

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2016

Tome I
Les observations

Sommaire

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

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

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

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

Le présent rapport est le rapport public annuel de l'année 2016.

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

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

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

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

*

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

Délibéré

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

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

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

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

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

Ont été entendus :

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

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

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

Fait à la Cour, le 26 janvier 2016.

Formations et rapporteurs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

**

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

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

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

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

*

**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Première partie

Les finances publiques

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

PRÉSENTATION

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

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

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

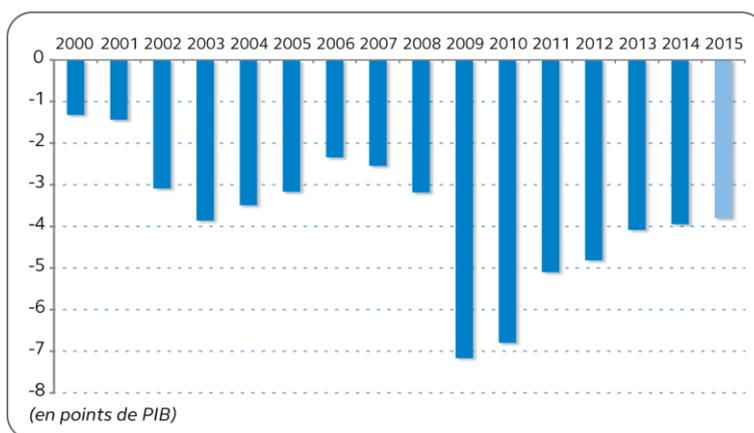
Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles au 26 janvier 2016.

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

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

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

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



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

A - Le déficit effectif se réduirait modérément en 2015

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

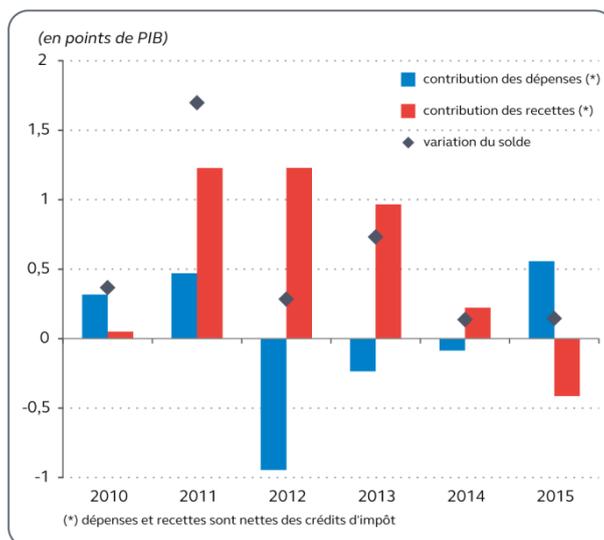
En l'état actuel des prévisions, l'amélioration du solde public serait donc de même ampleur qu'en 2014 (0,1 point) malgré le redressement sensible de la croissance (+ 1,0 % après + 0,2 %). Cette faible amélioration est le résultat de deux évolutions qui se compensent presque exactement : d'une part,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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Les composantes conjoncturelle et structurelle du solde public

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

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

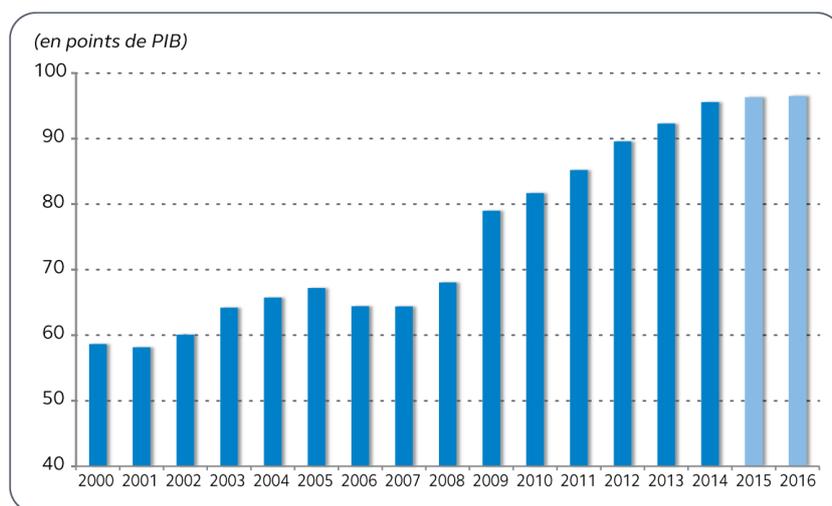
- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré en l'absence de fluctuations du PIB, et calcul de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;
- estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, qui résulte, pour l'essentiel, du gain ou de la perte de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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

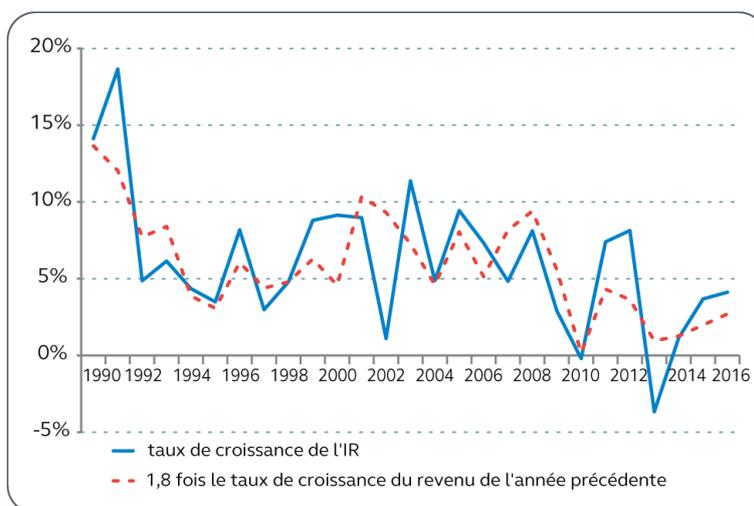
Cette prévision s'appuie sur une hypothèse de hausse du bénéfice fiscal des entreprises de 10 % liée notamment au redressement de la croissance, à la baisse des prix du pétrole et à la nouvelle baisse des taux d'intérêt. Selon la dernière note de conjoncture de l'Insee, le revenu des sociétés non financières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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B - Des risques réels de dépassement des prévisions de dépenses

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

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

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

Cette baisse est le résultat de mouvements de sens contraires.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 - Des dépassements probables sur certaines dépenses des administrations sociales

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

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

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

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

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

3 - Une incertitude forte sur les dépenses des collectivités locales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

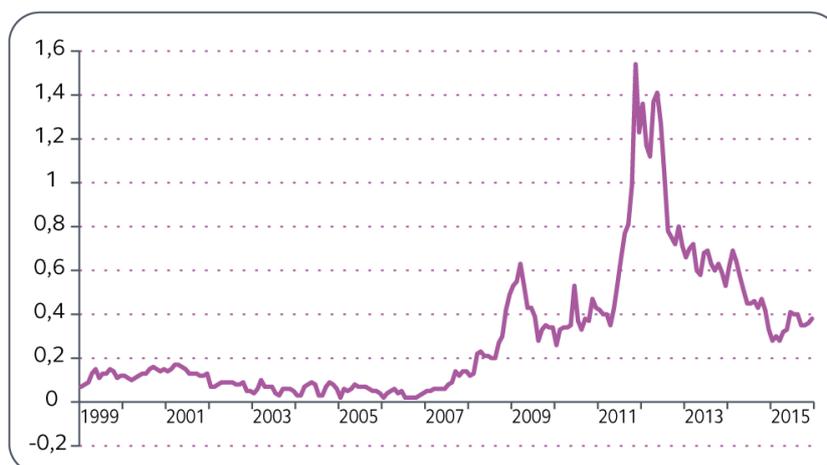
Si les déficits et la dette publics n'étaient pas réduits sensiblement dans les années qui viennent, la France risquerait ainsi de ne pouvoir faire face à l'avenir à un ralentissement brutal de l'activité. Face à un tel choc, les déficits publics se creusent en effet spontanément et la politique budgétaire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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

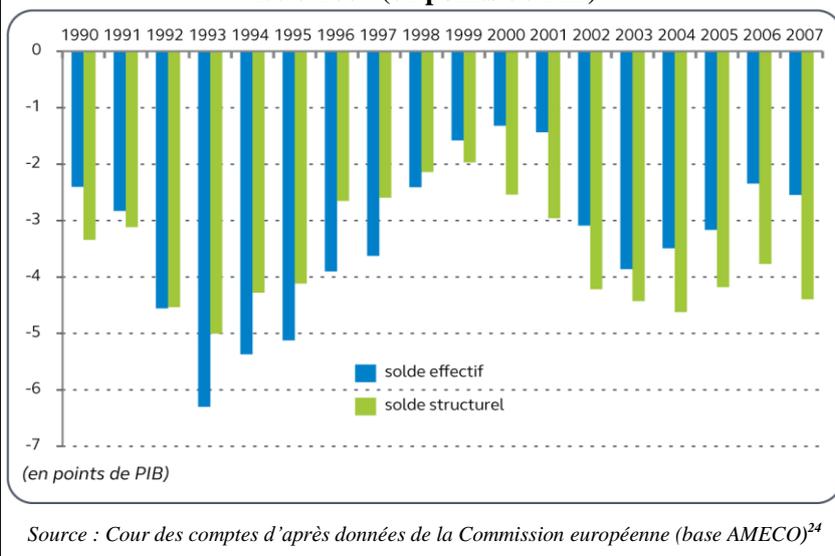
L'élévation du rythme de croissance, entre 1998 et 2000, a permis une nouvelle amélioration du déficit, passé de 3,6 points de PIB en 1997 à 1,3 point en 2000. Mais, à partir de 2000, cette amélioration, considérée à tort comme durable alors qu'elle est purement cyclique, conduit à décider des baisses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

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

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

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

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



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

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

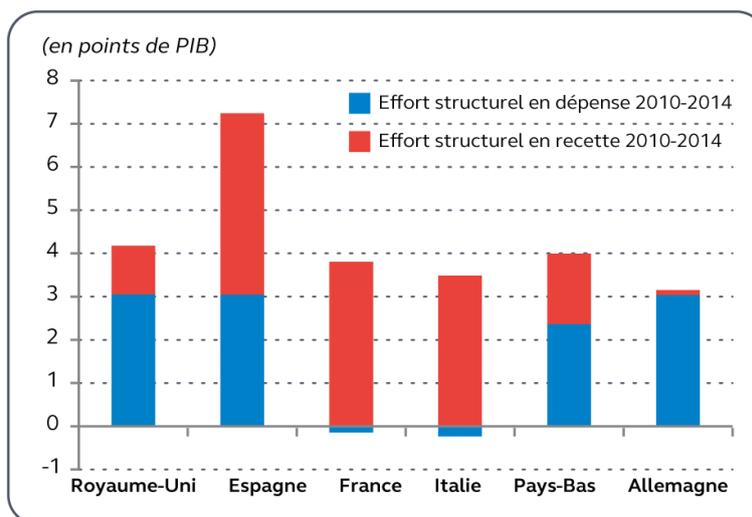
Les dépenses de l'État dans les domaines de la défense et de la sécurité seront vraisemblablement accrues dans les années qui viennent. Toutefois, leur poids dans les dépenses de l'État (70 Md€ pour 422 Md€)

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Réponses

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

et tenant compte des engagements de baisse des prélèvements obligatoires.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Deuxième partie

Les politiques publiques

Chapitre I

Emploi et solidarité

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

1

Le contrat de génération : les raisons d'un échec

PRÉSENTATION

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

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

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

I - Un diagnostic bien établi, un dispositif peu lisible

A - Le chômage des jeunes et des seniors

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ces chiffres appellent deux observations.

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

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

II - Des résultats éloignés des objectifs

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

A - Des négociations collectives incomplètes et peu ambitieuses

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

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

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

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

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

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

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

³⁷ CDD : contrat à durée déterminée.

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

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

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

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

2 - L'absence de mobilisation des partenaires sociaux

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 - L'inefficacité des ajustements apportés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C - Les adaptations possibles

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

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

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

Ainsi, la Cour formule la recommandation suivante :

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

Réponses

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2

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

PRÉSENTATION

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

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

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

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

⁴¹ Année 2014.

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

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

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

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

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

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

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

C - Une lisibilité des financements aujourd'hui réduite

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

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

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

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

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

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

II - Une autonomie quasi inexistante

A - Un conseil d'administration sans pouvoir réel

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

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

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

B - Une absence de marges de manœuvre en matière budgétaire

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

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

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

C - Un ordonnateur à la responsabilité limitée

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

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

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

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

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

III - Des carences majeures dans la mission de collecte

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

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

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

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

B - Une application inégale de la réglementation

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

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

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

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

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

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

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

C - Des moyens de contrôle inadaptés

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

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

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

D - Une modernisation inaboutie du recouvrement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

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

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

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

La Cour formule dès lors les recommandations suivantes :

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

Réponses

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Les recommandations de la Cour

a) La suppression du Fonds de solidarité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RÉPONSE DU DIRECTEUR PAR INTÉRIM DU FONDS DE SOLIDARITÉ

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

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

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

1°) Le Fonds remplit sa mission avec efficacité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre II

Énergie et développement durable

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

1

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

PRÉSENTATION

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

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

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

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

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

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

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

Le programme « Grand Carénage »

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

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

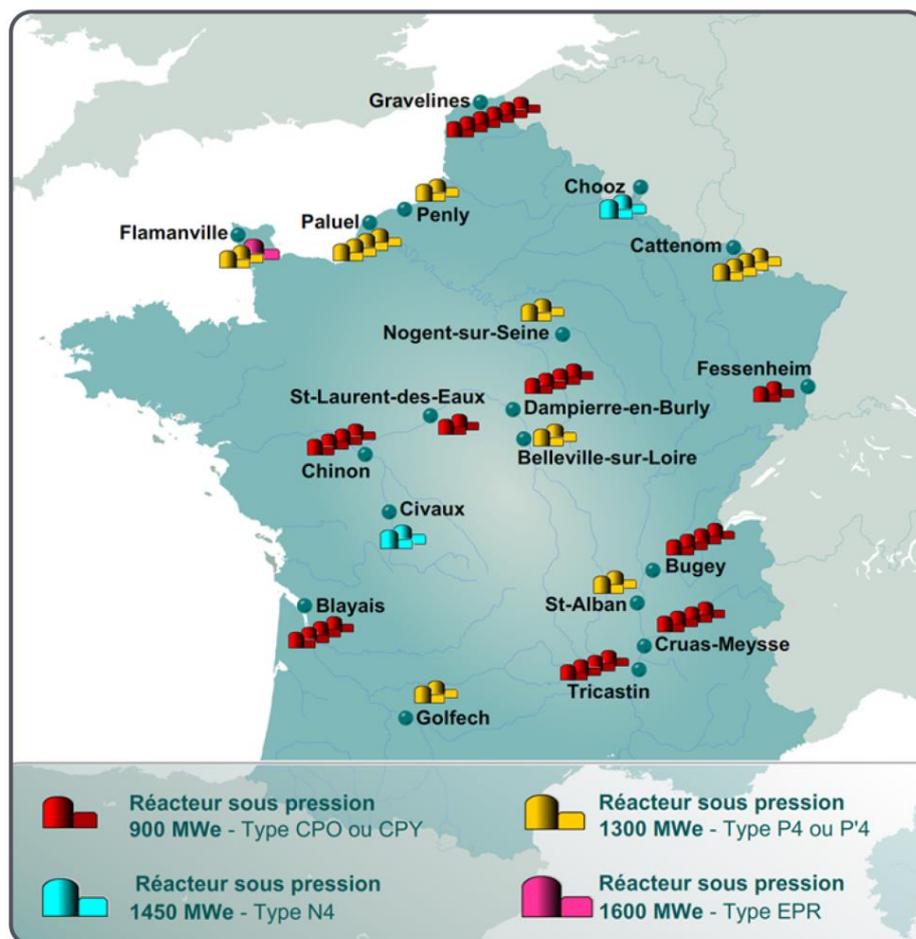
Le périmètre et la période retenue par la Cour, pour l'évaluation des dépenses de maintenance, sont différents. Elle prend pour référence une période plus longue, 16 ans, de 2014 à 2030, et ajoute les dépenses d'exploitation à celles d'investissement. En effet, les opérations de maintenance exigent non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

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

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

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

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



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

I - Une politique de maintenance remise à niveau

A - Les indicateurs de performance se redressent

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

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

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

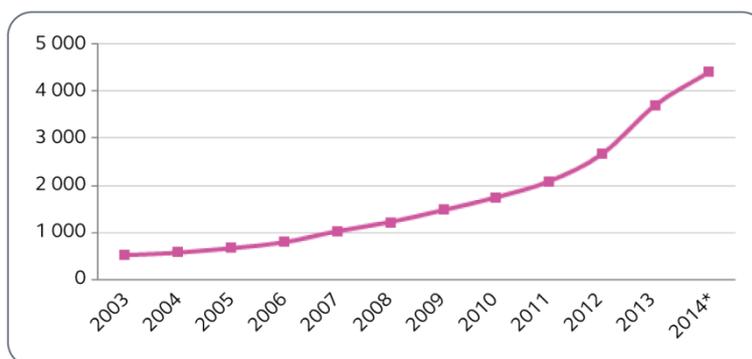
La politique de forte externalisation des opérations de maintenance suivie des départs à la retraite d'une proportion importante d'agents expérimentés dans le nucléaire, non systématiquement remplacés, dans les années 2000, a entraîné une perte de compétences internes pour EDF.

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

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

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

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



Source : Cour des comptes
* prévision 2014.

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

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

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

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

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



Source : Cour des comptes d'après données EDF

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

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

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

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

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

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

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

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

1 - Une meilleure coordination nationale et locale

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

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

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

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

2 - Une organisation révisée des arrêts de réacteurs

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

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

3 - Une gestion renouvelée des équipements

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

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

⁵⁴ L'instance de commandite technique (ICT).

⁵⁵ Méthodologie dite « AP913 ».

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

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

1 - Le cadre d'intervention des prestataires externes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 - Des dépenses importantes programmées entre 2014 et 2030

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B - Les incertitudes sur la réalisation du programme de maintenance

1 - Des besoins industriels insuffisamment anticipés

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

a) La nécessité d'externaliser les opérations de maintenance

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

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

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

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

b) Des ressources humaines insuffisantes

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

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

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

c) Les actions entreprises

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

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

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

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

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

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

2 - Les incertitudes liées au référentiel de sûreté nucléaire

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

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

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

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

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

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

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

3 - Une évaluation des paramètres du projet à améliorer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

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

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

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

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

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

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

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

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

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

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

Réponses

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

Destinataires n'ayant pas répondu

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2

Les éco-organismes : un dispositif original à consolider

PRÉSENTATION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

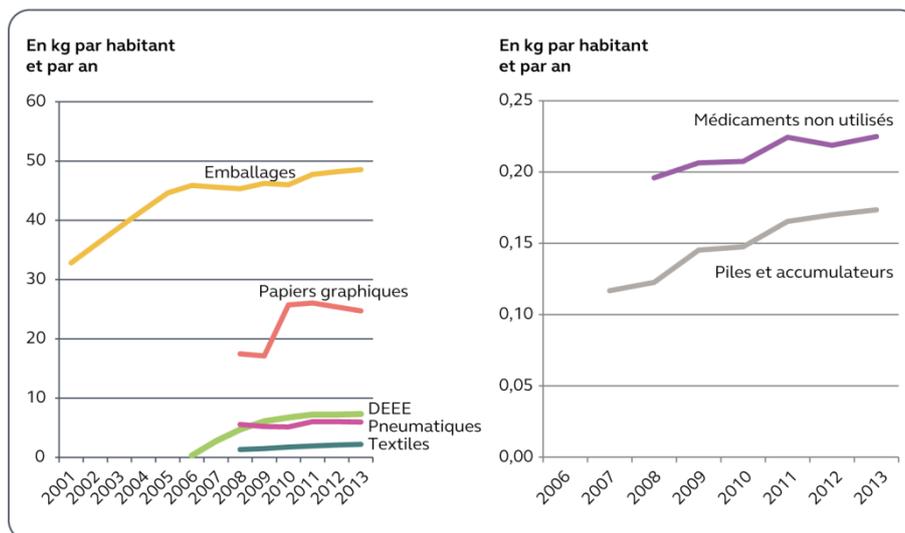
A - Des résultats positifs qui ne progressent plus

1 - Des objectifs de collecte et de valorisation diversement atteints

a) Une nette hausse des quantités de déchets recyclés

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

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



Source : Cour des comptes

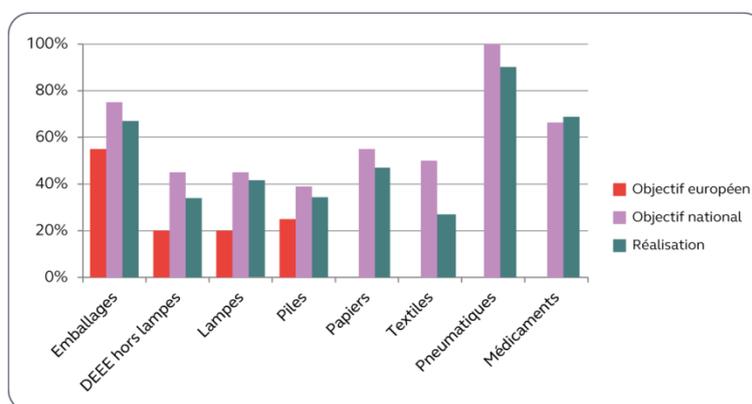
b) Des objectifs inégalement atteints selon les filières

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

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

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

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



Source : Cour des comptes

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

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

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

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

c) Des raisons diverses

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De fait, la concurrence entre plusieurs éco-organismes d'une même filière incite à réduire les coûts, afin de limiter le montant des éco-contributions. Elle est gage de choix tant pour les producteurs (« metteurs en marchés ») que pour les collectivités territoriales susceptibles de bénéficier de leurs soutiens¹⁰⁷. Inversement, un éco-organisme en situation de monopole aura davantage de latitude pour contrôler les déclarations de mise sur le marché de ses producteurs adhérents et pour pratiquer une péréquation tarifaire. À ce stade, l'État a préféré laisser à chaque filière la liberté de s'organiser.

2 - Les actions en faveur de l'écoconception : des résultats très limités

L'écoconception vise, dès le stade de la fabrication du produit, à en limiter les impacts sur l'environnement tout au long de son cycle de vie.

La directive cadre 2008/98/CE sur les déchets a instauré une hiérarchie dans le traitement des déchets qui donne clairement la priorité à la prévention de la production des déchets, introduite dans le droit positif français par une loi du 13 juillet 1992.

À ce titre, les contributions versées aux éco-organismes doivent inciter à la prévention, à savoir la réduction du nombre, du poids et du volume des déchets et favoriser leur caractère recyclable. Pour atteindre ces objectifs, différents leviers sont utilisés.

L'éco-modulation vise, à travers les barèmes et des systèmes de bonus-malus, à pénaliser les emballages lourds ou volumineux, ainsi que les éléments dits perturbateurs¹⁰⁸. Elle s'applique progressivement à chacune des filières contrôlées par la Cour, sauf à celles des médicaments usagés¹⁰⁹ et des pneumatiques.

C'est dans la filière des emballages ménagers que les pratiques d'éco-modulation et de prévention à la source des déchets sont les plus anciennes et, sans doute, les plus avancées. En 25 ans, elles ont contribué à la réduction significative du poids et du volume des déchets d'emballages ménagers, au prix néanmoins d'une forte complexité du

¹⁰⁷ Toutefois, dans la filière des DEEE, la concurrence n'est qu'apparente du point de vue des collectivités territoriales. C'est en effet l'éco-organisme coordonnateur qui établit une convention avec la collectivité locale et lui attribue un éco-organisme référent.

¹⁰⁸ Il s'agit par exemple d'éléments d'emballages (étiquettes, blisters, etc.) qui perturbent les processus de tri automatique et augmentent les rejets, réduisent la valorisation des déchets et, par conséquent, dégradent le bilan économique de la filière.

¹⁰⁹ Parce que cette filière est en réalité très largement fondée sur des préoccupations de sécurité sanitaire et non de protection environnementale.

barème contributif qui altère sa lisibilité et son acceptabilité. Dans les autres filières, l'éco-modulation et la prévention sont encore en phase de démarrage, de telle sorte qu'il n'est pas facile d'en apprécier les résultats concrets.

L'écoconception emprunte d'autres canaux. Ainsi, la plupart des éco-organismes, en application de leur cahier des charges, doivent consacrer une part de leurs dépenses à la recherche et développement et les actions financées à ce titre sont, pour l'essentiel, consacrées à la prévention et à l'écoconception des produits mis sur le marché de la filière considérée. Les sommes en cause sont cependant faibles (moins de 2 % du chiffre d'affaires) et la Cour a pu relever le caractère très disparate et insuffisamment évalué des actions financées à ce titre. Les éco-organismes proposent également à leurs adhérents différentes prestations, d'ampleur et d'intérêt inégaux, telles que des actions de formation ou la promotion de bonnes pratiques existantes.

En définitive, l'impact des outils mis en œuvre par les éco-organismes au titre de la prévention et de l'écoconception demeure très limité, soit parce qu'ils sont d'application très récente, soit parce que leur intensité ou leur périmètre est trop réduit, soit encore parce qu'ils se heurtent à des limites structurelles. En effet, la part modulée de l'écocontribution ne représente souvent qu'une partie infime du coût de revient des produits, *a fortiori* lorsque leur marché est européen ou international, puisque, dans ce cas, son impact ne porte que sur une part de marché réduite. Parfois, les évolutions du marché et de l'industrie peuvent aller à l'encontre des efforts de l'écoconception : ainsi, la forte diminution des emballages en verre, lourds mais totalement recyclables, a été compensée par l'explosion des emballages plastiques plus difficilement recyclables et qui ont un impact majeur sur l'environnement ; de même, le développement des portions individuelles au détriment des grands volumes « familiaux » a accru le volume des déchets d'emballages ménagers.

Il est donc indispensable de poursuivre et d'amplifier, dans le cadre des cahiers des charges des éco-organismes, le développement de la prévention et de l'écoconception. L'État devrait, par ailleurs, engager une démarche au niveau communautaire, afin d'harmoniser le principe et les modalités de l'éco-modulation pour la rendre plus efficace.

B - Une gestion des éco-organismes satisfaisante, mais perfectible

1 - Des appréciations positives

a) Une gouvernance remplissant son rôle

Les organes de gouvernance des éco-organismes (assemblées générales et conseils d'administration, au sein desquels un censeur d'État est présent¹¹⁰) fonctionnent, de façon générale, conformément aux dispositions statutaires qui les régissent. La crise consécutive à des placements de trésorerie hasardeux survenue en 2008 dans un éco-organisme important avait révélé une défaillance grave des instances ; il y a été depuis remédié¹¹¹. Cependant, dans un seul éco-organisme, la Cour a relevé des actes de gestion réalisés par le directeur au-delà de ses compétences statutaires.

Par ailleurs, la Cour a vérifié que l'obligation de non-lucrativité qui s'impose aux éco-organismes agréés est effectivement respectée.

b) Des opérations comptables et de gestion régulières

Les comptes des éco-organismes sont tous certifiés par un commissaire aux comptes. Les deux plus importants éco-organismes (Éco-Emballages et Éco-systèmes) disposent d'un comité d'audit interne.

Les opérations comptables et de gestion contrôlées par la Cour n'appellent pas d'observations majeures ; les procédures internes sont globalement respectées. En particulier, la Cour n'a décelé aucun abus en matière de notes de frais ou de prise en charge des déplacements¹¹².

À l'exception de deux d'entre eux, tous les éco-organismes gérant une trésorerie supérieure à 10 M€ en 2013 ont formalisé leur politique de placements dans une charte de trésorerie. Cette pratique devrait être généralisée, d'autant que les éco-organismes gèrent des montants de

¹¹⁰ Il peut notamment demander communication de tout document lié à la gestion financière de l'éco-organisme.

¹¹¹ Les faits en cause font l'objet d'une procédure judiciaire toujours pendante.

¹¹² La Cour a cependant trouvé particulièrement discutable l'ampleur et le coût de la célébration des 20 ans d'Éco-Emballages en 2012 (1,3 M€).

trésorerie souvent élevés. Ces sommes étaient placées, au moment des contrôles, sur des produits financiers appropriés.

c) Des situations financières saines

L'analyse des comptes montre que la situation des éco-organismes est saine : leurs frais généraux sont dans l'ensemble maîtrisés ; ils ne sont pas endettés et présentent tous des résultats bénéficiaires, même si, pour deux d'entre eux (Cyclamed et FRP), l'équilibre entre les charges et les produits est plus délicat à réaliser. La Cour relève, par ailleurs, que le montant des éco-contributions perçues par les éco-organismes est déterminé par le montant des soutiens à verser aux collectivités locales ou aux opérateurs de collecte et de traitement¹¹³, ce qui les met dans une situation confortable et sans équivalent.

d) Un recouvrement satisfaisant des éco-contributions malgré une insuffisante mobilisation du gisement contributif

La Cour a constaté que, dans la plupart des éco-organismes, le recouvrement des éco-contributions s'est amélioré et que les contrôles auprès des entreprises adhérentes se sont accrus et ont gagné en efficacité.

Cependant, la performance des éco-organismes est, dans un certain nombre de filières, pénalisée par une connaissance partielle du gisement, ainsi que par des pratiques illégales, telle que la collecte sauvage. 65 % des déchets d'équipements électriques et électroniques et 63 % des déchets textiles échappent ainsi à la collecte sélective. Alors que les éco-organismes de la filière des pneumatiques collectent l'intégralité des pneus qui leurs sont déclarés, on estimait à 90 % le taux de collecte de la filière en 2013.

Il est du ressort de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et des éco-organismes d'améliorer la connaissance du gisement et de la part échappant à la collecte par une actualisation régulière des données disponibles. L'État, quant à lui, doit limiter les exemptions, comme le législateur l'a fait récemment, suivant les

¹¹³ Exception faite de la filière des pneumatiques qui a un mode de fonctionnement différent.

recommandations de la Cour, pour la filière des papiers graphiques¹¹⁴ et mettre en œuvre de façon effective les sanctions pour les non-contributeurs (cf. *supra*).

2 - Des marges d'amélioration

a) Des charges de personnel parfois élevées

Plusieurs cahiers des charges prévoient que les éco-organismes doivent « tout particulièrement veiller à limiter au maximum [leurs] frais de fonctionnement ». Si cette exigence gagnerait, ainsi que l'a recommandé la Cour, à être plus précise, les vérifications opérées ont permis de conclure au respect de cette clause. Une attention particulière doit cependant être apportée aux charges de personnel qui ont mobilisé, en 2013, jusqu'à 17 %, 13,8 % et 10 % des éco-contributions perçues respectivement pour Screelec, Recylum et Écologic, alors que les autres éco-organismes parviennent à les contenir entre 1,4 % et 6,8 %. La Cour a relevé que ces dépenses progressent rapidement dans plusieurs éco-organismes et a appelé leurs dirigeants à maîtriser ce poste de dépenses.

Par ailleurs, parmi les éco-organismes contrôlés par la Cour, les deux plus hautes rémunérations annuelles brutes, primes, participation et avantages inclus, atteignent respectivement 347 204 € et 300 135 €. Ces rémunérations paraissent élevées au regard de la taille et de la mission d'intérêt général des éco-organismes, qui sont financés par une éco-contribution prélevée *in fine* sur les consommateurs.

b) Des provisions pour charges futures et une trésorerie parfois excessives

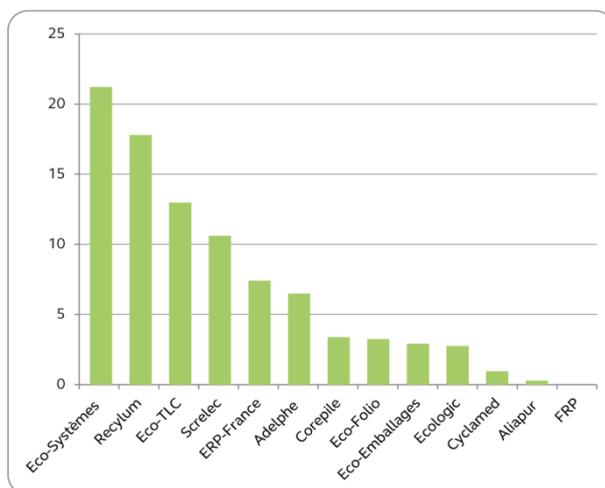
Le caractère non lucratif des éco-organismes agréés se traduit par la constitution de provisions pour charges futures, déterminées par l'écart entre l'ensemble des contributions et l'ensemble des charges, pour réduire à zéro le résultat de l'exercice. Éco-Emballages et Adelphe ont été les premiers éco-organismes à en demander l'autorisation à l'administration fiscale. Cette pratique constitue en fait un mode d'autofinancement des éco-organismes qui leur permet de reprendre les provisions ainsi constituées,

¹¹⁴ Article 91 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, modifiant, à compter du 1^{er} janvier 2017, l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement.

lorsque, par le jeu de l'évolution des barèmes, les dépenses (principalement de soutien) deviennent supérieures aux recettes de l'éco-contribution¹¹⁵. Elle a été formalisée au fil des agréments successifs pour se trouver aujourd'hui généralisée à l'ensemble des éco-organismes agréés.

La Cour constate que certains éco-organismes ont une pratique extensive de ce mécanisme comptable qui les conduit à constituer des provisions dont le montant cumulé est trop important, voire non justifié au regard de leurs dépenses.

Graphique n° 3 : provisions des éco-organismes en 2013, exprimées en mois d'éco-contributions encaissés



Source : Cour des comptes d'après comptes des éco-organismes

Les cahiers des charges les plus récents prévoient des seuils minimum et des seuils maximum pour ces provisions. Cependant, le mode de fixation de ces seuils par les ministères chargés de l'agrément est particulièrement disparate, voire arbitraire, selon les filières et même selon les éco-organismes, et leur non-respect n'a fait l'objet, à ce jour, que d'observations écrites. En tout état de cause, le principe même de recours à des seuils apparaît comme une réponse insuffisante au problème soulevé par la Cour.

¹¹⁵ Ces pratiques visent aussi à couvrir les dépenses futures, liées au décalage entre d'une part, la mise sur le marché des produits, qui déclenche le paiement de l'éco-contribution et d'autre part, leur fin de vie et les coûts qui y sont liés. Ce système de capitalisation est utilisé de fait comme un système par répartition.

De surcroît, ces montants importants de provisions coïncident avec des trésoreries surabondantes en moyenne annuelle. C'est le cas pour Éco TLC, créé en 2009, qui a pu placer depuis 2010, en moyenne, 93 % de ses fonds (12,5 M€ en 2010 et 21,75 M€ en 2013, en moyenne annuelle). Cela concerne également Éco-systèmes, qui dispose en 2013 de 196 M€ de provisions, soit une année de dépenses, pour 234 M€ de trésorerie.

Une telle situation ne peut perdurer, les éco-organismes n'ayant pas vocation à être des gestionnaires de fonds, alors que les éco-contributions pèsent sur la trésorerie des entreprises et, en bout de chaîne, sur le consommateur.

II - Des évolutions nécessaires

Les éco-organismes concourent avec beaucoup d'autres (producteurs, collectivités locales, opérateurs de collecte, de tri ou de valorisation) à la gestion des déchets. Leurs intérêts sont souvent antagonistes. Les pouvoirs publics leur ont fixé des objectifs très ambitieux, souvent de niveau législatif. Pour les atteindre, la Cour considère que des conditions doivent être réunies, qui concernent l'information du consommateur (A), la transparence des données (B) et la maîtrise des coûts (C). Le rôle de l'État à l'égard des filières et des éco-organismes est également appelé à évoluer (D).

A - L'efficacité de la communication doit être recherchée

Le développement du geste de tri et donc l'évolution des habitudes du citoyen consommateur constituent l'un des objectifs essentiels des filières et, plus généralement, une condition déterminante du succès de l'économie circulaire. Il n'est donc pas surprenant que la communication soit l'un des axes d'intervention majeurs des éco-organismes, qui y ont consacré près de 208 M€¹¹⁶ entre 2006 et 2013.

Il n'est pas contestable que ces actions, relayées et amplifiées par les collectivités territoriales titulaires de la compétence déchets, ont permis de faire progresser le réflexe de tri chez les consommateurs et donc le volume des tonnages recyclés.

¹¹⁶ Situation au 31 décembre 2013, toutes filières contrôlées par la Cour confondues.

Mais la Cour constate que d'importantes marges de progrès restent à exploiter.

En premier lieu, les usagers se trouvent confrontés à des situations très hétérogènes sur le territoire national. Ainsi, les schémas de collecte varient selon que l'on se trouve en zone urbaine ou rurale, avec une collecte réalisée en porte à porte et/ou en apport volontaire, en bi-flux¹¹⁷ ou en tri-flux¹¹⁸. Les couleurs des bacs de collecte ne sont pas harmonisées, y compris pour les ordures ménagères résiduelles (OMR) et le verre qui reçoivent pourtant toujours les mêmes catégories de déchets¹¹⁹. Cette situation ne permet pas aux éco-organismes de communiquer au plan national sur la couleur du bac dans lequel jeter les OMR, le verre, les emballages et le papier. Dans ces deux derniers cas, l'harmonisation des couleurs permettrait de n'offrir que deux choix : soit papiers et emballages ensemble (une couleur), soit séparément (deux couleurs) et de renvoyer à la consigne de tri locale, pour autant qu'elle soit à jour.

En effet, celles-ci ne sont pas systématiquement actualisées par les collectivités, ce qui met parfois le message délivré par l'éco-organisme en contradiction avec celui de la collectivité¹²⁰.

¹¹⁷ Un bac pour les ordures ménagères résiduelles et un pour les papiers et emballages.

¹¹⁸ Un bac pour les ordures ménagères résiduelles, un pour les papiers et un pour les emballages.

¹¹⁹ Selon les collectivités, le bac des OMR peut être gris avec un couvercle bleu, ce qui correspondra dans une autre collectivité au bac dédié au seul papier (en collecte tri-flux), avec un couvercle vert (ce qui correspondra au bac dédié au verre dans une collectivité voisine), avec un couvercle marron, etc.

¹²⁰ Dans la filière des papiers, un sondage récent portant sur la campagne d'affichage d'Écofolio montre notamment que seulement trois Français sur dix déclarent recevoir les mêmes consignes dans leur commune que celles communiquées par Écofolio et que, « parmi ceux qui estiment que les consignes de tri qu'ils reçoivent dans leur ville sont erronées, la moitié serait prête à suivre les consignes d'Écofolio, l'autre moitié préférant suivre les consignes locales ».

Par ailleurs, les campagnes de communication nationales menées par les éco-organismes ont trop souvent tendance à assurer leur propre promotion, à savoir le nom de l'éco-organisme, alors que devrait être exclusivement privilégiée la promotion du geste de tri.

Le message diffusé peut également être parfois source de confusion : tel est le cas de la référence omniprésente au Point vert dans les campagnes nationales de communication d'Éco-Emballages, comme sur les emballages concernés, qui laisse croire au consommateur que la présence de ce logo sur un emballage signifie que ce dernier est recyclable, alors qu'il signifie seulement que le metteur sur le marché s'est acquitté de l'éco-contribution¹²¹.

En rendant obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2015 l'apposition d'un nouveau pictogramme, le « Triman », sur un produit ou un emballage pour indiquer que celui-ci est recyclable ou qu'il relève d'une consigne de tri, les pouvoirs publics visaient à clarifier les messages. Toutefois, sans sous-estimer l'intérêt de ce dernier logo, la Cour relève que son appropriation par le grand public va vraisemblablement nécessiter des campagnes de communication nationales d'envergure, et donc coûteuses. Elle observe, en outre, que l'ajout d'un symbole dont la signification n'est pas directement lisible risque de nuire à la portée des messages et de contribuer à les brouiller, alors que l'apposition d'une consigne de tri claire et harmonisée sur l'emballage constitue un moyen plus efficace de lutter contre les erreurs de tri (dont le coût, pour la seule filière des emballages, est évalué à 40 M€ annuels).

¹²¹ Depuis 2012, Éco-Emballages s'est néanmoins attaché à inciter ses adhérents à apposer une consigne de tri sur les emballages ménagers et à clarifier la signification du Point vert sur son site Internet.

Schéma n° 1 : la multiplicité des messages présents sur les produits

Le « Point vert »



Le « Triman »



Les consignes de tri présentes sur les emballages ménagers et les boîtes de médicaments



CONSIGNE POUVANT VARIER LOCALEMENT > WWW.CONSIGNESDETRI.FR



CONSIGNE POUVANT VARIER LOCALEMENT > WWW.CONSIGNESDETRI.FR

*La poubelle barrée peut avoir plusieurs significations :
« Ne jetez pas vos appareils électriques ou électroniques à la poubelle ! » ; « Ne jetez pas vos piles à la poubelle ! ».*



Certes, il existe des sites internet très pédagogiques et complets réalisés par les éco-organismes, dont la qualité doit être soulignée : Éco-Emballages, Éco-systèmes, Écofolio, Cyclamed, Éco TLC, ou celui récemment lancé par le ministère chargé de l'écologie et l'ADEME (www.quefairedemesdechets.fr), qui complètent l'information du grand public et offrent des « boîtes à outils » gratuites aux metteurs sur le marché, aux collectivités et aux institutions d'enseignement, consacrées à la promotion « de proximité » du tri sélectif. Mais cela présuppose un intérêt et une démarche volontariste qui ne sont pas forcément des plus répandus.

L'ensemble des éco-organismes devrait donc, d'une part, inciter leurs adhérents à apposer une consigne de tri claire et harmonisée sur tous les objets et les emballages, indiquant les éléments recyclables et la procédure de tri à suivre¹²² et, d'autre part, communiquer sur la présence de cette consigne afin que le consommateur sache qu'il dispose de toute l'information utile en lecture directe.

