre usé à 4 reprises en 2017, comme en 2016, de sa faculté de transmettre des faits présumés délictuels, de sa propre initiative, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale. Sur les cinq dernières années, la répartition par pré-qualification des affaires fait apparaître la prédominance des cas d'infraction au code des marchés publics, notamment de favoritisme, de prise illégale d'intérêt et de détournement de fonds ou de biens publics. Le Parquet général poursuit par ailleurs sa politique de réunions de travail régulières avec les autorités judiciaires (parquet national financier et parquets territorialement compétents).

Enfin, les transmissions à des autorités indépendantes dotées d'un pouvoir de sanction sont encore marginales. Le Parquet général s'attache toutefois à développer les flux d'échanges avec ces autorités. En 2017, trois transmissions à Tracfin⁶⁶ et une à l'Autorité de la concurrence ont été effectuées.

⁶⁶ Service à compétence nationale chargé de collecter et de traiter les renseignements financiers en vue de lutter contre les circuits clandestins, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

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, 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 par 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, 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 ensuite servir de base à des propositions de loi et à des amendements parlementaires. Enfin, l'article L. 132-7 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 cinq enquêtes au titre de cet article, la dernière consacrée à un audit de la situation des finances publiques. Cet audit avait pour objet d'éclairer le gouvernement sur les conséquences pour les finances publiques des engagements déjà pris, en mettant en lumière les perspectives et les risques tant pour l'année 2017 que pour la période 2018-2020. Le rapport sur la

situation et les perspectives des finances publiques demandé par le Premier ministre a été rendu public fin juin 2017.

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 23 mai 2017.

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, 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 26 juin 2017.

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 et portant 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 30 mai 2017.

Avant la discussion de ce projet de loi, le Parlement est aussi destinataire du rapport de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, prévu par les articles LO. 132-3 du code des juridictions financières et LO. 111-3 alinéa VIII du code de la sécurité sociale. Ce rapport présente un tableau d'ensemble de la situation et des perspectives financières de la sécurité sociale, 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 12 septembre 2017.

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, de sa propre initiative, un rapport public thématique sur 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 2017, le troisième 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 efforts de gestion et au dynamisme de la fiscalité locale. Le rapport préconise de poursuivre et d'amplifier le mouvement de maîtrise des finances publiques locales par une triple action sur l'organisation institutionnelle des collectivités locales, leur gestion et leurs relations avec l'État. Un chapitre de ce rapport est consacré à l'état d'avancement de la réforme territoriale, un autre à la situation financière des collectivités des départements d'outre-mer, dans l'ensemble fortement dégradée, ce qui affecte la gestion des services publics dont elles ont la charge. Un autre chapitre porte sur l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements (32 Md€ en 2016).

Enfin, en application de l'article 58-6 de la LOLF, les projets de loi de finances rectificative, 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 des fluctuations de la conjoncture - de l'ensemble des administrations publiques, avis 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

<i>Rapport</i>	Référence	Date de publication en 2017
<i>Rapport sur les résultats de la gestion budgétaire de l'État</i>	Article 58-4 de la LOLF	31 mai
<i>Acte de certification des comptes de l'État</i>	Article 58-5 de la LOLF	31 mai
<i>Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale</i>	Article LO. 132-2-1 du code des juridictions financières	15 juin
<i>Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques</i>	Article 58-3 de la LOLF	29 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 septembre
<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 décret d'avance</i>	Article 58-6 de la LOLF	1 ^{er} décembre 2017

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) et les présidents des assemblées (articles L. 132-5 et L. 132-6 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 2017, 11 rapports ont été réalisés à la demande du Parlement dont 6 ont été publiés.

Tableau n° 15 : enquêtes réalisées à la demande des commissions des finances transmises en 2017

<i>Assemblée nationale</i>	La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP
	La police technique et scientifique
	Les régularisations d'avoirs à l'étranger gérées par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)
	La société du Grand Paris
	Autorités administratives et publiques indépendantes : politiques et pratiques de rémunération (2011-2016)
<i>Sénat</i>	Les archives nationales, les voies et moyens d'une nouvelle ambition
	Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement

Source : Cour des comptes

Tableau n° 16 : enquêtes réalisées à la demande des commissions des affaires sociales transmises en 2017

<i>Sénat</i>	Le rôle des CHU dans l'enseignement supérieur et à la recherche médicale
<i>Assemblée nationale</i>	Les achats hospitaliers

Source : Cour des comptes

Tableau n° 17 : enquêtes réalisées à la demande des Présidents des assemblées transmises en 2017

<i>Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale</i>	L'éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance
	Évaluation de la politique en direction des personnes présentant des troubles du spectre de l'autisme

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 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 2017, 35 référés, 15 rapports sur les entreprises publiques, 206 lettres de président de chambre avec observations définitives et 1 rapport sur un organisme bénéficiant de la générosité publique ont été transmis.

III - Les auditions devant le Parlement

Chaque année, une cinquantaine d'auditions se déroulent devant les différentes commissions et délégations du Parlement.

Les rapports issus de demandes du Parlement sont 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 finances du Sénat le 31 mai 2017 sur le rapport consacré au budget de l'État et sur l'acte de certification. Il a également été entendu le 5 juillet par les deux chambres du Parlement sur l'audit des finances publiques réalisé à la demande du Premier ministre.

Le 27 septembre devant l'Assemblée nationale et le 10 octobre au Sénat, le premier président a présenté aux commissions des affaires sociales le rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, notamment les analyses sur la distribution et le prix des médicaments. Autre exemple, le groupe de travail de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale a reçu, le 22 novembre, la présidente de la 3^{ème} chambre sur le rapport public thématique « Les système d'admission post bac » (APB).

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. 111-14 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 donnant un avis sur les certifications assurées par les commissaires aux comptes de certaines administrations publiques (certification intervenant en année N sur les comptes de l'année N-1).

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.

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 professionnelles⁶⁷, est notamment fondée sur une approche par les risques et sur le concept de caractère significatif des éventuelles anomalies ou incertitudes relevées (cf. encadré *infra*).

Pour exprimer son opinion, la Cour se fonde sur son jugement professionnel et se conforme aux règles applicables en matière d'audit

⁶⁷ 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.

financier, qui prévoient notamment une certification assortie d'une ou plusieurs réserves, voire une impossibilité ou un refus de certifier, 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'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 ou, à défaut, 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 matière de fiabilité des procédures, de maîtrise des risques financiers et d'amélioration du service rendu aux citoyens et aux assurés sociaux.

Le présent chapitre présente la certification des comptes de l'État (I), du régime général de la sécurité sociale (II) et des assemblées parlementaires (III), ainsi que l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales (IV).

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 profondément réformé la comptabilité de l'État. Jusqu'alors, celui-ci tenait essentiellement une comptabilité budgétaire fondée sur un système de caisse et retraçant uniquement ses recettes et ses dépenses. Depuis le 1^{er} janvier 2006, il tient aussi 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, 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 2016, cet ensemble représentait :

- 955 Md€ d'actifs, 1 936 Md€ de dettes et 4 030 Md€ d'engagements hors bilan ;
- 498 Md€ de charges et 422 Md€ de produits (montants bruts) ;
- près de 130 millions d'enregistrements comptables ;
- environ 250 applications informatiques de gestion, dont soixante-dix alimentent 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 due aux citoyens et d'éclairer le Parlement chargé d'approuver les comptes de l'État.

À partir de 2006, la Cour s'est ainsi dotée 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 « acte de certification », selon les modalités de présentation applicables en matière de certification d'états financiers.