L'article 80 de la loi du 17 août 2015 pour la transition énergétique et la croissance verte, bien qu'encore trop imprécis et selon lequel, « pour contribuer à l'efficacité du tri, les collectivités territoriales veillent à ce que la collecte séparée des déchets d'emballages et de papiers graphiques soit organisée selon des modalités harmonisées sur l'ensemble du territoire national », va dans le sens d'une recommandation antérieure de la Cour.

La Cour préconise, en outre, que les prochains agréments subordonnent le versement des soutiens financiers aux collectivités locales à la mise à jour de leurs consignes de tri. Par ailleurs, il serait souhaitable que les éco-organismes engagent des actions de communication communes, en priorité en milieu urbain où le geste de tri est encore trop peu développé.

La Cour constate qu'à l'exception de la filière des déchets électriques et électroniques, l'éco-contribution n'est pas visible pour le consommateur. En dépit de la modicité de cette contribution pour certains produits et emballages, elle recommande que cette information soit donnée au consommateur pour l'ensemble des filières, selon des modalités à définir conjointement par les éco-organismes, les pouvoirs publics et les metteurs sur le marché.

¹²² Type de bac de tri, apport volontaire, etc.

Enfin, les représentants des consommateurs pourraient être associés à la définition des campagnes de communication et contribuer ainsi à l'amélioration de leur portée.

B - La transparence des données doit être accrue

1 - La transparence des collectivités locales

Les éco-organismes à caractère purement financier versent des soutiens aux collectivités compétentes en matière de gestion des déchets. Ces soutiens visent à compenser, en tout ou partie, les coûts réels exposés par ces collectivités au titre de la collecte et du tri des déchets de la filière concernée. Par exemple, pour les déchets d'emballages ménagers, il s'agit, aux termes de l'agrément en vigueur accordé à Éco-Emballages, de couvrir « 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé¹²³ ».

Or, ainsi que la Cour l'avait déjà relevé en 2011¹²⁴, ces coûts, à défaut de budgets annexes obligatoires, de comptabilités analytiques fiabilisées et de bases de données suffisamment renseignées, demeurent connus de manière incomplète. Certes, des progrès ont été accomplis : l'outil de comptabilité analytique développé par l'ADEME se déploie progressivement, la base conçue par Éco-Emballages regroupe désormais 739 collectivités représentant 40,5 millions d'habitants et l'éco-organisme a conclu avec l'ADEME en 2012 une convention engageant un rapprochement de leurs bases de données respectives. Mais l'incertitude sur la fiabilité de certaines informations et l'implication encore très inégale des collectivités dans la connaissance de leurs propres coûts expliquent les retards constatés lors du dernier contrôle de la Cour.

Ces retards sont encore plus accusés dans la filière des papiers graphiques où il n'existe pas de données opposables sur les coûts de gestion des papiers en France, faute d'études et de publications spécifiques. Pour le cas, actuellement majoritaire en France, où papiers et

¹²³ La notion de tri « optimisé », dont les contours peuvent donner lieu à interprétation, fait l'objet de vifs débats. Les prochains agréments devraient être l'occasion de retenir des objectifs plus précis en termes de contenu et donc mieux mesurables en termes de résultats.

¹²⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés*. La Documentation française, septembre 2011, 307 p., disponible sur www.ccomptes.fr

emballages sont déposés dans le même bac, l'absence de clé d'allocation ne permet pas d'établir un coût de référence pour les seuls papiers.

L'adoption de l'article 98 de la loi du 17 août 2015 aux termes duquel « le service public de prévention et de gestion des déchets fait l'objet d'une comptabilité analytique » répond, dans son principe, aux recommandations récurrentes de la Cour en la matière.

2 - La transparence des repreneurs

Il est également indispensable que la transparence progresse dans les relations, directes ou indirectes, que les éco-organismes entretiennent avec les entreprises et associations qui récupèrent les déchets. Il y va d'enjeux importants en matière de prix de reprise et donc du niveau des éco-contributions.

Ainsi, dans la filière textile, où la part des déchets valorisés atteint 93,7 %, la Cour a constaté qu'Éco TLC ne disposait pas des éléments suffisants de la part des organismes auxquels il apporte ses soutiens, soit parce que les conventions conclues avec ces derniers ne le prévoient pas, soit parce qu'elles ne sont pas appliquées sur ce point.

Dans la filière des papiers graphiques, la situation se caractérise également par une transparence insuffisante qui ne garantit pas le juste prix de reprise.

Dans celle des emballages ménagers, l'éco-organisme doit notamment s'assurer que les opérateurs du marché recyclent correctement les déchets. Pour ce faire, Éco-Emballages fait réaliser des contrôles visant à s'assurer que le prestataire qui sépare les déchets d'emballages les remet ensuite à un opérateur capable soit de les purifier, de les affiner et de les remettre sur le marché, soit de les détruire définitivement s'ils ne sont pas réutilisables. Sur les 113 audits réalisés par Éco-Emballages entre 2006 et 2008, des non-conformités avaient été constatées dans 82 % des cas. Depuis cette date, la fréquence des contrôles a été accrue et les problèmes de traçabilité sont en diminution, même s'ils restent encore fréquents.

Plus généralement, la Cour regrette que les objectifs assignés aux filières n'intègrent pas suffisamment un volet destiné à favoriser la

création d'une filière industrielle du recyclage¹²⁵. Cela suppose une implication plus soutenue de l'État.

C - La maîtrise des coûts appelle des choix sur l'organisation de la collecte et du tri

La Cour constate que la capacité des éco-organismes à agir sur la performance des filières atteint des limites. Cette constatation s'applique, pour l'essentiel, mais pas exclusivement, aux éco-organismes à caractère financier. À organisation constante, il est à craindre en effet que les marges de progression supposent désormais des dépenses supérieures aux bénéfices que l'on peut en attendre.

1 - Les coûts de la collecte

S'agissant de la filière des papiers graphiques, la France est le seul pays européen où une éco-contribution est perçue, alors même que l'industrie papetière française traverse une crise importante et structurelle. Cette contribution s'élevait à 1 € par habitant et par an pour le premier agrément (2007-2012) et 1,20 € pour le deuxième (2013-2016), alors que dans d'autres pays, tels que la Suède ou la Belgique, les coûts de gestion des papiers en vue de leur recyclage sont structurellement nuls, voire source de revenus, les recettes industrielles permettant d'équilibrer les coûts techniques, sans même bénéficier du soutien d'un éco-organisme. L'une des causes de cette situation est imputable au coût de la collecte, plus de la moitié des tonnages de papiers et emballages légers étant jetée dans la poubelle des ordures ménagères résiduelles. Or les coûts complets de traitement des papiers triés séparément à la source sont quatre fois inférieurs à ceux des volumes mélangés à des emballages¹²⁶. La collecte en porte à porte, privilégiée en France au détriment de l'apport volontaire, renchérit encore les coûts.

¹²⁵ Dans des filières dites « opérationnelles », la durée de certains contrats entre éco-organismes et opérateurs de valorisation est manifestement trop courte pour permettre à ces derniers de consentir les efforts de recherche et développement et les investissements de long terme nécessaires à l'amélioration des performances de l'industrie française du recyclage. Au-delà, se pose l'enjeu de l'utilisation des « matières premières secondaires ».

¹²⁶ Les coûts complets médians varient de 99 € à 407 €/tonne.

S'agissant des déchets d'emballages ménagers, les limites tiennent surtout au fait que les soutiens financiers accordés par les éco-organismes de cette filière tiennent insuffisamment compte des fortes disparités constatées dans les coûts complets, de collecte et de tri. Par exemple, le coût complet de la collecte sélective du verre, tel qu'il ressort de la base de données d'Éco-Emballages, fait apparaître un écart très élevé entre le coût moyen par tonne collectée des dix collectivités les plus performantes (41 €/t) et celui des dix les moins performantes (146 €/t).

2 - Les coûts du tri

Un autre facteur explicatif des coûts élevés constatés tient au nombre de centres de tri et à leurs performances insuffisantes. Ainsi, en 2013, la France comptait 253 centres de tri pour 63,4 millions d'habitants (soit un centre de tri pour 250 000 habitants), alors que l'Allemagne en comptait seulement 80 pour 81,9 millions d'habitants, soit un centre de tri pour 1,02 million d'habitants.

Une étude de l'ADEME de mars 2013 portant sur les 253 centres de tri des emballages hors verre montre que, si le tonnage moyen trié par centre est de 11 258 tonnes, les 11 plus gros centres trient en moyenne 38 354 tonnes/an. Cette diversité dans la taille des centres se retrouve dans leur niveau technologique. L'expérimentation conduite par Éco-Emballages en vue d'améliorer le recyclage des plastiques a montré que près de 85 % des centres de tri seraient inadaptés à l'extension des consignes de tri à de nouveaux flux de plastiques, extension pourtant prévue d'ici 2025 par la récente loi du 17 août 2015.

Par ailleurs, une étude prospective publiée en 2014 par l'ADEME sur la collecte et le tri des déchets d'emballages ménagers et de papier a souligné que l'un des facteurs d'accroissement de la performance de la filière papier consisterait à assurer le tri de ces derniers dans des unités spécialisées de grande capacité.

Dans la filière textile, l'éco-organisme Éco TLC a contractualisé avec 60 centres de tri, dont 19 à l'étranger. Les centres de tri français présentent des coûts beaucoup plus élevés que leurs concurrents étrangers (+ 38 % d'après une étude réalisée en 2011 par Éco TLC pour l'ADEME) pour au moins deux raisons :

- à l'exception de deux d'entre eux, les centres de tri français sont de petite taille (moins de 10 000 tonnes triées par an), car beaucoup de

collectivités territoriales souhaitent conserver un centre de tri, générateur d'emplois, sur leur territoire ;

- la proportion d'heures réalisées par des personnels en insertion est beaucoup plus importante en France (51 %) qu'à l'étranger (8 %). Paradoxalement, les associations et entreprises d'insertion françaises gagnent des parts de marché (de 50 à 59 % de parts de marché entre 2007 et 2013), car elles sont davantage subventionnées par Éco TLC. Cette obligation imposée par l'État à Éco TLC est sans lien avec le but environnemental d'une REP.

Un constat similaire a été dressé dans la filière des piles et accumulateurs portables, où les coûts opérationnels des centres de tri et de traitement situés à l'étranger (Allemagne et Espagne, notamment) et sollicités par les éco-organismes de cette filière peuvent être inférieurs, frais de transport inclus, à ceux des quatre entreprises de tri et de traitement localisées en France.

La rationalisation et la modernisation des centres de tri figurent dans le projet de plan de réduction et de valorisation des déchets 2014-2020 et des mesures incitatives sont prévues dans le cadre des appels à projet lancés par l'ADEME ou Éco-Emballages. L'État table également sur une planification renouvelée de la gestion des déchets, prévue par l'article 8 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, créant un plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD).

D'autres pistes mériteraient d'être explorées :

- une solution radicale consisterait à sortir la phase « tri » du service public de gestion des déchets, en raison du développement croissant de la valorisation économique et industrielle des déchets. Appliquée aux déchets d'emballages ménagers et aux papiers graphiques, cette logique conduirait à confier aux éco-organismes une responsabilité opérationnelle en matière de valorisation. Dans cette hypothèse¹²⁷, ces derniers compenseraient à 100 % les coûts réels de collecte supportés par les collectivités territoriales, dès lors que ceux-ci seraient identifiés de manière transparente et consensuelle ;
- une hypothèse intermédiaire consisterait à transformer le seul éco-organisme de la filière des papiers graphiques, au moment où

¹²⁷ Qui supposerait, par ailleurs, qu'aucune entreprise intéressée au tri et à la collecte ne puisse devenir actionnaire des éco-organismes, afin d'éviter toute situation de conflit d'intérêt, et que les appels d'offres passés par ces derniers respectent les règles européennes en matière d'appel à la concurrence.

son périmètre vient d'être élargi par le législateur, en éco-organisme opérationnel sur l'ensemble de la chaîne, intégrant également la phase de collecte (si possible en apport volontaire), du tri et de la valorisation ;

- à plus court terme, un rapprochement d'Éco-Emballages et d'Écofolio pourrait être envisagé à l'occasion du prochain réagrément des deux filières. Dans celles-ci en effet, les éco-organismes, compétents pour la même catégorie de déchets (déchets ménagers du quotidien), interviennent sur des bases similaires, et le circuit des déchets est, le plus souvent, commun. Un rapprochement ne peut cependant s'envisager que s'il ne gomme pas les spécificités de la filière papier, pour laquelle le recyclage est une activité lucrative dans de nombreux pays et alors que la filière française se heurte à une pénurie de papiers recyclés de qualité et compétitifs. Une fusion sans changement de modèle industriel rendrait peu envisageable la collecte séparée des papiers. À défaut de remplir ces conditions, Éco-Emballages et Écofolio pourraient être invités à mutualiser une partie de leurs modes d'intervention, notamment le partage des données ou encore la mise en commun de chargés de mission dans les territoires, mutualisation qui pourrait être élargie à d'autres éco-organismes.

D - La régulation des filières par l'État doit être renforcée

Compte tenu de l'importance prise par les filières, la Cour des comptes appelle à une évolution de leur gouvernance.

1 - Une gouvernance des filières marquée par un empilement de structures

L'association de toutes les parties prenantes (consommateurs, producteurs, distributeurs, collectivités territoriales et leurs groupements, opérateurs de collecte et de traitement des déchets, acteurs de l'économie sociale et solidaire, associations de protection de l'environnement), sur laquelle repose la mise en œuvre des filières de responsabilité élargie du producteur, a conduit à la création de nombreuses instances de concertation :

- le Conseil national des déchets (CND), organe de consultation facultative sur toute question relative aux déchets, notamment les textes législatifs et réglementaires ;
- la commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets (CHMF), saisie notamment pour avis des programmes annuels d'étude et de communication des éco-organismes ;
- les commissions consultatives d'agrément (CCA), instances de dialogue, de concertation, de partage d'initiatives et de mutualisation d'expériences entre les parties prenantes sur les sujets propres à chaque filière, qui ont vocation à rendre des avis (en théorie purement consultatifs, mais dont l'administration s'écarte rarement dans les faits) sur les projets de cahiers des charges et les demandes d'agrément ;
- diverses instances de dialogue, à caractère bilatéral : comité de concertation entre éco-organisme et collectivités territoriales dans la filière des emballages ménagers, comité d'orientation opérationnel entre éco-organismes et représentants du traitement dans la filière des DEEE, par exemple.

La multiplication de ces instances de concertation ayant chacune des périmètres de compétence légèrement distincts, mais des compositions très proches n'a pourtant pas contribué à améliorer la qualité du dialogue entre les différents acteurs.

De surcroît, ces comités et commissions, régis par des textes (et des règles) de nature différente (voire mis en place sans base juridique à l'origine), n'ont pas toujours suffisamment de liens entre eux.

Si la Cour prend acte de la volonté de simplification traduite par le projet de décret relatif à la commission des filières de responsabilité élargie des producteurs, elle appelle toutefois l'attention sur la nécessité de rationaliser, au-delà du regroupement de la CHMF et des CCA dans une seule et même commission, le fonctionnement de l'ensemble de ces instances.

2 - Une procédure d'agrément peu formalisée et insuffisamment rigoureuse

Les éco-organismes sont agréés par l'État sur la base d'un cahier des charges au terme d'une procédure souvent longue et peu efficace. Le souci d'associer toutes les parties prenantes conduit ainsi le ministère

chargé de l'écologie, pilote de l'élaboration du cahier des charges, à réunir à de nombreuses reprises¹²⁸ des groupes de travail *ad hoc* et à recueillir de multiples contributions¹²⁹, y compris celles des éco-organismes déjà agréés. La Cour a en effet constaté que, dans plusieurs filières, le cahier des charges a été en grande partie inspiré par l'éco-organisme, pour des raisons à la fois liées à la technicité de la matière et à l'insuffisance des moyens du bureau du ministère chargé de ces dossiers, en dépit de son renforcement progressif.

Par conséquent, la publication des cahiers des charges est souvent postérieure à la date limite de dépôt des demandes d'agrément, conduisant à des rédactions parallèles des cahiers des charges et des dossiers de demande d'agrément, ce qui est de nature à entraver l'ouverture des filières à de nouveaux éco-organismes. Le processus d'élaboration des cahiers des charges gagnerait donc à être mieux encadré et formalisé en vue de favoriser l'égal accès de tous les éco-organismes potentiels à l'agrément.

L'examen des demandes d'agrément mériterait d'être plus rigoureux. En effet, en dépit de la volonté d'harmonisation affichée par le ministère, les pratiques sont différentes d'une filière à l'autre (déploiement de grilles d'analyse non systématique, formes différentes, analyses ne permettant pas toujours de justifier la conclusion). En pratique, la décision finale d'agréer ou non, prérogative de l'État, n'a jamais été différente de l'avis consultatif rendu par la CCA.

3 - Des non-contributeurs rarement sanctionnés

Dans les cas où des producteurs ou importateurs n'adhèrent pas au dispositif, et donc ne versent pas de contribution, ou interrompent leur contrat avec un éco-organisme, celui-ci doit saisir le ministère chargé de l'environnement en vue de la mise en œuvre de sanctions administratives (dispositions du V de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, introduit par l'ordonnance du 17 décembre 2010). L'effectivité de ces mesures s'est toutefois faite attendre, car elle a été subordonnée, notamment, à l'introduction de dispositions spécifiques dans les cahiers des charges. Dans certaines filières concurrentielles, les éco-organismes peuvent également hésiter à dénoncer un non-contributeur, de peur de le

¹²⁸ 11 réunions au total dans la filière TLC.

¹²⁹ Près d'une centaine pour le cahier des charges applicables à compter de 2015 dans la filière des DEEE.

voir se tourner vers un concurrent. Une part importante de la recherche de nouveaux contributeurs repose en effet sur les éco-organismes. Ces dispositions commencent à porter leurs fruits, puisque, depuis trois ans, la direction générale de la prévention des risques a adressé (toutes filières confondues) 1 334 courriers de rappel à la réglementation, conduisant généralement à une régularisation sans délai ; 130 mises en demeure et 36 amendes ont également été prononcées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les éco-organismes constituent un mode de gestion des déchets original ayant contribué à l'augmentation des taux de collecte et de recyclage des déchets ménagers en France depuis une vingtaine d'années.

Néanmoins, pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par l'État, le modèle des filières de responsabilité élargie du producteur devra nécessairement évoluer. Dans ce cadre, la communication auprès du grand public constitue un enjeu majeur qui conduit la Cour à formuler des recommandations, destinées à faciliter le geste de tri de chaque consommateur, à l'État et aux éco-organismes :

- 1. poursuivre et développer pour toutes les filières intéressées la démarche consistant à apposer une consigne de tri sur les objets manufacturés et les emballages ;*
- 2. subordonner le versement des soutiens financiers aux collectivités locales à la mise à jour des consignes de tri ;*
- 3. rendre visible l'éco-contribution pour l'ensemble des filières, selon des modalités à définir conjointement par les éco-organismes, les pouvoirs publics et les metteurs sur le marché.*

Enfin, la Cour formule des recommandations à l'État pour améliorer la connaissance et la maîtrise des coûts, qui apparaissent plus que jamais nécessaires en vue d'accroître la performance et de développer la dimension industrielle du recyclage en France :

- 4. mettre en place un cadre légal et contractuel favorisant le transfert et la publication des données sur la collecte et le traitement des déchets faisant l'objet d'une filière REP tout en garantissant la confidentialité des données commerciales ;*
 - 5. inciter les collectivités locales à moderniser les centres de tri et à diminuer leur nombre.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	172
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique	178
Réponse du président du conseil d'administration de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	179
Réponse commune du président du conseil d'administration d'Éco-Emballages et du président du conseil d'administration d'Adelphe	180
Réponse du président-directeur général d'Aliapur	186
Réponse du président du conseil d'administration de Corepile	187
Réponse du président du conseil d'administration de Cyclamed.....	187
Réponse du président du conseil d'administration d'Écofolio	187
Réponse du président du conseil d'administration d'Écologic	191
Réponse du président du conseil d'administration d'Éco-systèmes	194
Réponse du président du conseil d'administration d'Éco TLC.....	197
Réponse du président d' <i>European Recycling Platform</i> (ERP)	198
Réponse du président du conseil d'administration du GIE France Recyclage Pneumatiques (FRP).....	202
Réponse du président du conseil d'administration d'OCAD3E.....	203
Réponse du président du conseil d'administration de Réylum	204
Réponse du président du conseil d'administration de Scirelec	205

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE**

Commentaires généraux de la Cour sur le dispositif des filières
responsabilité élargie des producteurs (REP)

Je note tout d'abord que la Cour met en évidence un fonctionnement globalement satisfaisant des éco-organismes qu'elle a audités, et fait état de manière plus générale de l'intérêt des filières REP et des services importants qu'elles ont d'ores et déjà rendus, tout en indiquant que des améliorations du dispositif sont nécessaires à l'avenir.

Je partage pleinement ces constats généraux.

Depuis la première filière responsabilité élargie des producteurs (REP) formalisée réglementairement (celle des emballages ménagers, que j'ai moi-même mise en place en 1992), le dispositif des filières responsabilité élargie des producteurs (REP) a fortement progressé en termes de structuration, de performances et d'efficacité. L'ensemble des parties prenantes françaises y est désormais fortement attaché. La quinzaine de filières existant actuellement, couvrant des types de déchets très variés, nous permet d'avoir un recul significatif sur le dispositif que nous avons mis en place.

La France compte en effet parmi les pays ayant le plus eu recours au système des filières « responsabilité élargie des producteurs » (REP), l'ayant le plus structuré et ayant fortement gagné en maturité. De fait, notre système est une source d'inspiration pour de nombreux pays, ainsi que pour les réflexions en cours de la Commission européenne et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur ce sujet.

Le dispositif, qui associe d'une manière originale les leviers d'actions privés au service du service public de gestion des déchets, et draine désormais des montants financiers importants, a également soulevé des questions, donné lieu occasionnellement à des remises en question, et traversé des épisodes difficiles. Une certaine vigilance reste nécessaire.

Dans ce cadre, ce premier contrôle de la Cour me semble particulièrement utile : il confirme les fondements du dispositif et donne des pistes utiles pour le consolider.

Allant dans le sens des recommandations de la Cour, la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), que j'ai portée au Parlement, n'a pas remis en cause le dispositif des filières

« responsabilité élargie des producteurs » (REP). Elle a procédé à plusieurs améliorations en ajustant certains paramètres, en procédant à plusieurs ajustements du dispositif, et a modifié légèrement le périmètre d'intervention de certaines filières.

De manière générale, la loi a confirmé le rôle important des filières dans notre dispositif national de gestion des déchets, l'amélioration que les filières ont apportée dans les performances de collecte et de valorisation des déchets, et leur rôle structurant en termes de création de filières industrielles et d'emplois.

Pour l'avenir, les filières « responsabilité élargie des producteurs » (REP) constitueront un atout pour la France dans sa transition vers l'économie circulaire. Les éco-organismes, initialement pensés pour contribuer en premier lieu à la gestion des déchets elle-même, peuvent voir leur rôle naturellement élargi à des missions liées à ces questions : production durable (écoconception), consommation durable (consommation auprès des consommateurs), prévention des déchets... La tentation peut exister, y compris pour le législateur, de demander aux filières « responsabilité élargie des producteurs » (REP) de prendre en charge des enjeux encore plus larges (comme le note la Cour au sujet du rôle joué par la filière des textiles, linges et chaussures pour le développement de l'économie sociale et solidaire) : il conviendra dans ce cadre de veiller au bon équilibre entre les divers enjeux.

Performances des filières

La Cour note les progrès réalisés dans les différentes filières et le fait que les objectifs sont variables selon les filières. Elle estime que les performances semblent marquer le pas dans certains cas.

En premier lieu, il me paraît important que les objectifs soient adaptés filière par filière, pour tenir compte des spécificités propres à chacune, en termes de fonctionnement et de maturité. Ainsi, selon les cas, certaines filières voient leurs objectifs exprimés principalement en taux de collecte à atteindre, d'autres en termes de taux de recyclage. Cette diversité me semble saine. Il me paraît également très complexe, dans ce cadre, de comparer les performances des filières entre elles.

La Cour s'interroge sur le fait que les objectifs de collecte fixés par les pouvoirs publics français apparaissent parfois plus ambitieux que ceux fixés au niveau européen. Ce point me semble à nuancer : à titre d'exemple, les objectifs de la nouvelle directive européenne sur les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) sont très ambitieux pour les années à venir, et impliquent un doublement de la

collecte par rapport aux objectifs français de la période d'agrément précédente.

En tout état de cause, il reste actuellement des gisements importants de progrès dans les différentes filières : amélioration de la collecte sur la filière des textiles qui ne capte actuellement qu'un quart des textiles usagés, extension du tri et du recyclage à l'ensemble des emballages en plastiques d'ici 2022 comme le préconise la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV).

Comparativement à certains pays européens, la France a encore des améliorations à apporter à son dispositif de gestion des déchets, et des gains environnementaux et économiques significatifs restent à portée de main. Il conviendra, à terme, de s'interroger, comme le note la Cour, pour ne pas chercher à améliorer les performances à un coût qui devienne démesuré ; mais ce sujet devra être évoqué de nouveau.

Je note enfin que sur la filière des papiers graphiques, la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) a prévu de lever certaines exemptions du champ de la filière, c'est ainsi notamment que les publications de presse entrent désormais dans son périmètre.

Un décret est en cours de préparation, qui devra préciser les conditions selon lesquelles certaines publications de presse pourront s'acquitter, en tout ou partie, de leur contribution en nature. Sur ce point mentionné par la Cour, je serai vigilante à ce que ce décret permette une amélioration significative de la cohérence de cette filière et de son soutien aux collectivités territoriales au service d'un meilleur recyclage effectif.

Amélioration de l'éco-conception via les filières « responsabilité élargie des producteurs » REP

La Cour note que la mise en place d'une modulation des éco-contributions versées aux éco-organismes pour favoriser l'écoconception n'a pas à ce jour eu d'effet très visible. Il me semble qu'il est un peu tôt pour tirer un bilan du dispositif, qui est encore en cours de déploiement opérationnel dans l'ensemble des filières. Ce principe reste cependant prometteur et a été confirmé dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV). Il inspire par ailleurs les réflexions en cours sur le paquet européen sur l'économie circulaire en cours de préparation : je partage à ce sujet la recommandation de la Cour visant à élargir ce principe au niveau européen.

Je prends également note avec intérêt de la recommandation de la Cour suggérant d'accentuer l'effort de recherche et développement attendu des éco-organismes.

Gouvernance interne des éco-organismes

Je me félicite de l'appréciation positive de la Cour concernant la bonne gouvernance interne des éco-organismes en place, et le contrôle assuré par les censeurs d'État. Cela montre que les organisations adoptées jusqu'alors par les éco-organismes sont saines.

Il n'en reste pas moins que la question du cadrage du statut des éco-organismes, et en particulier de la représentativité des différents metteurs sur le marché d'une filière au sein de leurs organes de décision, a été fortement posée, mais pas tranchée, à l'occasion des débats de la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV). Mes services poursuivront, en lien avec les parties prenantes, la réflexion sur la mise en place d'un éventuel statut juridique ad hoc plus formalisé pour les éco-organismes.

Concernant la concurrence entre plusieurs éco-organismes au sein d'une même filière, je partage l'analyse de la Cour sur le fait que le degré de concurrence n'est pas directement lié à la performance de la filière, et que les choix des metteurs sur le marché de mettre en place un ou plusieurs, éco-organismes présentent chacun des avantages et des inconvénients. Mes services, appliquant la loi, laissent à ce stade une liberté d'organisation à ce sujet. Sur plusieurs filières, l'apparition récente de plusieurs candidats au statut d'éco-organisme posera prochainement, toutefois, la question des modalités de transition, pour éviter de déstabiliser les organisations existantes.

De la même manière, mes services, tout en prenant note des remarques de la Cour, laissent les metteurs sur le marché définir eux-mêmes leurs charges de personnel.

Enfin, je note que le principe des « provisions pour charges » défiscalisées pour les éco-organismes n'a pas paru problématique à la Cour. J'ai bien noté néanmoins que ces provisions sont, pour certains éco-organismes, excessives et qu'il est nécessaire, non seulement de les encadrer par des minima et maxima, mais de rappeler à l'ordre les éco-organismes voire de les sanctionner sur ce point. Au-delà de ce dispositif, les recommandations de la Cour sur l'encadrement de ces provisions pour charge restent précieuses, notamment concernant la propriété de ces provisions, en cas de disparition de l'éco-organisme, sujet sur lequel j'ai demandé à mes services des analyses juridiques complémentaires.

Amélioration des dispositifs de communication auprès du grand public

J'ai prévu, dans le cadre de la loi de transition énergétique pour la croissance verte, l'harmonisation des schémas de collecte d'ici à 2025, ce qui répond à la recommandation de la Cour pour une efficacité de la communication pour faciliter le geste de tri du citoyen.

Je confirme par ailleurs que des débats sont d'ores et déjà en cours en vue de subordonner, comme le propose la Cour, les soutiens financiers aux collectivités des filières emballages et papiers à leur mise à jour des consignes de tri.

Plus généralement, j'approuve les propositions de la Cour sur la communication. Je partage par ailleurs sa remarque sur le fait que les éco-organismes devraient s'associer pour porter un message commun : mes services y travaillent actuellement dans le cadre des travaux de réajustement des filières papiers et emballages. Par ailleurs, mes services ont engagé un travail avec l'ensemble des éco-organismes pour élaborer une campagne de communication commune aux différentes filières. Une action supplémentaire envisagée est la généralisation du dispositif des « ambassadeurs de tri » pour les rendre transversaux, et pas seulement focalisés sur la filière des emballages ménagers. Enfin, il est en effet nécessaire d'éviter que les campagnes de communication promeuvent l'éco-organisme lui-même, ce qui n'a aucune utilité.

Pour ce qui concerne l'apposition de signalétiques de tri, je vais prochainement mettre à disposition un kit de communication pour expliquer le logo « triman » que l'on retrouve déjà sur de plus en plus de produits recyclables. Ce kit sera à destination de tous les vecteurs de communication capables de toucher le grand public comme les collectivités, les enseignes de la grande distribution, les producteurs soumis aux filières REP, les associations de consommateurs et les associations environnementales. J'envisage également une diffusion dans la presse. Plus généralement, une réflexion est nécessaire pour clarifier les signalétiques apposées par les éco-organismes dans le cadre du réajustement des filières emballages et papiers, dont la question de la suppression de l'obligation d'apposer un « point vert », voire l'interdiction de cette signalétique, que la Cour juge source de confusion.

Transparence des données, notamment pour les coûts de gestion des déchets

La loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) apporte une réponse aux remarques de la Cour sur la transparence des données, en imposant une comptabilité analytique aux collectivités. Le

décret d'application sera publié avant la fin de cette année. Une réflexion pourra être menée, suite à vos recommandations, sur l'opportunité de conditionner les soutiens financiers aux collectivités des filières emballages et papiers à l'existence de cette comptabilité analytique.

En matière de collecte et de tri, je confirme que les orientations des études prospectives que mon ministère a menées avec l'ADEME vont se concrétiser dans les nouveaux cahiers des charges des filières emballages et papiers, dans le but de rationaliser les pratiques en massifiant les centres de tri. Le travail déjà engagé dans le cadre de l'extension des consignes de tri à l'ensemble des emballages va dans ce sens, et les résultats de l'appel à projet lancé par Éco-Emballages auprès des collectivités dans le cadre d'un plan de relance du recyclage est encourageant pour l'avenir.

Ces sujets restent sensibles, car il convient de trouver le bon équilibre entre gestion de proximité, et industrialisation du recyclage au niveau national. À ce sujet, si la proposition de la Cour de donner un rôle plus opérationnel aux éco-organismes est intéressante, elle reste prématurée à mon sens, tout en montrant l'importance que les collectivités trouvent des solutions pour améliorer les performances de leur service de collecte et de traitement des déchets.

Je confirme par ailleurs l'importance dans ce cadre d'une approche jointe des coûts relatifs aux filières des emballages et des papiers, et d'une meilleure coordination entre ces deux filières, voire la mise en place d'un organisme coordinateur agréé commun aux deux filières.

Par ailleurs, je partage le souhait exprimé que les filières permettent aux parties prenantes de s'entendre sur une vision partagée concernant l'émergence d'un tissu industriel permettant la transition vers économie circulaire dans chaque filière.

Encadrement des filières responsabilité élargie des producteurs (REP) par les pouvoirs publics

Pour ce qui concerne les structures de concertation des filières « responsabilité élargie des producteurs » (REP), les parties prenantes sont très attachées à la richesse des échanges que permettent les instances de concertation existantes : je l'ai constaté lors du travail récent sur la rationalisation de ces structures. Je note le constat de la Cour d'un foisonnement de ces structures et de l'utilité de rationaliser l'organisation, que je partage. La réforme mentionnée ci-dessus va aboutir en cette fin d'année et sera une étape importante pour mieux harmoniser les pratiques et les échanges entre filières.

De manière générale, le législateur et le Gouvernement ont pris de nombreuses initiatives dernièrement pour mieux encadrer le fonctionnement des filières. L'ensemble des éco-organismes sont désormais soumis à des « contrôles périodiques » par organismes indépendants, et des sanctions sont possibles en cas de non-respect de leur cahier des charges. Je prends note de la proposition de la Cour d'une augmentation des amendes dans ce cadre, qui nécessiterait cependant une évolution législative.

Par ailleurs, toutes les filières sont déjà couvertes par un agrément des pouvoirs publics (ou le seront prochainement, dans le cas de la filière des pneumatiques). Concernant les procédures d'agrément, vous signalez un manque de formalisation, une disparité des pratiques entre filières et une disparité du temps passé entre l'écriture du cahier des charges et l'analyse des dossiers de demandes d'agrément.

Mes services ont d'ores et déjà travaillé, dans le cadre des renouvellements d'agrément de 2016 et de ceux à venir, à une formalisation beaucoup plus structurée des procédures d'élaboration des cahiers des charges et d'analyse des demandes d'agrément, qui répondent aux remarques de la Cour.

Enfin, concernant le contrôle des non-contributeurs, je tiens à souligner que mes services vont poursuivre le travail maintenant engagé depuis trois années (1 334 courriers de rappel adressés, qui ont conduit dans la grande majorité des cas à une régularisation sans délai ; 130 mises en demeure et 36 amendes ont néanmoins dû être prononcées). On peut estimer les contributions revenues à l'ensemble des filières à la suite de ces contrôles à plusieurs millions d'euros.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Ce document appelle quelques commentaires de la part du ministère de la décentralisation et de la fonction publique.

Il apparaît tout d'abord que les réalisations des éco organismes sont en moyenne proches des objectifs nationaux - et bien au-dessus des objectifs européens. Ce constat doit amener à la modération dans les recommandations de mises en place d'éventuelles sanctions en cas de non-respect d'une disposition.

Par exemple, sur la conditionnalité des versements des soutiens financiers aux collectivités locales que la Cour appelle de ses vœux, il est à noter qu'une utilisation trop punitive de ce type de dispositif risquerait de fragiliser les finances des collectivités territoriales. Une logique d'accompagnement et de soutien aux collectivités territoriales qui s'engagent dans la prévention et la valorisation des déchets semble plus adaptée. Il serait dangereux de rajouter de la rigidité à un système qui a besoin de s'adapter aux spécificités des filières et des territoires.

Le rapport note par ailleurs une amélioration notable de la transparence des collectivités territoriales, ce dont le gouvernement ne peut que se féliciter.

Les mesures relatives à la systématisation de la planification au niveau régional, au transfert de la collecte et de la gestion au niveau intercommunal et à la bonne information des organes délibérants contenues dans la loi dite NOTRe du 7 août 2015 ont d'ailleurs vocation à prolonger cette tendance vertueuse.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE
DE L'ÉNERGIE (ADEME)**

L'ADEME est effectivement concernée par ce sujet, en tant qu'opérateur de l'État chargé de missions d'expertise, d'observation et de suivi des filières REP, missions destinées à appuyer les pouvoirs publics dans la régulation de ces filières.

Globalement, nous n'avons pas d'observation majeure à formuler sur ce document, qui présente à nos yeux le grand intérêt d'apporter une vision et une analyse générales et transversales sur le fonctionnement économique des organismes qui gèrent ces filières, au-delà des spécificités propres à chacune d'elles.

L'agence partage la plupart des recommandations de la Cour, et souligne en particulier :

- la recommandation 1 qui la conforte dans son chantier en cours avec le MEDDE de développement de la signalétique Triman, tant auprès des industriels que du grand public ;*
- la recommandation 3 dans laquelle la Cour insiste sur la nécessité de la connaissance et de la maîtrise des coûts de la gestion et du*

recyclage des déchets, objectif que l'agence promeut depuis de nombreuses années et auquel elle contribue par des études économiques et par la mise à disposition d'outils adaptés ;

- *la recommandation 4, dont l'application faciliterait effectivement grandement les missions de l'agence en matière de recueil et de mise à disposition de données sur la gestion de déchets ;*
- *enfin, la recommandation 5 qui incite à la modernisation du parc de centres de tri, condition indispensable à nos yeux pour améliorer les performances environnementales et économiques de la valorisation des emballages et des papiers.*

Cette première analyse générale de la Cour sur les mécanismes économiques en œuvre dans les filières REP est donc particulièrement riche en enseignements et de nature à aider à l'amélioration de la régulation et de l'harmonisation de ces filières.

Certains points particuliers, de nature juridico-économique, qui ne sont pas traités dans ce document, pourraient utilement à notre sens faire l'objet d'analyses complémentaires ultérieures :

- *la question du statut des contrats entre les éco-organismes et les collectivités locales, et notamment le fait de savoir s'il s'agit de contrats de droit public ou de droit privé ;*
- *la question du statut des provisions pour charges futures engrangées par les éco-organismes dans un contexte concurrentiel : quel doit être leur devenir général en cas de non ré-agrément ? quel sort réserver aux provisions financées par des producteurs en cas de départ de ceux-ci vers un autre éco-organisme ? Ces questions deviennent en effet de pleine actualité au moment où d'une part l'un des éco-organismes de la filière DEEE n'a pas été ré-agréé, et où d'autre part la filière des emballages ménagers semble destinée à s'ouvrir à une concurrence entre plusieurs éco-organismes.*

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION D'ÉCO-EMBALLAGES ET DU PRÉSIDENT
DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ADELPHÉ**

Dans son premier rapport sur les sociétés Éco-Emballages et Adelphe concernant les exercices 2007 à 2012 et actualisé pour l'exercice 2013, la Cour avait relevé les points positifs de la gestion des

deux éco-organismes. Ces points positifs, repris dans le rapport sur les éco-organismes, sont notamment les suivants :

- une nette hausse des quantités de déchets recyclés depuis la création d'Éco-Emballages et Adelphe ;
- une réduction significative du poids et du volume des déchets d'emballages ménagers ;
- des instances de gouvernance qui remplissent leur rôle ;
- une crise de trésorerie en 2008 qui a été résolue et qui a entraîné la mise en place de contrôles internes forts ;
- une situation financière saine et un niveau global de charges de structure maîtrisé ;
- un recouvrement satisfaisant des contributions.

La Cour relève par ailleurs la nécessité d'une meilleure connaissance des coûts des collectivités et d'une meilleure maîtrise de ces coûts, constat partagé par Éco-Emballages et Adelphe.

Dans un contexte où les coûts réels de la collecte sélective augmentent et le taux de recyclage stagne dans la filière emballages, Éco-Emballages et Adelphe ont lancé un projet visant à développer le recyclage du plastique à iso-coût d'ici 10 à 15 ans, grâce à la massification et l'automatisation plus forte des centres de tri.

Éco-Emballages, Adelphe et Écofolio partagent également une vision commune de transformation du dispositif de collecte sélective visant à améliorer le taux de recyclage et la compétitivité des matières tout en réduisant les coûts pour l'ensemble des acteurs. Ce dispositif cible repose sur trois principes structurants :

- une massification et une automatisation du tri ;
- un geste de tri identique sur l'ensemble du territoire qui se traduit par une collecte harmonisée en plusieurs flux et en apport volontaire ;
- une accélération de la transformation des centres de tri qui devront se spécialiser rapidement, en cohérence avec les nouveaux schémas de collecte.

La réussite de ce projet repose donc sur la capacité à faire évoluer les collectivités locales et les opérateurs. Il y a, à ce stade, peu de garanties de réussite de ce projet alors que la pression financière sur les systèmes REP est de plus en plus grande. Ce qui pose la question de l'évolution des rôles à donner aux sociétés agréées telle que soulevée par

la mission du CIMAP. Leur enjeu majeur aujourd'hui est de réussir la mise en œuvre de cette stratégie alors qu'elles disposent, comme la Cour le note, de peu de leviers directs sur le dispositif, car ce dernier est de la responsabilité opérationnelle des collectivités locales.

Au-delà de ces constats et conclusions que nous partageons avec la Cour, nous souhaitons apporter les précisions suivantes :

Atteinte des objectifs de recyclage

La Cour constate que « les progrès enregistrés tendent à plafonner depuis quelques années » et en analyse les raisons.

À cet égard, nous tenons à apporter la précision suivante : alors que les rémunérations versées aux collectivités locales par Éco-Emballages et Adelphe ont augmenté de 38 % entre 2010 et 2014 (pour une augmentation de 8 % des tonnes recyclées sur cette même période), on peut s'interroger sur le niveau de la TGAP ou encore sur l'utilisation de la tarification incitative (qui faisait partie des dispositions évoquées dans l'article 46 de la loi 2009-967 pour atteindre l'objectif national). D'après le bilan d'activité intermédiaire des sociétés Éco-Emballages et Adelphe réalisé par Ernst & Young pour le compte de l'ADEME, 150 collectivités françaises (sur près de 1000 au total), couvrant 3,5 millions d'habitants (sur 65 millions d'habitants au total), finançaient au 1^{er} janvier 2014 leur service de gestion des déchets par la tarification incitative. Pour la majorité de ces collectivités, le passage à la tarification incitative s'est accompagné d'une augmentation de la collecte séparée des emballages et journaux magazines.

Charges de personnel

Concernant les deux plus hautes rémunérations de dirigeants d'éco-organismes, la Cour indique que « Ces rémunérations paraissent élevées au regard de la taille et de la mission d'intérêt général des éco-organismes, qui sont financés par une éco-contribution prélevée sur les consommateurs ».

Le niveau de rémunération ne se fonde pas sur la taille d'une société ou sur le fait que la mission soit d'intérêt général mais sur le niveau de responsabilité. Chez Éco-Emballages, l'amplitude et la spécificité des domaines de compétences, les montants financiers en jeu (près de 700 M€ de chiffre d'affaires) et le niveau élevé de gouvernance justifient ce montant.

La détermination, la composition, le niveau et l'information sur la rémunération du directeur-général sont par ailleurs pleinement conformes aux recommandations contenues dans le « Code de

gouvernement d'entreprise des sociétés cotées » défini par l'Afep et le MEDEF, révisé en juin 2013, qui s'impose aujourd'hui comme la référence française en matière de gouvernance des entreprises privées.

Par souci de comparaison, il faut rappeler que le décret du 26 juillet 2012 impose aux mandataires sociaux des entreprises et établissements publics une rémunération qui ne doit pas être supérieure à vingt fois la moyenne des rémunérations des 10 % des salariés de ces entreprises les moins bien rémunérés. Si Éco-Emballages était soumis à ce décret (ce qui n'est pas le cas puisqu'il s'agit d'une entreprise privée), la rémunération du directeur-général serait conforme puisque :

- *son salaire est inférieur au plafond de 450 k€ fixé par le décret du 26 juillet 2012 pour les dirigeants d'entreprises publiques ;*
- *son salaire représente 11 fois (variable compris) la moyenne de 10 % des salaires les plus bas de l'entreprise alors que le décret permet une rémunération jusqu'à 20 fois la moyenne de 10 % des salaires les plus bas de l'entreprise.*

Enfin les contributions ne sont pas « prélevées sur le consommateur » mais font partie du coût de revient des produits mis sur le marché.

Sensibilisation au geste de tri

a) La Cour indique que « les campagnes de communication nationales menées par les éco-organismes ont trop souvent tendance à assurer leur propre promotion [...] ».

Or tout annonceur, émetteur d'une campagne de communication publicitaire doit être aisément identifiable¹³⁰. Éco-Emballages se conforme à cette obligation dans ses campagnes. Outre le respect d'une obligation, il faut souligner que la reconnaissance de l'émetteur est un élément majeur de la crédibilité du message et donc de son efficacité.

b) La Cour indique ensuite que « la référence omniprésente au Point Vert dans les campagnes nationales de communication d'Éco-Emballages comme sur les emballages concernés, [...] laisse croire au consommateur que la présence de ce logo sur un emballage signifie que ce dernier est recyclable ».

¹³⁰ « L'identité du professionnel de la communication doit être apparente. Le cas échéant, la communication commerciale doit mentionner des coordonnées afin de permettre au consommateur de contacter le professionnel de la communication sans difficulté ». Dispositions générales du Code ICC consolidé sur les pratiques de publicité et de communications commerciales : article 10.

Rappelons tout d'abord que l'obligation contractuelle d'apposition du Point Vert découle de l'obligation légale figurant à l'article R. 543-56 du code de l'environnement : « À cet effet, il identifie les emballages qu'il fait prendre en charge par un organisme ou une entreprise titulaire de l'agrément définit à l'article R. 543-58, selon les modalités qu'ils déterminent comme il est dit à l'article R. 543-57. [...] ».

L'article R. 543-57 précise quant à lui que les metteurs en marché qui recourent à un organisme agréé pour la gestion de leurs déchets d'emballages « passent avec lui un contrat qui précise notamment, la nature de l'identification des emballages [...] ».

L'identification des emballages est d'ailleurs reprise dans le chapitre II du cahier des charges d'agrément : « le titulaire s'assure auprès de ses cocontractants de l'identification de leurs emballages en accord avec les articles R. 543-56 et R. 543-57 du code de l'environnement ».

Par ailleurs, conscients de la nécessité de clarifier la signification du Point Vert ainsi que les consignes de tri, Éco-Emballages et Adelphe incitent depuis 2012 leurs adhérents à apposer une consigne de tri claire que ce soit pour les éléments d'emballages recyclables (« à trier / à recycler ») ou pour les éléments d'emballages destinés aux ordures ménagères (« à jeter »). Une consigne de tri prête à l'emploi est proposée par Éco-Emballages et Adelphe (l'Info Tri Point Vert) qui contribue ainsi à lever l'ambiguïté sur la signification du Point Vert. L'Info Tri Point Vert est aujourd'hui présent sur 30 milliards de packs. Au regard de cette volumétrie et de son impact sur le geste de tri, il est regrettable que cela ne soit pas mentionné dans le rapport de la Cour.

c) La Cour indique que l'apparition du Triman « vise à clarifier les choses ».

Le Triman n'a pas vocation à remplacer le Point Vert qui n'a pas la même signification. Pour rappel, la signalétique Triman doit être apposée pour les produits recyclables soumis à un dispositif de responsabilité élargie du producteur et qui relèvent d'une consigne de tri, alors que le Point Vert signifie que le metteur en marché contribue financièrement au dispositif de gestion des déchets d'emballages ménagers.

D'ailleurs l'État a demandé à Éco-Emballages d'intégrer le triman dans sa charte graphique Info Tri Point Vert, ce qu'Éco-Emballages a fait dès la publication du décret.

d) Dans un encadré, la Cour illustre la multiplicité des messages sur les emballages.

Comme évoqué précédemment, il est regrettable que l'Info Tri Point Vert soit présenté comme brouillant les messages alors qu'il s'agit d'une consigne de tri claire et harmonisée qui permet d'aider le consommateur dans son geste de tri et de clarifier la signification du Point Vert. Les résultats des études menées auprès des Français prouvent l'efficacité de l'Info Tri Point Vert (étude Opinion Way de décembre 2013 sur la base d'un échantillon représentatif de la population française) :

- pour près de 9 personnes sur 10, l'Info Tri donne envie de trier ;*
- 45 % des personnes interrogées affirment avoir déjà vu ce pictogramme. Chez les 18 – 34 ans, on atteint un score de 71 % de reconnaissance. L'Info-tri Point Vert est aujourd'hui la consigne de tri la plus reconnue ;*
- 82 % des consommateurs interrogés déclarent que l'Info-tri Point Vert permet de mieux comprendre quel geste adopter pour trier correctement leurs emballages.*

e) La Cour indique que « Les éco-organismes devraient inciter leurs adhérents à apposer une consigne de tri claire et harmonisée ».

C'est justement ce qu'Éco-Emballages et Adelphe font depuis 2012 avec l'Info Tri Point Vert qui est aujourd'hui présent sur 30 milliards de packs.

f) La Cour constate « qu'à l'exception de la filière des déchets électriques et électroniques, l'éco-contribution n'est pas visible pour le consommateur » et considère que cela « nuit à l'efficacité globale du dispositif ».

Sur ce point, nous souhaitons préciser que concernant les déchets électriques et électroniques, la contribution visible ne s'applique qu'au seul coût de gestion des déchets historiques (pour les équipements mis sur le marché avant le 13/08/2005), hors coût de collecte.

Par ailleurs, cette question de la visibilité de la contribution pose de nombreuses problématiques de droit de la concurrence comme a pu le préciser le conseil de la concurrence dans son avis n° 99-A-22 du 14 décembre 1999.

La généralisation du principe de la contribution visible remettrait par ailleurs en cause des principes fondamentaux de la REP comme l'internalisation des coûts de gestion du déchet et l'incitation à l'éco-conception. Le principe de contribution visible tendrait ainsi à faire

évoluer la Responsabilité Élargie des Producteurs vers l'instauration d'une taxe.

Nous considérons dès lors que la généralisation d'un tel principe aux autres REP pose énormément de questions quant à son efficacité et sa faisabilité juridique qui nécessitent une réflexion approfondie avant toute conclusion.

Les coûts de la collecte

Concernant les déchets d'emballages ménagers, la Cour indique que « les soutiens financiers accordés par les éco-organismes [...] tiennent insuffisamment compte des fortes disparités constatées dans les coûts complets, de collecte et de tri.

Nous ne partageons pas cette conclusion car si les soutiens tiennent compte de disparités de coûts constatées qui ne seraient pas liées à des caractéristiques intrinsèques de collectivités, alors les collectivités ne seront pas incitées à faire baisser leurs coûts. 5.

Les coûts du tri

La Cour indique qu'un « rapprochement d'Éco-Emballages et d'Écofolio pourrait être envisagé » mais qu'une « fusion sans changement de modèle industriel rendrait peu envisageable la collecte séparée des papiers ».

Nous vous proposons de préciser que le modèle industriel évoqué par les deux entreprises est d'aller vers un modèle de collecte fibreux/non fibreux, dont l'intérêt est de baisser le coût des flux de cartons et papiers et de s'inscrire dans les standards des grands pays européens.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ALIAPUR

Je vous informe que je ne souhaite pas formuler de réponse particulière à ce rapport.

En revanche, notre organisme entend apporter tout son soutien à la troisième recommandation émise par la Cour concernant la visibilité de l'éco-contribution. En effet, une ligne séparée sur facture, comme cela est le cas pour d'autres types de déchets en France ou pour les pneumatiques dans bien d'autres pays européens, permettrait de lutter efficacement contre les metteurs sur le marché ne respectant pas la loi et ainsi améliorer la qualité du traitement de l'intégralité des pneus usagés.

Aliapur se tient à la disposition des pouvoirs publics, et plus particulièrement du MEDDE afin de définir les modalités de mise en œuvre de ce mécanisme.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE COREPILE**

Je vous informe que ce document n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE CYCLAMED**

Nous tenons à vous signaler que nous n'avons pas de commentaires à faire sur cette excellente synthèse.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
D'ÉCOFOLIO**

Écofolio souhaite apporter les précisions suivantes :

• Concernant le champ d'action d'Écofolio et le taux de recyclage des papiers graphiques.

La Cour indique « En outre, certains objectifs assignés aux éco-organismes ne relèvent qu'en partie de leur champ d'action. Par exemple, certains papiers ne sont pas assujettis à l'éco-contribution. Néanmoins, l'objectif de recyclage assigné par l'État à Écofolio est calculé sur l'ensemble des papiers, y compris ceux non-assujettis. »

- *En regard d'une référence à la responsabilité partielle : Écofolio rappelle que la REP papiers est une REP contributive. À ce titre, la collecte et le traitement des vieux papiers sont assurés par le service public de gestion des déchets (SPGD), Écofolio intervient donc en*

support financier et en accompagnement de moyens (barèmes incitatifs, préconisations techniques, appuis divers, communication, R&D...). La mission d'Écofolio définie au cahier des charges est « de mettre en œuvre en partenariat avec les autres acteurs de la filière, les actions nécessaires pour contribuer à augmenter le taux de recyclage ». Ainsi, l'atteinte du taux de recyclage de la filière inscrit dans le cahier des charges d'agrément de l'éco-organisme relève-t-elle de la responsabilité partagée des acteurs de la filière (en premier chef des collectivités et de leur prérogative de SPGD).

- *Sur l'exonération de contribution de certains papiers : Écofolio rappelle également que son champ d'action opérationnel couvre bien l'ensemble des papiers graphiques soumis à la REP qu'ils soient ou non assujettis à cette dernière. Ce sont bien l'ensemble des papiers assujettis ou non à l'éco contribution qui sont collectés en vue du recyclage. À l'exception des soutiens financiers aux exutoires toutes les autres actions concernent l'ensemble des papiers (accompagnement au changement, actions de communication, sensibilisation, information (« Tous les papiers se trient et se recyclent ») les études et R&D. L'objectif de recyclage porté au cahier des charges est également calculé sur l'ensemble des papiers graphiques collectés par le SPGD qu'ils soient ou non assujettis à la REP.*

La Cour indique « à l'inverse, parmi les cinq éco-organismes en situation de monopole, celui en charge des médicaments atteint ses objectifs, mais pas ceux en charge des textiles ou des papiers graphiques. »

Écofolio précise que le taux de recyclage des papiers graphiques collectés par le service public de gestion des déchets atteignait 47 % pour l'année de déclaration 2012, 49 % en 2013 et 52 % en 2014. Les objectifs de taux de recyclage à atteindre pour la filière fixés dans le cahier des charges d'agrément pour 2016 et 2018 sont respectivement 55 % et 60 %. À date, si le taux de recyclage continue à progresser à la même vitesse qu'entre les années de déclaration 2012 et 2014 (4 % à 6 % par an), ces objectifs devraient être atteints. Dans ce contexte, Écofolio considère que la perspective d'atteinte de cet objectif à fin d'agrément est favorable et que l'on ne peut pas considérer comme non atteint un objectif qui est fixé pour 2016.

- Concernant l'éco conception

La Cour indique « Dans les autres filières, l'éco-modulation et la prévention sont encore en phase de démarrage, de telle sorte qu'il n'est pas facile d'en apprécier les résultats concrets ».

Écofolio souhaite préciser que bien qu'en phase de démarrage dans la filière papiers, l'éco-modulation et la prévention produisent après deux ans des résultats significatifs. En effet, le barème éco-différencié a été introduit en 2013 et Écofolio a fléchi une partie importante de ses budgets de R&D à la recherche de nouvelles alternatives aux éléments perturbateurs du recyclage qui sont dès à présent mises en œuvre par les metteurs en marché. En deux ans, les pratiques d'écoconception ont permis de réduire de plus de 11 % les perturbateurs, d'augmenter l'usage du papier recyclé (+ 25 %) et de réduire l'usage du non tracé (- 28 %). À date 55 % des papiers concernés par l'éco contribution sont éco-conçus. Pour preuve l'action d'Écofolio a été retenue par le World Economic Forum 2016 pour illustrer le programme Mainstream.

- Concernant les situations financières

« La Cour relève par ailleurs que le montant des éco-contributions perçues par les éco-organismes est déterminé par le montant des soutiens à verser aux collectivités locales ou opérateurs de collecte et de traitement, ce qui les met d'office dans une situation confortable et sans équivalent ».

Cette situation est certes sans équivalent et spécifique aux éco-organismes. Cependant, Écofolio estime que pour la filière papiers, cette situation ne peut être considérée comme confortable du fait notamment de la baisse du gisement et de l'augmentation du taux de recyclage qui génèrent un effet ciseaux et induisent un déséquilibre financier important que les metteurs en marché doivent compenser par l'augmentation de leur éco-contribution. Le censeur a ainsi régulièrement veillé à ce que la provision pour charges futures intègre ce niveau de risque élevé au-delà de la réserve « légale » préconisée par les cahiers des charges.

- Concernant les campagnes de communication nationales

La Cour indique « Par ailleurs, les campagnes de communication nationales menées par les éco-organismes ont trop souvent tendance à assurer leur propre promotion, à savoir le nom de l'éco-organisme, alors que devrait être exclusivement privilégiée la promotion du geste de tri. »

Écofolio souhaite indiquer que sa stratégie de communication s'articule autour de la communication nationale de cause, l'information locale sur le geste de tri et la sensibilisation des publics cibles, notamment les plus jeunes. Écofolio a axé, depuis sa création en 2007, l'ensemble de ses campagnes de communication auprès des citoyens sur le geste de tri et a entrepris régulièrement des sondages sur l'impact des campagnes nationales. Les campagnes nationales ont été saluées par les différents acteurs de la filière comme des campagnes de cause qui ont pour but de donner le sens du geste de tri afin de faire adhérer le citoyen-trieur à cette dynamique et non comme des campagnes de marques. Les post-tests effectués à l'issue de chaque campagne par Écofolio ont démontré leur efficacité sur le geste de tri. La CCA de la filière papiers a régulièrement salué ce point.

- Concernant la mise à jour des consignes de tri

La Cour indique « Dans la filière des papiers, un sondage récent portant sur la campagne d'affichage d'Écofolio montre notamment que seulement trois français sur dix déclarent recevoir les mêmes consignes dans leur commune que celles communiquées par Écofolio et que, « parmi ceux qui estiment que les consignes de tri qu'ils reçoivent dans leur ville sont erronées, la moitié serait prête à suivre les consignes d'Écofolio, l'autre moitié préférant suivre les consignes locales ».

Écofolio souhaite préciser que la consigne qu'il préconise « tous les papiers se trient et se recyclent » est celle décidée par l'ensemble des acteurs de la filière en 2008 et conforme aux potentialités du désencrage. Malheureusement la consigne majoritairement en vigueur (« triez les journaux revues et magazines ») date des années 80 (à l'époque les usines ne pouvaient consommer que ce type de fibre). Malgré des actions cibles et diverses et un partenariat signé avec l'éco-organisme en 2013 les collectivités locales n'ont globalement pas procédé à la modernisation des consignes à l'habitant.

Pour faciliter la mise à jour des consignes de tri, Écofolio a mis en place depuis 2013, une enveloppe financière d'un million d'euros par an qui est faiblement consommée par les collectivités. Un sondage récent montre que seulement 26 % des collectivités avaient leur consigne à jour en 2015. Le point noir demeure la méconnaissance par les Français des bonnes consignes de tri. Il s'agit d'un véritable obstacle à une progression plus rapide du taux de recyclage. 16 % des Français seulement connaissent véritablement la bonne consigne de tri en 2014 (vs. 13 % en 2013). Le fait que les collectivités locales n'aient que partiellement mis à jour les consignes de tri est aujourd'hui un frein majeur à la progression du recyclage des vieux papiers en France.

- Concernant la sensibilisation au geste de tri

La Cour indique que « les éco-organismes devraient inciter leurs adhérents à apposer une consigne de tri claire et harmonisée sur les tous les objets et les emballages, indiquant les éléments recyclables et la procédure de tri à suivre ».

Écofolio indique que conformément aux dispositions du chapitre III-4 « Marquage des produits » de son cahier de charges, il a mis en conformité sa politique de marquage avec la signalétique commune dès sa mise en place. En complément, Écofolio collabore avec Éco-emballages et les autres éco-organismes pour la mise en place d'une consigne de tri claire et harmonisée à travers l'info tri intégrant le Triman prévu par les textes.

- Concernant la transparence des données (collectivités locales)

La Cour indique que « Ces retards sont encore plus accusés dans la filière des papiers graphiques où il n'existe pas de données opposables sur les coûts de gestion des papiers en France, faute d'études et de publications spécifiques. Pour le cas, actuellement majoritaire en France, où papiers et emballages sont déposés dans le même bac, l'absence de clé d'allocation ne permet pas d'établir un coût de référence pour les seuls papiers ».

Écofolio dispose de données macro sur la filière papiers graphiques mais ne dispose pas à ce jour de données détaillées au niveau des collectivités (ex : schéma de collecte) qui lui permettraient de mettre en évidence les coûts respectifs des papiers et des emballages aujourd'hui confondus, et ainsi de disposer de données communes aux deux filières et opposables. Des échanges sont en œuvre depuis plusieurs années avec l'éco-organisme Éco-emballages afin de pouvoir partager des bases de données sans succès à date.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ÉCOLOGIC

- Sur la concurrence entre les éco-organismes

Le rapport affirme : « Inversement un éco-organisme en situation de monopole aura davantage de latitude pour contrôler les déclarations

de mises sur le marché de ses producteurs adhérents et pour pratiquer une péréquation tarifaire » Le commentaire d'Écologic est le suivant :

1. La première partie de cette affirmation n'est pas totalement exacte : les producteurs adhérents à un éco-organisme acceptent volontiers les audits de déclarations qui sont le gage d'un terrain concurrentiel égal. Il n'existe donc aucun frein de ce point de vue pour des éco-organismes en concurrence. Par ailleurs, la concurrence est favorable à la recherche des non contributeurs, puisque ces clients qui s'ignorent sont de potentielles sources de chiffres d'affaires supplémentaires. La dénonciation des producteurs non contributeurs peut poser un problème si l'éco-organisme dénonciateur est connu. Dans le cas contraire, et c'est le cas actuellement pour la filière DEEE, ce n'est pas un problème.
2. Il est indéniable en revanche que la situation de monopole facilite la « péréquation tarifaire », l'éco-organisme ayant l'entière prérogative du barème et plus précisément de la répartition des coûts sur les différents segments de producteurs. Mais ce n'est pas un avantage, bien au contraire. Nous pensons que ce pouvoir est exorbitant et qu'il peut mener à des abus ou, à minima, à une perte de confiance des producteurs vis-à-vis des éco-organismes. C'est d'ailleurs souvent le soupçon que certaines classes de producteurs supportent plus que leurs parts légitimes qui conduit à des difficultés voire des disfonctionnements sur les filières.

- Connaissance du gisement et performance de collecte

Le rapport constate : « Cependant, la performance des éco-organismes est, dans un certain nombre de filières, pénalisée par une connaissance partielle du gisement, un nombre important de producteurs non-contributeurs, ainsi que par des pratiques illégales, telle que la collecte sauvage. 65 % des déchets d'équipements électriques et électroniques et 63 % des déchets textiles échappent ainsi à la collecte sélective ».

1. Pour la filière DEEE, ce n'est pas la mauvaise connaissance du gisement qui définit sa performance de 35 % de taux de retour en 2013. Nous savons depuis longtemps qu'une majorité des flux DEEE échappe à notre filière parce qu'elle est prise en charge directement par la filière historique de recyclage (récupérateurs/ferrailleurs) qui en extrait la valeur économique. Lors du réagrément DEEE ménager en 2009, l'un des éco-organismes DEEE avait proposé de développer les relations avec les récupérateurs afin d'inclure ces tonnages dans la filière pour atteindre les objectifs très ambitieux de collecte fixés

par les pouvoirs publics. Cette solution a été jugée à cette époque prématurée et n'a donc pas été retenue. Face à la stagnation de la collecte DEEE à partir de 2012, cette option a été explorée par les éco-organismes DEEE dès 2014 et a été inscrite dans le nouveau cahier des charges pour la période 2015-2020. Il s'agit du flux « Autres » issu principalement des récupérateurs, qui représentera conformément au cahier des charges plus de 10 % des collectes en 2015, permettant ainsi de dépasser l'objectif de 40 % de taux de retour en 2015 du nouvel agrément.

2. *La discussion sur les provisions implique que ce ne sont pas les moyens financiers disponibles des éco-organismes qui auraient limité les collectes. Dans ces conditions, quel est le lien entre le nombre, supposé important, de producteurs non-contributeur et les performances de collecte ? Nous pensons que ce lien est faible. En revanche les non-contributeurs créent un terrain concurrentiel inégal qui, si le problème est important, peut miner la coopération des producteurs contributeurs. En tout état de cause, les non-contributeurs représentent a priori une proportion faible des mises sur le marché sur la filière ménagère des DEEE qui constitue plus de 95 % des contributions.*

- Procédure d'agrément

Le rapport titre : « Une procédure d'agrément peu formalisée et insuffisamment rigoureuse ».

À la lecture de ce paragraphe du rapport de la Cour des comptes, on a l'impression que les débats et réunions autour de la définition du cahier des charges constituent un problème. Ce n'est pas le cas. Il serait paradoxal de réduire le débat afin d'accélérer l'écriture du cahier des charges alors même qu'on cherche à augmenter la rigueur de la procédure d'agrément. Le cahier des charges est essentiel parce qu'il définit ce que seront les impacts environnementaux, sociaux et économiques de la filière sur les 6 années de la période d'agrément. Notamment l'impact économique des cahiers des charges est commensurable de 6 années de contributions toute filière confondues soit 9 milliards d'euros de contributions. Cela mérite d'y passer le temps nécessaire. Il faut, à minima, conserver et structurer les débats et y ajouter une véritable analyse d'impact menée par une entité autonome. Ce travail doit être planifié afin d'avoir un cahier des charges disponible 6 mois avant la fin de l'agrément en cours.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ÉCO-SYSTÈMES

- Remarques concernant les objectifs de collecte diversement atteints

Dans l'analyse d'évaluation des performances de collecte des différentes filières REP, la Cour souligne à juste titre que les objectifs de collecte de la filière des DEEE sont issus d'une réglementation européenne et d'une réglementation française fixant des objectifs allant au-delà des exigences européennes. Dans la partie traitant des raisons de la non atteinte des objectifs, la Cour ne mentionne ni les particularités de la filière DEEE sur l'évolution des mises en marché au cours de la période étudiée, ni l'attrait économique des « déchets », particularités qui ont un impact essentiel sur le niveau de collecte.

Tout d'abord, la France avec une collecte de 7 kg/an/hab. en 2013, a largement dépassé l'objectif européen fixé à 4 kg. Concernant la faible progression de la collecte en kg/an/hab. sur la période de 2010 à 2013 (+ 9,1 %) après une période de croissance très forte entre 2008 et 2010 (+ 46,9 %), la Cour omet de mentionner que les mises en marché, pendant la période 2010 à 2013, ont diminué de 8,2 %. En fait, le taux de collecte qui mesure le tonnage collecté comparé aux tonnages mis en marché, n'a cessé d'augmenter depuis la création de la filière, progressant de 48 % entre 2008 et 2010 (au même rythme que la croissance de la collecte), puis de 19 % entre 2010 et 2013 (à un rythme bien plus soutenu que la croissance de la collecte), pour atteindre 37,5 % en 2014.

Deuxième particularité et non des moindres, les éco-organismes DEEE (hors lampes) opèrent dans un marché où les déchets ont une « valeur » marchande assez importante, du fait de la valeur « métal » de certains de ces équipements pour tous les acteurs qui pratiquent un recyclage purement économique sans dépollution, ni respect des taux de recyclage fixés par la réglementation. Les éco-organismes sont donc en concurrence avec des filières aux pratiques illégales (non-respect de la réglementation ou exportation illégale), pour lesquelles ils n'ont pas les moyens d'agir, les actions étant du ressort de la puissance publique.

Les obstacles, liés à la difficulté de modifier les habitudes des ménages en vue de mieux trier les DEEE, cités dans le rapport, sont mineurs comparés aux pratiques décrites ci-dessus, d'autant plus qu'Éco-systèmes a consacré plus de 53 M€ en communication pour informer les consommateurs sur les bons gestes d'apport, entre 2010 et 2014.

Le commentaire concernant la sous-utilisation des ressources financières d'Éco-systèmes perd de son sens à partir du moment où les principales actions à mener sont d'ordre public et non du ressort de l'éco-organisme.

Dans le cadre de l'agrément 2015-2020, Éco-systèmes a ouvert la voie d'une nouvelle croissance de la collecte en travaillant avec les parties prenantes de la filière et les pouvoirs publics pour développer de nouveaux canaux de collecte et garantir la traçabilité, la dépollution et l'atteinte des taux de valorisation des DEEE collectés dans ces circuits. En 2015, le taux de collecte devrait atteindre 43 % et dépasser l'objectif du cahier des charges d'agrément pour l'année 2015.

- *Remarques concernant les marges d'amélioration*

Dans l'analyse réalisée par la Cour, l'un des points d'attention porte sur « des provisions pour charges futures et une trésorerie parfois excessives de certains éco-organismes », un tableau (graphique 3) présente les provisions de différents éco-organismes, en 2013, exprimées en nombre de mois d'éco-contribution encaissés.

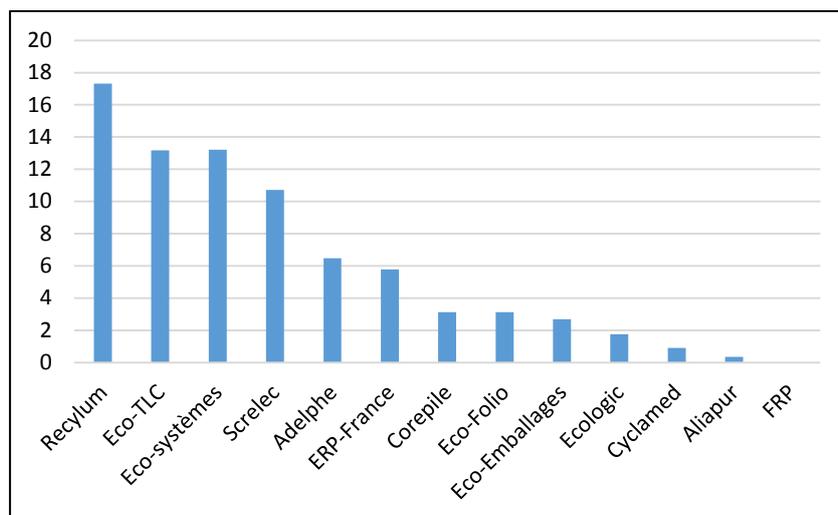
Cette comparaison soulève les remarques suivantes de la part d'Éco-systèmes : en effet une spécificité de la filière DEEE (hors lampes) est que, pour cette seule filière, le chiffre d'affaires permettant de financer l'ensemble des coûts est constitué d'une part des contributions venant des producteurs et d'autre part de façon non négligeable (37,5 % en moyenne en 2013) de recettes matières. Cela biaise l'analyse comparative proposée dans le graphique 3, car pour les filières hors DEEE le calcul est réalisé en comparant le niveau des provisions pour charges futures au chiffre d'affaires annuel total (les contributions sont égales au chiffre d'affaires), alors que pour les filières DEEE (hors lampes) le ratio ne prend en compte qu'une partie du chiffre d'affaires (les seules contributions, montant qui ne permet de financer l'ensemble des coûts).

Les pouvoirs publics ont d'ailleurs pris en compte ce raisonnement pour le calcul du seuil et du plafond des provisions pour charges futures dès 2012 pour la filière DEEE professionnels et à compter du 1er janvier 2015 pour la filière DEEE ménagers, sur la base d'une recommandation de la commission d'harmonisation et de médiation des filières.

Désormais, le calcul du ratio en nombre de mois de provisions d'une année est rapporté aux coûts totaux de l'exercice précédent. Ce rapport de la Cour des comptes mentionne d'ailleurs dans un paragraphe précédent qu'Éco-systèmes dispose en 2013 d'un montant de provisions équivalent à une année de dépenses.

En application d'une méthode de calcul comparable entre filières (chiffre d'affaires ou coût totaux), le graphique 3 serait le suivant :

Nouveau graphique : provisions des éco-organismes en 2013, exprimées en mois de chiffres d'affaires (éco-contributions et recettes matières)



Source : rapport ADEME DEEE 2013 et graphique 3 du rapport pour les éco-organismes des autres filières.

• Raisons de l'existence de provisions pour charges futures dans les comptes des éco-organismes :

Les éco-organismes sont des sociétés à but non lucratif, agréées par les pouvoirs publics, ils ne peuvent faire de bénéfice. Conformément au cahier des charges, les excédents annuels sont dotés en provisions pour charges futures, celles-ci permettent de sécuriser durablement le fonctionnement des éco-organismes et correspondent à la notion de fonds propres nécessaire à toute société.

Il s'agit de permettre d'absorber les risques associés aux fluctuations des activités (évolution des tonnages, contributions, baisse du cours des indices matières,...). Les éco-organismes doivent également être en capacité de se couvrir contre les risques généraux liés à l'évolution du contexte technologique, politique et juridique de la protection de l'environnement.

Or, compte tenu de la non-lucrativité, les fonds propres des éco-organismes se limitent au seul capital social et sont donc faibles au regard des volumes d'activité. (Ainsi, pour Éco-systèmes, les capitaux

propres s'élèvent à 1 M€, pour un volume d'activité représentant plus de 200 millions de coûts).

La provision pour charges futures correspond à cette notion de ressource durable, de fonds de roulement nécessaire à toute société.

Pour certaines filières dont les produits mis en marché peuvent avoir des durées de vie très longues, avec des technologies amenées à évoluer rapidement et des producteurs qui peuvent disparaître, un niveau de provision élevé est parfois nécessaire pour couvrir les dépenses futures d'équipements qui se trouveraient orphelins de producteurs, c'est le seul moyen de garantir la pérennité d'un financement de la filière. (cas des DEEE).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ÉCO TLC

Suite à la lecture de ce document, je souhaite porter à votre connaissance les observations suivantes concernant l'importance de la trésorerie d'Éco TLC relevée dans votre rapport.

La filière des TLC usagés (textiles, linge de maison et chaussures) pour laquelle Éco TLC SAS est l'éco-organisme a fait l'objet d'un premier contrôle pour les exercices 2008 à 2014.

Le contrôle a porté sur l'amont de la filière REP (contributions versées à l'éco-organisme et périmètre de la filière), sur la gouvernance et la gestion de l'éco-organisme, et sur l'aval de la filière REP (opérateurs de collecte et de tri et collectivités territoriales). Le contrôle a également évalué l'efficacité et l'efficience de la filière REP, du point de vue économique et industriel, de la protection de l'environnement et du point de vue social.

Le contrôle a su tenir compte du contexte de démarrage de la filière REP, filière qui doit continuer à progresser fortement, quantitativement et qualitativement, d'ici 2020.

Le conseil d'administration a toujours veillé à ce que le montant des provisions, et donc des fonds disponibles, respecte les prescriptions du cahier des charges de l'éco-organisme.

Les provisions pour charges futures, réglementées dans le cahier des charges (arrêté ministériel du 3 avril 2014, chapitre II, article 2.2),

sont déterminantes dans le bilan de l'éco-organisme, qui ne saurait pour cette raison être jugé selon les ratios bilanciaux habituels.

Le cahier des charges prend à juste titre un horizon de budgétisation des provisions sur toute la durée de l'agrément (les six prochaines années), tant dans l'intérêt public de sécuriser les financements de l'éco-organisme, que de donner aux metteurs sur le marché une visibilité sur l'évolution de leurs éco-contributions.

L'éco-organisme se doit de disposer des moyens en ligne avec les objectifs ambitieux de doublement des volumes de tri des TLC usagés et des coûts associés, tout en évitant de soumettre les contributions à des ajustements d'amplitude trop forte en hausse ou baisse.

Enfin, si la trésorerie est importante rapportée au montant moyen des contributions versées, le fait d'un appel en 2009, au cours du premier exercice comptable, des montants dus au titre de trois années (2007, 2008, 2009) explique ce ratio apparemment élevé.

Éco TLC, dont la vocation n'est effectivement pas de gérer des fonds, a mené de manière consciencieuse, rigoureuse et responsable la gestion de l'éco organisme. Celle-ci ayant d'ailleurs été approuvée sans observation ni réserve par les commissaires aux comptes et enfin, par les associés contributeurs lors de chaque assemblée générale de la société.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'EUROPEAN RECYCLING PLATFORM (ERP)

Les éco-organismes opérationnels organisent les opérations de collecte et de traitement, mais à ma connaissance ne les assurent pas eux-mêmes, ne possédant ni moyens logistiques, ni unités de traitement. La différence avec les éco-organismes financiers est qu'ils passent les marchés avec les fournisseurs (rôle dévolu aux collectivités dans le cas des éco-organismes financiers).

Les objectifs plus ambitieux de la France sur les piles et accumulateurs usagés s'expliquent par l'antériorité de la collecte des piles en France. En 2008, date d'entrée en vigueur de la directive P&A, le taux de collecte constaté en France s'établissait déjà à 28 % soit au-dessus de l'objectif 2016 de la directive. Les objectifs plus ambitieux sur les DEEE visaient quant à eux à préparer la montée en puissance pour atteindre le minimum de 45 % en 2016 prévu par la directive (en 2009,

date de la préparation du cahier des charges, ce taux ou un taux proche était déjà envisagé).

Un facteur expliquant la non-atteinte des objectifs de collecte des DEEE est aussi la préexistence d'acteurs économiques (formels ou informels) attiré par la valeur des métaux contenus dans les DEEE (sans considération particulière pour la dépollution, au moins pour certains d'entre eux). L'évolution de la réglementation devrait amener les acteurs formels à s'associer par contrat aux éco-organismes ou à disparaître.

Sur les provisions, on peut en effet se demander pourquoi les provisions excessives n'ont pas été utilisées pour augmenter la collecte sur la période auditée.

Un autre attrait de la concurrence est qu'elle permet une meilleure chasse aux non-contributeurs, car chaque éco-organisme a intérêt à augmenter sa part de marché, le tonnage sous son contrôle afin de mieux répartir ses frais de structure. A contrario, un monopole peut se contenter d'augmenter ses prix : ses adhérents n'auront de toute façon pas le choix.

Il faut moduler l'affirmation selon laquelle l'État a laissé à chaque filière la liberté de s'organiser en rappelant que l'État a organisé de façon délibérée un monopole sur la sous-filière DEEE « Panneaux photovoltaïque » en refusant d'agréer ERP France, pourtant apporteur de 35 % de part de marché matérialisés par des lettres d'intention signées.

Par ailleurs la Cour elle-même recommande pour la fusion des deux éco-organismes piles, pourtant en vraie concurrence (ce qui ne s'applique pas, bien entendu, à la filière emballage dans sa configuration actuelle).

L'influence des producteurs sur les décisions des éco-organismes peut constituer un frein au déploiement de l'éco-modulation, source de tracasserie administrative très localisée.

De plus, dans le cas des DEEE, l'éco-modulation ne se traduit pas sur le compte d'exploitation des entreprises, du fait de la contribution environnementale qui fait porter le coût final de la REP au consommateur. Que le produit soit affecté d'un bonus ou d'un malus, l'effet est le même dans la comptabilité de l'entreprise : nul. Une meilleure incitation serait peut-être de permettre aux entreprises mettant sur le marché des produits mieux éco-conçus d'en tirer un avantage financier. L'éco-contribution ne couvrirait que le prix « de base ».

L'éco-modulation sur les DEEE souffre également d'une perception variable selon les acteurs : imaginé par les pouvoirs publics comme une incitation pour les producteurs (ineffective, comme vu

ci-dessus), elle serait pour d'autres acteurs davantage destinées aux consommateurs, ce qui ne facilite pas l'atteinte d'un consensus.

Sur la territorialité de l'éco-modulation, de fait les grandes entreprises raisonnent à l'échelle globale ou régionale (entendre EMEA, « Europe-Moyen Orient-Afrique »).

Sur la gouvernance, il me semble que la présence d'un censeur d'État n'a pas empêché la survenance de la crise de 2008...

Les déchets à valeur positive mettent de fait les éco-organismes en concurrence de collecte avec d'autres acteurs.

L'effet de l'extension du périmètre des contributeurs des papiers graphique sur la collecte n'est pas immédiat ni direct, s'agissant d'une filière financière.

Il faut également rappeler que les éco-organismes n'ont pas de prérogatives de puissance publique.

Rappelons l'absence de sanction prises à l'encontre des éco-organismes ayant dépassé (de façon d'ailleurs constante sur plusieurs années) le plafond autorisé de provisions, alors même que les objectifs de collecte n'étaient pas atteints.

Les besoins en provision peuvent varier d'une REP à l'autre, en fonction de leurs caractéristiques propres. Pour éviter des distorsions de concurrence, il est souhaitable qu'une seule règle s'applique à l'intérieur d'une REP donnée.

On pourrait imaginer également un traitement collectif des surplus au-delà du plafond autorisé (fonds pour la communication, par exemple).

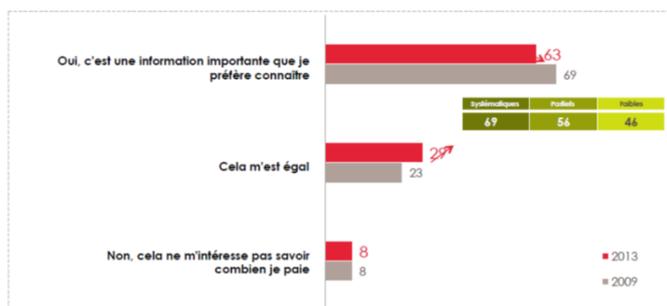
De façon générale, le système de paiement à l'avance et de provisions pour charges futures reste un système utile pour la stabilité des REP, il faut simplement en éviter les abus.

Les éco-organismes peuvent certes inciter à l'apposition d'une consigne de tri claire ; c'est d'autant plus efficace si ces consignes découlent d'une obligation réglementaire : voir la « poubelle barrée » de la Directive DEEE.

Il n'est pas certain que l'éco-contribution visible soit efficace s'il l'on observe les résultats de la collecte qui sont en stagnation relative... Les consommateurs apprécient certes l'information (même si cet intérêt décline), cela a été mis en évidence par l'étude annuelle de la filière DEEE, mais cela ne se traduit pas par des résultats supérieurs aux filières sans contribution visible (voir graphique n° 1 sur l'évolution des quantités recyclées dans chaque filière, en kg par habitant et par an).

L'Eco participation, une information qui doit être connue même si certains deviennent indifférents

66 Selon vous, est-il important que cette éco participation soit visible et séparée du prix du produit ?



sociovision

Se pose aussi la question de l'internalisation du coût pour le metteur en marché, gage en soi d'incitation à l'éco-conception : la contribution doit-elle être un affichage informatif ou bien un transfert du coût de fin de vie au consommateur (cas actuel pour les DEEE).

La filière DEEE répond à une directive européenne à portée environnementale. À ce titre, la création d'une filière industrielle peut être un moyen judicieux pour les éco-organismes si elle n'existe pas, mais non un but en soi, si des techniques efficaces sont disponibles par ailleurs.

L'allocation d'une partie des contributions à la R&D dans la filière DEEE répond en partie à cette attente.

A contrario, des durées de contrat longues peuvent constituer une barrière à l'entrée de nouveaux acteurs promoteurs de technologies innovantes au détriment de la performance environnementale de la filière.

L'objectif de favoriser l'économie sociale et solidaire se retrouve dans le cahier des charges DEEE.

Il me semble que pour les piles et accumulateurs, il s'agit davantage de centres de traitement que de centre de tri stricto sensu ?

Si le rapprochement de la filière papier et de la filière emballages fait sens au niveau process, il faut tenir compte de l'arrivée possible de

nouveaux acteurs sur ces filières lors du prochain cycle d'agrément couvrant la période à partir de 2017.