B - Les résultats depuis 2006

La position de la Cour sur les premiers comptes de l'État produits sous l'empire de la LOLF, relatifs à l'exercice 2006, comportait treize réserves, regroupant chacune 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 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, neuf sur ceux de l'exercice 2009, puis 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.

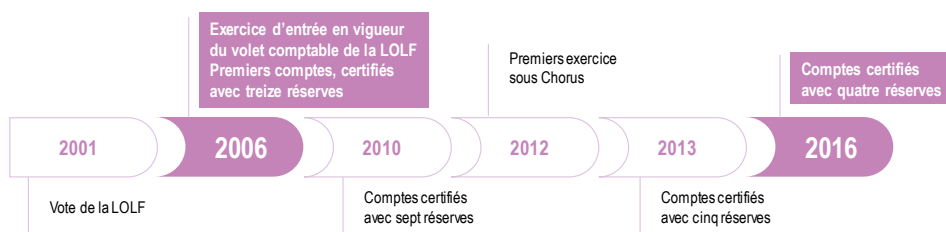
La mise en place de Chorus étant achevée, la dynamique de progrès constatée dans les premières années de la certification a pu être relancée et,

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.

Enfin, l'amélioration de la fiabilité des comptes de l'État a permis de ramener de cinq à quatre le nombre des réserves sur ceux de l'exercice 2016, celles-ci distinguant désormais les limites aux vérifications de la Cour des anomalies identifiées par elle.

Schéma n° 3 : la position de la Cour sur les comptes de l'État des exercices 2006 à 2016



Source : Cour des comptes

C - Perspectives

Le bilan⁶⁸ dressé par la Cour en février 2016 de la tenue par l'État d'une comptabilité générale, dix ans après son entrée en vigueur, a permis d'en mesurer les apports, notamment dans la connaissance de sa situation patrimoniale et la modernisation de ses services, en particulier financiers. Il a aussi montré que d'importants progrès ont été réalisés grâce au dialogue soutenu entre la Cour et les administrations, mais que l'utilisation des comptes – par le Gouvernement lui-même, par le Parlement comme par les autres parties prenantes – reste limitée.

Dans son rapport, la Cour appelait à porter l'effort davantage sur l'amélioration des conditions d'établissement des comptes, avec le souci

⁶⁸ Cf. 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, 142 p., disponible sur www.ccomptes.fr

constant de proportionner les travaux à l'objectif de fournir une information comptable fiable et répondant aux besoins de ses destinataires.

C'est dans ce cadre que la direction générale des finances publiques a engagé l'examen des principaux processus relatifs à la tenue des comptes de l'État, afin d'identifier les mesures propres à rationaliser les plus complexes d'entre eux. Le conseil de normalisation des comptes publics a, par ailleurs, été saisi de propositions qui visent à simplifier les dispositions normatives relatives, en particulier, au tableau des flux de trésorerie et à l'information sectorielle.

Les efforts se concentrent désormais sur trois priorités, parmi celles que la Cour avait identifiées dans son rapport précité :

- poursuivre la simplification de la tenue des comptes de l'État, notamment en tirant davantage parti des possibilités d'automatisation et de dématérialisation qu'offre le progiciel Chorus ;
- remédier aux principales insuffisances relevées dans l'acte de certification, afin d'améliorer la fiabilité des comptes de l'État ;
- réduire les difficultés que la Cour rencontre encore pour les auditer.

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 de chacun des quatre établissements publics nationaux têtes de réseaux des branches et de l'activité de recouvrement précitées.

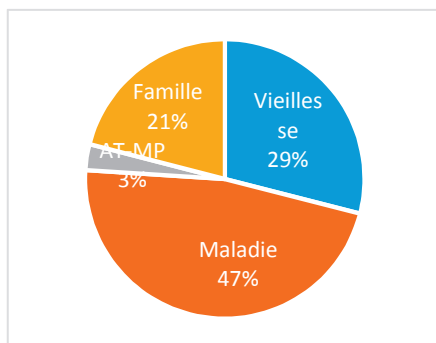
Les réseaux des quatre branches et de l'activité de recouvrement regroupent les quatre établissements publics nationaux et 268 organismes de base.

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, notamment) et la gestion des prestations financées par lui-même et par des tiers, tels que l'État ou les collectivités territoriales.

Avec environ 60 millions de bénéficiaires, le régime général est caractérisé, du point de vue de l'audit financier, par un nombre d'opérations comptabilisées de l'ordre de plusieurs centaines de millions chaque année et par l'importance des masses financières en jeu.

Celles entrant dans le champ de la mission de certification de la Cour ont atteint 536,8 Md€ pour les ressources affectées en 2016 aux branches du régime général et à d'autres attributaires et 433,5 Md€ pour les charges des branches du régime général, y compris celles financées par des tiers, soit respectivement 24,2 % et 19,5 % du PIB.

Graphique n° 1 : répartition des dépenses du régime général par branche en 2016 (en % des charges)



Source : Cour des comptes

La certification des comptes vise à procurer l'assurance raisonnable que les états financiers des organismes audités sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat, du patrimoine et de la situation financière, au regard des principes et des règles comptables applicables. Au terme de ses travaux, la Cour émet sous sa propre responsabilité une

opinion écrite et motivée, qui peut prendre la forme d'un refus ou d'une impossibilité de certifier, ou d'une certification avec ou sans réserves.

B - Les résultats depuis 2006

La certification des comptes du principal régime de sécurité sociale par la Cour a constitué depuis dix ans un vecteur d'amélioration de la qualité et de la transparence des comptes sociaux⁶⁹, en apportant en particulier des éléments d'appréciation sur la correcte application des décisions du législateur et de l'autorité réglementaire et sur le résultat du régime général de sécurité sociale, comme sur sa ventilation entre les diverses branches. Plus largement, elle a contribué à fiabiliser les données financières et comptables nécessaires à la préparation et au suivi des lois de financement de la sécurité sociale.

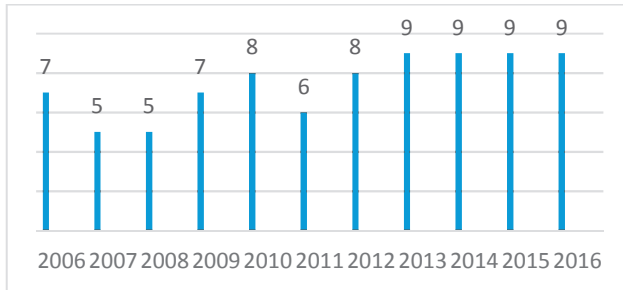
Pour les organismes concernés, elle a été un levier de modernisation de la gestion, en accompagnant, notamment, le développement du contrôle interne et la lutte contre les fraudes, en favorisant une amélioration du service rendu aux bénéficiaires de prestations sociales et aux redevables de prélèvements sociaux et en portant une appréciation indépendante sur la qualité de leurs états financiers.

L'information apportée aux conseils d'administrations des organismes, aux administrations de tutelle, au Parlement et au citoyen, ainsi qu'aux marchés financiers sur lesquels opère en particulier l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) s'en est trouvée améliorée.

Les progrès enregistrés dans tous ces domaines ont permis d'obtenir, depuis l'exercice 2013, la certification de l'ensemble des comptes audités.

⁶⁹ 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

**Graphique n° 2 : nombre des comptes ayant obtenu la certification
(exercices 2006 à 2016)**



Source : Cour des comptes

Les avancées ont cependant été insuffisantes pour permettre une certification sans réserves des comptes de ces organismes. Pour l'ensemble des branches et l'activité de recouvrement, le nombre des réserves est demeuré, chaque année depuis l'exercice 2013, supérieur à trente.