Il existe également un comité de conciliation dans la filière DEEE, qui réunit collectivités territoriales (AMF, Amorce, CNR), éco-organismes, ADEME et DGPR.

Il convient de souligner que ces instances sont généralement traversées de conflits d'intérêts : la composition des CCA est favorable aux acteurs dominants de chaque filière. Plusieurs membres bénéficient à un titre ou un autre des financements de la filière (opérateurs, économie sociale et solidaire, collectivités...). Les comités d'orientation opérationnels mettant en relation les éco-organismes et les représentants des opérateurs posent la question de leur conformité au droit de la concurrence.

Il conviendrait de souligner que la procédure d'agrément, finalement opaque malgré le nombre important de réunions et d'acteurs impliqués, n'échappe pas aux conflits d'intérêts, mis en évidence de façon magistrale par la saga du « désagrément » d'ERP France.

Concernant la recommandation 1 : les éco-organismes peuvent relayer le message défini réglementairement comme c'est déjà le cas pour la poubelle barrée de la filière DEEE

Concernant la recommandation 3 : l'efficacité de la contribution visible pour augmenter la collecte n'est pas démontrée. Elle présente d'autres avantages pour les consommateurs (information) comme pour les producteurs (transfert de coût plus ou moins sanctuarisé des négociations commerciales avec la grande distribution, dans le cas de la filière DEEE). Elle est également un frein à l'efficacité de l'éco-modulation DEEE dans ses modalités actuelles.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU GIE FRANCE RECYCLAGE PNEUMATIQUES (FRP)**

Nous trouvons dommage que dans les conclusions, la pertinence de notre modèle actuel ne soit ni défendue, ni soulignée.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'OCAD3E

Nous vous prions de bien vouloir trouver les remarques qu'OCAD3E :

- Concernant la connaissance du gisement et la performance de la collecte, vous écrivez

« Cependant, la performance des éco-organismes est, dans un certain nombre de filières, pénalisée par une connaissance partielle du gisement, un nombre important de producteurs non-contributeurs, ainsi que par des pratiques illégales, telle que la collecte sauvage. 65 % des déchets d'équipements électriques et électroniques et 63 % des déchets textiles échappent ainsi à la collecte sélective ».

1) Pour la filière DEEE, ce n'est pas la mauvaise connaissance du gisement qui définit sa performance de 35 % de taux de retour en 2013. Les éco-organismes, l'OCAD3E et de nombreuses parties prenantes identifient depuis longtemps qu'une majorité des flux de DEEE échappe à la filière agréée parce qu'elle est prise en charge directement par des acteurs du recyclage (récupérateurs/ferrailleurs) qui en extraient la valeur économique sans dépollution ni atteinte des taux minimum de valorisation. Le non-respect des obligations de dépollution et d'atteinte des taux par ces acteurs ne permet pas de comptabiliser les tonnages ainsi récupérés. Le cahier des charges de la période 2015 – 2020 a établi les conditions de l'intégration de ces acteurs dans la filière, la part de ces nouveaux canaux représentera plus de 10 % des collectes dès 2015, permettant ainsi de dépasser l'objectif de 40 % de taux de retour fixé par le nouvel agrément pour l'année 2015.

2) La discussion sur les provisions implique que ce ne sont pas les moyens financiers disponibles des éco-organismes qui auraient limité les collectes. Dans ces conditions, quel est le lien entre le nombre, supposé important, de producteurs non-contributeurs et les performances de collecte ? Nous pensons que ce lien est faible. En revanche les non-contributeurs créent un terrain concurrentiel inégal qui, si le problème est important, peut miner la coopération des producteurs contributeurs. Cependant les non-contributeurs représentent a priori une proportion faible des mises sur le marché sur la filière ménagère des DEEE qui constitue plus de 95 % des contributions.

- Concernant la procédure d'agrément peu formalisée et insuffisamment rigoureuse

À la lecture de ce paragraphe du rapport de la Cour des comptes, on a l'impression que les débats et réunions autour de la définition du cahier des charges constituent un problème. Ce n'est pas le cas. Il serait paradoxal de réduire le débat afin d'accélérer l'écriture du cahier des charges alors même qu'on cherche à augmenter la rigueur de la procédure d'agrément. Le cahier des charges est essentiel parce qu'il définit ce que seront les impacts environnementaux, sociaux et économiques de la filière sur les 6 années de la période d'agrément. Notamment l'impact économique des cahiers des charges est commensurable de 6 années de contribution soit 9 milliards d'euro. Cela mérite d'y passer le temps nécessaire. Il faut, a minima, conserver et structurer les débats et y ajouter une véritable analyse d'impact menée par une entité autonome. Ce travail doit être planifié afin d'avoir un cahier des charges disponible 6 mois avant la fin de l'agrément en cours ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE RÉCYLUM

Concernant la partie du projet d'insertion relative aux charges de personnels parfois élevées :

Il est indiqué « Plusieurs cahiers des charges prévoient que les éco-organismes doivent « tout particulièrement veiller à limiter au maximum [leurs] frais de fonctionnement ». Si cette exigence gagnerait, ainsi que l'a recommandé la Cour, à être plus précise, les vérifications opérées ont permis de conclure au respect de cette clause. Une attention particulière doit cependant être apportée aux charges de personnel qui ont mobilisé, en 2013, jusqu'à 17 %, 13,8 % et 10 % des éco-contributions perçues pour Screlec, Récyllum et Écologic, alors que les autres éco-organismes parviennent à les limiter entre 1,4 % et 6,8 %. La Cour a relevé que ces dépenses progressent rapidement dans plusieurs éco-organismes et a appelé leurs dirigeants à maîtriser ce poste de dépenses ».

Partageant le souci de la Cour d'avoir des frais de fonctionnement limités, nous tenons à vous informer que cette même masse salariale ne représentait plus que 10,2 % des contributions lampes perçues en 2014 grâce au développement de synergies avec la filière des DEEE professionnels du fait de la montée en puissance de cette dernière.

Pour autant, le fait qu'un éco-organisme ait un ratio « charges de personnel/montant des contributions perçues » plus élevé que la moyenne de ses confrères n'est pas forcément révélateur d'un manque d'efficacité. En effet, un ratio jugé élevé peut tout simplement résulter d'une politique d'internalisation de certaines activités plus élevée que la moyenne.

Concernant la partie du document relative aux provisions pour charges futures :

Il est indiqué « La Cour constate que certains éco-organismes ont une pratique extensive de ce mécanisme comptable qui les conduit à constituer des provisions dont le montant cumulé est trop important, voire non justifié au regard de leurs dépenses », cette assertion étant suivie d'un graphique mettant en exergue les provisions de Réylum parmi les plus élevées des éco-organismes contrôlés.

Nous souhaitons préciser que cette provision a été créée dans le cadre d'une gestion prudentielle de la filière des lampes à économie d'énergie dont les ventes ont explosées entre 2010 et 2012 du fait d'une contrainte réglementaire exogène au marché mais qui ne généreront des déchets en grandes quantités que six ans plus tard, avec pour corollaire une forte augmentation des coûts de collecte et de traitement alors qu'en même temps les mises sur le marché des lampes devraient fortement chuter du fait de l'arrivée des lampes à LED d'une durée de vie très supérieure. Cette gestion prudentielle et fondée sur une approche par capitalisation se trouvant dans les termes même de la directive DEEE.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE SCRELEC

Dans nos échanges sur le fonctionnement de notre éco-organisme, nous nous sommes employés à démontrer tous les efforts engagés pour consolider et développer notre société afin de répondre aux différents objectifs assignés par les pouvoirs publics. En effet, depuis plus de 15 ans, Screlec coordonne les acteurs de la filière des piles et accumulateurs portables sur le territoire national. De nombreux résultats positifs ont été constatés et la stratégie mise en œuvre depuis deux ans nous a permis d'augmenter nos performances de collecte de 17 %.

Au-delà des progrès enregistrés par Screlec nous tenions également à vous communiquer nos principales remarques relatives au rapport en reprenant chacune des pages concernées de celui-ci.

- Nos remarques sur le rapport

Screlec est un éco-organisme opérationnel car nous assurons ou faisons assurer les opérations de collecte, tri et traitement. Cependant nous accordons également des soutiens financiers (soutiens à la massification) aux industriels de la collecte qui nous remettent des flux de piles et accumulateurs portables issus de leur propre activité de collecte. Nous encourageons ainsi les industriels à collecter nos flux en synergie avec ceux d'autres filières. L'objectif étant d'apporter indirectement un service de collecte à des détenteurs qui disposent d'un petit gisement.

Screlec est très actif sur le sujet de la recherche et développement et notamment sur l'écoconception. En effet, nous avons créé un site internet (COMEPA) qui véhicule des avis techniques afin de répondre aux sollicitations des pouvoirs publics, de nos adhérents et des industriels du recyclage (SFRAP) sur des problématiques liées au gisement sous notre responsabilité.

Contrairement à votre recommandation, la fusion des éco-organismes piles et accumulateurs portables n'est pas pertinente voire contreproductive. Initialement Screlec était le seul éco-organisme de la filière mais des divergences en terme d'objectif de performance et de réduction des coûts a conduit à la naissance de notre confrère. Il y a deux ans une tentative de rapprochement a avorté face à des divergences sur les services à apporter aux partenaires et aux moyens à mettre en œuvre. L'économie d'échelle que vous évoquez serait indubitablement corrélée à une réduction des performances de notre filière. Ce serait également retirer aux metteurs sur le marché le droit à un service de qualité, à la concurrence et la volonté de travailler avec un éco-organisme en phase avec leurs attentes.

Les charges de personnel de Screlec sont élevées au prorata des volumes financiers générés par les éco-contributions que nous percevons. Les cahiers des charges des éco-organismes sont les mêmes quelles que soient leurs tailles. Nous nous devons d'apporter les mêmes services et répondre au même niveau d'exigence. Pour mener à bien sa mission, Screlec s'appuie sur une structure la plus optimisée possible face aux obligations croissantes qui nous sont imposées.

Le montant des provisions pour charges futures de Screlec est conforme à notre cahier des charges puisqu'il est compris entre 3 et 12 mois d'éco-contributions. Avec plus de 10 mois de provisions pour charges futures, Screlec est en capacité financière de mener une politique ambitieuse pour atteindre ses objectifs. Cette politique qui repose sur la collecte de gisements non disponibles actuellement est adossée à des

investissements financiers (R&D), une plus large communication ou encore le financement de nouvelles prestations (collecte en porte à porte).

Concernant la transparence de nos relations avec les repreneurs, Screlec a engagé une politique d'audits auprès de tous ses partenaires de la chaîne de recyclage. À ce titre, nous finançons un prestataire indépendant afin de réaliser une étude sur chacun de nos partenaires sur le territoire national. Nous travaillons également en concertation avec un autre éco-organisme européen de la filière des piles et accumulateurs portables pour réaliser conjointement ces audits à l'étranger. De plus nous tenons à préciser que l'attribution des marchés de collecte tri et traitement de Screlec se fait à travers une procédure d'appels d'offres publics.

Screlec a pris l'engagement de faire trier et recycler 90 % de ses flux sur le territoire français. Nous adressons à des recycleurs étrangers uniquement les flux dont le recyclage est mieux maîtrisé techniquement dans leurs usines. Le recours à des prestataires étrangers en Allemagne et Espagne pour le tri ne peut s'appliquer à notre éco-organisme. Screlec s'oppose à une politique « low cost » et promeut un recyclage national dans le cadre de notre mission d'intérêt général.

L'unique volonté de Screlec est d'atteindre les objectifs fixés par son cahier des charges. L'ensemble des actions que nous menons démontrent notre volonté de poursuivre une politique résolument responsable et proactive visant à servir au mieux les intérêts de la filière tant en amont auprès de ses adhérents qu'en aval auprès des différents circuits de collecte. Dans le cadre de son dossier de demande de ré-agrément, Screlec a défendu sa vision d'un éco-organisme au centre d'une filière et au service de tous.

Chapitre III

Territoires

1. La filière de la pêche à Saint-Pierre-et- Miquelon : un avenir incertain
2. Les liaisons vers les principales îles du Ponant : un enjeu pour la région Bretagne
3. « Carcassonne Agglo » : l'exemple d'une intercommunalité inaboutie
4. Le système scolaire en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie : un effort de l'État important, une efficacité à améliorer

1

La filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon : un avenir incertain

PRÉSENTATION

Si la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon a constitué, jusque dans les années 1980, le moteur de l'économie locale, elle subit depuis lors une crise profonde qui a modifié l'ensemble des équilibres économiques et sociaux de l'archipel.

En 1992, à la suite d'un différend vieux de vingt ans entre le Canada et la France sur les droits de pêche, le tribunal arbitral de New-York a donné un premier coup d'arrêt à l'industrie de la pêche, en réduisant la zone économique exclusive (ZEE) française à un couloir maritime de quelques milles nautiques de largeur sur 200 milles nautiques de longueur.

Les effets de cette décision ont été aggravés par le moratoire sur la pêche de la morue instauré par le Canada pour une période de cinq ans. Le secteur de la pêche hauturière en a été presque totalement anéanti, la pêche artisanale, quant à elle, s'épuisant lentement.

Cette situation a conduit l'État et les collectivités locales à s'impliquer fortement dans la redynamisation économique de Saint-Pierre-et-Miquelon, et en particulier dans la filière halieutique.

La reconversion de ce secteur s'est néanmoins avérée très difficile, voire impossible. Plusieurs entreprises ont successivement déposé leur bilan. Dernière en date, la société canadienne « SPM Seafoods International », pourtant largement soutenue par des financements publics, a cessé son activité au printemps 2011.

Pour autant, l'exploitation des produits halieutiques reste l'un des derniers moyens de conserver une réelle activité économique dans l'archipel, ce qui explique le soutien des pouvoirs publics, et en premier lieu de l'État, à cette activité.

Au regard de ces constats et de la récente réaffirmation par le Président de la République de la nécessité de maintenir l'exploitation des ressources halieutiques et leur transformation sur place, tous les enseignements doivent être tirés des échecs successifs de relance de cette activité (I) pour mieux évaluer les conditions à remplir pour conduire, de façon viable, une restructuration de la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon (II).

I - Les échecs récurrents du soutien public à la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon

A - Une activité inscrite dans l'histoire qui subit une crise profonde

L'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, territoire français de l'Atlantique Nord, situé à 25 kilomètres au sud de l'île canadienne de Terre-Neuve, est constitué de trois îles principales : Saint-Pierre, 26 km², Miquelon, 110 km² et Langlade, 91 km², ces deux dernières étant reliées par un isthme de sable.

Ces îles sont fort dissemblables : Saint-Pierre, la plus peuplée, 5 478 habitants, assure encore aujourd'hui l'essentiel des activités économiques. Miquelon-Langlade réunit 604 habitants¹³¹ vivant de la pêche et de l'agriculture.

¹³¹ Source INSEE, populations légales 2009, mises à jour en 2012.

Carte n° 1 : situation de Saint-Pierre-et-Miquelon dans l'Atlantique nord



Source : Cour des comptes d'après le site internet de canal.monde.fr

La pêche à la morue a longtemps été le pilier de l'économie locale. Elle engendrait, jusque dans les années 1990, environ 400 emplois directs liés à l'activité portuaire.

Mais, en 1992, à la suite de l'interprétation divergente de la France et du Canada sur les droits de pêche, le tribunal arbitral de New-York a réduit la zone économique exclusive française à un étroit couloir maritime de 10,5 milles nautiques de largeur sur 200 milles nautiques de longueur. Ensuite, le moratoire décidé par le Canada sur la pêche de la morue dans la région, pour une période de cinq ans, a considérablement aggravé la crise. Le secteur de la pêche hauturière à Saint-Pierre-et-Miquelon a été démantelé.

Certes, le moratoire a pris fin en 1997, mais a attendu la signature en 2014 du procès-verbal d'application de l'accord franco-canadien sur la pêche, accord de coopération passé en vue de la conservation et de la gestion des stocks dans les espaces maritimes canadiens et français. Les équilibres fondamentaux de Saint-Pierre-et-Miquelon, au plan économique et social, sont demeurés durablement affectés. Ainsi, les exportations de produits de la pêche, qui étaient encore de presque 7 000 tonnes en 1992, sont devenues de plus en plus faibles, en volume et en valeur : un peu plus de 1 100 tonnes en 2009, pour 3,8 M€.

Afin de sauvegarder la pêche à la morue, ressource historique, et son traitement, mais aussi de diversifier l'activité de la filière pêche, en l'étendant à de nouvelles espèces, l'État et les collectivités locales ont dès lors été conduits à apporter un soutien important à cette filière.

Dans ce contexte, la chambre territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon a examiné la gestion de deux sociétés d'économie mixte locales, la Société d'investissement de la pêche de l'archipel (SIFPA) à Saint-Pierre, et la Société de développement économique de Miquelon (SODEM), à Miquelon, acteurs importants des tentatives de réactivation de la filière pêche dans l'archipel, mais aussi, à ce jour, de leur échec.

B - Les coûteuses tentatives de restructuration de la filière pêche

1 - De graves insuffisances dans la relance de l'usine de Saint-Pierre

En juillet 2008, la société Interpêche, qui exploitait la plus importante usine de transformation des produits de la mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, a été mise en redressement judiciaire. Construite en 1971 et dimensionnée initialement pour traiter 40 000 tonnes de poissons vifs par an, cette usine n'en traitait plus que 1 900 tonnes en 2007, mais employait encore 66 personnes et 6 saisonniers.

À l'initiative de l'État et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, un plan d'action a alors été élaboré en lien avec un groupe canadien, Louisbourg Seafoods Ltd, pour reprendre son exploitation.

Les bâtiments et dépendances de l'usine étant la propriété de la collectivité territoriale, mais situés sur les emprises foncières du domaine public maritime, la collectivité territoriale, comme l'État, étaient parties prenantes.

Un cadre juridique spécifique, mais sans doute inutilement complexe, a été prévu pour organiser la reprise des activités.

a) Un cadre juridique complexe qui n'a jamais été mis en œuvre

Une société d'économie mixte locale au capital social de 37 000 €, la SIFPA, associant principalement la collectivité territoriale et l'investisseur privé canadien, a été constituée.

Plusieurs conditions devaient cependant être réunies avant la reprise des activités de l'usine par la société de droit français créée par le groupe canadien, SPM Seafoods International.

Tout d'abord, une convention devait être conclue entre l'État et la collectivité territoriale pour lui transférer la gestion des biens du domaine public maritime. Si cette convention d'une durée de 18 ans a bien été conclue, sa prise d'effet au 1^{er} janvier 2011, plus de dix-huit mois après la reprise de l'usine, a été tardive. Elle a de surcroît été résiliée dès septembre 2011, la collectivité estimant qu'il ne lui revenait pas

d'assumer la mise en conformité de l'usine aux normes des installations industrielles classées, mais que cette charge incombait à l'État.

Par ailleurs, le contrat de location des bâtiments de l'usine devait être conclu entre la collectivité territoriale et la SIFPA, en charge de leur gestion. Là encore, si cette convention a bien été signée, elle a eu une prise d'effet tardive et comme elle était liée à la convention conclue entre l'État et la collectivité territoriale, elle est aussi devenue caduque en septembre 2011.

Seul, ce contrat de location pouvait donner le droit à la SIFPA de sous-louer les biens à la société canadienne. Seul un projet de bail a été validé par le conseil d'administration de la SIFPA, le 2 décembre 2010, quelques semaines avant la mise en liquidation judiciaire de la SPM Seafoods International en mai 2011.

L'exploitation de l'usine par l'exploitant canadien, au cours des exercices 2009-2010, a été effectuée sans titre d'occupation des emprises foncières supportant les installations industrielles.

Par ailleurs, en l'absence d'un véritable contrat locatif entre la SIFPA et l'exploitant, aucun loyer n'a jamais été versé.

Cette succession de dispositions tardives ou non mises en œuvre est tout à fait révélatrice de l'absence de rigueur qui a entouré cette opération.

b) Des subventions de l'État dont l'emploi est incertain

Le plan de reprise des activités de l'usine de Saint-Pierre-et-Miquelon était assorti d'une aide de l'État aux investissements industriels. À ce titre, le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) du ministère de l'outre-mer a accordé, en 2009, une subvention de 1,76 M€.

L'État souhaitait que ces fonds soient affectés de façon prioritaire à la réfection complète du système de congélation du poisson par l'ammoniac, alors que la collectivité territoriale estimait, elle, qu'il fallait plutôt envisager la conversion au gaz fréon du système de congélation.

Prenant acte de l'option décidée par l'État, qui devait impérativement agir à défaut de mettre en danger la vie d'autrui, le président de la collectivité territoriale, au demeurant président-directeur général de la SIFPA, a sollicité et obtenu une subvention complémentaire de 1 M€, dont une avance de 0,5 M€ a bien été versée.

Le circuit de financement mis en place pour l'octroi de ces subventions a été particulier. Elles ont transité par le budget de la collectivité territoriale, puis par celui de la SIFPA avant d'être versées à l'attributaire final, la société SPM Seafoods International, chargée de la mise aux normes de l'usine et de la modernisation de l'outil de production.

Or l'emploi de cette subvention n'a fait l'objet d'aucun contrôle de la part de la SIFPA. L'inventaire des actifs de cette société d'économie mixte, effectué par un cabinet d'expertise maritime indépendant, en janvier 2011, quelques semaines avant la mise en liquidation judiciaire de l'exploitant, a fait naître un doute très sérieux sur l'emploi de cette subvention de 1,76 M€, la société SPM Seafoods International n'ayant pu en justifier l'utilisation, au regard de l'affectation prévue, qu'à hauteur de 0,50 M€. Les seules vérifications matérielles et techniques réalisées l'ont été par l'État et elles n'ont porté que sur la partie des installations relevant de la protection de l'environnement au titre des installations classées.

*c) Le rachat des parts de la société canadienne
par la collectivité territoriale*

Jusqu'en 2010, les 37 000 actions de la SIFPA, d'une valeur nominale de 1 €, étaient principalement détenues par le conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon à hauteur de 51 %, et par la société canadienne Louisbourg Seafoods Investissement SAS, à hauteur de 40 %.

Or, en 2010, la société canadienne a vendu l'essentiel de ses parts à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, pour un montant de 1,92 M€. À l'issue de cette cession, l'investisseur canadien ne participait plus qu'à hauteur de 8 % du capital de la SIFPA.

Cette opération a été réalisée sur la base d'une estimation des actifs corporels de la société d'économie mixte, faite par un cabinet comptable, à 5,42 M€, mais dans un document présenté par ce cabinet comme un pré-projet ne pouvant constituer une évaluation définitive.

Par la suite, en janvier 2011, une expertise de ces actifs, réalisée par un expert judiciaire près la cour d'appel de Caen, a ramené leur valorisation patrimoniale à 2,34 M€. En tout état de cause, la valorisation excessive résultant de la première estimation a eu de fortes conséquences financières pour la collectivité territoriale. Selon l'expert judiciaire précité, le rachat des parts de la société canadienne aurait dû se faire sur la base de 0,94 M€, et non de 1,86 M€.

De toute évidence, la collectivité territoriale ne s'est pas entourée de toutes les garanties lui permettant de préserver au mieux ses intérêts financiers.

Après la mise en liquidation judiciaire en mai 2011 de la société SPM Seafoods International, qui avait exploité difficilement les installations industrielles pendant deux ans, le tribunal de commerce de Saint-Pierre-et-Miquelon, en août 2011, a rejeté l'unique offre de reprise. En l'absence de repreneur, les 46 employés permanents de l'usine ont été licenciés, conduisant à une hausse de deux points du taux de chômage sur l'île.

La vétusté de l'usine et des fuites d'ammoniac dans le système de refroidissement ont contraint le mandataire judiciaire à arrêter le circuit de réfrigération et à détruire un stock de 90 tonnes de poissons congelés, en août 2011.

Au début de l'année 2012, les circuits frigorifiques ont été démontés et près de six tonnes d'ammoniac, déchet industriel potentiellement toxique, ont été extraites de l'usine et acheminées par navire en métropole, puis par la route jusqu'à Saint-Priest, dans le département du Rhône. Selon l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, mandatée par la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon pour la piloter, le coût de cette opération devait s'élever à 0,2 M€.

En définitive, des financements publics importants ont été engagés, tant par l'État que par la collectivité territoriale, en pure perte, l'usine de Saint-Pierre étant aujourd'hui à l'abandon.

2 - L'échec de la SODEM, à Miquelon

La Société de développement économique de Miquelon (SODEM) est une société d'économie mixte locale, créée en 1993, avec pour missions de contribuer au développement touristique, industriel, commercial et économique de la seule commune de Miquelon-Langlade. Elle associe la commune (66,3 % du capital social), la compagnie métropolitaine d'investissement (26,7 %) et une entreprise locale pour le solde.

En pratique, la société a fondé sa stratégie sur la seule activité de location d'équipements industriels en vue de la transformation des produits de la mer. En fait, elle n'a jamais pu développer une activité suffisante pour assurer la couverture de ses charges.

La société s'est donc trouvée, *de facto*, en état de cessation de paiement à la fin de l'exercice 2012, et elle est contrainte aujourd'hui de céder ses actifs.

II - Les perspectives incertaines de restructuration de la filière pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon

Les échecs de la SIFPA et de la SODEM, notamment, ont souligné les difficultés à relancer la filière pêche sur l'archipel. Les pouvoirs publics cependant, conscients de son importance comme levier de l'économie locale, n'ont pas renoncé à revitaliser ce secteur.

À cet égard, si les perspectives économiques de la filière peuvent s'appuyer sur des ressources halieutiques intéressantes, sa pérennisation implique une modernisation de ses outils et l'implication des acteurs locaux.

A - Des ressources intéressantes mais une activité et des équipements inadaptés

1 - Des ressources halieutiques encore exploitables

L'archipel bénéficie de zones de pêche diversifiées, qui demeurent en grande partie inexploitées. Les ressources potentielles halieutiques de Saint-Pierre-et-Miquelon ont cinq sources possibles, à savoir la zone économique exclusive (ZEE)¹³² française (crabe des neiges, lotte, églefin, coquille Saint-Jacques, homard) ; les stocks cogérés dans le cadre de

¹³² Les espèces de la ZEE française, dont l'exploitation n'est pas gérée dans le cadre de l'accord franco-canadien, sont soumises à la seule réglementation française.

l'accord franco-canadien¹³³ (morue, coquille Saint-Jacques, sébaste, encornet, balai, plie grise, pétoncle d'Islande) ; la zone économique exclusive du Canada (merlu argenté, morue, sébaste, flétan noir¹³⁴) ; les eaux internationales, gérées par l'Organisation des pêches de l'Atlantique du nord-ouest, l'OPANO¹³⁵ (sébaste, limande, flétan noir, encornet, crevette) et enfin les espèces relevant de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'atlantique (CICTA) : une trentaine d'espèces migratrices appartenant aux groupes des thonidés, notamment thon rouge, thon obèse, germon du nord et espadon.

Selon un rapport réalisé, en 2012¹³⁶, par l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'addition de ces gisements constituerait un potentiel théorique de pêche de poissons, crustacés et mollusques, de plus de 10 500 tonnes par an.

Or, depuis les années 2010-2011, le tonnage des produits pêchés n'a jamais dépassé 3 200 tonnes (cf. *infra*, tableau n° 1).

¹³³ L'accord franco-canadien sur la pêche, conclu en 1972, mais signé le 29 novembre 1994, institue un régime de cogestion dans les espaces maritimes français et canadiens, aux termes duquel :

- en première intention, 70 % du quota français de morue doit être pêché par des navires canadiens, mais débarqué et transformé à Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- en cas d'échec, l'exploitation de la totalité du quota français revient aux navires de l'archipel.

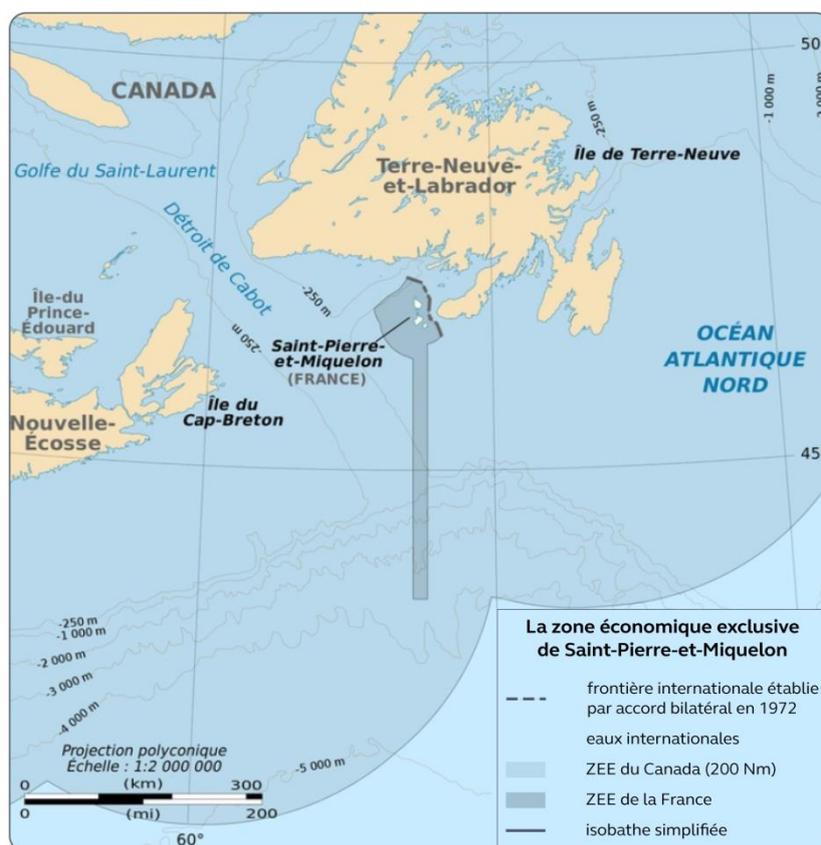
L'accord porte sur la pêche industrielle, qui constitue 70 % du quota, et la pêche artisanale, 30 % du quota. Cet accord a été révisé le 5 mars 2015 et a établi une nouvelle répartition en ce qui concerne la pêche industrielle, les parts respectives des navires canadiens et de l'archipel étant fixées à 50 %.

¹³⁴ Les stocks de la ZEE du Canada ne sont pas exploités, et notamment la morue du golfe du Saint-Laurent, non commercialisable. Si la France dispose de droits de pêche historiques dans les eaux canadiennes, en référence à l'annexe 1 des accords franco-canadiens, ces quotas ne sont que partiellement pêchés en raison, notamment, de l'éloignement des zones de pêche. Seul le *Béothuk* (cf. *infra*) va pêcher le flétan noir au nord Terre-Neuve.

¹³⁵ Les eaux internationales s'étendent au-delà des 200 milles nautiques canadiens.

¹³⁶ Mission réalisée sur site, du 11 au 18 février 2012, à la demande du ministère de l'outre-mer. L'IFREMER est un établissement public à caractère industriel et commercial qui réalise des missions de recherche et d'expertise.

Carte n° 2 : carte des zones de pêche autour de Saint-Pierre-et-Miquelon



Source : site internet de la commune de Miquelon-Langlade

Face à ces ressources théoriques, le marché des produits aquatiques offre des perspectives intéressantes pour Saint-Pierre-et-Miquelon, notamment en France métropolitaine, au Canada ou bien encore sur la côte est des États-Unis.

La consommation française de produits de la mer est, en effet, en forte augmentation¹³⁷. Elle est passée, annuellement, de 12 kilos par personne, en 1975, à 25 kilos, en 1988, pour atteindre 34,5 kilos, en 2012. Par ailleurs, les tendances observables sur le marché des produits de la

¹³⁷ Source FranceAgriMer, établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, qui exerce ses missions pour le compte de l'État.

mer sont encourageantes pour les espèces à haute valeur commerciale telles que le cabillaud, le homard, le crabe des neiges, la coquille Saint-Jacques, le flétan blanc et le thon rouge, par exemple.

2 - Les apports de la pêche locale demeurent limités

Même si les possibilités de pêche et de transformation de l'archipel se sont très fortement réduites, de 2010 à 2015, les apports de la pêche industrielle, comme de la pêche artisanale, restent sensiblement inférieurs aux quotas de pêche attribués : les tonnages pêchés ont, en effet, oscillé au cours de cette période, entre 2 200 et 3 200 tonnes, alors que les quotas autorisés s'élevaient à plus de 7 600 tonnes.

Tableau n° 1 : total des produits pêchés par rapport aux quotas autorisés en tonnes

	Pêchés	Quotas	Écarts
2010/2011	3 241	7 622	- 4 381
2011/2012	2 238	7 622	- 5 384
2012/2013	2 968	7 622	- 4 654
2013/2014	2 906	7 622	- 4 716
2014/2015	2 582	7 622	- 5 040

Source : Cour des comptes d'après données de la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon

À cette faiblesse globale des prises, vient s'ajouter l'effet sur l'activité des variations saisonnières et conjoncturelles. Selon les années et selon les espèces, les tonnages pêchés enregistrent, en effet, des écarts importants. Ainsi, en 2011, des problèmes techniques (panne, accident) ont affecté deux navires de pêche semi-industrielle, ce qui a diminué les prises, qui, avec 2 238 tonnes, ont atteint leur plus bas niveau.

En 2015, la pêche aux crabes des neiges a été très peu fructueuse, alors que la pêche à la coquille Saint-Jacques, année après année, connaît un essor significatif.

Tableau n° 2 : variations des volumes pêchés selon les principales espèces et les saisons en tonnes

	Morue	Sébaste	Plie	Crabe	Raie	Coquille	Limande
2010/2011	1 252	15	11	250	498	25	686
2011/2012	1 103	5	3	229	181,5	99	115
2012/2013	760	13,5	10	327	277	86	5 305
2013/2014	1 396	15	11,5	251	173	227	14,5
2014/2015	1 622	16,5	23	100	141	328	36

Source : Cour des comptes d'après données de la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon

À Saint-Pierre-et-Miquelon, les apports sont réalisés par une vingtaine de navires. Deux navires assurent la pêche dite industrielle¹³⁸, le *Béothuk* et l'*Atlantic Odyssey*, d'une longueur respective de 35 et 29 mètres. Ils ont été acquis avec l'aide financière de l'État à hauteur de 0,65 M€ pour le premier et de 0,62 M€ pour le second.

La pêche artisanale, pour sa part, est assurée par 12 unités dont la taille est comprise entre 8 et 23 mètres. Elle permet de faire vivre une vingtaine de marins.

À l'exception d'un navire acheté sur fonds privés, tous les bateaux ont bénéficié d'une aide de l'État, à hauteur de 33 % de leur valeur, et d'un prêt à 0 % de la collectivité territoriale, remboursable sur dix ans, à hauteur de 33 % de leur valeur.

3 - Des équipements industriels inadaptés

La plus importante usine de transformation de l'archipel à Saint-Pierre, après l'échec de la société canadienne, est aujourd'hui à l'abandon et le bâtiment obsolète ne correspond plus aux besoins, ni aux conditions de sécurité et de qualité sanitaire indispensables.

Il ne reste donc sur l'archipel qu'une seule unité industrielle de transformation, la Société nouvelle des pêches de Miquelon (SNPM), à Miquelon, qui traite actuellement une partie des marées du *Béothuk*.

¹³⁸ Il n'existe pas de véritable définition de la pêche industrielle et de la pêche artisanale, la plupart des pays se basant sur la taille du navire. En l'occurrence, pour le présent rapport, la pêche industrielle est celle qui est réalisée par les deux navires que sont le *Béothuk* et l'*Atlantic Odyssey*. Depuis 2012, la limite supérieure des navires de pêche artisanale a été fixée à 24 mètres.

Photo n° 1 : la société nouvelle des pêches de Miquelon (SNPM)

Source : IFREMER

Mais le tonnage traité demeure limité, puisque cette usine transforme, en moyenne annuelle, environ 1 400 tonnes de produits de la mer. Si elle dispose bien d'un agrément sanitaire européen pour l'ensemble de son activité, le bâtiment est en mauvais état et ne répond pas à toutes les normes d'hygiène et de sécurité requises. L'usine de Miquelon fonctionne, entre autres, avec trois machines Baader¹³⁹, acquises entre 2009 et 2013.

¹³⁹ La Baader 176 permet le filetage du poisson plat, la Baader 541 le tranchage de la morue et la Baader 153 le filetage de la dorade et du sébaste. L'acquisition d'une Baader 252 est prévue en 2015, pour le filetage de poisson de grande taille. Le filetage est une opération qui consiste essentiellement à enlever la tête, les nageoires, la queue, les viscères du poisson, puis à lever des filets.

B - La restructuration de la pêche artisanale et le développement de l'aquaculture

1 - La restructuration de la pêche artisanale et les obstacles à lever

Toutes les missions faites à Saint-Pierre-et-Miquelon, dont la plus récente, effectuée par une délégation du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins, ont préconisé la restructuration de la filière artisanale. En effet, les produits pêchés sont non seulement importants, égaux ou supérieurs en volume à ceux de la pêche industrielle, mais ils permettent aussi une diversification des espèces et des activités.

**Tableau n° 3 : apports de la pêche industrielle
et de la pêche artisanale en tonnes**

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
<i>Pêche industrielle</i>	1 196	947	766	1 443	1 359
<i>Pêche artisanale</i>	2 045	1 291	2 212	1 463	1 223

Source : Cour des comptes d'après données de la Préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon

Un premier projet en ce sens, en 2012, a été soutenu par la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, des métiers et de l'artisanat (CACIMA) de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Il reposait sur une meilleure organisation de la pêche artisanale et sur le développement d'une activité de transformation portée par de petites entreprises familiales ou des ateliers, autour de la découpe, de la congélation, ou de la mise en conserve d'espèces à haute valeur ajoutée, telles que le crabe des neiges, le homard, la coquille Saint-Jacques.

Mais un projet de cette nature suppose des investissements conséquents (tours à glace, chambres froides, ateliers de transformation, notamment) et la constitution d'une organisation de pêcheurs et producteurs, sous forme soit associative, soit coopérative. Enfin, il implique vraisemblablement un renouvellement partiel de la flotte.

Afin d'examiner ces perspectives, l'organisation des pêcheurs avait recruté, en 2012, une collaboratrice dont le poste était cofinancé, à

hauteur de 0,7 M€, par l'État et la collectivité territoriale. Mais cette dernière n'a apparemment jamais achevé sa mission et a quitté son poste, en juin 2015, sans être à ce jour remplacée.

Ce projet reste soutenu par la CACIMA dans le cadre du nouveau contrat de développement territorial conclu avec l'État pour les années 2015-2018, et les services de l'État pourraient y apporter leur soutien, sous réserve qu'il soit accompagné par des pêcheurs et producteurs en nombre suffisant.

En tout état de cause, le contrat de développement, qui a prévu un financement de 1,13 M€ pour soutenir l'industrie de transformation des produits de la mer, consacrerait un peu moins de 0,5 M€ à la pêche artisanale. Ces crédits permettraient notamment de créer une mini-criée, à Saint-Pierre.

2 - Un projet expérimental de développement de l'aquaculture

Avec le soutien de l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM)¹⁴⁰ et de l'IFREMER, un parc expérimental de réensemencement de coquilles Saint-Jacques, visant à renouveler la ressource sauvage, a été créé en 2002. Il vise à procurer à la pêche artisanale une ressource de proximité et une activité de transformation et de commercialisation de produits à forte valeur ajoutée.

Situé sur l'île de Miquelon, sa production annuelle s'élève aujourd'hui à 20 tonnes de coquilles, sachant que le seuil de rentabilité se situe autour de 50 tonnes.

Ce projet a été inscrit au contrat de développement territorial qui a prévu, au titre de l'exercice 2015, des aides financières de l'État et de la collectivité territoriale, à hauteur respective de 0,1 M€ et de 1 M€, et le lancement d'une étude visant à en définir les conditions de viabilité économique. Le soutien à la filière aquacole est donc conditionné à la poursuite de l'aide que lui apporte le conseil territorial et par les résultats de l'étude précitée, attendus dans les prochains mois. Le cas échéant, il conviendrait alors d'identifier une source de financement alternative à

¹⁴⁰ Établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et du ministère des outre-mer, chargé d'œuvrer au développement durable de l'économie agricole dans les départements et les collectivités d'outre-mer.

l'ODEADOM, qui a confirmé que la contribution apportée à la filière, en 2015 d'un montant de 0,5 M€, serait la dernière.

C - L'éventuelle création d'un pôle de transformation unique des produits de la pêche et ses limites

1 - Un objectif ambitieux de pôle unique de transformation

L'IFREMER et le CGAAER, dans le cadre des missions précitées, réalisées en 2012, ont proposé la création à Saint-Pierre d'un pôle de transformation unique (PTU). Ce projet partait du constat de l'existence de ressources halieutiques intéressantes, en volume et en valeur ajoutée, mais au total peu exploitées, de la dispersion de l'activité de transformation des produits de la mer sur les deux îles, générant des surcoûts et induisant une concurrence parfois malsaine entre ces deux sites.

Il était donc proposé de créer une structure nouvelle chargée de gérer l'ensemble des outils de transformation de l'archipel. Le projet préconisait de confier les entités de production à des opérateurs privés, sur la base de contrats de location.

La principale fonction de ce pôle unique, après l'acquisition des équipements, consisterait à en assurer la location, tout en exerçant son influence sur la répartition des activités entre les divers sites de transformation.

La mise en œuvre de cet organisme devait s'appuyer sur l'État, les collectivités locales, les sociétés d'économie mixte locales, mais aussi des opérateurs privés et des partenaires financiers institutionnels comme la Caisse des dépôts et consignations et l'Agence française de développement.