En 2016, la Cour a ainsi certifié les comptes de toutes les entités du régime général en formulant 31 réserves (contre 33 réserves en 2015). Si une réserve a été levée sur chacun des comptes de la CNAMTS, de la branche famille, de la branche vieillesse, de l'activité de recouvrement et de l'ACOSS, une réserve nouvelle a été émise sur les comptes combinés de la branche maladie, sur ceux de la CNAMTS et ceux de l'activité de recouvrement à la suite de la comptabilisation, à tort, d'un produit exceptionnel de CSG.

Par ailleurs, plusieurs réserves ont été allégées, une partie des points d'audit qui les constituaient ayant été satisfaits. Ainsi, des progrès sensibles sont intervenus, dans la branche vieillesse et l'activité de recouvrement, dans la mise en œuvre des recommandations de la Cour concernant la possibilité de restaurer la « piste d'audit » entre les systèmes d'information « métier » et la comptabilité.

À l'inverse, certaines réserves ont été enrichies de nouveaux constats, à la suite de l'approfondissement des travaux d'audit ou de modifications réglementaires ou législatives intervenues en 2016. Les avancées enregistrées dans les dispositifs de contrôle interne des branches maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, famille et vieillesse sont apparues limitées et les niveaux de risque financier résiduel mesuré par les indicateurs en place sont demeurés souvent élevés.

C - Les perspectives

Pour accompagner les progrès des organismes concernés en matière de maîtrise des risques et de fiabilisation de leurs comptes, la Cour poursuit avec chacun d'entre eux un dialogue régulier dans un cadre désormais pluriannuel, afin d'identifier les actions de nature à assurer une levée progressive des réserves ou de leurs composantes.

Sur le plan comptable, les états financiers du régime général continuent à comporter des omissions ou des imperfections dont la correction est tributaire de décisions ministérielles. Ainsi, en méconnaissance du principe de la tenue des comptes en droits constatés, certains produits, tels que les prélèvements sociaux des travailleurs indépendants ou des impôts et taxes recouvrés par les administrations de l'État, sont toujours comptabilisés suivant une logique de caisse.

Dans un contexte marqué par plusieurs réformes de portée structurelle pour la sécurité sociale (déclaration sociale nominative, protection universelle maladie, liquidation unique des régimes alignés, réforme du régime social des indépendants), les organismes concernés sont conduits à faire évoluer leurs processus, leurs outils et leur organisation.

C'est pourquoi l'approfondissement et l'évolution des dispositifs de contrôle interne et de lutte contre les fraudes, le renforcement du niveau de maîtrise des principaux risques de portée financière, y compris ceux liés aux systèmes d'information, la sécurisation des flux croissants de données entre les organismes sociaux et la qualité des informations fournies par les états financiers comptent parmi les principaux points de vigilance et axes d'amélioration.

III - La certification des comptes des assemblées parlementaires

La mission de certification des comptes des assemblées parlementaires s'organise dans un cadre spécifique qui découle des dispositions fixant la compétence de la Cour et le régime juridique des

assemblées⁷⁰. 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 impose au teneur des comptes d'effectuer les retraitements nécessaires pour 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 de la qualité 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 quatrième année, la Cour a réalisé en 2017 deux audits, en vue de la certification des comptes de l'exercice 2016. 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 2016 :

- le Premier président de la Cour des comptes a adressé en mai 2017, 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 des deux assemblées. 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 destinés à améliorer la qualité de l'information financière ;
- le président de la quatrième chambre de la Cour a par ailleurs transmis au secrétaire général de la Questure de chacune des deux assemblées une synthèse, de nature plus technique, formulant un certain nombre de recommandations (15 pour l'Assemblée nationale, 26 pour le Sénat) relatives aux comptes ou au contrôle interne. La Cour a notamment confirmé la nécessité de poursuivre le travail engagé de

⁷⁰ 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.

formalisation des procédures de contrôle interne. Pour l'une et l'autre assemblées, un nombre significatif de recommandations ont été levées en 2017, compte tenu des progrès réalisés et d'autres, nouvelles, ont été formulées dans 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.

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 (sur 50 candidatures reçues) 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 a signé une convention avec le Premier président de la Cour des comptes, précisant l'organisation des travaux pendant la période d'expérimentation. L'année 2017 a été consacrée, pour chaque entité, à établir un diagnostic global d'entrée, sorte d'état des lieux préalable permettant d'évaluer le caractère auditable des états financiers, et centré sur trois sujets fondamentaux : le périmètre de l'entité comptable (et donc des états financiers) ; le contrôle interne ; les systèmes d'information.

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.

Mission nouvelle instaurée par la LOLF, de nature très différente de ses missions de juger et de contrôler, la certification des comptes de l'État et des comptes du régime général de sécurité sociale par la Cour contribue à la modernisation de la gestion publique.

Le nombre de réserves s'est progressivement réduit et certaines parties de réserves ont été levées, tant en ce qui concerne l'État que les branches et l'activité de recouvrement du régime général. Ceci témoigne d'une fiabilité accrue des données comptables et des états financiers de ces entités, essentielle dans le cadre, notamment, de la discussion des projets de loi de finances et de lois de financement de la sécurité sociale.

Réalisée en 2017 pour la quatrième année, la certification des comptes des assemblées pour l'exercice 2016, 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, nouveau chantier ouvert en 2017, doit aussi contribuer à l'objectif d'amélioration de la qualité des comptes publics en France.

Chapitre V

L'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques est la plus récente des missions de la Cour. 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. Elle a été introduite dans le code des juridictions financières par son article L. 111-13 : « la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques ».

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 au regard 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 évaluations. Celles conduites en 2015 ont été les premières à les appliquer.

L'enjeu actuel pour la Cour est de développer les méthodes quantitatives de l'évaluation en plus des méthodes qualitatives classiques. L'accès facilité aux données publiques et la montée en compétences des évaluateurs contribuent à cet objectif.

I - Une nouvelle mission

A - La Cour, acteur institutionnel de l'évaluation

1 - L'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 2011⁷¹ 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. 111-13 (« La Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques ») et L. 132-6 du code des juridictions financières.

L'article L. 111-13- du code des juridictions financières dispose que « la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques ». Cette évaluation peut être réalisée à la demande du Parlement, en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières, ou à l'initiative de la Cour.

2 - 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

⁷¹ 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.

politiques publiques. La démarche de « modernisation de l'action publique » y fait largement appel. Les administrations centrales pratiquent aussi de plus en plus l'évaluation, notamment grâce à leurs inspections générales. Au niveau territorial, les collectivités conduisent de même leurs propres évaluations. Enfin, le nombre d'organismes indépendants qui effectuent des évaluations de politiques publiques augmente. 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 publiques ; 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. 111-2 du code des juridictions financières) et l'évaluation des politiques publiques qui met en jeu la discussion des objectifs et la dimension sociétale.

3 - La Cour, acteur de l'évaluation à l'international

La Cour des comptes préside, depuis 1992, le groupe de travail de l'INTOSAI⁷² sur « l'évaluation de politiques publiques et des programmes », qui relève de l'objectif de « partage des connaissances ». Depuis sa création, ce groupe développe l'échange de bonnes pratiques dans le domaine de l'évaluation, collecte et diffuse les informations et facilite la réalisation d'évaluations par les Institutions supérieures de contrôle.