Enfin, le projet définissait des actions d'accompagnement, qualifiées d'indispensables et visant notamment à :

- structurer la pêche artisanale afin d'augmenter sa production, de créer une complémentarité entre filière artisanale et filière industrielle et de lisser les effets liés à la saisonnalité de la pêche et des espèces ;
- renouveler la flottille de pêche, industrielle comme artisanale, jugée inadaptée ;

- créer et promouvoir un label d'origine Saint-Pierre-et-Miquelon, pour les produits à forte valeur ajoutée ;
- prendre en charge la question du traitement des déchets de poisson, jetés en décharge publique et souvent à la mer.

2 - Les limites de ce projet

Si ce projet, conçu en 2012, était ambitieux, il reposait sur des bases qui, depuis lors, ont considérablement évolué. Ainsi, il devait s'appuyer sur deux sociétés d'économie mixte, sur un site principal de transformation industrielle situé à Saint-Pierre, en complémentarité avec l'usine de Miquelon, et sur des ateliers de transformation artisanale.

Or les deux sociétés d'économie mixte ont interrompu leurs activités, l'usine de Saint-Pierre est à l'arrêt et la seule usine en activité est à Miquelon. Par ailleurs, l'organisation de la pêche artisanale souffre d'un défaut d'initiative, voire d'intérêt, des acteurs privés locaux.

D'une manière générale, ce projet de pôle de transformation unique n'est pas appuyé au plan local, tout particulièrement par les acteurs privés. Porté cependant par l'État, sa mise en œuvre progressive vise prioritairement à conforter l'existant, notamment à Miquelon.

3 - L'impossible restructuration de la pêche industrielle

L'État a déjà soutenu activement l'activité de transformation des produits de la mer sur l'archipel par des aides financières pour l'achat de deux navires, le *Béothuk* et l'*Atlantic Odyssey*, destinés la pêche en haute-mer, par la mise aux normes de l'usine de Miquelon-Langlade et par des aides à l'acquisition de plusieurs machines Baader.

Par ailleurs, la dernière usine en activité, à Miquelon, dispose de possibilités diversifiées de traitement et de congélation des produits et d'un savoir-faire incontestable.

**Photo n° 2 : usine de transformation à Saint-Pierre-et-Miquelon –
atelier de travail et fileteuse**



Source : IFREMER

Fort de ces constats, le contrat de développement territorial 2015-2018 prévoit un programme, sans doute moins ambitieux que le pôle de transformation unique, mais plus réaliste, de soutien à la modernisation de l'usine de Miquelon. Une nouvelle machine Baader et un tunnel de surgélation devaient ainsi être mis en service, en 2015, et la mise aux normes de l'usine poursuivie.

Dans le cadre de ce contrat, 0,65 M€ sont aussi destinés à aider la Société nouvelle des pêches de Miquelon à acquérir un nouveau navire de pêche de 28 mètres. Il compléterait les apports du *Béothuk* et permettrait de mieux utiliser les quotas de morue et de diversifier les prises. Ce soutien devrait être formalisé par une convention dans laquelle la SNPM préciserait son projet industriel et les investissements envisagés dans les trois années à venir.

Pour autant, l'usine conservera une capacité limitée et elle ne sera pas en mesure, à elle seule, de traiter les quotas de poissons attribués à l'archipel.

L'État souhaiterait donc associer à cette restructuration une compagnie d'armement, disposant du savoir-faire et des réseaux de distribution nécessaires à la commercialisation à grande échelle des produits transformés.

Si une société métropolitaine, avec laquelle des contacts ont d'ores et déjà été pris, a fait part de son intérêt en juin 2015, elle n'a cependant pas souhaité s'engager dans l'immédiat.

Elle fixe, pour son éventuelle intervention, un certain nombre de conditions, qui apparaissent très difficiles à réunir aujourd'hui :

- le maintien des quotas de pêche à la morue, voire leur augmentation ;
- le choix du site de Saint-Pierre, plus adapté, pour leur transformation, leur congélation et leur conditionnement ;
- des installations portuaires adéquates pour l'expédition des produits transformés.

Or, la question des quotas relève des relations franco-canadiennes et la construction d'une nouvelle usine à Saint-Pierre est plus qu'improbable.

Il en résulte que la restructuration de la pêche industrielle semble mal engagée et qu'elle ne pourra pas dépasser le cadre limité actuel. La seule approche réaliste semble donc passer par la consolidation de la filière artisanale en appui sur le site de Miquelon.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Depuis plus de 25 ans, la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon connaît une crise profonde, liée initialement à la restriction des zones de pêche et au moratoire de cinq ans imposé par le Canada sur la pêche à la morue. Les effets durables de cette crise ont gravement affecté les équilibres économiques et sociaux de l'archipel.

Afin de relancer la pêche à la morue et son traitement, mais aussi de favoriser le développement de la pêche, demeurée embryonnaire, sur de nouvelles espèces, l'État et les collectivités locales ont apporté un important soutien financier à la filière pêche.

Deux rapports de la chambre territoriale des comptes de Saint-Pierre-et-Miquelon ont mis en évidence la dégradation accélérée de la situation de la filière de la pêche et l'absence apparente, à court terme, de solution de revitalisation pérenne.

La chambre territoriale des comptes a également relevé de graves insuffisances des acteurs locaux concernés alors que plus de trois millions d'euros de subvention ont été versés par la collectivité et l'État.

Pour autant, des perspectives existent encore pour la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon et l'archipel dispose de ressources exploitables intéressantes, en volume et en qualité. Dans ce cadre, la restructuration de la filière pêche, en assurant sa viabilité économique, doit être poursuivie.

Cette restructuration doit essentiellement s'appuyer sur l'adaptation et la diversification des activités de la pêche artisanale, sur le développement de l'aquaculture, et notamment de la pectiniculture (élevage des coquilles St-Jacques). En effet, la restructuration de la pêche industrielle, engagée avec le soutien des pouvoirs publics, dans le cadre du contrat de développement territorial 2015-2018, paraît plus difficile à mener à bien.

La réussite de ces projets nécessite l'implication des acteurs locaux, qui doivent se mobiliser alors que les initiatives privées sont rares, et, sans doute, l'engagement de partenaires extérieurs disposant de la technicité et de la surface financière nécessaires à la transformation et à la commercialisation dans des conditions économiquement satisfaisantes des produits de la pêche.

Ces constats conduisent la Cour à formuler la recommandation suivante à l'attention des collectivités publiques :

- accompagner la restructuration de la filière pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon, sous réserve d'une implication réelle de partenaires privés fiables.*
-

Réponses

Réponse commune de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche.....	234
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	234
Réponse de la ministre des outre-mer	234
Réponse du président-directeur général de l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer)	235
Réponse du président du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon.....	235
Réponse du président-directeur général de la société d'investissement de la filière pêche de l'archipel (SIFPA)	236
Réponse du président de la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, des métiers et de l'artisanat (CACIMA) de Saint-Pierre-et-Miquelon	236

Destinataire n'ayant pas répondu

Président-directeur général de la société de développement économique de Miquelon (SODEM)

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE
ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES TRANSPORTS,
DE LA MER ET DE LA PÊCHE**

Nous vous remercions de bien vouloir noter que cette insertion n'appelle pas d'observation de notre part.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

Nous prenons note du constat fait et des recommandations, concernant la pérennisation et la nécessaire diversification de cette filière, qui n'appellent pas de remarques de notre part.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER

La conclusion de l'insertion mérite d'être nuancée notamment en ce qui concerne la pêche industrielle et semi-industrielle (navires Beothuk et Atlantic Odyssey, et usine de Miquelon). En effet, si la fermeture de l'usine de Saint-Pierre n'a pu être évitée, l'activité de celle de Miquelon se poursuit et se diversifie. Le développement de la pêche de nouvelles espèces a dépassé le stade embryonnaire. Cette diversification est déjà une réalité avec des espèces telles que la limande à queue jaune, la lotte, la raie (transformées localement), le flétan blanc et le thon rouge (exportés en frais).

Le soutien de l'État a permis d'améliorer la qualité et les volumes de la transformation par l'usine de Miquelon (machines Baader pour le filetage des poissons plats et du sébaste, ainsi que pour le tranchage de la morue ; tunnel de surgélation qui va permettre d'augmenter sensiblement les volumes et de sécuriser les accords commerciaux de l'entreprise). Les deux navires ont connu des difficultés techniques, l'exploitation des quotas de thonidés a tardé, mais la pêche industrielle montre des signes récents de reviviscence.

Si la restructuration de la filière pêche industrielle telle qu'elle a été envisagée, en « pôle de transformation unique » n'est plus possible, le redémarrage d'une unité de transformation à Saint-Pierre étant improbable, il persiste néanmoins de réelles perspectives de développement économique. Celles-ci reposent sur le savoir-faire des professionnels et sur la disponibilité de certains stocks de poissons dans les eaux sous juridiction française, la reconstitution du stock emblématique de morue du 3Ps cogéré avec le Canada, et l'accession à des quotas plus lointains pour les deux navires semi-industriels auxquels va s'ajouter un troisième navire dans le cadre du contrat de développement territorial 2015-2018.

La diversification de la pêche artisanale repose sur des ressources parfois fluctuantes (ainsi la dernière campagne du crabe des neiges a été décevante) mais complémentaires : à la part « artisanale » du quota français de morue du 3Ps viennent s'ajouter homard, coquille, bulot... Sa structuration (coopérative, organisation de producteurs) est un prérequis avant d'envisager le financement d'équipements communs. Enfin, le rôle des pêcheurs artisanaux dans l'exploitation de la coquille en baie de Miquelon, bien que revu à la baisse, fait le lien avec la filière pectiniculture pour laquelle des préconisations sont en cours d'élaboration.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE L'INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE
POUR L'EXPLOITATION DE LA MER (IFREMER)**

Je souhaite vous indiquer que ce rapport n'appelle pas d'observation de la part de l'Ifremer.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL TERRITORIAL
DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON**

Je vous informe n'avoir aucune observation à formuler sur l'insertion au rapport public annuel 2016 intitulée « la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon, un avenir incertain ».

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE LA SOCIÉTÉ D'INVESTISSEMENT DE LA FILIÈRE PÊCHE
DE L'ARCHIPEL (SIFPA)**

Je vous informe n'avoir aucune observation à formuler sur l'insertion au rapport public annuel 2016 intitulée « la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon, un avenir incertain ».

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE,
DE COMMERCE, D'INDUSTRIE, DES MÉTIERS ET DE
L'ARTISANAT (CACIMA) DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON**

Nous ne sommes pas certains que ce soit réaliste au vu des tentatives passées qui se sont soldées par des échecs.

« II – Les perspectives incertaines de restructuration de la filière pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon

C – L'éventuelle création d'un pôle de transformation unique des produits de la pêche et ses limites

3 – L'impossible restructuration de la pêche industrielle.

Il en résulte que la restructuration de la pêche industrielle semble mal engagée et qu'elle ne pourra pas dépasser le cadre limité actuel. La seule approche réaliste semble donc passer par la consolidation de la filière artisanale en appui sur le site de Miquelon. »

2

Les liaisons vers les principales îles du Ponant : un enjeu pour la région Bretagne

PRÉSENTATION

Les quinze îles et archipels des îles du Ponant s'étendent sur six départements, allant, du nord au sud, de l'archipel de Chausey dans la Manche à l'Île d'Aix en Charente-Maritime. Ils sont principalement situés sur le territoire de la région Bretagne, qui comprend onze îles et un archipel habités à l'année.

Aux termes de l'article L. 5431-1 du code des transports, le département est compétent jusqu'au 31 décembre 2016 en matière de transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles¹⁴¹, sauf lorsque l'île desservie fait partie du territoire d'une commune continentale.

L'exercice de cette compétence conduit la collectivité à déterminer les obligations de service public des liaisons entre les îles et le continent, afin de compenser les difficultés liées à l'insularité. Le département finance en partie ces obligations, qui couvrent notamment les fréquences des traversées et les tarifs.

La chambre régionale des comptes de Bretagne a contrôlé les conditions dans lesquelles les départements du Finistère et du Morbihan organisent respectivement le service public des liaisons avec les îles de Molène, Ouessant¹⁴², Sein et Batz pour le Finistère, et avec les « quatre îles du large » (Belle-Île-en-Mer, Groix, Houat et Hoëdic) et celle d'Arz pour le Morbihan.

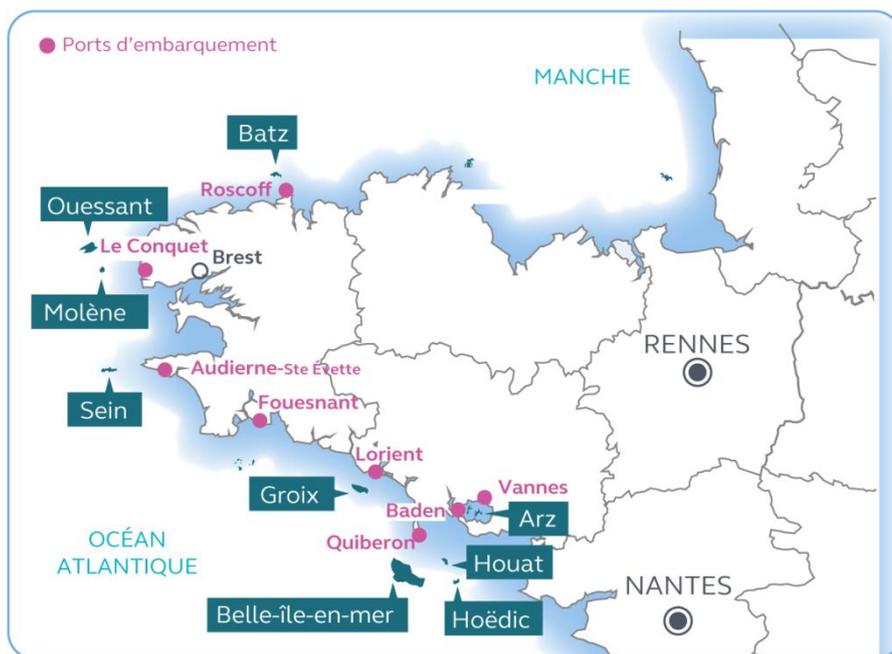
¹⁴¹ L'article 8 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 transfère à la région cette compétence à compter du 1^{er} janvier 2017.

¹⁴² Y compris la liaison aérienne entre Brest et Ouessant.

Le trafic relatif à ces liaisons est important. Hors fret et véhicules, 1,66 million de passagers ont traversé en 2014 vers ou depuis les quatre îles du large du Morbihan, peuplées de 8 200 résidents permanents. Les liaisons avec les îles du Finistère, qui comptent 1 900 habitants, sont empruntées par plus de 300 000 passagers par an. Le nombre total de passagers, proche de 2 millions par an, est comparable au nombre de passagers du port de Marseille, hors croisiéristes. Un passager sur quatre, dans les deux cas, est un résident insulaire permanent.

Les contrôles ont permis de constater que le service de liaison vers les îles est assuré de manière satisfaisante. Il est cependant apparu que la connaissance des coûts et des données relatives à l'activité devait être améliorée (I), que l'équilibre financier des comptes des exploitants, fondé sur une tarification à réviser, n'était pas assuré (II), alors que le prochain transfert de compétences vers la région nécessite dès à présent l'engagement d'une réflexion stratégique d'ensemble (III).

Carte n° 1 : les îles bretonnes du Ponant (Finistère et Morbihan)



Source : association des îles du Ponant

I - Une connaissance du service à parfaire

Propriétaires de l'essentiel de la flotte et des gares maritimes, les départements du Finistère et du Morbihan mettent leurs équipements¹⁴³ à la disposition de sociétés privées, auxquelles ils délèguent l'exploitation des services qui assurent la desserte des îles de leurs ressorts. Ce mode de gestion, sous forme de délégation de service public (DSP), prévu par la loi, ne leur garantit pas une connaissance suffisante du service.

A - Une faible connaissance des coûts

Le coût global du service public des liaisons avec les îles comprend les charges d'exploitation supportées par le délégataire, ainsi que les dépenses assumées par le département. Ces dernières se composent des contributions que la collectivité verse à son délégataire pour financer les obligations de service public qu'elle lui impose, et des charges qu'elle engage directement. Il s'agit principalement de la rémunération du personnel du département qui participe à la gestion du service et surtout des charges générées par le maintien en état, le renouvellement et l'amélioration de la flotte et des installations à terre.

Cette rémunération et ces charges, importantes, correspondent à l'effort public consacré au fonctionnement du service. Son montant n'apparaît cependant pas clairement dans les comptes des départements, notamment parce que les deux collectivités n'ont pas créé un budget annexe, pourtant obligatoire au cas présent pour retracer la totalité des recettes et des dépenses d'un service de nature industrielle et commerciale.

La chambre a évalué la dépense publique en moyenne annuelle à 10,6 M€ pour le département du Finistère et à 4,5 M€ pour celui du Morbihan. Ces montants incluent les participations financières versées aux délégataires. Ils ont été reconstitués avec l'aide des services des départements qui n'en disposaient qu'approximativement, en dépit de l'existence d'une comptabilité analytique. Celle-ci s'est avérée imparfaite, notamment pour ce qui concerne la liquidation des dotations

¹⁴³ Le département du Morbihan est propriétaire d'une flotte de sept navires. Le département du Finistère en possède six.

aux amortissements et la prise en compte des charges de fonctionnement et des dépenses d'investissement, qui est seulement partielle.

Après avoir effectué cette évaluation, le coût global du service, qui comprend en outre les charges assumées par les exploitants, s'élève annuellement à environ 25 M€ pour le Morbihan et à environ 15 M€ pour le Finistère, pour des services aux caractéristiques différentes : les nombres de passagers et de fréquences de traversées sont plus élevés pour le Morbihan, alors qu'à l'inverse le temps de traversée est plus important pour le Finistère¹⁴⁴.

B - Une insuffisance de données d'activité

Les autorités organisatrices ne disposent pas de l'intégralité des données stratégiques qui leur seraient pourtant particulièrement utiles à l'approche du renouvellement des délégations de service public, comme vient d'y procéder le département du Morbihan.

Avec des variantes selon le département, des progrès sont nécessaires pour améliorer la connaissance de la qualité du service rendu, des taux de remplissage des navires en véhicules (qui génèrent un tiers des recettes sur les îles du large) et poids lourds, des taux de rotation des bâtiments et des équipages, des résultats financiers des rotations, et, au moins pour le Finistère, de la répartition des passagers par catégorie d'usagers.

En outre, le coût du fret n'est pas individualisé dans les comptes, ce qui ne permet pas d'objectiver l'aide publique apportée à chacune des composantes du service. À cet égard, les départements doivent être davantage exigeants sur le contenu des rapports d'activité présentés par les délégataires et procéder, le cas échéant, à des analyses complémentaires.

De fait, les « documents programmes » que les départements ont élaborés, afin de définir les services en prévision des délégations

¹⁴⁴ Les temps de trajet sont plus importants pour les liaisons avec les îles du Finistère (2 heures par exemple pour Brest-Ouessant et 1 heure 15 pour Le Conquet-Ouessant) que pour les quatre îles du large du Morbihan (seulement 35 minutes à 45 minutes pour Quiberon-Belle-Île, principale destination). La fréquence quotidienne des allers-retours est plus élevée pour ces dernières (de 7 à 18 selon la saison pour Belle-Île, selon les fiches horaires 2015 des compagnies Océane et compagnie des îles ; de 3 à 13 pour Ouessant, selon les fiches horaires 2015 des compagnies Penn Ar Bed et Finist' mer).

accordées pour sept ans, à compter du 1^{er} janvier 2009 par le département du Finistère et du 1^{er} janvier 2008 par celui du Morbihan, se fondaient pour l'essentiel sur les obligations définies pour les délégations précédentes et très largement reconduites, faute de bilan.

Le document programme peut également s'avérer imprécis : celui du département du Morbihan ne déterminait pas, par exemple, le nombre minimal de rotations attendues. Du reste, la collectivité a commandé un audit externe, pour obtenir les informations lui paraissant indispensables avant le renouvellement de sa nouvelle délégation qui a pris effet le 1^{er} janvier 2015. Elle prévoyait également de suivre l'exécution de ces nouveaux contrats avec la mise en œuvre d'un outil informatique adapté.

II - Des comptes déficitaires et une tarification à réviser

A - Des comptes d'exploitation du délégataire largement déficitaires

L'offre du délégataire retenu pour assurer les liaisons avec les îles du large de la compétence du département du Morbihan était fondée sur une progression de la fréquentation de 11,5 % sur la durée de la délégation. En réalité, le trafic a baissé de 2 % sur cette période, affectant fortement le chiffre d'affaires attendu de la vente des passages, non compensé par le transport des véhicules, en progression, et par celui du fret, en stagnation. Ainsi, malgré la contribution versée par le département, les comptes de l'exploitant ont affiché un déficit moyen annuel d'1 M€, soit environ 5 % de son chiffre d'affaires, qui s'élevait à 20 M€ par an.

La situation est identique pour les liaisons maritimes finistériennes avec les îles de Molène, Ouessant et Sein. Les comptes de la délégation présentent un résultat annuel moyen déficitaire de 0,6 M€, soit 17 % du chiffre d'affaires annuel (3,6 M€ HT). Le budget prévisionnel était bâti sur une progression de la fréquentation hors saison de 22 % sur la période, alors que la fréquentation globale a baissé de 9 % entre 2009 et 2014.

Pour autant, les modes de calcul des contributions départementales, fixées forfaitairement en début de contrat, n'ont pas, ou peu, été modifiés

en cours d'exécution des conventions, ce qui est à mettre au crédit des collectivités.

La contribution versée par le département du Finistère s'est élevée en moyenne à 4,4 M€ TTC par an pour ses liaisons maritimes et 0,7 M€ pour la délégation de service aérien. Elle équivaut à peu près au chiffre d'affaires (recettes de billetterie) des traversées maritimes pour les îles de Molène, Ouessant et Sein. Elle est supérieure de plus de 30 % au chiffre d'affaires pour la liaison maritime vers l'île de Batz et six fois supérieure aux ventes de billets de traversée aérienne pour l'île d'Ouessant.

Photo n° 1 : le navire Enez Eussa III assurant la liaison du Conquet à Ouessant (Finistère)



Source : département du Finistère

La contribution apportée au délégataire par le département du Morbihan est plus faible. Elle s'est élevée à 0,7 M€ par an en moyenne, soit, s'agissant des liaisons avec les îles du large, à seulement 3 % du chiffre d'affaires du délégataire. À ce montant, il convient d'ajouter 0,6 M€ versé par le département au syndicat mixte de transport d'hydrocarbures et au gestionnaire du dépôt pétrolier de Belle-Île afin de compenser les prix des carburants sur l'île.

**Photo n° 2 : le navire Le Bangor assurant la liaison de Quiberon
à Belle-Île-en-Mer (Morbihan)**



Source : compagnie Océane

B - Une tarification à simplifier et à régulariser

La tarification fait partie des obligations de service public. Elle est décidée par le département, collectivité organisatrice des transports, sur proposition des délégataires. Ses principes et son niveau sont soumis aux contraintes d'équilibre financier du service, à la fréquence des rotations et à la concurrence exercée en haute saison par des entreprises qui ne sont pas délégataires.

Au moment du contrôle, les grilles se composaient dans les deux cas d'un grand nombre de tarifs. Environ 200 tarifs différents étaient ainsi dénombrés pour les liaisons assurées vers les quatre îles du large du Morbihan. Cette multiplicité nuisait à la lisibilité de la politique tarifaire. Elle ne se justifiait qu'en partie seulement par des critères objectifs (destination, nature du transport), car elle était aussi la conséquence de l'extension de réductions appliquées à diverses catégories de passagers ou de biens transportés.

Les résidents bénéficient dans tous les cas de tarifs peu élevés, qui justifient la contribution financière des départements : en 2014, l'aller-retour des résidents était facturé 6,50 € pour les îles de Molène,

Ouessant et Sein et 5,20 € pour les îles du large du Morbihan. Les tarifs sont environ cinq fois plus élevés pour les « continentaux » qui, en été, doivent s'acquitter de 35 € sur ces trajets.

Entre ces deux extrêmes, coexistent des tarifs appliqués à certaines catégories de passagers. Ainsi, pour les îles du Finistère, les apparentés aux résidents principaux bénéficient du tarif des résidents permanents et les résidents secondaires, ainsi que leur parentèle, s'acquittent d'un tarif préférentiel. De même, s'agissant des îles du Morbihan, le tarif résident secondaire, prévu dans la convention, était étendu en pratique aux enfants non-résidents d'insulaires, mais également à leurs conjoints et à leurs enfants. Un tarif préférentiel s'appliquait de plus aux habitants du département.

L'ampleur des tarifs préférentiels est significative et a des conséquences sur les recettes commerciales. L'extension du tarif résidents secondaires à la parentèle était appliquée à 9 € des passages pour les îles du large. Le manque à gagner annuel pour l'exploitant des liaisons avec les îles finistériennes, du fait de l'existence d'un tarif résidents secondaires, a été évalué à 0,4 M€, ce qui équivaut à 75 % du déficit moyen de son compte. En outre, pour ces dernières, la gratuité accordée à certains usagers, qui représente 7 % des passages, va au-delà des clauses contenues dans les conventions.

Des tarifs préférentiels ont été également accordés au transport de fret assuré par les entreprises insulaires, ce qui a permis le développement des sociétés de transport basées sur les îles du large, qui bénéficiaient également d'une priorité de réservation anticipée sur des milliers de créneaux de passages maritimes sur une période de six mois. Cette disposition n'a pas favorisé l'émergence d'une concurrence libre et a rigidifié la gestion des lignes en gelant des capacités de transport non utilisées en cas d'annulation de réservation.

Au-delà des inconvénients pour la gestion courante, l'édiction de ces nombreux tarifs préférentiels, justifiée pour les résidents permanents, s'avère irrégulière au regard du principe d'égalité des usagers dégagé par le Conseil d'État, qui admet qu'un résident permanent d'une île puisse bénéficier d'un tarif préférentiel mais exclut de cette possibilité les personnes qui ne possèdent qu'une simple résidence d'agrément ou les apparentés des résidents permanents. Le département du Morbihan a simplifié sa grille tarifaire et régularisé les tarifs préférentiels lors du renouvellement de la convention de délégation du service public prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2015. Cette nouvelle grille ne compte notamment plus de tarifs préférentiels pour les propriétaires de résidences secondaires.

III - La nécessité d'une réflexion stratégique d'ensemble

A - Un service rendu pour des territoires vulnérables

Les objectifs poursuivis par les deux départements pour leurs services publics de liaisons vers les îles sont communs. Il s'agit d'assurer le droit au transport des insulaires, afin notamment de permettre le maintien d'une population résidente à l'année sur les îles, et de favoriser le développement économique local, largement fondé sur le potentiel touristique.

Or les principales données statistiques relatives aux îles desservies leur sont plutôt défavorables.

Parmi toutes les îles desservies, seule Belle-Île voit sa population augmenter depuis 1999 (+ 11 %) ¹⁴⁵. Le nombre d'habitants des îles d'Ouessant et de Groix stagne et celui de Molène baisse, contrairement aux populations des départements du Morbihan et du Finistère, qui augmentent respectivement de 13,7 % et de 5,7 % depuis cette même date.

Les taux de chômage dans les îles, plutôt stables sur la période en dehors d'Ouessant où ce taux s'est élevé de 7,6 % en 2007 à 13,6 % en 2012, restent légèrement supérieurs à ceux de leurs départements respectifs.

Enfin, la baisse du nombre de passagers s'explique en partie par celle des non-résidents, à vocation essentiellement touristique (- 9 % entre 2009 et 2014 pour les îles du large et - 11 % pour les îles du Finistère) qui ne peut qu'avoir un impact sur le développement de cette activité, primordiale sur ces territoires.

L'effort public à l'égard du service de liaisons est dès lors particulièrement justifié.

En dépit d'un cadre d'intervention similaire, d'une structure de clientèle comparable, à laquelle sont appliqués des tarifs équivalents, d'un même mode de gestion, de type « affermage », où les deux collectivités délèguent à des tiers privés l'exploitation des équipements dont elles sont propriétaires, les approches de chacun des départements, qui découlent

¹⁴⁵ Source : Insee.

plus d'une pratique historique que d'un choix clairement délibéré, différent très sensiblement. Cette situation, constatée à la veille d'un transfert de compétences à la région, qui deviendra l'unique autorité organisatrice du service, appelle une réflexion stratégique d'ensemble.

B - Une réflexion globale à engager dès à présent

La proximité du transfert de compétences doit conduire la région, avec les deux départements, à engager une réflexion sur le devenir du service, afin que ce dernier satisfasse les objectifs qui lui auront été assignés, tout en garantissant la maîtrise de son financement public.

Globale, la réflexion devrait porter sur les insuffisances déjà soulignées. Ainsi, l'information de la collectivité doit être améliorée, préalable indispensable aux décisions qu'elle prendra. La tarification doit être simplifiée et régularisée, comme s'y est du reste déjà attaché le département du Morbihan, lors du récent renouvellement de la délégation dont la convention a pris effet le 1^{er} janvier 2015.

En outre, la réflexion de la collectivité ne pourrait faire l'impasse sur le mode de financement du service et sur la politique d'équipement. Or ces deux sujets, d'importance stratégique, sont à l'heure actuelle traités différemment par les deux départements.

Comme déjà mentionné, le coût du service supporté par le département du Finistère, comprenant la liaison aérienne, dépasse 10 M€ chaque année. Il représente une charge de 11,5 € par habitant du département ou encore un financement de 30 € par passage. Pour le département du Morbihan, le coût public annuel de 4,5 M€ correspond à une charge de 6 € par habitant du département et à un financement moyen de 3 € par passage.

Ces ratios, s'ils ne prennent pas en compte le coût du fret qui n'est pas identifiable dans les comptes, permettent de comparer le niveau de financement public rapporté au nombre de passagers, qui est environ dix fois plus élevé pour le département du Finistère que pour celui du Morbihan.

Cet écart doit être relativisé, car le coût consolidé du service, qui comprend les charges du département et celles du délégataire, est trois fois plus élevé pour les liaisons des îles du Finistère lorsqu'il est rapporté au passager (90 € en moyenne par rotation) que celui du Morbihan (32 €), en raison de la différence de fréquentation, six fois plus importante pour les îles morbihannaises. Il reste toutefois que le département du Finistère,

qui arrête le tarif « passagers continentaux » bien en deçà du coût moyen unitaire de traversée, fait porter le financement du service sur le contribuable.

À l'inverse, le département du Morbihan, en fixant un tarif plein équivalent, voire supérieur, au coût moyen unitaire du service, fait largement supporter le financement des tarifs des résidents sur les passagers occasionnels.

Il est certain que cette différence d'approche tient en partie aux caractéristiques des services. La part des charges fixes du service finistérien, où le temps de traversée est plus long avec une fréquence inférieure et où le nombre de passagers est plus réduit, pèse immanquablement davantage sur le coût du service. En conséquence, l'absence d'aide significative de la collectivité obligerait à fixer des tarifs visiteurs à un niveau bien supérieur, probablement dissuasif.

Il n'en demeure pas moins que le futur financeur unique du service aura à prendre en considération cette différence de traitement, en vue de la maintenir, de la réduire ou de la supprimer.

Par ailleurs, les équipements, flottes et gares maritimes, qui sont de la propriété du département, devront être transférés à la région.

Les navires sont apparus bien entretenus et leur âge moyen se situe entre 15 et 20 ans, pour une durée d'amortissement généralement admise à hauteur de 30 ans. Cependant, leur typologie diffère très sensiblement. La totalité de la flotte maritime du département du Morbihan assurant les liaisons avec les îles du large est composée de navires mixtes qui embarquent indifféremment passagers, véhicules et fret. Le département possède également une barge spécialisée dans le transport de fret mise en service sur l'île d'Arz. Cette flotte est complétée en haute saison par des navires des délégataires. En regard, seuls trois des six navires de la flotte du département du Finistère sont mixtes. Deux sont spécialisés pour le transport de passagers et l'un d'entre eux ne transporte que du fret.

La polyvalence totale des navires du Morbihan, à laquelle s'ajoutaient les très faibles contraintes pesant sur les transporteurs insulaires pour la réservation de places pour des marchandises non prioritaires, y compris en période de pointe, est une explication partielle à la faiblesse du taux de remplissage en passagers (28 % en moyenne sur l'année, et inférieur à 40 % sur les deux mois d'été). De plus, près de 300 rotations pour les îles du large sont consacrées chaque année au seul transport de fret sur des navires mixtes au fonctionnement nécessairement plus coûteux que celui d'une barge à équipage réduit.

Faute de données suffisantes, les contrôles de la chambre régionale n'ont pas permis de dégager de stratégie optimale sur la typologie de la flotte. Ils ont en conséquence souligné l'intérêt de conduire une réflexion dans ce domaine, qui devra prendre en compte l'adaptation de la flotte aux conditions météorologiques et de manœuvrabilité dans les ports, notamment pour les îles du Finistère, où les travaux d'aménagement des ports ont été estimés à 15 M€.

D'autre part, la problématique croissante liée à l'encombrement des zones portuaires, les infrastructures existantes étant de moins en moins adaptées à la circulation en parallèle de différents flux (passagers, véhicules, marchandises, fluides), et à leur stationnement à proximité des navires, nécessitera également un examen approfondi et prospectif.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La complexité des services de liaisons vers les îles, l'importance de leur adaptation aux besoins socio-économiques des territoires desservis, la précarité de leur équilibre financier et l'objectivité à donner au niveau de l'aide publique sont autant de raisons qui justifient la parfaite connaissance des nombreuses données qui environnent cette activité. Cette nécessité est renforcée par le transfert, à compter du 1^{er} janvier 2017, de la compétence à la région en application de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

La région deviendra donc, à très court terme, l'autorité organisatrice unique pour la totalité des liaisons avec les îles. Les différences d'approche dans la gestion actuelle des services, aussi bien pour ce qui concerne les modes de financement que la composition des flottes, doivent la conduire à une réflexion d'ensemble associant les départements, afin notamment d'adapter la flotte et les équipements portuaires au trafic des passagers, des véhicules et du fret.

À cette fin, la Cour formule les recommandations suivantes, aux deux départements, dès 2016, et à la région, à compter du 1^{er} janvier 2017 :

- 1. améliorer les informations données par les délégataires sur le fonctionnement du service et définir des indicateurs complémentaires ;*
- 2. parfaire la connaissance des coûts globaux et les retracer dans un compte spécial ;*

3. *adapter la tarification aux principes d'égalité de traitement des usagers dégagés par la jurisprudence ;*
 4. *objectiver l'aide publique apportée en individualisant notamment le coût du fret transporté ;*
 5. *engager une réflexion globale sur le service, relative en particulier aux principes de financement par l'autorité organisatrice et à la composition des flottes.*
-

Réponses

Réponse commune de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche	252
Réponse du ministre de l'intérieur	252
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique ..	253
Réponse du président du conseil régional de Bretagne	253
Réponse de la présidente du conseil départemental du Finistère	254
Réponse du président du conseil départemental du Morbihan.....	255

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre des finances et des comptes publics et secrétaire d'État chargé du budget
--

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE
ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES TRANSPORTS,
DE LA MER ET DE LA PÊCHE**

L'insertion appelle de notre part les quelques précisions suivantes.

La desserte des îles du Ponant pose des sujétions fortes aux autorités délégantes et à leurs délégataires.

Néanmoins, comme cela est indiqué dans l'insertion, les collectivités concernées mettent en œuvre les prérogatives que leur attribue l'article L. 5431-1 du code des transports, dans des conditions globalement satisfaisantes.

Sont évoqués certains axes d'amélioration, valables pour l'ensemble des services de transport maritime exploités selon le mode de la délégation de service public, qui nous semblent pertinents.

Cette insertion n'appelle pas d'autres observations de notre part.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Le rapport souligne la complexité des services de liaisons à destination des îles ainsi que le déséquilibre financier de leur gestion.

Sur la gestion financière de ces lignes par les collectivités locales, je n'émet pas de remarques particulières et prends acte des données et recommandations transmises par la Cour des comptes en vue de parfaire la connaissance des coûts globaux de ces liaisons et de réduire le déficit constaté.

Au sujet des compétences des collectivités territoriales en charge des liaisons, l'article 15 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), transfère à la région la compétence des transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles françaises, à compter du 1er janvier 2017.

À ce titre, c'est la région Bretagne qui sera chargée de mener une réflexion stratégique d'ensemble sur la politique de liaison des îles bretonnes avec le continent, en lien avec les deux départements visés (Finistère, Morbihan). La région Bretagne pourra ensuite entamer, à

l'échéance des contrats en cours, les nouvelles conditions d'exercice de cette compétence notamment le mode de financement, les nouvelles conditions tarifaires ainsi que la politique d'investissement et d'entretien des équipements et infrastructures.

Dans ce cadre, la desserte aérienne d'Ouessant évoquée dans le rapport a fait l'objet d'une étude particulière compte tenu du terme de la délégation de service public actuellement en vigueur. En l'absence de compétence clairement identifiée dans le code des transports, l'intervention du département du Finistère se fondait sur sa clause de compétence générale. Or, la suppression de la clause générale de compétence pour les régions et départements, intervenue dans la loi NOTRe, a conduit la région à reprendre cette activité au titre de sa compétence en matière d'aménagement du territoire.

Conformément aux dispositions de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, la région Bretagne et le département du Finistère ont entamé des discussions quant à la signature d'une prochaine convention de délégation de compétence pour l'organisation de la desserte aérienne de l'île d'Ouessant. Sur cette base, le département du Finistère pourrait continuer à exercer cette compétence avec l'ensemble de ses moyens propres, budgétaires, humains et matériels au nom de la région.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Cette insertion n'appelle pas de remarque particulière de la part du ministère de la décentralisation et de la fonction publique.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL
DE BRETAGNE**

Je souhaite d'abord vous faire part de l'intérêt majeur de cette insertion, qui, alors que les collectivités se préparent à organiser différemment leurs compétences, permet à chacun d'identifier les

questions stratégiques et les enjeux de gestion qui devront être appréhendés.

Votre rapport contribuera à la définition de la politique régionale à l'égard du transport vers les îles. Je souhaite qu'il puisse également contribuer aux travaux des commissions locales d'évaluation des charges, prévues par la loi.

Votre rapport analyse les conditions selon lesquelles les départements du Finistère et du Morbihan se mobilisent en faveur du transport vers les îles. Outre les liaisons maritimes, je note que les travaux de la Cour intègrent pleinement la desserte aérienne de l'île d'Ouessant à cet enjeu, considérant sans doute, comme le Département du Finistère et la région, que ces deux voies sont indissociables l'une de l'autre. Bien que le législateur n'ait arrêté de dispositions que pour les seules liaisons maritimes, elles concourent à la même finalité et les obligations de service public imposées à chacune des liaisons ont vocation à être complémentaires.

Je retiens de vos observations que « l'effort public à l'égard du service de liaisons est (...) particulièrement justifié » même si la connaissance du service délégué, la comptabilité et la tarification peuvent faire l'objet d'un réexamen.

Je vous confirme que le transfert de cette compétence, au 1^{er} janvier 2017, devra être une occasion d'enrichir les informations dont dispose l'autorité organisatrice du service, et de réexaminer les conditions de financement de celui-ci par les différentes catégories d'usagers et par les contribuables.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU FINISTÈRE

Le rapport fait état d'une faible connaissance des coûts (I – A), en l'absence de budget annexe spécifique à la desserte des îles. L'objectif d'une bonne connaissance des coûts des politiques qu'il met en œuvre est une préoccupation forte du conseil départemental. Elle se traduit par une nomenclature budgétaire adaptée. En l'occurrence, l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement afférentes à la desserte des îles est regroupé au sein d'un même plan d'action intitulé « Garantir la continuité territoriale avec les îles ».

Le rapport fait également mention d'une insuffisance des données d'activité. Chaque mois les délégataires fournissent un bilan de l'activité passagers et fret (fréquentation, tonnage et chiffre d'affaires). Les rapports du délégataire remis chaque année comprennent par ailleurs toutes les informations quantitatives et qualitatives nécessaires : fréquentation, tonnage, recettes, nombre de rotations effectuées par chaque navire, consommation en carburant, interventions sur les navires, perturbations de service, actions commerciales,.... Les lacunes concernant la répartition des passagers par catégorie ont été corrigées par le nouveau système de billetterie déployé en 2014 par le délégataire.

Les dispositions introduites par la loi relative à la nouvelle organisation de la République qui prévoient le transfert de cette compétence à la région Bretagne à compter du 1^{er} janvier 2017, impliquent une réflexion commune avec celle-ci dès 2016 afin de garantir la continuité et la pérennité de ce service public essentiel pour ces territoires isolés. En effet, l'échéance de la délégation de service public de desserte maritime des îles de Molène, Ouessant et Sein fixée initialement au 31 décembre 2015 a été repoussée au 31 décembre 2016. Les enjeux identifiés et développés dans votre rapport seront pris en compte dans la perspective du renouvellement de ce contrat.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU MORBIHAN

Conformément aux dispositions des articles L. 143-10 et R. 143-5 du code des juridictions financières, je souhaite formuler un certain nombre de remarques sur les constatations que vous effectuez et les recommandations que vous émettez dans l'insertion.

Le rapport s'attarde longuement sur les pratiques contenues dans le contrat de délégation de service public qui couvrait la période 2008-2014, donc négocié il y a huit ans, et il relève les points à améliorer sur cette base. Il s'en suit une lecture assez critique de notre gestion alors que le nouveau contrat, signé le 3 décembre 2014, a pris en compte l'ensemble des observations à une exception près.

Cette exception concerne la demande de création d'un budget annexe à laquelle le département aurait naturellement donné suite, mais le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la

République, annoncé à l'été 2014, ayant prévu le transfert de la compétence sur les liaisons maritimes aux régions, je n'ai pas modifié la structure de présentation du budget départemental pour la seule année 2016.

Concernant les évolutions du nouveau contrat, et au regard des critiques susvisées, je vous précise que le cahier des charges a été élaboré dès 2013 après avoir analysé :

- les obligations légales relatives aux tarifs passagers, ce qui a conduit à supprimer tout tarif préférentiel, sauf pour les seuls habitants insulaires ;*
- les taux de remplissage des navires, ce qui a conduit à demander aux candidats de rationaliser et optimiser le nombre des rotations proposées pour améliorer ces taux ;*
- l'organisation et les moyens du délégataire, ce qui a conduit à demander une meilleure productivité ;*
- les conditions de la concurrence par rapport à des opérateurs privés, ce qui a conduit à revoir les principes de tarification des marchandises en limitant expressément celles considérées de « première nécessité » qui seules bénéficient d'un tarif préférentiel ;*
- les grilles tarifaires précédentes, ce qui a conduit à harmoniser les prix entre les deux plus grandes îles, Belle-Île et Groix.*

C'est donc une action déterminée qui a été réfléchie dès 2013, négociée en 2014 et concrétisée dans le nouveau contrat pour la période 2015-2020, ce qui a soulevé des contestations nombreuses dans les îles et de la part d'anciens bénéficiaires de tarifs spéciaux, contestations qui perdurent encore aujourd'hui, certaines étant pendantes devant les tribunaux.

Les résultats de ces actions commencent à être connus puisque l'essentiel de l'année 2015 a été exécuté. J'ai le plaisir de vous indiquer d'ores et déjà qu'avec des tarifs passagers plus attractifs qu'avant au travers des différentes cartes proposées (familles, illimitées, 10 traversées...) et des rotations sensiblement moins nombreuses (6 478 rotations prévues en 2015 contre 7 196 rotations réalisées en 2014 - un premier effort demandé au délégataire - et 7 519 rotations en 2013), le délégataire annonce un résultat très positif qui, comme nous l'avions prévu au contrat, sera réinjecté en partie dès la campagne 2016.

3

« Carcassonne Agglo » : l'exemple d'une intercommunalité inaboutie

PRÉSENTATION

À plusieurs reprises, la Cour des comptes a appelé à un effort de rationalisation de l'intercommunalité et porté une appréciation critique sur la carte, le contenu et le coût de cette ambitieuse réforme¹⁴⁶.

L'exemple de la communauté d'agglomération « Carcassonne Agglo » (73 communes, 105 000 habitants) permet de mettre en évidence et d'illustrer des défaillances persistantes de l'intercommunalité, dix ans après la publication du premier rapport de la Cour sur le sujet. En effet, dans ce cas, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), créé le 14 décembre 2001, peine à assurer une cohérence à un territoire progressivement élargi (I). Depuis 2001, la communauté d'agglomération n'est pas parvenue à assumer totalement ses missions (II), tout en supportant des coûts de gestion administrative de plus en plus élevés (III).

¹⁴⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'intercommunalité en France*. La Documentation française, novembre 2005, 370 p., disponible sur www.ccomptes.fr
Cour des comptes, *Rapport public annuel 2009*, Tome I. Bilan d'étape de l'intercommunalité en France, p. 213-251. La Documentation française, février 2009, 326 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - Une communauté d'agglomération à la recherche de sa stabilité

A - Une notion d'intérêt communautaire inaboutie

La création de la communauté d'agglomération de Carcassonne en décembre 2001 résulte de la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite « loi Chevènement »).

La communauté d'agglomération a initialement rassemblé 16 communes géographiquement proches, Carcassonne, la ville-centre, et les communes de la première et de la deuxième couronnes.

Par l'arrêté de création du 14 décembre 2001, la communauté a été dotée des quatre compétences obligatoires : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat et politique de la ville. En plus des compétences obligatoires, la communauté d'agglomération a choisi parmi les compétences optionnelles¹⁴⁷ la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, dont la collecte et le traitement des déchets, la voirie d'intérêt communautaire, les équipements culturels et sportifs, une partie de l'eau et de l'assainissement (études essentiellement), et l'action sociale d'intérêt communautaire.

Depuis 2001, de nombreux arrêtés ont modifié, étendu ou précisé les compétences qui ont été successivement transférées à l'EPCI, preuve que la définition de l'intérêt communautaire résulte davantage d'une construction empirique que d'une réflexion encore totalement aboutie.

¹⁴⁷ L'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales dispose que les communautés d'agglomération doivent choisir au minimum trois compétences optionnelles parmi six possibles.

L'intérêt communautaire

Consacrée par la loi du 12 juillet 1999, cette notion doit être comprise, pour les domaines de compétence concernés, comme un élément complémentaire de la rédaction statutaire des compétences de la communauté. Définir l'intérêt communautaire suppose qu'au préalable le projet de développement que la communauté d'agglomération doit conduire a été arrêté. Il permet de tracer dans un souci de lisibilité les axes d'intervention de la communauté d'agglomération. C'est par conséquent une ligne de partage, au sein d'une même compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau des communes.

La principale compétence obligatoire, relative au développement économique, a été marginalement renforcée, essentiellement en matière touristique. Un arrêté préfectoral d'août 2010 a prévu « l'étude, la création d'un office de tourisme », mais, dès novembre 2010, un nouvel arrêté revenait sur cette rédaction en renonçant à la création de cet office pour se limiter à l'étude de sa création. Les compétences en faveur de la politique de la ville et de l'équilibre social de l'habitat ont été précisées en 2008 et 2009, avec notamment la participation à des opérations de rénovation urbaine.

Parallèlement, la communauté d'agglomération a fortement étendu ses compétences en matière sociale et médico-sociale en créant en mai 2003 un centre intercommunal d'action sociale (CIAS), sans que, dans le même temps, tous les centres communaux d'action sociale (CCAS) des communes membres n'aient été dissous¹⁴⁸.

Les compétences culturelles ont également été renforcées. L'arrêté d'août 2010 a déclaré d'intérêt communautaire des manifestations et des équipements dont le rayonnement est intercommunal. À ce titre, la bibliothèque de Carcassonne a été transférée à la communauté d'agglomération, un conservatoire à rayonnement intercommunal a été réalisé et une réflexion s'est amorcée sur l'opportunité de construire une médiathèque « tête de réseau ».

¹⁴⁸ La loi n'impose pas la dissolution des CCAS lorsqu'un EPCI crée un CIAS. La rationalisation des moyens implique cependant de déterminer s'il est pertinent de maintenir un CCAS lorsque l'acception très large de l'action sociale d'intérêt communautaire aboutit à la création d'un CIAS aux prérogatives très étendues. À ce jour, 45 des 73 communes de la communauté d'agglomération ont maintenu un CCAS.

Enfin, la compétence sur l'assainissement, d'abord réduite en juillet 2002 à l'élaboration de schémas directeurs et à l'attribution de fonds de concours, a été étendue en décembre 2008 à sa totalité, y compris l'assainissement non collectif.

La communauté d'agglomération a été davantage entreprenante pour développer les compétences choisies en option que pour exercer celles rendues obligatoires par la loi. Ainsi, le renforcement de l'action de la communauté d'agglomération en matière culturelle s'est effectué sans que l'organisme ne s'assure que l'exercice de cette compétence réponde aux besoins d'un territoire progressivement élargi, notamment à la suite des adhésions de 2013.

L'imprécision dans la définition des compétences est à l'origine de lacunes dans l'évaluation des charges transférées entre la commune de Carcassonne et la communauté d'agglomération, ce qui a conduit assez récemment les ordonnateurs¹⁴⁹ de ces deux organismes à chercher à normaliser cette situation.

B - Un territoire en extension rapide

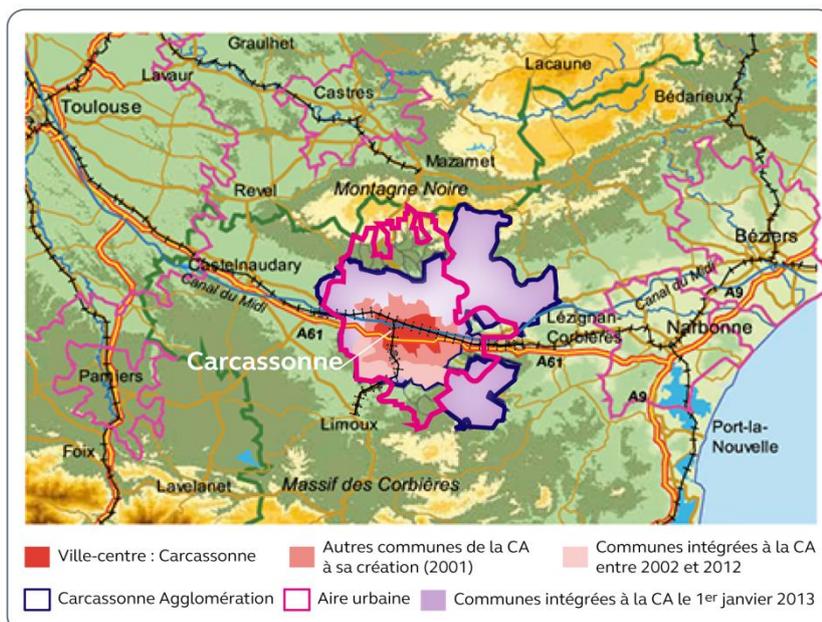
Parallèlement au renforcement de ses compétences, la communauté d'agglomération a considérablement étendu son périmètre géographique, sans forcément parvenir à en assurer la cohérence.

À sa création en décembre 2001, la communauté d'agglomération comptait 16 communes. Des élargissements successifs ont eu lieu en mai 2002 (quatre nouvelles communes), juin 2004 (une nouvelle commune), avril 2009 (une nouvelle commune), janvier 2010 (une nouvelle commune) et janvier 2013 (50 nouvelles communes, dont certaines appartenaient à trois communautés de communes qui ont été fusionnées en 2013 avec la communauté d'agglomération).

L'agglomération s'étend désormais sur près de 1 000 km² et mêle des territoires variés, pas toujours bien reliés : un territoire urbain, centré sur Carcassonne et sa sphère d'influence, et un territoire rural en périphérie. Plus de 90 % des communes qui constituent la communauté d'agglomération comptent moins de 2 000 habitants.

¹⁴⁹ Pour la définition du terme « ordonnateur », cf. tome II, deuxième partie, chapitre 1.

Carte n° 1 : l'extension de la communauté d'agglomération depuis 2001



Source : Cour des comptes d'après Insee – IGN 2014

Le dernier élargissement, réalisé au 1^{er} janvier 2013, a considérablement étendu le périmètre de l'agglomération et permis à la communauté de dépasser 100 000 habitants. Si les nouvelles communes sont de petites collectivités, le choc structurel provoqué par ce vaste élargissement a fortement marqué l'administration et la gouvernance de la communauté. Cet élargissement suppose en effet de trouver une cohérence au nouvel ensemble, certaines communes, très éloignées de la ville-centre, ayant des problématiques concrètes qui n'apparaissent pas forcément au cœur des préoccupations de la communauté d'agglomération, davantage centrée sur son territoire d'origine.

Le territoire de la communauté d'agglomération ne recoupe pas le périmètre de l'aire urbaine¹⁵⁰ de Carcassonne. L'extension de 2013 s'est effectuée sans que les données physiques et économiques relatives à la délimitation des aires urbaines ne soient totalement intégrées. Les communes les plus excentrées, au nord-est et au sud-est du territoire, apparaissent très périphériques et mal connectées au cœur de la communauté d'agglomération¹⁵¹.

Dans ce contexte, le développement d'un projet de territoire intégrant l'ensemble des collectivités membres de la communauté d'agglomération apparaît prioritaire.

Le mandat 2014-2020 doit donner lieu à la mise en œuvre d'un projet de territoire, dans lequel des actions de mutualisation sont envisagées. Ce projet, intitulé « Mon 2020 » et lancé en novembre 2014, a pour ambition de définir les actions prioritaires de la communauté d'agglomération d'ici à 2020. L'objectif affiché est d'améliorer l'attractivité et le dynamisme du territoire.

II - Des compétences incomplètement assumées

A - Un budget principalement de transfert

La structure des dépenses courantes de la collectivité permet de mettre en évidence les domaines d'intervention de la communauté d'agglomération.

¹⁵⁰ Une aire urbaine, au sens de l'INSEE, est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou périurbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

¹⁵¹ Il faut compter environ une heure en voiture pour rallier la ville-centre à partir des communes les plus éloignées, au nord-est et au sud-est du territoire de la communauté d'agglomération.

Tableau n° 1 : les charges courantes de la communauté d'agglomération

<i>En milliers d'euros</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014
<i>Charges à caractère général</i>	2 668	2 987	3 106	4 253	5 744	+ 115,29 %
<i>Charges de personnel</i>	7 346	8 388	9 915	12 130	103 ⁹ ₁₅₂	+ 23,92 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	16 372	17 256	18 398	29 584	31 444	+ 92,06 %
<i>Autres charges de gestion</i>	707	667	683	1 321	1 259	+ 78,08 %
<i>Charges d'intérêt et pertes de change</i>	239	265	421	1 137	1 079	+ 351,46 %
Total des charges courantes	27 333	29 556	32 524	48 427	48 629	+ 77,91 %

Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion – Budget principal

La structure des dépenses est marquée par une hypertrophie des subventions versées par la communauté qui ont progressé de 92 % entre 2010 et 2014, alors que, dans le même temps, les charges courantes ont augmenté de 78 %¹⁵³. Le montant des subventions atteint plus de 31 M€ en 2014, soit près de 64 % des charges courantes de la communauté d'agglomération, ce qui contribue à rigidifier fortement son budget.

Dans ces conditions, le budget principal de la communauté d'agglomération, qui reverse une partie importante de ses ressources à des organismes assumant certaines compétences à sa place, s'apparente à un budget de transfert.

La communauté d'agglomération a confié au centre intercommunal d'action sociale (CIAS) créé le 7 mai 2003 l'ensemble des compétences exercées dans le champ social : le secteur de la petite enfance, la jeunesse, l'aide à la personne, les centres sociaux et de loisirs, etc. Le 7 janvier 2013, la communauté d'agglomération a ajouté à ces compétences le champ périscolaire et extrascolaire. Les compétences du CIAS de Carcassonne Agglo apparaissent donc extrêmement larges. Le CIAS est aujourd'hui une structure employant plus de 1 000 agents, et exerçant l'ensemble des compétences sociales de la communauté d'agglomération,

¹⁵² En 2014, une partie des charges de personnel a été reportée sur les budgets annexes (par exemple sur le budget « Eau et assainissement » pour le personnel affecté à l'exercice de cette compétence). La réduction du montant des charges de personnel portées par le budget principal en 2014 est donc uniquement liée à cette évolution budgétaire et comptable.

¹⁵³ Selon la communauté d'agglomération, en tenant compte de la consolidation, dans le tableau n° 1, des charges courantes des communautés de communes qui ont été fusionnées en 2013 au sein de la communauté d'agglomération, le total des charges courantes augmenterait, sur la période 2010-2014, de 41,58 %.

qui lui octroie une subvention de 16,4 M€ (soit plus de 50 % de l'ensemble des subventions versées).

À la suite de l'acquisition du centre social de la communauté d'agglomération, son encours de dette est passé de 4,9 M€ en 2013 à 6,49 M€ en 2014. Compte tenu des opérations portées dans les comptes de liaison du budget principal avec les budgets annexes (plus de 6 M€ en 2014), la capacité de désendettement¹⁵⁴ du CIAS excède 10 ans.

La délégation d'un vaste champ de compétence ne s'est pas accompagnée de la mise en place d'objectifs, d'évaluations, de bilans. La communauté d'agglomération n'exerçait pas, jusqu'en 2014, un réel contrôle de l'emploi de la subvention versée¹⁵⁵.

La compétence sur la collecte et le traitement des ordures ménagères n'est également pas exercée directement par la communauté d'agglomération, mais confiée à un syndicat mixte. Depuis le 1^{er} janvier 2013, le traitement des ordures ménagères est assuré par le COVALDEM 11 (« collecte et valorisation des déchets ménagers de l'Aude »), syndicat mixte au sens de l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales, qui couvre la quasi-totalité du territoire de l'Aude.

Si la rationalisation de la gestion des ordures ménagères au niveau départemental ne saurait être remise en cause, l'utilisation de la subvention que verse la communauté d'agglomération, d'un montant de près de 13 M€ en 2014, pourrait donner lieu à des restitutions plus détaillées au conseil d'agglomération.

B - Des interventions limitées dans le domaine économique

Le développement économique était déjà au cœur des objectifs de la communauté d'agglomération au moment de sa création, et le demeure aujourd'hui. Un tel choix apparaît pertinent au regard des fragilités du territoire, dans la mesure où l'économie du Carcassonnais est encore

¹⁵⁴ La capacité de désendettement permet de déterminer le nombre d'années (théorique) nécessaire pour rembourser intégralement le capital de la dette, en supposant que la collectivité y consacre la totalité de son épargne brute. Le seuil de vigilance s'établit généralement à 10 ans.

¹⁵⁵ La communauté d'agglomération a récemment prévu de mettre en place une cellule de contrôle de gestion dont l'une des missions consistera à davantage contrôler l'utilisation des moyens confiés au CIAS.

principalement orientée vers le tourisme¹⁵⁶ et sur les fonctions administratives de la ville-centre.

Les caractéristiques socio-économiques de l'agglomération de Carcassonne sont peu favorables. Le taux de chômage élevé (17,1 % en 2014), mais aussi la nature des emplois, sont à l'origine de revenus en moyenne très bas. Dans cette agglomération, 52 % des foyers fiscaux ne sont pas imposables contre 48 % dans les agglomérations de taille comparable. En 2014, le revenu fiscal net moyen par foyer est inférieur de 10 % à celui des agglomérations comparables et de 4 % à celui de la région Languedoc-Roussillon¹⁵⁷.

Or la typologie des organismes destinataires des subventions illustre le fait que les choix réalisés par la collectivité dans l'exercice de ses compétences ne sont pas centrés sur le développement économique.

**Tableau n° 2 : répartition des subventions versées
par la communauté d'agglomération (en milliers d'euros)**

<i>Organisme</i>	2010	2011	2012	2013	2014
<i>CIAS</i>	6 472	7 572	8 907	13 005	16 400
<i>COVALDEM 11</i> ¹⁵⁸	8 096	8 125	8 039	12 600	12 900
<i>Mission locale d'insertion</i>	201	216	196	225	180
<i>PLIE</i> ¹⁵⁹	59	62	101	151	91
<i>USC XV (rugby)</i>	148	150	150	150	140
<i>Autres</i>	1 396	1 131	1 005	3 453	1 733
<i>Total des subventions versées</i>	16 372	17 256	18 398	29 584	31 444

Source : Cour des comptes d'après les comptes administratifs 2010 à 2014

En 2014, le CIAS et le COVALDEM 11 (traitement des ordures ménagères) ont bénéficié de plus de 29 M€ de subventions, soit 93 % de l'ensemble des subventions versées, représentant 60 % des charges courantes de la collectivité.

¹⁵⁶ La communauté d'agglomération concentre 7 % des nuitées d'hôtels de l'ensemble de l'ancienne région Languedoc-Roussillon.

¹⁵⁷ Source INSEE.

¹⁵⁸ Les sommes versées au COVALDEM 11 sont, dans les comptes de la communauté d'agglomération, improprement qualifiées de « subventions », alors qu'il s'agit de « contributions » au sens du 1° de l'article L. 5212-19 du code général des collectivités territoriales.

¹⁵⁹ Plan local pour l'insertion et l'emploi.

Les compétences en matière économique n'apparaissent que marginalement, à travers le soutien apporté aux missions locales d'insertion et aux actions en faveur de l'emploi (0,86 % du total des subventions en 2014).

L'action de la collectivité en matière touristique est également limitée. L'office intercommunal du tourisme n'a pas été créé. Si des actions ponctuelles ont pu être menées, notamment à travers l'adhésion au syndicat mixte « Grand Site de la cité de Carcassonne »¹⁶⁰, aucun projet global et structurant à l'échelle de l'ensemble du territoire intercommunal n'a encore été engagé.

Dans ces conditions, le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de l'EPCI est très inférieur à la moyenne de sa strate démographique, soit 0,28 contre 0,34 en 2014. Il est la conséquence de la faible importance des compétences transférées par les communes membres à la communauté d'agglomération.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF)

Le CIF constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement. Il permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité recouvrée sur son territoire par les communes et le groupement : plus les communes ont transféré du pouvoir fiscal au groupement, plus on suppose qu'elles lui ont également transféré des compétences. Pour mieux mesurer l'intégration fiscale effective du groupement, le CIF est minoré des dépenses de transfert versées par les EPCI à ses communes membres.

C - Une politique d'investissement sous contrainte

Le programme pluriannuel d'investissement (PPI) 2009-2014 était structuré autour de la réalisation de trois équipements majeurs : le conservatoire, un nouveau siège social et une médiathèque « tête de réseau ». Il incluait de façon plus marginale des opérations engagées antérieurement (programmes de rénovation urbaine, notamment).

¹⁶⁰ Le syndicat mixte « Grand Site de la cité de Carcassonne » a été créé en 2003 (les statuts ont été modifiés en 2012). Il assure « l'animation, l'administration, la gestion et la réalisation de l'opération Grand Site ». Il est constitué de quatre collectivités qui le financent à parts égales : la commune de Carcassonne, la communauté d'agglomération, le département de l'Aude et la région Languedoc-Roussillon.

Les actions d'investissement prévues par la communauté d'agglomération concernaient une compétence optionnelle (la culture) et sa propre organisation (un nouveau siège social, l'ancien ayant été vendu en 2013 au CIAS pour 2 M€ avec un financement par emprunt), et non des actions dans le domaine du développement économique.

Le principal investissement effectué pendant la période 2009-2014 a été le conservatoire, pour un montant total de près de 12 M€.

Dans un contexte financier contraint, l'EPCI ne dégageant qu'un faible autofinancement (capacité d'autofinancement – CAF – nette d'environ 617 000 € en 2014), le projet envisagé pour la période 2014-2020, une « médiathèque tête de réseau », d'un coût estimé à 25 M€, semble difficile à envisager.

La situation financière de la collectivité apparaît en effet fragile. L'excédent brut de fonctionnement (EBF) a chuté de 2013 à 2014, passant de 4,66 M€ à 3,66 M€, soit désormais environ 7 % des produits de gestion contre 9 % en 2013, ce qui est peu. La faiblesse de l'EBF explique celle de la CAF nette, également en recul de 2013 à 2014, passant de 1,7 M€ à 617 000 €. Cette dégradation de l'autofinancement a vraisemblablement contribué à la chute des dépenses d'équipement qui sont passées de 13,75 M€ à 7,18 M€ entre 2013 et 2014 en dépit des emprunts mobilisés.

D'ores et déjà la capacité de désendettement de la communauté d'agglomération excède 13 ans, rendant délicate toute nouvelle progression d'un financement par l'emprunt.

La situation financière de la communauté d'agglomération ne lui permet pas d'envisager rapidement une politique d'investissements et d'interventions d'envergure, alors même qu'il conviendrait de mettre en œuvre le nouveau projet de territoire lancé en novembre 2014.

III - Une gestion administrative coûteuse

La gestion administrative de « Carcassonne Agglo » s'avère coûteuse, en raison principalement de dépenses de personnel élevées, d'une forte progression des subventions versées et, dans une moindre mesure, de l'importance des autres charges de gestion.

A - L'augmentation des dépenses de personnel

1 - Une forte croissance des effectifs

Les effectifs de la communauté d'agglomération ont doublé de 2007 à 2014, pour atteindre 310 agents. La croissance des effectifs résulte à la fois de l'intégration des EPCI dans la communauté d'agglomération et de recrutements extérieurs. La filière administrative et la filière culturelle se sont proportionnellement davantage étoffées. En 2014, les charges de personnel se sont élevées à plus de 12 M€.

Dans le même temps, et en dépit de la création de la communauté d'agglomération, les effectifs de la commune centre, Carcassonne, ont régulièrement progressé (les dépenses de personnel sont passées de 25,4 M€ en 2005 à 33,8 M€ en 2014, soit une augmentation annuelle moyenne de près de 4 %).

La Cour avait pourtant recommandé en 2009 d'examiner de façon critique l'évolution et l'emploi des moyens en personnel des EPCI et des communes membres afin d'en limiter la croissance.

2 - Une gestion du personnel défaillante

La gestion du personnel s'écarte sur plusieurs points de la réglementation en vigueur.

La durée légale du temps de travail n'est pas respectée : les agents bénéficient de jours de congés accordés sans fondement réglementaire, et ont ainsi travaillé en moyenne 1 530 heures en 2013, à comparer à la durée annuelle légale de 1 607 heures.

Le recours aux heures supplémentaires, dans un tel contexte, apparaît excessif. Au total, plus de 3 000 heures supplémentaires ont été effectuées en 2013, sans que cela puisse être totalement justifié. Plusieurs agents dépassent le plafond réglementaire de 25 heures supplémentaires mensuelles.

La gestion des avancements d'échelon n'est pas satisfaisante, la plupart s'effectuant au rythme le plus favorable.

L'absentéisme des agents reste important, sans que la communauté d'agglomération n'ait mis en œuvre tous les outils permettant de le limiter. En moyenne, les agents ont été absents 22 jours pour raisons de

santé en 2013, dont 11 jours pour maladie ordinaire, ce qui reste nettement supérieur à la moyenne nationale des organismes comparables.

Tous ces dysfonctionnements ont un coût important pour la communauté d'agglomération, qui peut être évalué à 837 000 € en 2013. Ils mettent en évidence les difficultés de l'EPCI à assurer une gestion rigoureuse des personnels, alors même que les fonctions administratives absorbent une partie non négligeable de son budget.

B - Le coût de la gouvernance

La croissance de la communauté d'agglomération a conduit à un renforcement de sa gouvernance, qui s'est rapidement étoffée. Le nombre de conseillers communautaires est passé de 60 en 2001 à 123 en 2014. « Carcassonne Agglo » dispose aujourd'hui, aux côtés de son président, de 15 vice-présidents, d'un bureau communautaire de 40 membres (le président, ses vice-présidents et 24 conseillers communautaires), d'un conseil de développement, de huit conseils de territoire et de 11 commissions permanentes de travail et d'étude.

Tableau n° 3 : l'évolution du montant des indemnités versées aux élus

	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Indemnités versées aux élus</i>	487 440 €	496 168 €	495 084 €	1 007 111 €	913 742 €
<i>Assujettissement aux cotisations de sécurité sociale</i>				142 000 €	119 000 €
<i>Nombre de conseillers communautaires</i>	68	68	68	122	123

Source : Cour des comptes d'après comptes de gestion, compte non tenu des indemnités versées en 2010, 2011 et 2012 aux conseillers communautaires des communautés de communes fusionnées au sein de la communauté d'agglomération en 2013.

Les indemnités versées aux conseillers communautaires ont progressé de plus de 87 % entre 2010 et 2014 (+ 106,6 % entre 2010 et 2013), conséquence de l'augmentation du nombre de conseillers communautaires et de l'évolution de la réglementation, autorisant depuis le 1^{er} janvier 2013 l'indemnisation des conseillers communautaires sans

délégation pour les communautés d'agglomération dont la population excède 100 000 habitants¹⁶¹.

C - L'évolution des charges à caractère général

Les charges à caractère général (achats, services extérieurs) ont fortement progressé entre 2013 et 2014. Elles sont passées, hors remboursements, de 4,25 M€ à 5,74 M€, soit une augmentation de 35 %, alors que la taille de la communauté d'agglomération est inchangée depuis 2013.

L'évolution des modalités de gestion de l'EPCI permet toutefois de nuancer cette forte progression. En effet, depuis l'année scolaire 2012-2013, il a repris en gestion directe sa compétence jusque-là déléguée au département en matière de transport scolaire, et l'a élargie en septembre 2013 à l'ensemble des nouvelles communes. Sur l'exercice 2014, première année pleine pour l'EPCI, la charge brute s'élève à 2,68 M€, pour un coût net de 0,22 M€, une fois obtenu le remboursement opéré par le département. D'autre part, les dépenses des personnels affectés aux services d'eau et d'assainissement et de transport étaient supportées par le budget principal jusqu'en 2013 et faisaient l'objet d'un remboursement effectué par les budgets annexes correspondants. Depuis 2014, cette charge a été transférée directement sur les budgets annexes, ce qui s'est traduit, sur le budget principal, par une diminution des charges de personnel, parallèlement à la diminution des recettes liées aux remboursements de frais.

Enfin, l'analyse des charges à caractère général met en évidence une plus grande dépendance de la communauté d'agglomération vis-à-vis des tiers. En effet, les dépenses liées aux contrats de prestations de services conclus avec les entreprises ont connu une très forte progression, passant de 1,47 M€ en 2013 à 3,09 M€ en 2014, soit une augmentation de 110 %.

¹⁶¹ La baisse du montant des indemnités constatée entre 2013 et 2014 résulte de la baisse des taux d'indemnisation des membres du conseil d'agglomération à la suite de la décision du conseil communautaire du 7 janvier 2013.

D - Des efforts de mutualisation encore très limités

La loi du 16 décembre 2010 a précisé le cadre de référence de la mutualisation au sein des collectivités territoriales. La communauté d'agglomération a engagé début 2012 un recensement des besoins des communes membres dans l'optique d'une mutualisation renforcée entre les 23 communes composant alors l'agglomération. Ce recensement a donné lieu à la rédaction d'un rapport, finalisé en juin 2013, qui présente des pistes de mutualisation. Ne concernant que les 23 communes historiques de l'agglomération, ce rapport pourrait être actualisé en tenant compte des besoins des 50 communes ayant intégré l'agglomération au 1^{er} janvier 2013.

Les mutualisations menées entre la communauté d'agglomération et les communes restent très limitées et concernent principalement quelques postes mutualisés avec le CIAS. La recommandation formulée en 2009 par la Cour, incitant les EPCI à sécuriser et à développer les pratiques de mutualisation, reste donc encore largement à mettre en œuvre dans le cas présent.

Sur le fondement de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, un schéma de mutualisation de services entre les communes membres de Carcassonne a été adopté le 18 décembre 2015.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'analyse de l'action menée jusqu'en 2014 par « Carcassonne Agglo » met en évidence la difficulté de cette communauté d'agglomération à construire un projet lisible, faute d'avoir défini précisément l'intérêt communautaire lors de sa création et d'avoir exercé une action structurelle sur l'ensemble du territoire.

À défaut d'une vraie intégration des communes dans l'EPCI, la communauté d'agglomération apparaît comme un organisme assurant prioritairement une redistribution de ressources. De façon emblématique, des compétences importantes ont été entièrement déléguées à des organismes tiers, sans contrôle affirmé et suffisant.

Les recommandations formulées par la Cour en 2005 et en 2009 continuent à s'appliquer à cette communauté d'agglomération. Les compétences, davantage développées dans des champs retenus par l'EPCI et non obligatoires en application de la loi, ne sont que

partiellement exercées, et l'intégration fiscale reste faible. Les charges de personnel ont fortement progressé. Les efforts de mutualisation sont restés très limités.

L'analyse de cet exemple permet de rappeler que l'intercommunalité doit être orientée vers la simplicité, l'efficacité et l'économie des moyens.

La Cour formule les recommandations suivantes à l'attention de « Carcassonne Agglo » :

- 1. redéfinir les actions prioritaires de la communauté d'agglomération, en lien avec ses compétences principales ;*
 - 2. renforcer le contrôle opéré sur les subventions accordées à des organismes tiers ;*
 - 3. renforcer les actions de mutualisation entre la communauté d'agglomération, le CIAS et les communes membres ;*
 - 4. contenir les charges de personnel et revenir sur les avantages accordés sans fondement légal ou réglementaire.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	274
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique ..	274
Réponse du président de la communauté d'agglomération Carcassonne Agglo et président du conseil d'administration du centre intercommunal d'action sociale (CIAS-Carcassonne Agglo Solidarité).....	277
Réponse du président du COVALDEM	281

Destinataires ne souhaitant pas apporter de réponse

Ministre de l'intérieur
Maire de Carcassonne

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

Cette insertion n'appelle pas d'observations de notre part.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Dans sa présentation, la Cour souligne que « l'exemple de la communauté d'agglomération « Carcassonne Agglo » (...) permet de mettre en évidence et d'illustrer les défaillances persistantes de l'intercommunalité ».

S'il ne m'appartient pas de me prononcer sur ce cas particulier, je tiens à rappeler les importantes évolutions déjà intervenues ou programmées depuis 2014 pour permettre de développer l'intercommunalité et d'en optimiser l'efficacité. Elles me semblent en effet de nature à faire évoluer les organisations ou les pratiques existantes dans le sens attendu par la Cour.

Dans le domaine du développement économique tout d'abord : la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) renforce l'intercommunalité en supprimant les références à l'intérêt communautaire pour l'ensemble de cette compétence à l'exception du soutien aux activités commerciales. De même, elle prévoit que les régions associent les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à l'élaboration du nouveau schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation qui s'imposera (compatibilité des actes) aux autres collectivités. Ces évolutions permettront de clarifier l'exercice de cette compétence en donnant un rôle clé aux régions et aux intercommunalités.

S'agissant des compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre ensuite : la loi programme le transfert obligatoire aux communautés de commune et aux communautés d'agglomération de plusieurs compétences très structurantes déjà exercées par les communautés urbaines et les métropoles :

- au 1^{er} janvier 2017 : la promotion du tourisme, la collecte et le traitement des déchets et l'accueil des gens du voyage ;*

- au 1^{er} janvier 2020 : l'eau et l'assainissement.

Cette intégration accrue des intercommunalités ira de pair avec un élargissement de leurs périmètres pour mieux les faire coïncider avec des bassins de vie cohérents et accroître les moyens d'action du bloc communal. Ces nouveaux périmètres, respectant obligatoirement les seuils minimaux de population prévus par la loi NOTRe, seront effectifs au 1er janvier 2017. Les travaux au sein des commissions départementales de coopération intercommunale ont débuté dès la mi-2015 et permettent d'ores-et-déjà d'anticiper une importante évolution de la carte intercommunale. Dans le cas de « Carcassonne agglo », le projet de SDCI présenté par le représentant de l'État le 30 septembre 2015 renforce la cohérence spatiale de l'EPCI en proposant l'intégration de neuf communes supplémentaires relevant de l'aire urbaine.

Le renforcement des EPCI, tant dans leurs compétences que dans leurs périmètres, crée les conditions pour une optimisation de la dépense publique locale (économies d'échelle et gains sur les fonctions supports). De même, plusieurs dispositions de la loi convergent par la réduction du nombre de syndicats intercommunaux. Les missions aujourd'hui exercées par ces structures seront ainsi demain davantage assurées directement par les EPCI.

De même, et toujours dans le sens souhaité par la Cour, les mutualisations de services entre communes membres d'un EPCI seront encouragées : un schéma de mutualisation l'organisant doit ainsi être adopté avant le 31 décembre 2015. Par ailleurs, la loi NOTRe prévoit plusieurs dispositions pour faciliter les mutualisations dans un contexte financier propice à ce type d'évolutions :

- *la mise à disposition des agents municipaux qui exercent en partie leurs fonctions dans un service commun devient automatique ;*
- *la gestion des services communs par une commune membre de l'EPCI à fiscalité propre est possible dans tous les EPCI à fiscalité propre (et plus uniquement dans les métropoles), à condition que le conseil communautaire le souhaite ;*
- *la loi NOTRe prévoit un élargissement des services communs à l'ensemble des missions fonctionnelles et opérationnelles non transférées, en dehors des missions confiées aux centres de gestion ;*
- *il est possible de créer une CAP commune à un EPCI, ses communes membres et leurs établissements publics, lorsque la collectivité ou l'établissement public n'est pas obligatoirement affilié à un centre de gestion ;*

- *la création de services unifiés est également possible entre plusieurs EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres pour l'instruction des autorisations d'urbanisme.*

Ces évolutions découlent notamment des préconisations de l'évaluation de politique publique sur les mutualisations au sein du bloc communal que j'ai commandée en juin 2014 conjointement avec le président de l'AMF. Réalisée par l'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale des finances (IGF), cette évaluation a reposé sur une large consultation des associations d'élus au niveau national et des responsables administratifs des collectivités territoriales (analyse approfondie de 35 EPCI, questionnaire en ligne complété par 576 collectivités ; ateliers thématiques avec la participation de fonctionnaires territoriaux). Outre les prolongements législatifs déjà cités, elle a conduit à l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques sur les mutualisations largement diffusé par le gouvernement et par l'AMF aux collectivités début 2015.

Par ailleurs, l'article 79 de la loi NOTRe permet aux groupements de collectivités ayant un projet de développement social d'aller plus loin, dans le sens souhaité par la Cour, dans l'intégration des compétences et la limitation des doublons. Par exemple, lorsqu'un CIAS est créé ou existe, il exerce l'ensemble des compétences relevant de l'action sociale d'intérêt communautaire. Si le choix est fait de transférer au CIAS l'ensemble des compétences exercées par les CCAS des communes membres, cela entraîne la dissolution des dits CCAS.

Cette évolution est cohérente avec les conclusions du rapport réalisé par l'AdCF à ma demande avec l'appui de l'IGA et de l'IGAS (Inspection générale des affaires sociales), qui m'a été remis le 22 juillet. Ce rapport souligne que la « territorialisation » accrue de l'action sociale trouve naturellement sa concrétisation au niveau intercommunal où l'on peut concilier expertise et adaptation aux besoins des populations.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION « CARCASSONNE AGGLO »
ET PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU CENTRE INTERCOMMUNAL D'ACTION SOCIALE
(CIAS-CARCASSONNE AGGLO SOLIDARITÉ)**

Suite à la réception de l'insertion au rapport annuel de la Cour des comptes, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance quelques éléments d'informations complémentaires permettant de préciser et d'éclairer les travaux de la Cour quant au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération « Carcassonne Agglo » réalisé lors de l'exercice 2014, par la chambre régionale des comptes, largement repris dans l'argumentaire de la Cour.

Afin de faciliter la lecture, il vous est proposé de reprendre l'articulation du rapport car il paraît essentiel que l'ensemble des acteurs de la politique publique veille, certes à la transparence et au contrôle de l'activité des collectivités publiques, mais aussi au contrôle des effets néfastes de la surmédiation d'éléments exploités parfois hors contexte :

- Sur le budget principalement de transfert (II-A) : le tableau présenté des charges courantes de la collectivité retrace les dépenses enregistrées entre 2010 et 2014. Il convient d'atténuer les variations constatées par la Cour au regard de la prise en compte des données comptables des territoires entrants.

En effet, sur la période concernée, la collectivité est passée de 23 à 73 communes. Ces 50 communes intégrées étaient membres, jusqu'en 2012, de communautés de communes. Afin de comparer des éléments comparables, il semble donc que l'analyse de la Cour doive être consolidée des comptes de ces CDC, qui chacune pour l'exercice de leurs compétences, supportaient des dépenses. Il convient alors de tenir compte des particularités comptables de chaque CDC. Sans remettre en cause le poids de chaque poste de dépenses dans le budget 2014, les données ainsi retraitées laissent apparaître des variations beaucoup plus mesurées que celles présentées par la Cour.

Les charges courantes de la collectivité sur le territoire élargi

En milliers d'€	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014
Charges à caractère général	5 657	5 938	5 781	4 254	5 745	1,55 %
Charges de personnel	9 011	10 169	11 832	12 131	9 103	1,01 %
Subventions de fonctionnement	17 892	18 721	20 605	29 585	31 444	75,74 %
Autres charges de gestion	1 439	1 366	1 538	1 321	1 259	- 12,55 %
Charges intérêts	347	382	551	1 137	1 079	211,02 %
Total	34 347	36 577	40 307	48 427	48 629	41,58 %

- *Sur les frais généraux en augmentation (III-A-1) : de la même façon, le tableau présenté sous l'intitulé : « tableau 3 : l'évolution du montant des indemnités versées aux élus » ne prend pas en compte, sur la période antérieure à l'élargissement, le montant des indemnités versées aux élus des CDC entrantes.*

La consolidation de ces données retrace les évolutions suivantes :

Le montant des indemnités versées aux élus sur le territoire élargi avec l'impact de la réforme de l'assujettissement aux cotisations de sécurité sociale

En milliers d'€	2010	2011	2012	2013	2014	projection 2015
Indemnités versées aux élus	660	673	676	1 007	914	861
Assujettissement aux cotisations de sécurité sociale				142	119	104
Indemnités versées aux élus retraitées des impacts de la réforme de 2013	660	673	676	865	794	757

Ainsi, l'évolution de la dépense est de 14,70 % sur la période et non de 87 % comme présenté.

De plus, la collectivité souligne que la délibération relative aux indemnités des élus, prise par le conseil communautaire nouvellement

installé en avril 2014, a permis de réaliser une économie sur les indemnités de 53 k€ entre 2014 et 2015, soit une diminution de la charge de -6 %.

Cette décision s'intègre dans le processus dans lequel s'est engagée la collectivité de maîtrise de ses dépenses.

La reprise de ces éléments purement financiers permettront d'éclairer sous un angle nouveau la présentation de « Carcassonne Agglo » faite par la Cour des comptes, dont la teneur valide les éléments d'analyses internes et les orientations stratégiques d'ores et déjà envisagées et démontre, malgré un bouleversement institutionnel majeur lié à l'intégration de 50 communes, une volonté de maîtrise tant financière qu'organisationnelle de la communauté d'agglomération.

Bien entendu, après seulement 14 années d'existence, des évolutions doivent être envisagées et seront engagées.

Ainsi, l'intégralité des composantes de la sphère intercommunale (élus, agents, citoyens, partenaires institutionnels) s'est engagée, à travers une démarche volontairement participative, à l'élaboration d'un projet de territoire, MON2020, qui permettra de donner un sens à l'action communautaire et un lien, fondamental, entre les attentes des citoyens, les compétences de l'EPCI et les moyens du territoire ; moyens qui, certes limités, ne doivent aucunement représenter une limite au projet politique défini avec l'ensemble des forces vives de « Carcassonne Agglo ».

Cet outil de développement, indispensable pour donner du sens à l'action publique, permettra une lecture critique des compétences aujourd'hui exercées par la communauté d'agglomération afin de les mettre en adéquation avec les attentes des citoyens que la composent.