Après une large consultation des grandes organisations internationales actives dans ce domaine, y compris le Secrétariat général

⁷² L'INTOSAI (*The International Organisation of Supreme Audit Institutions*) est l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

des Nations unies, ces travaux ont abouti, en décembre 2016, à l'adoption, à Abou Dhabi, de lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques. Celles-ci mettent en valeur les caractéristiques et les méthodes d'évaluation,

À partir de ce résultat, une nouvelle orientation a été approuvée, visant à développer des échanges techniques sur les méthodes qualitatives et quantitatives de l'évaluation, d'une part et, d'autre part, sur les expériences concrètes d'évaluation dans le secteur de la santé. À cette fin la Cour a organisé à Paris, en septembre 2017, un séminaire d'échanges sur les différentes techniques quantitatives appliquées pour l'évaluation des politiques publiques. Elle y a présenté en particulier des analyses quantitatives de dispositifs de la politique d'éducation prioritaire, actuellement en cours d'évaluation par la Cour (cf. *infra*).

II - Une méthodologie particulière

A - Les méthodes propres à l'évaluation

L'évaluation des politiques publiques permet de comparer l'impact des instruments de politiques publiques et les objectifs variés que les pouvoirs publics poursuivent. Le but final de l'évaluation est d'éclairer le débat public sur les principaux arbitrages en jeu et ainsi de faciliter les choix démocratiques. En cela, elle se différencie et complète les contrôles de la Cour, qui examine principalement la régularité, l'efficacité et l'efficience⁷³ des dépenses d'une entité administrative ou d'un programme.

L'évaluation d'une politique publique par la Cour des comptes a pour objet d'en apprécier les résultats et les impacts ainsi que les liens de causalité les expliquant. L'appréciation porte sur la cohérence, l'efficience, la pertinence et l'utilité⁷⁴ de la politique publique. L'évaluation est

⁷³ Efficacité/efficience : rapport entre les résultats obtenus et les objectifs affichés/les moyens mobilisés.

⁷⁴ Pertinence : rapport entre les objectifs d'une politique publique et les besoins auxquels elle a vocation à répondre. Utilité : rapport entre les résultats d'une politique publique et les besoins auxquels elle a vocation à répondre.

conduite de manière indépendante, objective et documentée ; elle associe les principales parties prenantes⁷⁵.

Le développement de l'évaluation ne va pas de soi : il suppose un changement des pratiques des administrations et des mentalités, encore marquées par une culture mettant l'accent sur les moyens plus que sur les résultats. La France consacre parfois à une politique publique des moyens équivalents voire supérieurs à ses voisins, 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 lycée⁷⁶. Alors que, depuis 2016, la France a les dépenses publiques rapportées au PIB les plus élevées de l'Union européenne⁷⁷, elle est bien plus rarement parmi les premiers, lorsque les résultats sont mesurés.

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 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 concernent souvent plusieurs secteurs, ce qui implique des expertises pluridisciplinaires au sein de la Cour. Aussi, la formation délibérante pour une évaluation est très souvent une formation interchambres (FIC), ou interjuridictions (FIJ) s'il est aussi fait appel aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC).

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

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le coût du lycée*. La Documentation française, septembre 2015, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁷⁷ Cf. Cour des comptes, rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2017, disponible sur www.ccomptes.fr

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.

Méthodes qualitatives et quantitatives

Le milieu universitaire entend l'évaluation des politiques publiques comme une démarche scientifique sur la preuve 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 des biais de sélection. Cela peut être réalisé à partir d'expérimentations dites « aléatoires », 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, qu'elle peut réaliser en propre ou en collaboration avec des équipes universitaires.

Ainsi, dans le cadre d'une évaluation de la politique de l'éducation prioritaire, la Cour des comptes, en partenariat avec l'École d'Économie de Paris, a entrepris l'évaluation quantitative de l'impact de différents dispositifs, tels que celui de la labellisation des établissements sur la composition sociale des établissements, le profil des enseignants et la taille des classes, l'impact du dispositif de remplacement des enseignants sur la réussite des élèves, ainsi que celui des primes et dispositifs de bonification sur les carrières des enseignants.

La méthode utilisée, celle des différences de différences, repose sur l'exploitation des données antérieures et postérieures à la mise en œuvre de la politique. Il est en effet possible d'identifier l'impact d'une politique publique si les variables d'intérêt (résultats des élèves en éducation prioritaire et hors éducation prioritaire, composition sociale des établissements en éducation prioritaire et hors éducation prioritaire, etc.) suivent la même tendance au cours du temps. Dans ce cas, l'impact du dispositif étudié est représenté par la différence des évolutions temporelles des variables d'intérêt entre le groupe qui bénéficie de la politique publique (groupe de traitement) et celui qui n'en bénéficie pas (le groupe de contrôle).

Toutefois, comme nombre de praticiens de l'évaluation, la Cour utilise encore 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 déjà 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.

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 sont efficaces, 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.

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.

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 évaluations⁷⁸.

Un exemple de sondage auprès des personnes autistes et de leurs familles

Dans le cadre de l'évaluation des politiques en direction des personnes autistes, la Cour a, pour la première fois, eu recours à une consultation directe auprès des « bénéficiaires ». Cette consultation s'est appuyée sur deux questionnaires en ligne, diffusés à l'intention des personnes autistes pour le premier, de leurs familles et accompagnants pour l'autre.

Les objectifs étaient de recueillir des données sur les parcours des personnes autistes et des familles (orientation initiale, diagnostic, prise en charge), de mieux appréhender les difficultés rencontrées tout au long du parcours, dans la vie quotidienne et dans l'insertion des personnes autistes, d'identifier les causes des ruptures de parcours et de recueillir des données sur les coûts associés, les aides reçues et les « restes à charge ».

⁷⁸ 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.

Les deux questionnaires en ligne ont été diffusés par l'intermédiaire des réseaux sociaux (page Facebook de la Cour) et ont été largement relayés par les associations de familles. Ouverts durant un mois (mi-juin à mi-juillet 2017), ils ont permis de recueillir des réponses de la part de 632 personnes autistes et de 2380 familles et accompagnants. Malgré les différences dans la composition de la population de répondants, leurs résultats présentaient de nombreux points de convergence qui ont justifié le choix d'une présentation commune.

Les réponses aux questionnaires ont permis d'identifier des tendances et d'étayer certains constats de l'enquête réalisée par la Cour, qu'il s'agisse du retard au diagnostic, du morcellement des prises en charge, des délais des disparités de traitement des dossiers par les MDPH, des difficultés d'insertion scolaire, sociale et professionnelle, des ruptures de parcours ou des restes à charge supportés par les familles. La possibilité d'insérer des commentaires libres dans les réponses a également permis de constituer un « verbatim » très riche au plan qualitatif.

Pour chaque évaluation, 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 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

La Cour réalise des évaluations à la demande du Parlement (A). De plus, des évaluations peuvent être programmées chaque année sur autosaisine (B). Un suivi des recommandations est effectué (C).

A - Évaluations effectuées à la demande du Parlement

Selon l'article L. 132-6 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 le 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 attachent⁷⁹, 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 de l'évaluation. Dans le cas où la note conclut à une impossibilité de réaliser une évaluation dans le respect intégral des normes professionnelles, la Cour propose de lui substituer une enquête utilisant en partie la méthodologie évaluative.

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, soit le comité

⁷⁹ En application de la décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) pour l'Assemblée nationale.

Le tableau suivant liste les publications consécutives aux demandes du CEC de l'Assemblée nationale et la façon dont la Cour y a répondu : évaluation⁸⁰ ou enquête évaluative.