Le redéploiement des politiques publiques à travers le projet de territoire et ses déclinaisons opérationnelles au sein des services nécessiteront, en parallèle, le développement des processus d'évaluation des actions menées par « Carcassonne Agglo ».

La mise en œuvre de ce projet de territoire s'appuiera, en deuxième lieu, sur une mobilisation et une implication sans faille des ressources humaines du territoire.

En effet, de manière plus globale, concernant la gestion des ressources humaines jugée « perfectible », la Cour note avec exactitude que l'évolution des effectifs de la communauté d'agglomération est liée à « un contexte de forte croissance de la taille de la communauté d'agglomération avec l'augmentation régulière de nombre de communes membres ».

Cette croissance, en application des dispositions de la loi dite de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, contraint la structure intercommunale à une extension du périmètre des services rendus à la population au nom du principe de l'égalité d'accès au service public nécessitant un accroissement des effectifs notamment pour les services à vocation sociale ou culturelle.

La communauté d'agglomération, ne saurait toutefois être tenue pour responsable de l'accroissement, en parallèle, des effectifs des communes membres qui bénéficient, encore à ce jour, du principe de libre administration.

La Cour ne doit également pas occulter l'importance des transferts de compétences intégrés dans les dispositions de la loi du 7 août 2015 dite de nouvelle organisation territoriale de la République ; transferts de compétences imposés aux collectivités locales sans pour autant avoir les moyens techniques et financiers pour y faire face.

C'est dans ce contexte que la communauté d'agglomération a engagé une démarche de concertation avec les communes pour la définition et la mise en œuvre du schéma de mutualisation qui sera adopté lors du conseil communautaire du 18 décembre 2015.

Enfin, comme elle s'y était engagée à travers les recommandations établies par la Chambre régionale des comptes, « Carcassonne Agglo » a réformé l'ensemble de ses dispositions internes liées au temps de travail et aux congés annuels, dans le respect de la réglementation en vigueur, qui seront applicables au 1er janvier 2016 ; à savoir :

- *durée annuelle du temps de travail : 228 jours travaillés (soit sur une base de 7h/jour – 1 600 h arrondies + une journée de solidarité = 1 607 h) ;*
- *congés annuels : 25 jours ;*
- *durée de travail hebdomadaire : 37 heures ;*
- *nombre de ARTT : 12 jours.*

[Délibération prévue le 20 novembre 2015].

Pour conclure, la gouvernance politique actuelle ne saurait être tenue pour responsable de la non application des recommandations antérieurement portées par la Cour en 2005 et 2009 ; manquements qui ne permettent pas de présenter « Carcassonne Agglo » sous un meilleur jour.

La communauté d'agglomération, « Carcassonne Agglo », consciente de l'important travail à accomplir, tend à s'engager dans un

lourd processus de transformation tant de manière structurelle qu'organisationnelle afin de s'adapter aux importants enjeux auxquels elle devra faire face.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COVALDEM

La conclusion de cette insertion préconise de « renforcer le contrôle opéré sur les subventions accordées à des organismes tiers ».

Nous souhaitons apporter les précisions suivantes :

- *le COVALDEM produit chaque année un rapport sur la base du décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 relatif au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets. Ce rapport qui comporte de nombreux éléments financiers est transmis à l'ensemble de ses adhérents ;*
 - *le COVALDEM renseigne une matrice d'analyse des coûts construite par l'ADEME et nommée « Comptacoûts ». Le COVALDEM tient à disposition de l'ensemble des adhérents, les éléments financiers contenus dans ce document ;*
 - *le COVALDEM mettra en place pour l'exercice 2016 et les suivants, une comptabilité analytique permettant une analyse encore plus fine du coût du service. Ces éléments seront bien entendus mis à disposition de l'ensemble de ses adhérents.*
-

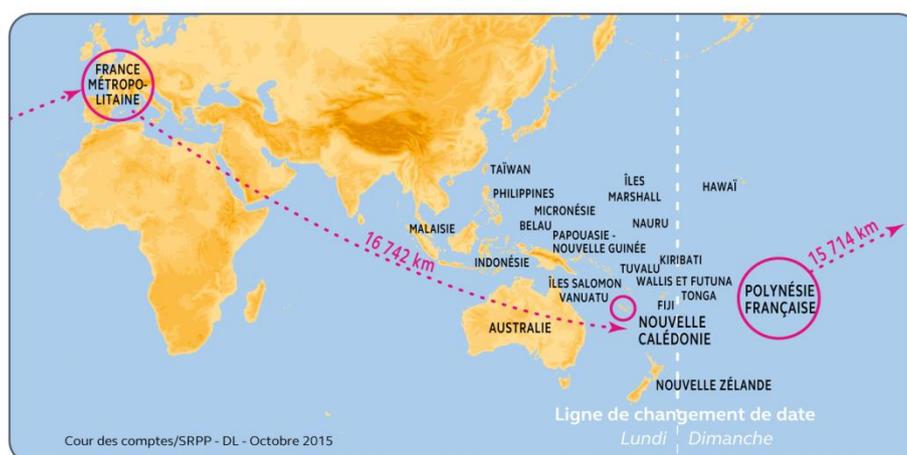
4

Le système scolaire en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie : un effort de l'État important, une efficacité à améliorer

PRÉSENTATION

La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont une place particulière au sein de la République. La première est une collectivité d'outre-mer de 270 500 habitants régie par l'article 74 de la Constitution. La seconde est une collectivité d'outre-mer « à statut particulier » de 268 767 habitants régie par le titre XIII de la Constitution (articles 76 et 77). Leur statut est défini respectivement par la loi organique du 27 février 2004 pour la Polynésie française et celle du 19 mars 1999 pour la Nouvelle-Calédonie.

Carte n° 1 : carte de situation



Source : Cour des comptes

Ces deux territoires ont des caractéristiques communes : un éloignement de la métropole de plus de 15 000 kilomètres¹⁶², la localisation dans le Pacifique Sud, une population d'une grande diversité et, pour partie, isolée. Sur le plan institutionnel, ils bénéficient d'un ensemble très large de compétences transférées dans le cadre des principes généraux fixés par la Constitution.

Les statuts spécifiques de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie

Depuis sa révision par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, la Constitution indique dans son article 72 que « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ».

Selon l'article 72-3 de la Constitution, la Polynésie française est désormais une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de ce même texte. La loi organique qui, en application de cet article, en définit le statut date du 27 février 2004. L'organe délibérant est l'assemblée de la Polynésie française, élue au suffrage universel direct tous les cinq ans. Le président de la Polynésie française, élu par cette dernière, dirige l'action du gouvernement et de l'administration et promulgue les lois du pays. Le gouvernement de Polynésie française, constitué de sept à dix ministres, est chargé de conduire la politique de la collectivité. L'éducation est prise en charge au sein du gouvernement par un ministre.

À l'exception des questions de souveraineté, seules sont applicables en Polynésie française les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin. Les actes réglementaires de l'assemblée délibérante sont communément appelées « lois du pays ». Le territoire comporte 48 communes. Il n'y a pas de structures intermédiaires entre les communes et la collectivité de la Polynésie française.

En Nouvelle-Calédonie, le statut particulier du territoire fait l'objet du titre XIII de la Constitution (ainsi que le précise dorénavant l'article 72-3 de ce texte). Ce titre précise dans son article 76 certaines modalités du référendum prévu sur l'avenir du territoire. Les lois organiques du 19 mars 1999, 3 août 2009 et 15 décembre 2013 déterminent notamment les compétences de l'État transférées aux institutions de la Nouvelle-Calédonie.

¹⁶² Paris est à respectivement à 15 714 km de Papeete et 16 742 km de Nouméa.

Celles-ci comprennent le congrès (assemblée délibérante), le gouvernement, le sénat coutumier, le conseil économique, social et environnemental et les conseils coutumiers. Le gouvernement est composé d'une dizaine de membres, dont un est chargé de l'enseignement.

Sans mention expresse dans son texte, une loi peut être directement applicable si, en raison de son objet, elle est nécessairement destinée à régir l'ensemble du territoire de la République (article 6-2 de la loi organique). Les délibérations par lesquelles le congrès adopte des dispositions dans les matières correspondant à ses compétences se nomment « lois du pays ». Il existe trois provinces (Sud, Nord et des îles Loyauté, comprenant respectivement 200 000, 50 000 et 18 000 habitants) et 33 communes.

Ce sont ainsi les deux seules collectivités de la République qui disposent en matière scolaire d'une compétence transférée, à l'exception notable de la gestion des fonctionnaires d'État mis à disposition et de l'enseignement supérieur. Le montant des dépenses publiques consacrées au système scolaire dans ces deux territoires est important, supérieur à 1,3 Md€, dont 954 M€ de crédits d'État. L'éducation y est reconnue comme un sujet majeur, à la fois pour le développement économique, la cohésion sociale et l'identité culturelle.

Les résultats obtenus par ces systèmes scolaires sont relativement convergents. La réussite aux examens et le nombre de bacheliers toutes filières confondues ont beaucoup progressé, mais restent nettement inférieurs à ceux de la métropole. Dans les deux collectivités, des disparités substantielles de résultats existent entre la région centre et le reste du territoire. Cette situation résulte notamment du développement plus tardif des systèmes scolaires. En Polynésie française, la maternelle n'a été généralisée qu'en 1977 et les collèges n'ont été créés dans les îles que dans les années 1980.

Des difficultés comparables dans la gestion de cette compétence transférée justifient l'intérêt d'une approche conjointe, menée par les juridictions financières. Celle-ci n'est bien sûr pas exclusive du traitement des spécificités de chacun des territoires, lorsqu'elles méritent d'être relevées.

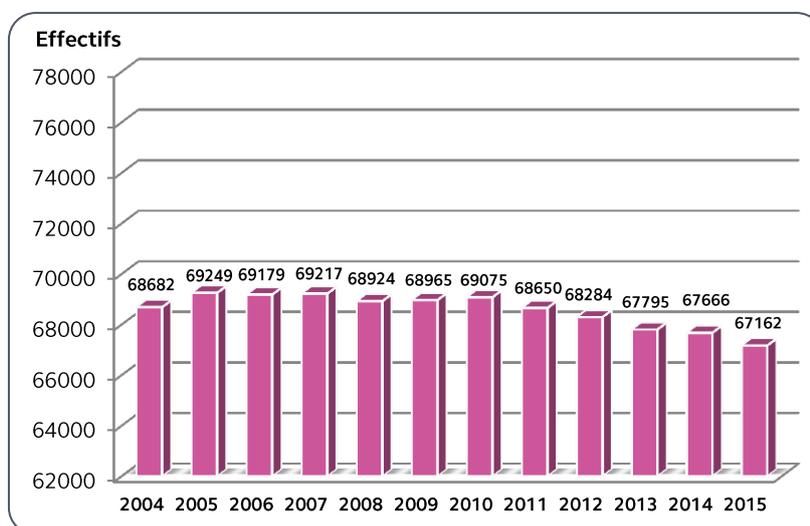
Les constats de la Cour et des deux chambres territoriales de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie montrent que, pour ces systèmes scolaires confrontés à d'importants défis (I), il est nécessaire de simplifier la gouvernance (II), de rationaliser les modes de financement (III) et d'évaluer leur adaptation à la spécificité de ces territoires (IV).

De cette amélioration de la gestion des compétences transférées est attendue une performance accrue des deux systèmes éducatifs.

I - Des systèmes scolaires face à d'importants défis

Après une forte augmentation de la population scolaire dans la dernière partie du XX^{ème} siècle, les effectifs scolaires ont baissé, légèrement en Nouvelle-Calédonie (69 232 élèves en 2005, 67 162 en 2015) et plus fortement en Polynésie française (de 76 714 en 2004 à 68 001 en 2015)¹⁶³. Longtemps fortement implanté en Nouvelle-Calédonie, et en particulier en dehors de Nouméa, le secteur privé a vu sa part diminuer (46 % en 1970, 29 % en 2000, 27 % en 2014), alors qu'elle s'est à l'inverse accrue en Polynésie française (de 13 % à 21 % entre 2007 et 2014).

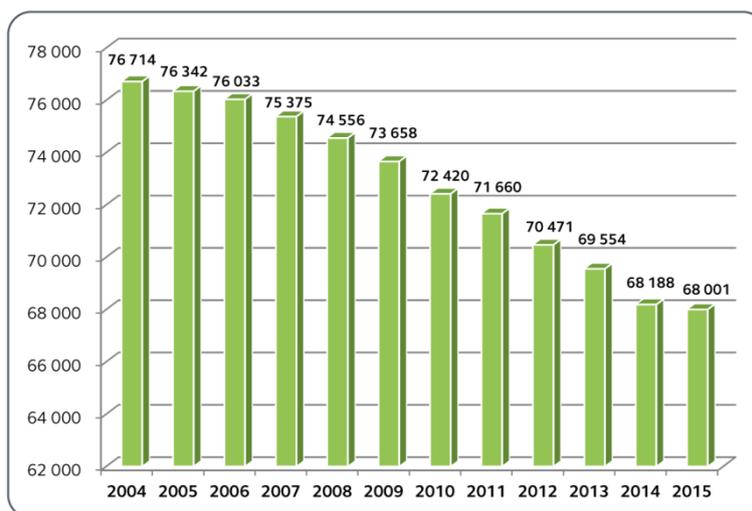
Graphique n° 1 : évolution des effectifs scolaires des premier et second degrés en Nouvelle-Calédonie



Source : Cour des comptes. Enseignement public et privé

¹⁶³ Les chiffres ne comprennent pas les effectifs des classes préparatoires et des formations post-baccalauréat.

Graphique n° 2 : évolution des effectifs scolaires des premier et second degrés en Polynésie française



Source : Cour des comptes. Enseignement public et privé.

Selon les projections disponibles, le nombre de jeunes de moins de 20 ans continuerait à diminuer. Il serait en Polynésie française d'environ 90 000 en 2027, soit au même niveau qu'au début des années 1980. La population scolaire devrait ainsi baisser, même si d'autres facteurs, comme l'augmentation de la scolarisation en maternelle, peuvent atténuer cette tendance.

A - Un transfert très large de compétences

Le transfert de la compétence aux autorités des deux territoires s'est opéré progressivement, selon un calendrier différent.

En Polynésie française, il est intervenu dès 1957 pour l'enseignement primaire. La loi du 6 septembre 1984 a mis les collèges à la charge de la collectivité à compter de 1987. Les lycées, quant à eux, ont été transférés le 1^{er} janvier 1988 en application de la loi du 16 juillet 1987. La loi organique du 23 février 2004 a confié à la collectivité la responsabilité des classes préparatoires implantées dans les lycées, parachevant ainsi le transfert en matière scolaire. S'agissant de l'enseignement privé, la collectivité se substitue à l'État, dans un cadre normatif général maintenu.

En Nouvelle-Calédonie, une partie de la compétence en matière d'enseignement public du premier degré a été transférée en 1957 aux provinces et aux communes. La loi organique du 19 mars 1999 a fixé au 1^{er} janvier 2000 le transfert des compétences résiduelles de l'État en matière d'enseignement public du premier degré. La loi organique du 3 août 2009 fixe enfin les modalités de mise en œuvre et de compensation financière du transfert des compétences en matière d'enseignement primaire privé, d'enseignement du second degré (public et privé) et de santé scolaire, mis en œuvre au 1^{er} janvier 2012.

Dans les deux territoires, la collectivité se substitue à l'État pour l'enseignement privé, dans un cadre normatif pratiquement identique à celui de la métropole (loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés dite « loi Debré », codifiée par ordonnance du 15 juin 2000).

L'État conserve de son côté la compétence pour la fonction publique enseignante, s'agissant des personnels mis à disposition et corps d'État affectés localement. Pour cette raison, il est le principal financeur du système. Pour le second degré, il gère ainsi la carrière des enseignants, en assure le contrôle et la notation pédagogique. Il effectue la collation et la délivrance des titres et diplômes nationaux. Il a enfin, de fait, la responsabilité des programmes du secondaire en Nouvelle-Calédonie¹⁶⁴. Cette compétence a été, en revanche, transférée en Polynésie française, mais le choix par ce territoire de garder pour l'essentiel des diplômes nationaux entraîne le maintien *de facto* d'un droit de regard de l'État sur les adaptations proposées.

B - Des moyens substantiels, des résultats encore insuffisants

Les moyens mis en œuvre pour l'enseignement scolaire dans ces territoires sont importants. Il y a respectivement en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie 49 et 74 collèges et lycées et 207 et 258 écoles maternelles et primaires. Le nombre d'enseignants en service est similaire, 4 785 en Polynésie française et 4 709 en Nouvelle-Calédonie.

¹⁶⁴ Il y a une divergence d'interprétation de la loi organique de 1999 entre le ministère de l'éducation nationale, qui considère que cette compétence devrait être transférée, et les autorités locales, qui estiment que cette question reste de la responsabilité de l'État.

Dans les deux territoires, la dépense publique pour l'enseignement scolaire est comprise entre 10 et 12 % de leur produit intérieur brut (PIB)¹⁶⁵, contre un peu moins de 5 % pour la métropole. Cet écart est dû notamment aux conditions de rémunération des personnels d'État en outre-mer¹⁶⁶, dont découle un coût supérieur au double de celui constaté en métropole¹⁶⁷. Il a aussi pour origine une plus forte proportion de jeunes de moins de 20 ans dans ces territoires et un effort éducatif supplémentaire, avec un nombre d'élèves par classe dans le secondaire inférieur à la moyenne métropolitaine (23,4 en Polynésie française et 21,4 en Nouvelle-Calédonie, contre 24,8 en métropole).

Les dépenses de l'État s'élèvent en 2014 à 508 M€ en Polynésie française et 446 M€ en Nouvelle-Calédonie, soit une part nettement prédominante (respectivement 90,5 % et 91,4 % du total¹⁶⁸) par rapport aux crédits ouverts par les territoires.

La dépense scolaire par élève était, en 2014, respectivement de 8 223 € en Polynésie française et de 10 539 € en Nouvelle-Calédonie, contre 7 700 € en 2013 (dernier chiffre connu) pour la France métropolitaine et les départements d'outre-mer¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Le PIB de ces territoires intègre les transferts financiers en provenance de la métropole et n'est donc pas strictement comparable de ce point de vue à celui d'un État.

¹⁶⁶ La Cour a examiné ce sujet dans une insertion figurant au rapport public annuel 2015. Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, tome I. Les compléments de rémunération des fonctionnaires d'État outre-mer : refonder un nouveau dispositif. p. 321-348. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁶⁷ Le surcoût par rapport à la métropole est respectivement de 124 % en Polynésie française et de 116 % en Nouvelle-Calédonie.

¹⁶⁸ En excluant les dépenses des collectivités infra-territoriales (communes en Polynésie française, communes et provinces en Nouvelle-Calédonie).

¹⁶⁹ Pour la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, ces données n'intègrent pas les dépenses des acteurs privés (ménages, entreprises), qui ne sont pas disponibles, contrairement à la France métropolitaine et aux départements d'outre-mer.

La comparaison des moyens et des résultats : quelle référence ?

Si la comparaison avec la métropole s'impose pour des territoires de la République, une autre référence pourrait être la situation des États insulaires de la région du Pacifique Sud. Les analyses comparatives de ce type sont cependant tributaires de la faiblesse des bases de données disponibles. Les seules proviennent de l'Institut statistique de l'UNESCO (ISU), mais avec des rubriques et des années de collecte hétérogènes. Les systèmes scolaires de ces États, construits sur le modèle anglo-saxon, sont en outre difficilement comparables avec le modèle français.

Les rares termes de comparaison possibles montrent que le taux de scolarisation à la fin du secondaire, donnée approchant le taux d'accès d'une classe d'âge au bac documenté dans le modèle français, varie sur ces territoires de 40 % (Papouasie-Nouvelle-Guinée) à 83 % (Fidji). La part des dépenses d'éducation scolaire dans le PIB est de son côté, lorsque un chiffre est disponible, comprise entre 4 et 5 %, nettement inférieure aux territoires français du Pacifique.

Si les moyens mis en œuvre ont permis des progrès, les résultats restent en deçà des références métropolitaines. La réussite aux examens et le nombre de bacheliers toutes filières confondues ont progressé, mais la proportion d'une classe d'âge atteignant le niveau du bac est de 54 % en Polynésie française et de 55 % en Nouvelle-Calédonie (chiffres 2013) contre 83 % en métropole (pour un périmètre comparable).

Les sorties du système éducatif sans diplôme ni qualification demeurent très élevées, environ 35 % des élèves en Polynésie française et 20 % en Nouvelle-Calédonie contre environ 10 % en métropole.

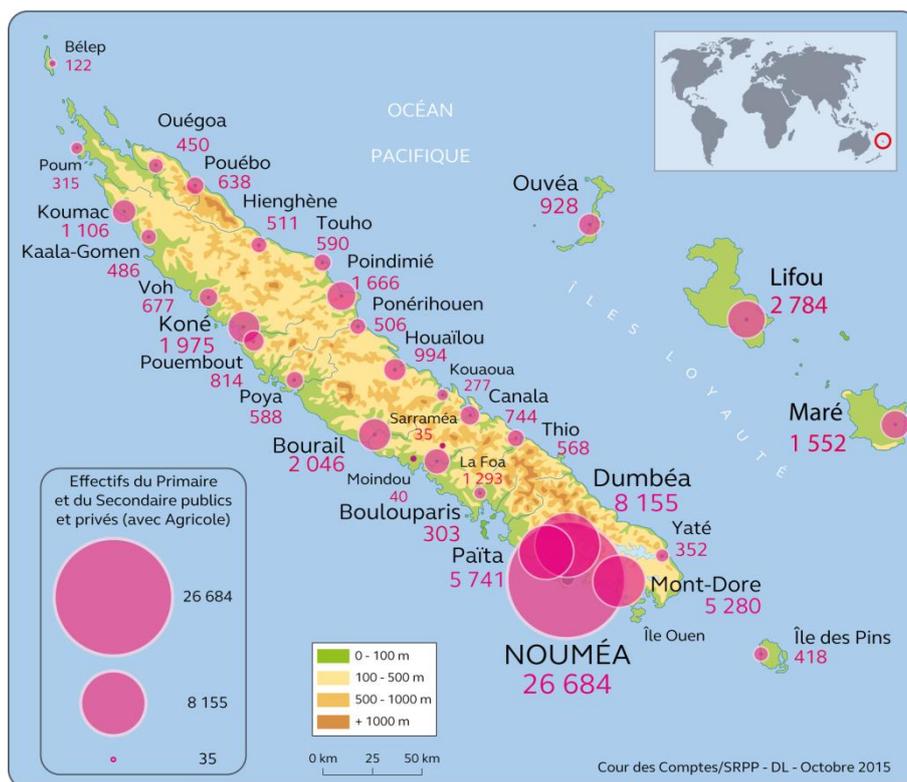
C - Des spécificités déterminantes pour les systèmes scolaires

La répartition de la population se caractérise par un regroupement autour des chefs-lieux de ces territoires, Papeete et Nouméa. Plusieurs régions ont une faible densité de population (par exemple provinces des Îles et du Nord en Nouvelle-Calédonie), certaines étant parfois des archipels très éloignés (par exemple Tuamotu, Gambier, Australes et Marquises en Polynésie française). Ces régions moins peuplées sont aussi souvent plus pauvres et offrent une diversité marquée par l'utilisation dans certaines parties du territoire d'une langue locale, en plus du français. En Polynésie française, le nombre de locuteurs d'une des quatre principales langues polynésiennes (tahitien, paumotu, mangarévien, marquisien) est d'environ 167 000 (62 % de la population totale), en

légère diminution par rapport au français. En Nouvelle-Calédonie, on dénombre plus de 70 000 personnes (26 % de la population totale) parlant une des 28 langues kanak.

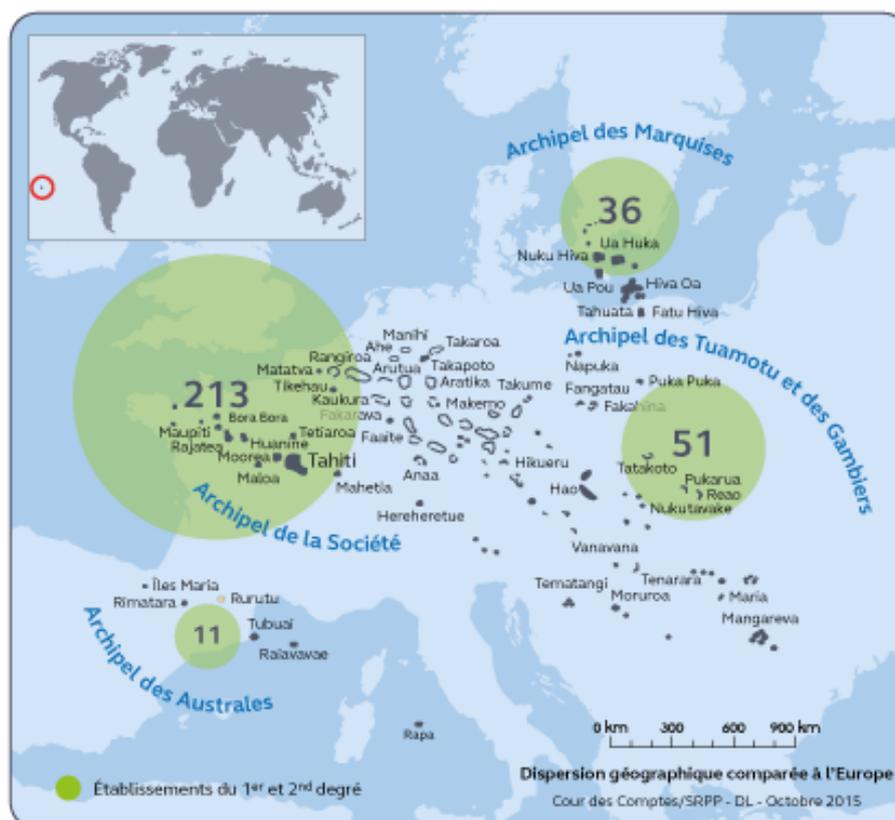
Ces facteurs sont structurants pour le système scolaire. Les deux territoires sont contraints à un maillage dense d'écoles et de collèges de petite taille. En Polynésie française, un tiers des écoles primaires (175 écoles publiques, 20 écoles privées) a moins de cinq classes et 13 % une seule classe. En Nouvelle-Calédonie, 10 % des écoles publiques ont une seule classe multiniveaux. Ces établissements posent le problème de la bonne adaptation des enseignants et de leur accompagnement pédagogique.

Carte n° 2 : répartition des élèves en Nouvelle-Calédonie



Source : Cour des comptes

Carte n° 3 : répartition des établissements en Polynésie française



Source : Cour des comptes

Dans les deux territoires, la prise en compte de la diversité de la population scolaire constitue un défi pédagogique. En Polynésie française, de fortes inégalités de résultats scolaires se manifestent entre les établissements de Tahiti et ceux situés sur les autres îles. Des difficultés analogues existent en Nouvelle-Calédonie, où, au surplus, la population scolaire des provinces Nord et des Îles a fortement diminué depuis 2009 (respectivement - 7 % et - 15 %), alors qu'elle s'est stabilisée dans la province Sud.

II - Une gouvernance à simplifier

Le processus de transfert d'une grande partie des compétences scolaires aux territoires a entraîné un enchevêtrement de textes d'une grande complexité, sans doute difficilement évitable, mais qui nuit à la lisibilité de l'action menée. Il en découle d'importants problèmes de gouvernance et de gestion. Dans les deux territoires, un vice-recteur¹⁷⁰ est responsable des compétences qui restent attribuées à l'État.

A - Des outils de pilotage insuffisants

Les outils statistiques nécessaires au pilotage des systèmes scolaires sont très imparfaits, car le recueil des données se heurte à l'hétérogénéité des systèmes d'information. En Polynésie française, la fusion récente des services gérant le primaire et le secondaire ne s'est pas encore traduite par l'indispensable unification des systèmes informatiques. S'agissant des effectifs scolaires, le suivi statistique dans les deux territoires est assuré, mais les projections démographiques sont imprécises.

Il n'y a pas en Nouvelle-Calédonie de continuité entre la base de données sur les élèves du primaire (gérée par les provinces et la direction compétente du territoire) et celle concernant le cycle secondaire (gérée par le vice-rectorat). Ce défaut implique des ressaisies, causes de pertes de temps, de moyens et d'informations.

Jusqu'en 2015, en Polynésie française, les indicateurs de suivi des infrastructures, dans un état pourtant souvent médiocre, manquaient. En Nouvelle-Calédonie, les chiffres sur les personnels non enseignants du secteur primaire ne sont pas consolidés. Cette absence de données limite la connaissance des coûts et leur maîtrise.

En matière budgétaire, le compte économique de l'éducation en Polynésie française n'a jamais été établi. Dans les deux territoires, il n'est pas possible de disposer de données agrégeant les dépenses effectuées par les collectivités infra-territoriales. La dernière année de calcul par l'institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie du montant des dépenses des provinces et des

¹⁷⁰ Cette dénomination est dans chaque territoire celle du chef des services déconcentrés du ministère chargé de l'éducation nationale.

communes du territoire date de 2010. En Polynésie française, le contrôle de l'emploi des fonds délégués n'est pas encore parfaitement assuré.

B - Une organisation administrative complexe

Le transfert de la compétence scolaire a conduit à une organisation administrative reflétant la répartition des prérogatives et des missions. Dans les deux territoires, l'organisation administrative, bien que différente, a donné lieu à des gestions difficiles tant dans un cadre partagé entre les services de l'État et ceux de la Polynésie française que dans celui d'un service mixte unique en Nouvelle-Calédonie.

1 - En Polynésie française

Les deux directions consacrées respectivement à l'enseignement primaire et secondaire sont désormais fusionnées et la mise en œuvre de la politique éducative est confiée à une direction générale de l'éducation et des enseignements (DGEE) dépendant du ministère polynésien de l'éducation. Le vice-recteur exerce exclusivement les responsabilités d'un chef des services déconcentrés du ministère chargé de l'éducation nationale, dans les domaines où l'État est encore compétent (gestion des carrières et collation des diplômes nationaux).

La convention État-Polynésie signée le 4 avril 2007 avait pour objectif de codifier les relations entre les services de l'État et ceux de la collectivité, en organisant la manière dont les deux services devaient collaborer.

Cette organisation a soulevé de fortes difficultés de gestion.

En premier lieu, le maintien de deux services territoriaux distincts pour le primaire et le secondaire jusqu'à la création de la DGEE en juin 2014 a considérablement compliqué les relations interservices. En particulier, alors que l'accès aux systèmes d'information de l'éducation nationale était prévu par la convention et organisé par un protocole¹⁷¹, l'exploitation partagée des systèmes d'information (Agora, Pléiade, Mélusine, etc.) reste à ce jour inaboutie, laissant subsister une cohabitation difficile entre les systèmes nationaux et locaux. Des connexions au système central auraient permis la transparence qui a

¹⁷¹ Protocole n° 2050/MEE du 26 juin 2009.

manqué aux relations entre le vice-rectorat et la collectivité de la Polynésie française, tout en facilitant la création d'un service de statistiques et de prospective efficace qui fait toujours défaut.

En second lieu, les articles 19 et 20 de la convention de 2007 précisent les actes de gestion pris par le ministre chargé de l'éducation de la Polynésie française qui, en qualité d'autorité d'emploi, établit les propositions préalables aux actes de gestion des personnels mis à disposition (notation annuelle, listes d'aptitude, avancement, promotion). Ces actes impliquent une appréciation sur la manière de servir, après consultation des commissions consultatives paritaires. Concernant la notation pédagogique, l'appréciation et la note de l'agent sont, en revanche, établies par les corps d'inspection du ministère de l'éducation nationale.

La gestion des personnels mis à disposition relève par principe des deux autorités. Ainsi, les personnels de l'enseignement du second degré mis à disposition restent placés sous l'autorité hiérarchique du ministre de l'éducation nationale. Ce partage des rôles, bien que codifié par la convention, a conduit parfois à des interprétations concurrentes de la part des deux autorités, notamment la désignation nominative des enseignants mis à disposition n'a pas été systématiquement organisée comme le prévoyait l'article 8 de la convention.

En troisième lieu, le comité de suivi, où siègent les ministres polynésiens de l'éducation et des finances, le vice-recteur et le directeur local des finances publiques, coprésidé par le haut-commissaire et le président de la Polynésie française n'a, en réalité, jamais fonctionné, alors même qu'il avait pour mission de suivre à intervalles réguliers la mise en œuvre de la convention du 4 avril 2007.

Dès lors, les relations entre les services du vice-rectorat et ceux du territoire mériteraient d'être révisées, en explorant tous les rapprochements rationnels envisageables dans le domaine de la gestion de la compétence scolaire.

2 - En Nouvelle-Calédonie

Le transfert de 2012 a maintenu le vice-rectorat, devenu alors service mixte unique pour les compétences transférées et non transférées, dans le secondaire public et l'enseignement privé sous contrat. Cependant, la direction de l'enseignement créée en 2000 lors du transfert de l'enseignement primaire public subsiste toujours en dehors de ce service unique. Cette dualité de gestion est à l'origine de doublons

administratifs. Elle ne favorise pas la communication entre le contrôle pédagogique du primaire et du secondaire et entre les collèges et les écoles primaires de leurs ressorts et affecte ainsi la charnière entre le primaire et le secondaire.

De plus, il subsiste une incohérence pour les agents mis à disposition par l'État, mais de statut territorial (665 personnes sur un total de 2 050). Deux services, l'un au sein du service unique du vice-rectorat, la division du personnel, l'autre en dehors de ce service, la direction des relations humaines de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie, sont en charge de leur gestion, ce qui est coûteux et engendre des erreurs et des pertes de temps.

Enfin, alors que les provinces et les communes possèdent des compétences importantes dans le primaire et dans le secondaire, la concertation entre ces collectivités, le territoire et l'État n'est pas suffisante.

C - Une mutualisation des services d'inspection à approfondir

En Polynésie française comme en Nouvelle-Calédonie, l'inspection des enseignants du primaire est assurée par des inspecteurs de l'éducation nationale détachés ou mis à disposition auprès de chaque territoire. Les inspecteurs dans le secondaire (inspecteurs d'académie - inspecteurs pédagogiques régionaux – IA-IPR) restent, en revanche, placés auprès du vice-recteur. Ils sont chargés du pilotage pédagogique, de l'inspection des enseignants et du conseil aux chefs d'établissement.

Ces inspecteurs, localisés pour la plupart en Nouvelle-Calédonie, sont aussi compétents pour la Polynésie française. De ce fait, leur activité dans ce dernier territoire est compliquée par les distances. Dans plusieurs disciplines, les inspections s'y limitent à des missions de 15 à 20 jours deux à trois fois par an. Les inspecteurs ne peuvent, le plus souvent, qu'accomplir leurs tâches de contrôle, sans remplir leurs missions d'évaluation et d'accompagnement. Une réorganisation de ce dispositif devrait permettre d'en améliorer l'efficacité.

Plus généralement, le rapprochement des contrôles pédagogiques du primaire et du secondaire serait nécessaire, comme cela commence à être le cas en métropole, mais il est compliqué par le rattachement différent des inspecteurs auprès de l'État et des territoires. Une réflexion sur la mise en place d'une organisation plus harmonisée mérite d'être engagée.

III - Des modes de financement peu cohérents

L'État est le principal financeur des systèmes scolaires des deux territoires. Sa principale contribution directe est la rémunération d'une partie importante du personnel enseignant, de direction et d'inspection, constituée notamment de fonctionnaires de l'État mis à disposition, soit par convention (Polynésie française) soit de manière globale et gratuite (procédure dite « MADGG » en Nouvelle-Calédonie)¹⁷².

Le dispositif en vigueur manque de cohérence et ne permet pas une gestion optimale des fonds publics importants consacrés à ces systèmes scolaires.

A - Un dispositif de compensation à compléter et clarifier

Le transfert de compétences est lié au principe, désormais constitutionnel, de compensation des charges. Mais son application dans le cas d'espèce souffre d'imperfections plus ou moins substantielles.

1 - Les dépenses et leur évolution

Les deux tableaux de synthèse n° 1 et 2 récapitulent les dépenses de l'État et des deux territoires. Ils ne comprennent pas celles des

¹⁷² Cette disposition est prévue par l'article 62 de la loi organique de 2004 pour la Polynésie française et par l'article 59-1 de la loi organique de 2009 pour la Nouvelle-Calédonie.

collectivités infra-territoriales, qui ne sont pas consolidées¹⁷³. En Nouvelle-Calédonie, les provinces assument une part de la dépense publique en matière éducative, en particulier en prenant en charge la rémunération des enseignants du premier degré public.

Tableau n° 1 : les dépenses pour le système scolaire en Polynésie française*

<i>en M€</i>	2012	2013	2014	Évolution 2012/2014
<i>Dépenses de l'État</i>	501,2	503,3	507,8	+ 1,2 %
<i>Dépenses du territoire</i>	48,3	51	52,9	+ 9,5 %
<i>Total</i>	549,5	554,3	560,7	+ 1,2 %
<i>Part de l'État</i>	91,2 %	90,8 %	90,5 %	

Source : Cour des comptes * Hors dépenses prises en charge par les communes

Tableau n° 2 : les dépenses pour le système scolaire en Nouvelle-Calédonie*

<i>en M€</i>	2012	2013	2014	Évolution 2012/2014
<i>Dépenses directes de l'État</i>	387,9	388,4	396,3	+ 2,2 %
<i>Dotations de compensation de l'État</i>	47,9	48,9	49,8	+ 4 %
<i>Total pris en charge par l'État</i>	435,8	437,3	446,1	+ 2,4 %
<i>Dépenses du territoire</i>	35,2	41,1	42,1	+ 19,6 %
<i>Total</i>	471	478,4	488,2	+ 3,7 %
<i>Part de l'État</i>	92,5 %	91,4 %	91,4 %	

Source : Cour des comptes * Hors dépenses prises en charge par les provinces et les communes, de prise en charge des inspecteurs de l'éducation nationale pour le primaire et dotations de compensation

¹⁷³ En retenant, par un calcul approximatif, une estimation de 30 M€ pour les dépenses de fonctionnement des communes en Polynésie française, et le chiffre, calculé en 2010 par l'institut de la statistique et des études économiques néocalédonien, de 276 M€ pour les dépenses des provinces et des communes de Nouvelle-Calédonie (222 M€ pour le fonctionnement, 54 M€ pour l'investissement), on aboutit à un total de dépenses publiques de 590 M€ en Polynésie française et 724 M€ en Nouvelle-Calédonie.

En Polynésie française, la part des financements d'État est supérieure à 90 %. Elle est de même niveau en Nouvelle-Calédonie, si l'on ne prend pas en compte les dépenses des provinces et des communes. Si les crédits d'État ont depuis 2012 progressé moins vite que ceux du territoire (+ 1,2 % contre + 9,5 % en Polynésie française, + 2 % contre + 19 % en Nouvelle-Calédonie), ils ont cependant continué à croître, alors que la démographie scolaire s'infléchissait.

2 - Le dispositif de compensation

Les lois organiques de 2004 (article 59) pour la Polynésie française et de 2009 (articles 55 et 55-1) pour la Nouvelle-Calédonie prévoient un dispositif de compensation de charges, avec la création d'une dotation globale et une commission consultative pour évaluer le coût des compétences transférées.

En Polynésie française, la participation de l'État pour l'enseignement scolaire devait, à partir de 2009, prendre la forme d'une dotation globale de compensation (DGC). Mais cette disposition n'a pas été appliquée. Le régime des financements apportés par l'État est fixé par la convention du 4 avril 2007, dont les dispositions financières sont modifiées, chaque année, par un avenant fixant la nature et le montant des dépenses supportées par l'État (ministère de l'éducation nationale).

Ce dispositif n'est pas conforme aux textes ni à la logique de transfert des compétences. Il présente de nombreux inconvénients pratiques pour la collectivité, qui perd en visibilité, et pour le ministère de l'éducation nationale, qui se prive d'une mesure efficace de maîtrise budgétaire.

La création d'une DGC, comme les principes constitutionnels le prévoient, présenterait divers avantages. Elle responsabiliserait la collectivité selon le principe d'autonomie financière. Elle mettrait fin à la pratique actuelle de dispositions conventionnelles négociées chaque année avec les autorités locales, ayant pour résultat une augmentation des dépenses, alors que la démographie scolaire baisse. Elle permettrait ainsi une maîtrise et une prévisibilité accrues.

La convention de 2007 avec la Polynésie française expirant en 2017, cette échéance offrirait l'occasion d'appliquer la loi de 2004. Ce dispositif ne concernerait pas les crédits de rémunération du personnel mis à disposition, compte tenu de l'attachement des agents concernés et des responsables territoriaux au système actuel assurant une continuité d'exercice de la fonction enseignante.

En Nouvelle-Calédonie, l'État verse plusieurs dotations de compensation (fonctionnement, investissement dans les lycées, dans les collèges), chacune avec des indicateurs différents pour fixer leur évolution annuelle. Les crédits budgétaires correspondants sont regroupés dans la dotation de compensation des charges néo-calédoniennes au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. La rémunération des agents mis à disposition reste financée par le ministère de l'éducation nationale¹⁷⁴. La coordination entre l'État et la Nouvelle-Calédonie pour la mise en œuvre de ce dispositif est imparfaite. Les évolutions des compensations, pourtant indexées sur des indicateurs, sont difficiles à anticiper par le territoire, ce qui complique la préparation annuelle du budget.

B - Des dépenses de personnel mal encadrées

Les dépenses de rémunérations constituent plus de 90 % du total des transferts financiers de l'État en Polynésie Française et 87 % en Nouvelle-Calédonie, compensations comprises¹⁷⁵.

À l'exception du primaire public en Nouvelle-Calédonie, où les enseignants sont des fonctionnaires territoriaux rémunérés par les provinces¹⁷⁶, le personnel enseignant et de direction est constitué dans les deux territoires de fonctionnaires de l'État mis à disposition, de fonctionnaires territoriaux et de contractuels. Ces personnels demeurent régis par les dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables.