Tableau n° 18 : évaluations ou enquêtes demandées par l'Assemblée nationale (CEC) au titre de l'article L.132-6

Date de publication	Évaluation demandée par l'Assemblée nationale – CEC (ou enquête évaluative)
Sept. 2011	La politique de médecine scolaire (enquête évaluative)
Nov. 2011	La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile (évaluation)
Déc. 2012	Les politiques de lutte contre le tabagisme (évaluation)
Déc. 2012	Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises (évaluation)
Sept. 2013	L'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger (enquête évaluative)
Déc. 2013	La mise en œuvre en France du paquet « énergie-climat » (enquête évaluative)
Juillet 2014	Le développement des services à la personne (enquête évaluative)
Janv. 2015	L'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics (enquête évaluative)
Déc. 2015	Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air (enquête évaluative)
Janvier 2016	L'impact des téléprocédures sur la modernisation de l'État (enquête évaluative)
Octobre 2016	La régulation des jeux d'argent et de hasard (enquête évaluative)
Novembre 2016	Les aides de l'État à l'accès à la propriété (enquête évaluative)
Janvier 2018	La politique en direction des personnes présentant des troubles du spectre de l'autisme (évaluation)
Février 2018	Organiser l'évaluation de l'Éducation nationale pour mesurer sa performance

Source : Cour des comptes

⁸⁰ Celles engagées à partir de 2015 sont les premières à suivre intégralement les normes professionnelles propres aux évaluations des politiques publiques.

B - Les évaluations à l'initiative de la Cour

Les approches évaluatives ne sont pas une nouveauté pour la Cour. Depuis la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), l'appréciation des résultats des politiques publiques et l'analyse des causes de ces résultats occupent une place importante dans les contrôles et les enquêtes. Pour autant, la Cour s'attache à distinguer évaluation et contrôle, quand bien même les contrôles peuvent comporter des appréciations de l'efficacité et de l'efficience⁷³ d'une action publique. L'application des normes professionnelles, qui introduisent les notions d'utilité et pertinence⁷⁴ 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 des enjeux de la politique évaluée, de l'intérêt de la soumettre à une évaluation et de l'apport spécifique attendu de la réalisation de cette évaluation par la Cour.

La liste des évaluations, achevées ou en cours, est indiquée ci-dessous.

Tableau n° 19 : évaluations à l'initiative de la Cour

Date de publication	Politique évaluée
Janv. 2012	La politique d'aide aux biocarburants
Janv. 2012	La politique de l'assurance-vie
Févr. 2012	Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises
Déc. 2012	La politique de sécurité des navires
Juin 2016	Les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool
Février 2017	Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés
2018	La politique d'éducation prioritaire

Source : Cour des comptes

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 appliquées⁸¹.

Le rapport de suivi peut faire l'objet d'une insertion de suivi dans le rapport public annuel. En 2016, le rapport public comportait deux insertions de suivi, l'une sur l'évaluation de politiques de lutte contre le tabagisme, l'autre sur l'aide aux biocarburants. En 2017, y figure une insertion de suivi sur l'évaluation de la politique d'hébergement des personnes sans domicile (cf. troisième partie, chapitre III).

Dans son rapport de suivi sur la lutte contre le tabagisme, la Cour note que si dix-huit de ses recommandations ont été suivies, ou sont devenues sans objet, quatorze n'ont pas été prises en compte et ont donc été réitérées. Trois nouvelles recommandations ont aussi été faites. Malgré des résultats décevants et une prévalence restée stable, des changements importants ont néanmoins été constatés : un plan national de réduction du tabagisme a été adopté en 2014, le rôle de pilotage de la Direction générale de la santé a été renforcé et de nouvelles règles ont été édictées : extension de l'interdiction de fumer dans les lieux publics, paquet neutre. Mais de nombreuses insuffisances subsistent : ainsi, l'augmentation des prix n'a pas été suffisante et les contrôles de la vente aux mineurs sont restés peu effectifs.

Dans son évaluation de la politique d'aides aux biocarburants publiée en janvier 2012, la Cour avait mis en évidence que cette politique avait été modérément efficace au plan agricole, que ses effets étaient des plus limités au plan de l'indépendance énergétique et de plus en plus sujet à des controverses concernant ses bénéfices environnementaux. La Cour avait en conséquence recommandé la définition d'objectifs plus réalistes d'incorporation, la fin de la défiscalisation et enfin une meilleure exigence sur la faisabilité vis-à-vis des exigences environnementales. Quatre ans après avoir émis ces recommandations, la Cour, dans son enquête de suivi, se félicitait que, malgré certaines incohérences qui subsistaient, la situation

⁸¹ 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.

s'était améliorée et que la plupart de ses recommandations avaient été appliquées, dont celles sur la fiscalité. Regrettant toutefois l'utilisation maintenue de quelques artifices comptables, la Cour avait conclu son rapport de suivi avec quatre nouvelles recommandations.

IV - Un nouveau regard sur les métiers de la Cour

Les évaluations de politiques publiques conduites depuis six ans modifient progressivement la perception qu'ont les magistrats de la Cour de leur métier et amorcent ses mutations futures.

Une première évolution concerne l'association de parties prenantes et d'experts à la démarche, au sein d'un comité d'accompagnement. Les changements par rapport aux procédures habituelles de la Cour concernent par exemple l'ouverture aux principales composantes de la société civile impliquées dans la politique publique évaluée, dont les gagnants et perdants de cette politique, et ceci dès en amont du lancement de l'évaluation. La Cour garde toute son indépendance d'appréciation mais doit, dans une démarche de contradiction en continu, à la fois rechercher le plus grand consensus sur les constats, reproduire dans son rapport les opinions des uns et des autres et justifier de façon transparente ses conclusions et recommandations. La Cour dépasse donc les aspects purement comptables d'une politique pour en évaluer tous ses impacts dans la durée et apprécier son utilité et sa pertinence, sa démarche participative l'ouvrant de plus en plus aux besoins de la société.

Évaluer des politiques publiques implique toutefois que la Cour objective mieux ses démonstrations et y apporte, dans la mesure du possible, des preuves quantitatives. Les données massives (« *big data* ») et leur traitement sont désormais pris en compte par la Cour pour atteindre cet objectif, avec une montée en compétences des magistrats et des personnels de la cour, et l'instauration en parallèle de nouvelles procédures qualité dans ces domaines innovants. Il s'agit là d'un des enjeux majeurs pour la Cour des comptes ces prochaines années.

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. L'audit externe des organisations internationales est une mise en œuvre de plusieurs axes de la stratégie internationale de la Cour, notamment l'influence et l'échange, appliqués au marché concurrentiel de l'audit. En gagnant et exerçant des mandats d'audit rémunérés significatifs, la Cour permet à ses équipes d'illustrer concrètement son savoir-faire tout en bénéficiant d'une ouverture sur des modes de fonctionnement et de gestion différents.

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, le Programme alimentaire mondial (PAM), suite à la sélection en 2016 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 44 missions en 2017, d'une durée d'une à trois semaines, aussi bien au Siège des organisations internationales (Paris, Rome, Vienne, La Haye, Hambourg, Trieste) que dans leurs bureaux régionaux (Islamabad, Yangon, Bangui, Lima, Jakarta, etc.), ce qui représente un total de 1 830 journées d'auditeur. Elles ont mobilisé 77 auditeurs, dont 73 magistrats, rapporteurs, experts et vérificateurs de la Cour et des CRTC, et quatre collègues étrangers ou personnels d'autres corps de contrôle français. Au total, 43 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. En 2018, trois mandats détenus par la Cour (UNESCO, OCDE et OTICE) s'achèveront en application du principe de la rotation des auditeurs externes. Ce sera l'occasion pour la Cour de sélectionner et de préparer les dossiers de candidature à de nouveaux mandats.

Tableau n° 20 : 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	2017
<i>Nombre de rapports produits</i>	28	38	50	90	40	36	43	36	29	29	43

Source : Cour des comptes

II - Les autres activités internationales des juridictions financières

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) ont enregistré des résultats positifs, durant l'année 2017, pour 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, essentiellement francophones.

A - Une implication sélective 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 enjeux liés à la normalisation professionnelle, la Cour des comptes française a pris de nombreuses initiatives. En 2017, elle a ainsi :

- organisé, en tant que présidente du groupe de travail de l'INTOSAI sur l'évaluation, et dans la lignée de l'orientation plus technique donnée au groupe suite à l'adoption en 2016 par le congrès des ISC des « lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques » une réunion à la Cour dédiée à la « combinaison des méthodes d'évaluation quantitatives et qualitatives » ;
- animé le jeune Forum des ISC à compétence juridictionnelles, qui réunit 32 membres et 3 observateurs des quatre continents à comparer à 10 membres lors de sa création en fin 2015. Le principal sujet de l'année 2017 a été la préparation d'une norme internationale relative aux activités juridictionnelles des ISC. Cette norme est en cours de

- rédaction par un groupe d'experts d'ISC volontaires de 12 pays membres du Forum ;
- largement contribué à la rédaction d'un guide 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 et les bénéfices des ISC », sous présidence mexicaine ;
 - organisé le séminaire professionnel annuel de l'association des ISC francophones (AISCCUF), dont elle assure le secrétariat général, les 28 et 29 juin 2017 à Dakar. Les deux journées de séminaire ont été dédiées aux « enjeux des nouvelles normes ISSAI adoptées à l'INCOSAI (congrès mondial des ISC de décembre 2016 », une thématique qui n'avait pas encore été abordée sur la scène internationale. Elles ont réuni dix chefs d'institution et des représentants d'une vingtaine d'ISC au total. Ce séminaire a permis de confronter les points de vue et les expériences de magistrats d'Europe, d'Afrique francophone et de Haïti quant à l'utilité des normes professionnelles internationales, les ISSAI, mais aussi d'échanger sur les opportunités qu'elles offrent et les difficultés qu'elles occasionnent.

En 2018, la Cour continuera de s'impliquer dans ces initiatives et poursuivra son investissement dans les autres domaines à enjeu qu'elle suit depuis plusieurs années comme le partage des connaissances et de méthodologies d'audit entre ISC de l'Union européenne ou la participation aux instances mondiales de normalisation des activités d'audit au sein de l'INTOSAI, et de normes de comptabilité du secteur public au sein du conseil compétent, l'IPSAS board.

La Cour des comptes maintiendra sa contribution en expertise 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 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 fin 2016. Dans la mesure où ce cadre est devenu 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 afin de veiller à la bonne prise en compte de l'activité juridictionnelle.

Depuis 2016, les juridictions financières françaises (représentées par les chambres régionales des comptes des Pays de la Loire et de Bretagne) ont pris la présidence du comité directeur de la 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 essentiellement francophones au moyen d'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 ont ainsi permis d'accueillir plus de cent 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 de l'Europe et des Affaires étrangères et le réseau Expertise France. Ces coopérations permettent à la Cour de travailler dans le cadre 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 s'investit dans des actions de jumelages longs financés par l'UE (Cour des comptes algérienne entre 2015 et 2018, Bureau d'Audit vietnamien entre 2016 et 2019, Cour des comptes marocaine entre 2017 et 2019) ou courts (en Tunisie, en Haïti ou encore en Côte d'Ivoire).

Certaines CRTC ultramarines ont développé des partenariats fructueux avec les ISC de leur zone : en 2017, par exemple, la CRC Réunion Mayotte a mené avec succès des missions de conseil auprès du Tribunal administratif du Mozambique.

Les revues par les pairs, auxquelles la Cour est parfois associée, ainsi que sa présence ponctuelle à des séminaires d'intérêt commun (lutte contre la corruption, audit environnemental ou mécanismes de régulation financière par exemple) contribuent aussi au partage de connaissance entre les ISC. Son 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 sa communication à l'international, la Cour des comptes alimente un site internet en anglais sur lequel sont accessibles le résumé de ses publications susceptibles d'intéresser un lecteur étranger ainsi que la présentation de son organisation et de ses missions. La Cour des comptes a aussi mis en ligne en 2017 un site entièrement rénové de l'association des ISC francophones (AISCCUF) pour une meilleure communication et un partage des connaissances au sein de ce réseau.

Annexes

1. Organismes relevant du champ de compétence propre des chambres régionales et territoriales des comptes

Organismes soumis au contrôle obligatoire (compétence juridictionnelle) (1/2)											
	Régions		Départements		Communes		Intercommunalités (EPCI) et syndicats mixtes		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 €)			
Masse financière 2016											
Grand-Est	1	2 315 356 340	10	5 328 471 906	181	3 394 173 816	580	2 718 970 463			
Nouvelle-Aquitaine	1	2 420 189 789	12	6 292 440 701	197	3 689 730 970	874	3 728 554 371			
Auvergne, Rhône-Alpes	1	2 877 259 918	13	10 097 325 842	260	6 195 141 587	856	6 724 093 381			
Bourgogne, Franche-Comté	1	1 226 383 177	8	3 097 295 739	74	1 600 689 965	386	1 857 325 868			
Bretagne	1	1 062 257 637	4	3 176 965 489	126	2 168 986 093	184	2 369 133 236			
Centre-Val-de-Loire	1	1 110 989 389	6	2 634 767 914	75	1 763 154 535	381	1 888 514 636			
Corse	1	699 782 071	2	495 397 169	9	239 602 443	16	101 592 441			
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	2	3 706 795 756	8	12 855 416 328	368	21 173 869 562	646	12 266 584 587			
Occitanie	1	2 202 019 697	13	7 129 539 311	201	4 443 527 804	757	5 507 675 333			
Hauts-de-France	1	2 709 222 477	5	6 485 443 905	221	4 729 945 103	440	5 150 100 638			
Normandie	1	759 084 726	5	3 604 612 623	98	2 331 702 440	280	2 842 732 984			
Pays de la Loire	1	1 369 235 128	5	3 451 090 391	142	2 766 070 564	420	3 150 731 040			
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1	2 012 297 519	6	5 830 388 219	168	7 006 324 762	361	4 965 686 921			
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	5	1 430 074 499	1	708 863 295	54	1 374 174 412	34	742 342 535			
La Réunion, Mayotte	1	630 347 473	2	1 847 236 532	41	1 411 197 313	24	614 205 271			
Nouvelle-Calédonie	4	2 508 957 084	0		33	441 381 643	13	63 319 822			
Polynésie française	1	1 445 114 244	0		48	326 963 780	14	28 092 821			
TOTAL	25	30 485 346 924	100	73 034 655 365	2 296	65 056 636 792	6 246	54 719 666 350			

Masse financière = recettes de fonctionnement

Organismes soumis au contrôle obligatoire (compétence juridictionnelle) (2/2)											
Masse financière 2016	OPH et GIP soumis à complétabilité			EPL et assimilés			EPOC			Autres (EPMS, EPIC, CDG, SDS...)	
	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 €)	Nombre d'organismes
Grand-Est	30	191 747 669	55	251 113 805	9	41 128 710	450	7 500 506 810			
Nouvelle-Aquitaine	30	563 454 832	56	305 743 523	10	17 553 768	464	2 078 292 770			
Auvergne, Rhône-Alpes	40	547 354 096	72	307 656 283	11	54 812 540	465	2 201 232 454			
Bourgogne, Franche-Comté	25	216 516 264	35	195 497 246	5	17 132 156	164	775 476 513			
Bretagne	29	380 517 126	14	144 171 910	12	25 971 073	433	1 186 860 198			
Centre-Val-de-Loire	23	490 883 905	16	127 539 296	6	27 936 209	142	620 880 073			
Corse	5	15 930 794	3	15 610 605	0	0	74	1 611 451 515			
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	64	2 179 673 392	67	557 959 154	5	8 194 081	722	3 590 209 303			
Occitanie	48	337 220 658	46	215 160 912	5	23 602 806	383	1 695 013 168			
Hauts-de-France	12	109 280 046	45	288 414 948	11	54 903 665	394	1 689 841 919			
Normandie	20	36 280 450	25	172 636 974	11	40 774 016	406	1 140 979 027			
Pays de la Loire	17	87 741 494	24	43 567 446	7	24 978 947	310	4 160 646 306			
Provence-Alpes-Côte d'Azur	19	260 909 156	36	196 903 765	3	146 226 585	385	1 842 672 305			
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	5	6 086 762	13	245 272 600	2	5 504 471	132	408 171 387			
La Réunion, Mayotte	2	6 056 297	12	100 131 800	0		78	370 543 567			
Nouvelle-Calédonie	4	6 202 605	42	29 906 791	0		48	1 138 970 050			
Polynésie française	1	31 794 505	36	27 912 291	0		34	337 518 144			
TOTAL	374	5467600051	697	3225199349	97	488719026	5084	32349265510			

Masse financière = recettes de fonctionnement

Organismes ayant fait l'objet d'un avis de compétence en 2017						
	SEM & SPL		Associations		Autres	
	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)
<i>Masse financière 2016</i>						
Grand-Est	1	9 800 000				
Nouvelle-Aquitaine	1	3 051 000	1	2 543 189		
Auvergne, Rhône-Alpes	6	466 106 769	2	4 003 896	1	874 042
Bourgogne, Franche-Comté	2	30 967 000				
Bretagne	6	22 618 494	6	32 928 633	0	-
Centre Val-de-Loire	2	17 982 000	0		0	
Corse	0	-	1	155 000	0	-
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	4	102 755 560	7	30 830 023	4	500 345 126
Occitanie	7	197 053 000	1	39 082	1	47 820 000
Hauts-de-France	4	13 334 000	12	52 121 883	0	-
Normandie	1	9 000 000	5	50 570 000	0	-
Pays de la Loire	3	12 018 505	5	113 712 789	3	8 647 527
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4	22 737 861	0		0	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin			1	3 063 232		
La Réunion, Mayotte			1	186 489		
Nouvelle-Calédonie	0		0		0	
Polynésie française	0	-	0	-	0	-
TOTAL	41	907424189	42	290154216	9	557686695

Masse financière = recettes de fonctionnement

**2. Établissements publics nationaux soumis
au contrôle des chambres régionales
et territoriales des comptes
par délégation de la Cour**

Etablissements publics nationaux soumis au contrôle par délégation							
	CCI et CMA		EPS		Autres		Masse financière (en €)
	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	
<i>Masse financière 2016 (à compléter)</i>							
Grand-Est	26	90 950 428	94	5 729 051 690	10	196 189 237	
Nouvelle-Aquitaine	28	500 000 000	68	5 740 287 722	24	63 732 176	
Auvergne, Rhône-Alpes	27	411 034 000	121	9 351 439 606	10	109 293 612	
Bourgogne, Franche-Comté	12	177 148 348	62	4 017 455 373	1	4 197 451	
Bretagne	13	289 453 000	46	4 164 553 463	3	36 206 608	
Centre Val-de-Loire	14	110 987 011	44	3 174 851 724	2	3 563 499	
Corse	4	0	7	411 232 052	0		
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	13	133 583 446	60	14 528 702 457	15	500 480 077	
Occitanie	31	320 291 749	84	6 261 871 005	6	53 993 257	
Hauts-de-France	8	78 371 821	83	7 612 404 361	6	126 944 385	
Normandie	12	53 209 015	58	4 237 877 228	4	46 207 989	
Pays de la Loire	7	77 130 928	50	3 068 013 442	5	23 053 803	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	14	469 815 067	61	5 277 421 360	8	160 941 282	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	10	137 321 773	21	1 480 770 339	4	45 039 003	
La Réunion, Mayotte	4		5	252 231 833	29	29 543 398	
Nouvelle-Calédonie	0		0		0		
Polynésie française	0		0		0		
TOTAL	223	2849296586	864	75308163655	127	1399385777	

Masse financière = recettes de fonctionnement

**3 - Données d'activité 2017
des chambres régionales et territoriales
des comptes**

1 - Contrôle budgétaire – saisines et avis

Contrôle budgétaire - saisines et avis																
Nombre de saisines	Nombre d'avis										Autres	EPS	DSP	Marchés publics	Nombre d'avis*	
	L. 1612-2	L. 1612-5	L. 1612-12	L. 1612-14	L. 1612-15											
Grand-Est***	14	14	9	6	8									1		43
Nouvelle-Aquitaine*	12	13*	9	5	8											
Auvergne, Rhône-Alpes	7	14	4	6	20									3		54
Bourgogne, Franche-Comté	11	21	3	4	7									1		42
Bretagne	4	0	0	0	3									0	1**	4
Centre Val-de-Loire	15	2	9	1	1									0	0	19
Corse	9	1	0	0	7									0	0	9
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	25	5	7	3	1									0	0	26
Occitanie	62	24	8	16	4									1		59
Hauts-de-France	33	9	4	5	6									2		37
Normandie	25	4	10	3	4									0	0	27
Pays de la Loire	4	2	0	1	1									0	0	4
Provence-Alpes-Côte d'Azur	27	3	8	3	3									1	0	28
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	248	4	10	2	30									0	0	208
La Réunion, Mayotte	26		6	2	8											21
Nouvelle-Calédonie	3	1			2											3
Polynésie française	3	1	2	1												4
TOTAL	649	100	113	68	81									0	1	588

* Le nombre d'avis total peut être différent de la somme des différents catégories d'avis renseignés, un seul avis pouvant avoir plusieurs fondements.

** article L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales

*** attention 1 saisine au 29/12/2016 avec 1 avis en 2017

* et 9 deuxième avis

2 - Activité juridictionnelle

Activité juridictionnelle (1/2)																
	Nombre de jugements notifiés					Nombre de débats notifiés					Montant des débats prononcés en €*			Nombre de cas de mise à charge de sommes non versées**		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	
	Grand-Est	42	13	19**	55	14	13	1 352 870 €	647 594 €	777 373 €	29	5	8			
Nouvelle-Aquitaine**	27	34	42	31	27	26	2 730 393 €	3 003 694 €	785 788 €	11	13	22				
Auvergne, Rhône-Alpes	33	91	60	31	207	82	800 998 €	2 512 004 €	2 119 340 €	6	26	19				
Bourgogne, Franche-Comté	14	41	20	4	8	23	82 610 €	110 164 €	97 676 €	2	1	4				
Bretagne	28	15	16	52	36	26	645 430 €	258 311 €	342 640 €	17	4	7				
Centre Val-de-Loire**	25	13	14	44	17	24	78 447 €	98 183 €	166 538 €	6	4	12				
Corse	4	16	12	11	16	43	81 051 €	165 059 €	1 364 207 €	2	3	0				
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	38	41	32	63	66	76	1 063 502 €	3 890 718 €	860 182 €	3	14	8				
Occitanie	46	24	49	14	24	17	316 649 €	844 890 €	588 070 €	33	52	12				
Hauts-de-France	47	45	33	42	78	54	634 697 €	1 148 744 €	1 904 050 €	37	18	16				
Normandie	21	20	17	31	25	22	277 287 €	990 948 €	614 735 €	5	7	9				
Pays de la Loire	20	12	23	32	16	38	232 196 €	80 120 €	448 668 €	5	4	7				
Provence-Alpes-Côte d'Azur	39	67	44	53	76	100	1 100 555 €	1 438 713 €	3 201 482 €	28	48	23				
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	12	18	18	11	31	30	1 474 503 €	6 113 471 €	1 738 776 €	7	6	13				
La Réunion, Mayotte	10	4	6	21	8	0	2 095 110 €	216 465 €	- €	1	4	5				
Nouvelle-Calédonie	2	3	6	0	3	5	- €	182 183 €	407 157 €	0	0	0				
Polynésie française	10	2	5	7	3	10	5 621 093 €	15 978 €	714 371 €	s.o.**	s.o.**	s.o.**				
TOTAL	418	459	335	502	655	589	185 503 000 €	217 071 590 €	17 038 540 €	192	209	165				

* Sur jugements notifiés

** Pour 2015, les données sont celles respectivement de la CRC d'Aquitaine, Poitou-Charente, et de Centre Val-de-Loire, Limousin.

** Le nouveau régime de PPP des comptables n'est toujours pas applicable en Polynésie française. Dans ces conditions, il convient d'indiquer « s.o. » pour le nombre et les montants des sommes non versées (colonnes 1 à 3).

Activité Juridictionnelle (2/2)													
	Montant des sommes non rémissibles en €				Nombre d'ordonnances notifiées				Nombre de réquisitions notifiées				
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	
Grand-Est	7058	1078	1162	202	32	57	22	19	22	22	19	22	
Nouvelle-Aquitaine**	2750	2403	12234**	134	1075	226	34	17	50**	17	17	50**	
Auvergne, Rhône-Alpes	1273	4052	3119	142	165	173	57	30	46	30	30	46	
Bourgogne, Franche-Comté	600	132	474	85	60	87	13	15	10	15	15	10	
Bretagne	3967	846	1216	52	67	60	22	17	15	17	17	15	
Centre Val-de-Loire**	971	747	2494	52	38	56	28	12	12	12	12	12	
Corse	327	364	0	10	24	13	17	10	2	10	10	2	
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	374	4952	1752	59	38	46	40	39	38	40	39	38	
Occitanie	6723	11968	1989	384	106	97	21	13	15	21	13	15	
Hauts-de-France	7239	4316	3988	177	102	226	49	30	34	49	30	34	
Normandie	844	1073	1841	96	90	93	22	22	17	22	22	17	
Pays de la Loire	1158	1521	1628	117	98	95	18	17	22	18	17	22	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4018	9784	2384	93	128	148	68	52	33	68	52	33	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	806	4616	1266	32	38	11	9	21	12	9	21	12	
La Réunion, Mayotte	167	850	410	13	44	54	10	2	5	10	2	5	
Nouvelle-Calédonie	0	0	0	12	27	28	5	2	3	5	2	3	
Polynésie française	s.o.**	s.o.**	s.o.**	25	11	5	6	1	4	11	6	1	4
TOTAL	38272	48702	23602	1685	2143	1475	441	319	290	441	319	290	

* Surjudgements notifiés

** Pour 2015, les données sont celles respectivement de la CRC d'Aquitaine, Poitou-Charente, et de Centre Val-de-Loire, Limousin.

** le nouveau régime de RPP des comptes n'est toujours pas applicable en Polynésie Française. Dans ces conditions, il convient d'indiquer « s.o. » pour le nombre et les mont

3 - Examen de la gestion

Examen de la gestion											
Nombre de ROP notifiés	Nombre de rapports d'observations définitives (ROD 2 notifiés)						Délai moyen entre la notification du contrôle et la notification du	Auditions			
	Collectivités territoriales	Etablissements publics locaux (y compris EPC)	Etablissements publics nationaux par délégation	Autres	Total	à la demande de la chambre		à la demande du contrôlé			
Grand-Est	17	8	8	2	35	611	0	13			
Nouvelle-Aquitaine	50	10	9	12	81	456		6			
Auvergne, Rhône-Alpes	35	16	7	15	73	488	0	18			
Bourgogne, Franche-Comté	8	8	0	1	17	635	0	4			
Bretagne	10	11	6	9	36	372	0	4			
Centre Val-de-Loire	15	4	4	6	29	551	0	2			
Corse	1	3	5	2	11	527	0	5			
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	34	15	4	4	57	484	2	15			
Occitanie	29	19	1	9	58	376	0	8			
Hauts-de-France	33	18	14	7	72	387	0	6			
Normandie	12	12	3	10	37	13	3	4			
Pays de la Loire	15	10	6	11	42	374	0	5			
Provence-Alpes-Côte d'Azur	18	11	4	6	39	531	2	20			
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	3	1	1		5	609		2			
La Réunion, Mayotte	6	9		7	22	334	0	10			
Nouvelle-Calédonie	8	4			12	307	0	0			
Polynésie française	8	1	0	3	12	310	0	0			
TOTAL (ou moyenne)	302	160	72	104	638	7364	7	122			

* Donnée identique à l'indicateur de performance du programme 164

4 - Communication

Communications (1/2)									
Communications administratives - R. 243-18 al. 1 et al. 2 C/JF2					Communications au procureur de la République - R. 241-3 al. 1 C/JF				
Collectivités territoriales	Etablissements publics locaux (y compris EPCI)	Etablissements publics nationaux	Autres	Total	Collectivités territoriales	Etablissements publics locaux (dont EPCI)	Etablissements publics nationaux	Autres	Total
Grand-Est	1		2	3			1		1
Nouvelle-Aquitaine	38	17	24	92	3	1	1	2	7
Auvergne, Rhône-Alpes	15	10	7	36	6	1	0	6	13
Bourgogne, Franche-Comté	12	13	2	27	1	0	0	0	1
Bretagne	5	9	2	19	0	0	0	1	1
Centre Val-de-Loire	8	6	3	22	1	0	0	0	1
Corse	1	0	0	1	0	4	0	3	7
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	7	8	3	18	5	2		1	8
Occitanie	11	11	1	23	5				5
Hauts-de-France	11	7	7	28	2	1	0	2	5
Normandie	6	2	0	12	0	0	0	1	1
Pays de la Loire	20	10	11	44	2	0	0	2	4
Provence-Alpes-Côte d'Azur	11	6	0	20	4	2	0	0	6
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	14	2	1	18	1		1		2
La Réunion, Mayotte	3	11	3	17	3		2		5
Nouvelle-Calédonie	2	0	0	2	1	0	0	0	1
Polynésie française	3	0	0	3	1	1	0	0	2
TOTAL	168	112	66	385	35	12	3	20	70

Communications (2/2)					
Déférés à la CDBF - R. 241-3 al. 2 CJF					
	Collectivités territoriales	Etablissements publics locaux (dont EPC)	Etablissements publics nationaux	Autres	Total
Grand-Est					
Nouvelle-Aquitaine			1	1	2
Auvergne, Rhône-Alpes	0	0	0	1	1
Bourgogne, Franche-Comté	0	0	0	0	0
Bretagne	0	0	0	0	0
Centre Val-de-Loire	0	0	0	0	0
Corse	0	0	0	1	1
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon					0
Occitanie					
Hauts-de-France	0	1	2	0	3
Normandie	0	0	0	0	0
Pays de la Loire	0	0	0	0	0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	0	0	0	0	0
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin					
La Réunion, Mayotte				1	1
Nouvelle-Calédonie	0	0	0	0	0
Polynésie française	0	0	0	0	0
TOTAL	0	1	3	4	8

Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative
N° 615180040-000118 – Dépôt légal : janvier 2018



PEFC™ 10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT®