1 - Les plafonds d'emplois

Pour la Polynésie française, le plafond d'emploi est arbitré à partir des demandes des autorités du territoire, sur la base de la démographie scolaire et du taux d'encadrement global et par niveau. Cette méthode comporte l'avantage pour l'État de pouvoir récupérer des postes en

¹⁷⁴ Subsistent cependant des crédits de fonctionnement de montants limités pour la formation continue des enseignants et des crédits d'investissement pour la construction de deux lycées mis à la charge de l'État par la loi organique de 1999.

¹⁷⁵ Programmes 140 – *Enseignement scolaire public du premier degré*, 141 – *Enseignement scolaire public du second degré*, 139 – *Enseignement privé du premier et du second degrés* et 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale*.

¹⁷⁶ Sauf un nombre réduit de personnel d'État qui a subsisté lors du transfert de 2000 (notamment les inspecteurs de l'éducation nationale en charge de circonscriptions du premier degré).

période de baisse démographique. Elle a l'inconvénient de ne pas être pleinement conforme à la logique de transfert de compétences.

Pour la Nouvelle-Calédonie, le maintien des dépenses de personnel en dehors du dispositif de compensation aurait pu conduire à fixer définitivement en 2012 le plafond d'emplois, les évolutions enregistrées depuis cette date étant à la charge de la Nouvelle-Calédonie. Ce n'est pas le cas. Si le plafond d'emplois fixé pour l'enseignement secondaire lors du transfert de compétence n'a pratiquement pas évolué entre 2012 et 2014, aucune règle précise et écrite n'encadre les évolutions de ce plafond.

Il est probable que le système de mise à disposition perdue, notamment car c'est le souhait justifié des territoires d'accueillir des enseignants venant de métropole. Il est important de conserver, en effet, une dynamique professionnelle et pédagogique et de garder la souplesse et la capacité d'adaptation que permettent les mutations en provenance de, ou vers la métropole. Le corollaire de ce maintien réside dans l'édiction de critères précis et transparents de fixation du plafond d'emplois.

2 - Les rémunérations

Tableau n° 3 : crédits de rémunération pour le système scolaire en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie

<i>en M€</i>	2011	2012	2013	2014
<i>Polynésie française</i>	491,9	482,3	486,9	493,9
<i>Nouvelle-Calédonie</i> ¹⁷⁷	375,9	380,3	375,3	378,3

Source : Cour des comptes

Au-delà de la détermination de plafonds d'emplois, l'évolution des rémunérations est parfois mal maîtrisée, l'État pouvant être amené à financer des décisions dont il n'est pas l'origine.

C'est le cas, par exemple, en Polynésie française pour la création récente de réseaux d'éducation prioritaire (REP+). La collectivité a l'initiative pour créer et organiser un tel dispositif. Mais la loi de 2004 (article 59) et la convention de 2007 prévoient que la totalité du coût d'un agent mis à disposition doit être prise en charge par l'État. Les agents de

¹⁷⁷ Hors rémunérations versées par les provinces et les communes pour le primaire public.

l'État affectés sur un emploi en REP+ doivent donc bénéficier des primes réglementairement servies dans cette situation, supportées par l'État¹⁷⁸.

En Nouvelle-Calédonie, une partie des cotisations sociales dépend des décisions du territoire. Les agents ne relèvent pas de la sécurité sociale métropolitaine, mais du régime local, le régime unifié d'assurance maladie et maternité (RUAMM). Il existe donc un risque financier potentiel que devrait supporter l'État en cas de relèvement de la cotisation employeur de ce régime pour en assurer l'équilibre financier. Le coût des rémunérations peut aussi augmenter du fait des revalorisations statutaires décidées par la Nouvelle-Calédonie. C'est ainsi par exemple qu'est appliqué aux enseignants de statut territorial – payés par l'État – le pacte de carrière décidé en métropole¹⁷⁹. Elle a intégré ces dispositions au statut territorial du cadre de l'enseignement du second degré avec pour conséquence une dépense supplémentaire de 0,73 M€ sur le programme 141 – *Enseignement scolaire public du second degré* de l'État.

C - L'insuffisante programmation des investissements scolaires

En Nouvelle-Calédonie, un plan pluriannuel d'investissement est en œuvre pour les lycées, avec des dépenses d'un montant de 7,15 M€ en 2012, 10,5 M€ en 2013 et 12,77 M€ en 2014. Un tel plan fait défaut pour les collèges.

En Polynésie française, le niveau comme l'évolution des dépenses d'investissement sont faibles (environ 7 M€ de dépenses par an depuis 2012, partagées entre l'État et le pays, à raison d'un tiers, deux tiers). Si les communes ont bénéficié de la part de l'État des financements issus du fonds intercommunal de péréquation entre 2004 et 2010, puis du contrat de projets État-Polynésie française 2008-2013, l'octroi d'autorisations d'engagement pour le second degré en Polynésie française a été interrompu en 2012 et 2013, face à l'impossibilité pour les services de l'État de s'assurer sur place de la bonne utilisation des fonds.

¹⁷⁸ La récente décision d'instaurer dans ce genre de cas un visa préalable délivré par le vice-recteur est positive, mais est loin de définitivement empêcher que l'État soit ainsi obligé de financer une mesure dont il n'est pas l'origine.

¹⁷⁹ Décret du 26 août 2010 fixant l'échelonnement indiciaire de certains personnels enseignants, d'éducation et d'orientation relevant du ministre de l'éducation nationale et décret modificatif du 9 janvier 2012.

Selon les diagnostics partiels qui sont disponibles, les collèges et lycées sont souvent en mauvais état en Polynésie française. Le retard pris dans la programmation des opérations de construction, de rénovation ou d'équipement des établissements est considérable. Il est indispensable que le territoire mette en place un plan d'investissements définissant des priorités et permettant leur suivi.

Il appartient donc aux territoires de mettre en place une programmation pluriannuelle des investissements et de mobiliser des ressources à cet effet.

IV - Une évaluation à conduire : l'adaptation à la spécificité des territoires

Les caractéristiques des territoires entraînent des difficultés de gestion du service public d'enseignement. En Polynésie française, elles rendent logiquement nécessaires des méthodes adaptées pour le transport des élèves, l'existence d'internats de regroupement et l'affectation d'enseignants qualifiés. Le même constat prévaut en Nouvelle-Calédonie, où la faible densité alourdit l'organisation de la vie quotidienne des élèves, à cause d'un temps de transport parfois très long, quand elle n'impose pas l'existence d'internats, et rend difficiles le choix des implantations ou le maintien des classes.

S'agissant de l'organisation pédagogique, des chartes de l'éducation, en 1992 et 2011, ont enregistré les engagements fondamentaux de l'assemblée de la Polynésie française. En Nouvelle-Calédonie, un grand débat est intervenu dans les années 2010. Les adaptations ont principalement porté sur l'enseignement de la langue (obligatoire dans le primaire pour le polynésien, facultative pour les langues kanak), l'âge de la scolarité obligatoire ou l'existence de certaines filières professionnelles. Toutefois, les caractéristiques fondamentales des systèmes éducatifs sont restées similaires à celles de la métropole.

A - En Polynésie française

De nombreuses zones d'incertitude existent entre la législation nationale et la réglementation locale. Cette situation a compliqué l'évolution de l'organisation pédagogique. L'application des lois

d'orientation s'effectue avec retard. La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a, par exemple, été rendue applicable par une ordonnance du 26 juin 2014 (prise sur le fondement de l'article 86 de cette même loi), les dispositifs mis en œuvre à la rentrée 2013 l'ont donc été sans base juridique solide.

La collectivité a fait le choix délibéré de conserver les cursus et les diplômes nationaux, ce qui conduit à ce que les programmes soient les mêmes qu'en métropole. Ils comportent néanmoins quelques adaptations au contexte polynésien. Dans la loi organique de 2004, une mention est faite (article 57) de l'enseignement des langues. Il est précisé que les langues polynésiennes doivent être enseignées dans le cadre de l'horaire normal des écoles et des établissements, ainsi que dans les établissements de formation initiale des enseignants.

Concernant le primaire, les textes polynésiens ont repris quasi littéralement les textes nationaux. Les connaissances à acquérir en langues et culture polynésiennes et quelques notions sur l'histoire et la géographie de la Polynésie ont été ajoutées à ce texte. La langue tahitienne est enseignée depuis 1982 par extension de la loi du 11 janvier 1951 relative à l'enseignement des langues et dialectes locaux, codifiée par ordonnance du 15 juin 2000.

Le constat est identique pour les enseignements du secondaire. Les programmes enseignés en Polynésie française sont similaires aux programmes nationaux, à la différence de connaissances de la langue, de l'histoire et de la culture locales. Pour y parvenir, les programmes nationaux du secondaire ménagent un espace pour l'enseignement des spécificités culturelles locales.

Les propositions de modification des programmes nationaux sont soumises à l'avis du Haut comité de l'éducation, organisme consultatif placé auprès du ministre de l'éducation de la Polynésie. Les programmes scolaires sont, ensuite, adoptés par la collectivité par voie d'arrêtés. Les modifications introduites ne sont, cependant, admises qu'après une procédure de validation préalable par les inspections générales. En primaire, cette procédure a été utilisée pour la dernière fois lors de l'adoption des programmes de 2008, dits de l'école du socle : des ajouts ont été apportés à cette occasion pour l'apprentissage des langues polynésiennes, l'histoire et la géographie.

B - En Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie est compétente pour les programmes du premier degré, mais c'est l'État qui continue à en garder de fait la responsabilité pour le second degré, même si la Nouvelle-Calédonie dirige désormais les services chargés de les mettre en œuvre.

Les langues kanak ont été reconnues comme langues régionales par des arrêtés du 20 octobre 1992. Elles sont enseignées en école maternelle et primaire à titre facultatif. Quatre de ces langues font l'objet d'une épreuve facultative au baccalauréat.

En application de la loi organique de 1999, la Nouvelle-Calédonie doit assurer la transposition dans sa politique éducative des réformes de programmes mises en œuvre par l'État. Appliqué au plan national en 2006 et par l'État en Nouvelle-Calédonie dans le secondaire en 2007, le socle commun ne l'a été qu'en 2012 pour le premier degré, compétence du territoire.

En application de la loi organique, la Nouvelle-Calédonie doit être consultée pour avis par le haut-commissaire sur les programmes de l'enseignement du second degré. Selon ce texte, cette procédure devrait être organisée par une convention. La loi du pays de transfert du 28 décembre 2009 indique, d'ailleurs, que « le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie négocie également le contenu de la convention (...) qui fixe notamment les modalités selon lesquelles la Nouvelle-Calédonie est consultée (...) sur l'adaptation des programmes d'enseignement du second degré ». Il est regrettable que cette convention ne soit pas encore conclue.

*

**

Au total, la portée et l'efficacité des adaptations mises en œuvre dans les deux territoires mériteraient d'être mesurées. Or cette évaluation n'a jamais été effectuée. Cette question concerne à la fois l'État, garant des diplômes nationaux, et ces territoires. Il serait utile qu'un bilan complet soit établi, sur une base partenariale et pluridisciplinaire, des adaptations déjà mises en œuvre, de leur intérêt et de leur portée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au regard de leur appartenance à la République, l'éducation représente un enjeu fondamental pour les collectivités de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie.

Les systèmes scolaires bénéficient d'un effort budgétaire de l'État important. La diminution de la population scolaire et le caractère encore insuffisant des résultats obtenus doivent aujourd'hui conduire, à moyens constants, à prendre les initiatives nécessaires, afin d'en améliorer l'efficacité.

Le principe même du transfert des compétences scolaires aux territoires a pour finalité une meilleure prise en compte de leurs réalités géographiques et humaines. De ce point de vue, il n'a pas encore produit tous ses effets. Cette priorité suppose notamment une simplification et une amélioration de la gouvernance, une rationalisation de l'allocation des moyens et une évaluation méthodique des mesures d'adaptation pédagogique, dans le but d'assurer au mieux la réussite de tous les élèves.

C'est pourquoi la Cour des comptes formule les recommandations suivantes

À l'État et aux deux collectivités :

- 1. envisager un rapprochement par voie conventionnelle entre les services déconcentrés de l'État et ceux de chaque territoire ;*
- 2. mettre en place systématiquement une programmation pluriannuelle des investissements scolaires ;*
- 3. faire un bilan évaluatif, sur une base partenariale et pluridisciplinaire, des adaptations pédagogiques et organisationnelles déjà mises en œuvre.*

À l'État et à la Polynésie française :

- 4. mettre en place, à partir de 2017, une dotation globale de compensation, hors crédits de rémunération des personnels mis à disposition, en tenant compte de la baisse des effectifs scolaires.*

À l'État :

- 5. établir explicitement les règles de fixation des plafonds d'emplois.*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	308
Réponse du président de la Polynésie française.....	311
Réponse du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.....	318

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

En premier lieu, si des transferts de compétences importants en matière d'éducation ont été opérés au profit de ces deux collectivités d'outre-mer, la réussite scolaire des jeunes polynésiens et néo-calédoniens, comme celle de tous les jeunes français, constitue une responsabilité de la République. L'État a donc vocation à s'assurer de la capacité effective des deux collectivités à prendre en charge la gestion du système scolaire avant d'approfondir ces transferts.

À cet égard, je ne partage pas nécessairement l'avis de la Cour qui estime que la finalisation rapide des transferts et donc le désengagement simultané des services de l'État conduirait à une plus grande efficacité du système scolaire. Il m'apparaît souhaitable que l'État accompagne, pendant un temps, la montée en compétence des collectivités et mette à disposition certains outils de pilotage et de gestion afin que les deux collectivités soient à même d'exercer pleinement leurs responsabilités au terme de cette période, ce qui constitue notre objectif collectif. Cette amélioration des outils de gestion constitue d'ailleurs une observation de la Cour.

La Cour formule plusieurs recommandations visant à renforcer l'autonomie de gestion et la programmation des moyens, à identifier les marges d'adaptation pédagogique et à rationaliser l'organisation des services.

Ainsi, la Cour souligne l'absence d'un abondement de la dotation globale de compensation (DGC) en Polynésie française lié au transfert des compétences en matière d'éducation à la collectivité. Elle propose que cet abondement intervienne en 2017 en excluant la rémunération des personnels mis à disposition.

Le principe de cette dotation, prévue par l'article 59 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, figure également dans la convention du 4 avril 2007 passée entre l'État et la collectivité. Toutefois, sa mise en œuvre se heurte à un certain nombre d'obstacles techniques et organisationnels.

En premier lieu, le montant et les modalités de calcul de cette dotation doivent donner lieu à un avis de la commission consultative d'évaluation des charges, avant d'être inscrits en loi de finances. Les travaux préalables à cet avis n'ayant pas été engagés, ils nécessiteront un délai peu compatible avec les impératifs de production du projet de loi de finances pour 2017.

Au-delà de cette dimension calendaire, la mise en œuvre de cette dotation suppose également des prérequis de la part de la collectivité qui ne me semblent pas totalement réunis à ce jour. Il s'agit notamment de l'existence d'une organisation capable de prendre en charge la gestion de ces moyens dans des conditions garantissant un fonctionnement efficace du système éducatif.

Il n'en demeure pas moins que les discussions liées à l'échéance de la convention du 4 avril 2007 doivent s'engager dans la perspective d'une mise en œuvre de cette dotation.

La Cour propose également de renforcer la planification des investissements en matière de construction scolaire, constatant, d'une part, une situation dégradée des locaux scolaires en Polynésie française et, d'autre part, l'absence d'un programme d'investissement pour les collèges en Nouvelle-Calédonie.

Cette recommandation est pertinente et le Gouvernement est disposé à apporter son expertise technique aux deux collectivités, compétentes en matière de constructions scolaires. Sa mise en œuvre serait d'autant plus pertinente en Polynésie française où l'État apporte une participation financière dans un cadre conventionnel : en effet, la difficulté des services de l'État pour obtenir des assurances sur l'utilisation adéquate des crédits n'est pas satisfaisante. Là encore, l'élaboration d'un programme pluriannuel d'investissement et son suivi constitueront des points de discussion avec la collectivité et seront un préalable à la mise en œuvre d'une dotation globale de compensation.

Par ailleurs, la Cour demande que les deux collectivités disposent d'une visibilité accrue sur l'évolution des moyens humains mis à leur disposition par l'État qui doit donc clarifier les critères d'évolution retenus.

La Cour rappelle que ces deux collectivités bénéficient de moyens « enseignants » proportionnellement supérieurs à ceux mobilisés au plan national.

En Nouvelle-Calédonie, les dispositions de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, notamment ses articles 55, 55-1 et 59-1, définissent les règles d'évolution : le plafond d'emplois correspond au « stock » des personnels faisant l'objet d'une mise à disposition globale et gratuite (MDGG), constaté au 31 décembre 2011, et aux moyens nécessaires au fonctionnement des établissements du second degré créés postérieurement à cette date, ce qui limite drastiquement les marges d'évolution de ce plafond en dépit des baisses marquées d'effectifs d'élèves. Le défaut de constat des effectifs faisant l'objet de la MDGG

devrait conduire à avoir un échange sur l'évolution globale du plafond d'emplois, fondé notamment sur l'évolution des effectifs et les taux d'encadrement à l'instar de ce qui est pratiqué pour la Polynésie française. Une clarification et une formalisation de ces règles sont donc souhaitables.

Elles devront en outre s'inscrire dans le cadre du processus national d'allocation de moyens mis en œuvre par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, lui-même tributaire de l'autorisation parlementaire.

Dans le domaine pédagogique, la Cour préconise de procéder à un bilan évaluatif des adaptations pédagogiques et organisationnelles déjà en place.

Depuis le transfert de compétences, le rôle dévolu à l'État n'intègre pas de mission d'évaluation d'ensemble des systèmes éducatifs de ces territoires. Toutefois, l'évaluation du fonctionnement de chacun des systèmes éducatifs et de leurs résultats peut être réalisée à la demande de la collectivité compétente.

Sur le plan organisationnel, la Cour juge souhaitable un rapprochement par voie conventionnelle entre les services de l'État et ceux de chaque territoire.

En Nouvelle-Calédonie, un tel rapprochement a été opéré depuis 2012 sur la base de la convention du 18 octobre 2011. Ce mode de fonctionnement n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation précise, mais la Cour semble indiquer qu'il n'apporte pas l'efficacité et la qualité du service attendues.

Avant d'envisager l'extension de ce mode de fonctionnement à la Polynésie française ou d'une formule comparable, il est indispensable de procéder à une analyse et une expertise plus précises des éventuelles redondances et insuffisances existantes. En tout état de cause, plutôt que d'introduire un risque supplémentaire de confusion entre le périmètre de compétence de l'État et celui de la collectivité, il semble préférable d'explorer un véritable renforcement de la coopération entre les services, restée jusqu'à présent trop limitée.

Cette voie semble aujourd'hui mieux assurée. À titre d'exemple, dans le second degré, les chefs d'établissement disposent d'une lettre de mission élaborée conjointement par la ministre et le vice-recteur. Il convient de noter également la signature récente d'une convention tripartite, entre le vice-recteur, la ministre et le président de l'université

sur la formation initiale et continue des personnels des premier et second degrés.

J'ajoute qu'une mission conjointe de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et de l'inspection générale de l'éducation nationale est en cours en Polynésie française. Elle est conduite avec le souci d'associer la collectivité. Ses conclusions permettront d'éclairer les discussions nécessaires au renouvellement de la convention du 4 avril 2007.

Conformément aux choix des deux territoires et en vertu des transferts de compétence opérés par le législateur organique, l'État doit contribuer à finaliser ces transferts dans les conditions prévues. À l'égard des populations polynésiennes et néo-calédoniennes, il a également l'obligation de s'assurer que ces compétences seront pleinement assurées, notamment dans le domaine essentiel que constitue l'éducation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance les observations suivantes relatives aux recommandations formulées dans votre rapport :

- *Des spécificités déterminantes pour les systèmes scolaires :*

La proportion d'une classe d'âge atteignant le niveau Bac est de 54,79 % en Polynésie française en 2015 qu'il convient de comparer aux chiffres du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche qui a officiellement publié un taux de 77,2 % de bacheliers d'une classe d'âge au baccalauréat en 2015 .

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a également publié un taux global de 87,8 % d'admis au baccalauréat en 2015 contre 83,3 % en 2007, soit une progression de + 4,5. En Polynésie française, le taux global d'admis au baccalauréat en 2015 est de 79,1 % contre 71,8 % en 2007, soit une progression de + 7,3.

Si les résultats restent en deçà des références métropolitaines, ils s'en rapprochent peu à peu depuis ces dernières années, montrant par la même une progression de l'efficiences du système éducatif polynésien.

• Des outils de pilotage insuffisants : les indicateurs de suivi des infrastructures :

La Polynésie française est parfaitement consciente de l'état médiocre d'un certain nombre de ses infrastructures. Depuis 2015, des indicateurs de suivi des infrastructures ont été mis en œuvre. En outre, la Polynésie française s'est engagée résolument dans la voie de l'extension et de l'entretien du parc immobilier des établissements du second degré.

Il convient ainsi de souligner que le financement relatif à la construction actuelle de deux nouveaux établissements scolaires est assuré à 100 % par le pays. Il s'agit de :

La construction du collège de TEVA I UTA : d'un montant total de 1,6 milliards de francs pacifiques (13,408 millions d'euros). Les travaux ont débuté et le collège ouvrira ses portes en août 2016 ;

La construction du lycée-collège de BORA BORA : d'un montant total de 2,4 milliards de francs pacifiques (20,112 millions d'euros). Les travaux de terrassements ont débuté, le permis de construire a été déposé et le collège ouvrira ses portes en 2017.

Par ailleurs, il convient de souligner que :

- la Polynésie française participe à hauteur de 20 % dans les opérations financées par la dotation globale d'investissement annuelle ;*
- la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur le montant global des DGI est également à la charge du pays ;*
- les études techniques nécessaires aux opérations complexes prévues dans la DGI sont également prises en charge par le pays ;*
- chaque année la Polynésie française inscrit à son budget d'investissement une somme de 300 millions de francs pacifiques (2,514 millions d'euros) destinée à l'entretien et aux réparations des établissements du second degré.*

*Évolution des investissements en matière de constructions scolaires
(période 2007-2013 en millions d'euros)*

Année	Part Etat (DGI)	Part Pays (DGI)	Part Pays (hors DGI)*	Total Part Pays
2007	7.9	2.4	6.3	8.7
2008	5.4	1	2.3	3.3
2009	3.4	0.7	6.2	6.9
2010	3.5	0.3	2.7	3
2011	2.2	0.2	2.7	2.9
2012	0		3.2	3.2
2013	0		3.1	3.1
Total	22.4			31.1

* études et travaux sur fonds propres, équipements informatiques, équipements pédagogiques, véhicules de transport

En matière d'infrastructures scolaires, sur la période 2014-2017 la comparaison entre les moyens attribués par l'État et ceux mis en place par la Polynésie française est la suivante (en millions d'euros) :

Année	Part Etat	Part Polynésie française			
		DGI (20 %)	TVA sur DGI(13%)	Etudes sur opérations DGI	Constructions nouvelles
2014	2.5	0.625	0.406	0.300	1.8
2015	2.5	0.625	0.406	0.300	13.4
2016	2.5	0.625	0.406	0.300	13.4
2017	2.5	0.625	0.407	0.300	6.7
Total	10	2.5	1.625	1.2	35.3
Total Général	10	40.6			

Les financements mis en place par la Polynésie française (PF) sur la période 2014-2017 sont donc quatre fois supérieurs à ceux attribués par l'État (hors acquisition des mobiliers divers pris également en charge par la Polynésie française), ce qui démontre la capacité retrouvée du pays à mener à bien des opérations d'infrastructures scolaires.

Les budgets de maintenance à mettre en place annuellement doivent permettre à la Polynésie de conserver en l'état ou de remettre à niveau un patrimoine scolaire victime d'un environnement souvent hostile et d'un contexte difficile (dégradations - usure permanente liée à un climat humide, parfois très agressif vis-à-vis des structures - éloignement qui rend la surveillance des bâtiments malaisée et les interventions coûteuses). Leur mise en place permettra par ailleurs que soit mise en

œuvre une véritable politique de maintenance immobilière : audit complet des établissements, planification des interventions, création d'un tableau de bord avec suivi d'exécution, centralisation d'un certain nombre de commandes (notamment dans le domaine des contrôles réglementaires et de la maintenance préventive sur les équipements techniques), passation de contrats d'objectifs avec les établissements pour tout ce qui relève de leurs attributions... mais également développement, en interne, des compétences en la matière, afin que cette politique ambitieuse puisse être menée avec un maximum de cohérence et d'efficacité.

Toutefois, force est de constater qu'aujourd'hui le maintien d'une participation de l'État à hauteur de 2,5 millions d'euros annuels ne permet pas d'entretenir les bâtiments scolaires de manière correcte, et n'est pas conforme au principe des transferts de moyens accompagnant les transferts de compétence.

Cette situation a d'ailleurs été soulignée par la chambre territoriale des comptes : « les restrictions budgétaires imposées par l'État depuis 2011 sont un véritable frein à la programmation des investissements scolaires. Cette programmation est même devenue impossible depuis 2012 ».

• *Des outils de pilotage insuffisants : le compte économique de l'éducation :*

La Polynésie française est également consciente que le compte économique de l'éducation n'a jamais été établi. Pourtant, le pays investit grandement pour son système éducatif, notamment dans les domaines des transports scolaires, des dépenses de fonctionnement et des ressources humaines :

Ainsi, pour les transports scolaires, l'article 7 de la convention n° HC 56-07 du 04 avril 2007 dispose que : « les transports scolaires sont organisés par la Polynésie française. L'État participe à la charge assumée à ce titre par la Polynésie française dans les conditions prévues par la convention du 17 mai 1979 modifiée ».

Or, l'article 5 de la convention du 17 mai 1979 modifiée dispose que : « le taux de participation financière de l'État est fixé à 65 % au maximum des dépenses de transports dans la limite des crédits ouverts annuellement à ce titre au budget du ministère de l'éducation ».

Pourtant, la participation financière de l'État n'a cessé de décroître depuis 2007 (480 185 203 Fcp en 2007, soit 40 % des dépenses de transports, contre 290 310 263 Fcp en 2014, soit 22 %), et

parallèlement, la Polynésie française n'a cessé d'augmenter son budget (702 862 855 Fcp en 2007 contre 1 013 158 554 Fcp en 2014).

Si la baisse des effectifs dans le système éducatif polynésien est très importante depuis 1994, elle n'a que peu d'impact sur les effectifs d'élèves transportés. En effet, si le système éducatif polynésien a perdu plus de 6000 élèves depuis 2007, le nombre d'élèves transportés par voie aérienne, maritime et terrestre est passé de 28 433 en 2007 à 26 515 en 2014. Or, la baisse de la participation financière de l'État repose essentiellement sur cet argument.

À cela s'ajoute la répartition géographique de la Polynésie française qui engendre des coûts très importants, l'obligation de fournir un transport scolaire dans les quartiers défavorisés des vallées sous peine de déscolarisation, ainsi que le cours du pétrole, et les tarifs pratiqués par les sociétés de transports. Une réévaluation de la dotation des transports scolaires mériterait d'être engagée.

Pour les dépenses de fonctionnement, la participation de l'État diminue proportionnellement depuis 2007, alors que le budget de la Polynésie française est en constante augmentation dans ce domaine, eu égard aux besoins du système éducatif polynésien en matière de lutte contre l'illettrisme et le décrochage scolaire, notamment en direction des publics socio-économiquement défavorisés. Ainsi, la part de l'État pour les dépenses de fonctionnement est de 24,98 % en 2015 contre 30,87 % en 2012, et parallèlement, la Polynésie française n'a cessé d'augmenter son budget (3,667 millions Fcp en 2015 contre 3,092 millions Fcp en 2012).

Pour les ressources humaines, la Polynésie française participe également à hauteur de 4 152 005 507 Fcp, soit 34 794 314 euros, pour 683 emplois de la fonction publique de la Polynésie française. Pour les emplois de surveillants d'internat et d'externat qui relèvent du cadre d'emplois des adjoints d'éducation de la Polynésie française, les recettes affectées sont aujourd'hui bien en deçà des besoins réels du système éducatif, à savoir 737 546 050 Fcp pour 281 surveillants en 2015 contre 629 325 991 Fcp pour 259 surveillants en 2007. Le surcoût à la charge de la Polynésie française est estimé à 191 056 313 Fcp. Le montant des recettes affectées mériterait d'être révisé.

Les éléments cités supra, en matière budgétaire, établissent le compte économique de l'éducation en Polynésie française. Effectivement, la mise en place systématique d'une programmation pluriannuelle des investissements scolaires de l'État et du pays s'avère nécessaire.

- Une mutualisation des services d'inspection à approfondir :

Comme le rappelle la chambre territoriale des comptes, une refondation de la gouvernance doit être envisagée, et « cette refondation ne doit pas pour autant échapper à la collectivité de la Polynésie française, titulaire de la compétence exclusive sur le système scolaire, et qui peut et doit définir sa propre stratégie pour parvenir à l'objectif de la réussite de tous les élèves qu'elle a elle-même fixé jusqu'en 2022 ».

Dans ce cadre clairement défini, le rattachement des IA-IPR au vice-rectorat est en réalité la raison essentielle des difficultés rencontrées en matière de pilotage du système éducatif. En effet, l'article 11 de la convention n° HC 56-07 du 04 avril 2007 qui dispose que « le vice-recteur adresse annuellement au ministre chargé de l'éducation de la Polynésie française une synthèse des évaluations des enseignants et documentalistes auxquelles auront procédé les corps d'inspection » n'a jamais été respecté.

Pourtant, les termes de la convention confirment bien que la Polynésie française, dans le champ des compétences transférées, pilote le système éducatif des premier et second degrés, ainsi que du supérieur hors universitaire. Ce pilotage, pour être cohérent, doit être global, et le rattachement des IA-IPR auprès du gouvernement de la Polynésie française obéirait à cette cohérence, même si le contrôle des enseignements et des examens nationaux pourraient rester rattachés au vice-rectorat.

Une autre possibilité consisterait à mettre à disposition de la direction générale de l'éducation et des enseignements trois postes d'IA-IPR, à moyens constants, pour renforcer le pilotage de la politique éducative du pays, la formation continue dans le cadre de l'ESPé de la Polynésie française en l'occurrence. Ces IA-IPR participeraient aux réunions du collège des IA-IPR du vice-rectorat, car, comme le précise l'article 11 de la convention citée supra, « les actions de formation des personnels et l'évaluation des moyens nécessaires à celles-ci sont réalisées sous l'autorité du ministre chargé de l'éducation de la Polynésie française [...] ».

Les éléments cités supra, en matière de mutualisation des services d'inspection, envisagent un rapprochement par voie conventionnelle entre les services déconcentrés de l'État et ceux de la Polynésie française.

- Le dispositif de compensation :

La création d'une dotation globale de compensation (DGC), hors masse salariale, présenterait l'avantage de sécuriser un financement chaque année remis en cause, tout en laissant au pays plus de latitude quant à l'utilisation de ces crédits. L'évaluation de cette dotation gagnerait à être discutée sur les bases des sommes énumérées à l'article 21 de la convention n° HC 56-07 du 04 avril 2007 et non sur la base de l'année n-1. D'autre part, la DGC devra nécessairement être accompagnée d'indicateurs pour fixer son évolution annuelle.

Les éléments cités supra confirment que la mise en place d'une DGC à l'horizon 2017, hors crédits de rémunération des personnels mis à disposition peut être envisagée.

- Des dépenses de personnel mal encadrées :

La mise en place des réseaux d'éducation prioritaire (REP+) a bien été décidée d'un commun accord entre la Polynésie française et le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'arrêté n° 0349 CM du 26 mars 2015 portant création de trois REP+ a été préalablement signé par le vice-recteur de la Polynésie française.

La véritable difficulté dans la gestion des dépenses de personnels mis à disposition de la Polynésie française réside dans le non-respect de l'article 8 de la convention n° HC 56-07 du 04 avril 2007 qui dispose que « l'État notifie au gouvernement de la Polynésie française le nombre d'emplois qui lui sont attribués, la masse indiciaire qui en découle, et le volume de la dotation des crédits de suppléance dès le vote de la loi de finances initiale ». En effet, ce manque de lisibilité dans la gestion de la masse salariale globale, au-delà des plafonds d'emplois, génère au mieux des frictions entre les services, au pire des non remplacements de personnels en congé de maladie.

Les éléments cités supra, en matière de mutualisation de la gestion des personnels, confirment qu'un rapprochement par voie conventionnelle entre les services déconcentrés de l'État et ceux de la Polynésie française est nécessaire.

- Une évaluation à conduire : l'adaptation à la spécificité des territoires :

La Polynésie française s'engage dans cette adaptation. À ce titre, le bilan de la charte de l'éducation de 2011, ainsi que les perspectives pour les prochaines années seront examinés lors des états généraux de

l'éducation qui se dérouleront les 7 et 8 décembre 2015. L'État est associé à part entière à ces états généraux, dont l'objectif est bien de mesurer l'efficience du système éducatif sur la base d'un rapport de performance.

Dans ce cadre, la réforme du collège va être adaptée aux spécificités du pays, ainsi que les programmes de l'école maternelle et de l'école primaire. Un schéma directeur des formations sera également annoncé lors de ces états généraux, schéma élaboré par le vice-rectorat, l'université de la Polynésie française, le ministère en charge du travail, et le ministère en charge de l'éducation.

Les éléments cités supra confirment qu'un bilan évaluatif, sur une base partenariale et pluridisciplinaire, des adaptations pédagogiques et organisationnelles est déjà mis en œuvre.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Je vous adresse divers éléments d'éclairage relatifs à l'insertion sur « Le système scolaire en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie ».

S'agissant de l'évolution des effectifs, il convient de préciser que si les effectifs scolaires ont effectivement légèrement baissé en Nouvelle-Calédonie sur la période de 2005 à 2015, les effectifs en enseignement supérieur en lycées ont considérablement augmenté. Ainsi le nombre total d'élèves ou d'étudiants scolarisés en réalité dans les écoles, les collèges et les lycées est de 68 638 élèves à la rentrée 2015¹⁸⁰. Le coût des élèves de l'enseignement supérieur en lycée étant notoirement plus élevé que celui des élèves de collège ou de l'enseignement primaire la baisse des effectifs évoquée ne se traduit pas par une baisse des charges.

Sur les six dernières années (de 2010 à 2015), le nombre d'élèves scolarisés en lycée en enseignement post baccalauréat est ainsi passé de 873 à 1451¹⁸¹ en raison de l'ouverture de nombreuses sections de

¹⁸⁰ Chiffres : <http://www.ac-noumea.nc/>

¹⁸¹ Les classes d'enseignement supérieur des lycées sont effectivement sous la responsabilité du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en application de la convention relative à la gestion des classes de l'enseignement supérieur des établissements d'enseignement de la Nouvelle-Calédonie, signée le 18 octobre 2011.

techniciens supérieurs, de l'allongement du parcours des élèves (augmentation du nombre de bacheliers, de 49,4 % à 64,3 % en proportion d'élèves d'une génération titulaire du baccalauréat), de l'importance des voies technologiques et professionnelles de lycées en Nouvelle-Calédonie¹⁸² qui conduit à développer un post bac court de type BTS, et de la volonté croissante des calédoniens de débiter leur formation en enseignement supérieur sur le territoire.

Pour ce qui concerne les moyens accordés et le contexte institutionnel, on peut noter que pour un nombre d'élèves plus important (+ 1 %), et un nombre de structures d'enseignement également sensiblement plus élevé (+ 10 %), la Nouvelle-Calédonie dispose du même nombre d'enseignants que la Polynésie française.

Pourtant, dans un contexte de répartition des compétences très comparable, les résultats du système éducatif de la Nouvelle-Calédonie sont en nette amélioration. Il convient de souligner cette observation car la Nouvelle-Calédonie doit également tenir compte d'un partenaire institutionnel supplémentaire que sont les provinces. Celles-ci disposent pourtant d'une liberté complète d'action vis-à-vis du gouvernement. Or, l'un des points essentiels du rapport tend à démontrer qu'une simplification de la gouvernance serait une source d'amélioration des résultats des élèves.

Il faut aussi préciser qu'il existe désormais un autre moyen de comparer les résultats de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie à l'échelon régional. En effet, la communauté du Pacifique a déployé un système comparatif en matière d'indicateurs de développement¹⁸³ qui repose en partie sur des indicateurs en matière d'enseignement.

Dans le calcul du total des dépenses en matière d'enseignement, la part attribuée à l'État est surévaluée. En effet, le rapport ne fait pas mention des dépenses des trois provinces de la Nouvelle-Calédonie sur leurs budgets propres. Celles-ci rémunèrent en effet l'ensemble des enseignants du premier degré public selon la politique qu'elles souhaitent librement mettre en place. Ces dépenses viennent mécaniquement considérablement réduire la part de l'État qui ne peut pas être de 90,5 %. Ainsi, la province sud dépense plus de 15 milliards de CFP pour l'enseignement.

¹⁸² Cf. étude de la Cour des comptes sur « Le coût d'un lycée » de septembre 2015 qui montre que le coût d'un élève de lycée est très important (9 862 euros dans les lycées observés) dans le système éducatif français (80 % de masse salariale), mais que celui de l'enseignement professionnel est plus élevé encore (de + 46 % en moyenne).

¹⁸³ <http://www.spc.int/nmdi/education>

Plus globalement dans le rapport, il semble qu'il y ait une insuffisante prise en compte de la réalité budgétaire et de la gestion en matière d'enseignement sur le territoire. Sur l'ensemble des dépenses en matière d'enseignement, la Nouvelle-Calédonie ne gère directement que moins de 10 % des dépenses. Les rémunérations des personnels de l'enseignement privé et du second degré public relèvent de l'État par le biais de la convention portant mise à disposition globale et gratuite signée le 18 octobre 2011. Les provinces assument le reste de la dépense pour les enseignants du premier degré public.

Au final, la Nouvelle-Calédonie ne contrôle que le budget investissement et fonctionnement du vice-rectorat (hors masse salariale), de la direction de l'enseignement de la Nouvelle-Calédonie et de la direction de l'agriculture de la forêt et de l'environnement, soit sur la mission M11, un total de 5,6 milliards de CFP réduisant de facto considérablement son pouvoir d'action.

À propos du décrochage scolaire évoqué les chiffres sur les élèves sortis du système éducatif sans diplôme ou qualification ne reposent sur aucun calcul ni sur aucune explication. Pourtant, entre 2011 et 2013 des estimations ont été réalisées par le vice-rectorat de la Nouvelle-Calédonie. Le volume annuel de sorties a alors été évalué entre 600 et 800 jeunes par an soit 15 % au maximum d'une classe d'âge. Ce même chiffre ne représente alors que 2 à 3 % du total des effectifs élèves scolarisés dans le second degré soit environ 34 000 élèves. La situation est mauvaise mais elle n'est pas si éloignée de la situation métropolitaine.

Le gouvernement, les provinces, les communes et l'État ont déployé de nombreux moyens pour lutter contre ce phénomène depuis trois ans avec la création d'une structure ad hoc au vice-rectorat et le financement de plusieurs postes de personnels dont la mission est exclusivement consacrée à cette tâche. De nombreux dispositifs ont également été mis en place dans des collèges, des lycées et même dans des écoles primaires.

S'agissant des engagements de l'État évoqués, la compensation et l'évolution des postes mis à disposition par l'État au titre de la convention MADGG ont été spécifiquement entérinées avec l'État pour éviter que les moyens transférés ne soient gelés à la date du 1^{er} janvier 2012 comme cela est la règle en matière de transfert de compétences. Pour autant, dans un contexte de baisse des effectifs qu'il faut largement minorer (cf réponse sur les effectifs) et d'autant plus que plusieurs nouveaux établissements ont été créés après 2012 (collège de Dumbéa-sur-mer, collège de Paiamboué à Koné en 2016, et collège privé de la DDEC) et que d'autres sont prévus ensuite (extension du lycée de Pouembout et

création du lycée du Mont Dore), les moyens attribués par l'État sont quasiment restés stables et la masse salariale globale n'a pas évolué¹⁸⁴. On peut donc considérer sans risque que le mécanisme de compensation lié à la MADGG n'a pas été très favorable à la Nouvelle-Calédonie.

Toutefois, l'achèvement du projet éducatif actuellement en cours devrait apporter des éléments plus concrets au terme du dialogue de gestion prévu avec le ministère de l'éducation nationale.

Le rapport évoque le risque pour l'État d'avoir à supporter des charges supplémentaires sur la base de décisions prises par la Nouvelle-Calédonie en évoquant le cas de l'alignement du « pacte de carrière » décidé par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie pour les enseignants territoriaux en 2014. Il convient de préciser que cette décision a été prise par les élus avec l'accord de l'État et de ses responsables locaux sur la base d'un principe simple « même travail - même rémunération ». A contrario, c'est aussi la raison pour laquelle d'autres projets que le gouvernement souhaitait mener, notamment celui d'une politique en faveur des zones d'éducation prioritaire ou encore la passation de nouveaux contrats avec l'enseignement privé, n'ont pas été jusqu'ici conduits à leurs termes, même lorsqu'ils revêtent un caractère juridiquement obligatoire.

En conclusion, pour ce qui concerne la rémunération des personnels mis à disposition par l'État en Nouvelle-Calédonie, celui-ci a parfaitement bien maîtrisé ses dépenses puisque le niveau de dépenses constaté en 2014 est revenu à celui de 2012.

Dans le cadre de la prise en charge des transferts par la Nouvelle-Calédonie, comme le souligne le rapport, la Nouvelle-Calédonie a mis en place un plan pluriannuel d'investissements un an après le transfert des lycées. Un tel plan pour les collèges relève exclusivement de la compétence de chaque province.

Pour ce qui est des transports scolaires, dans le cadre des travaux menés sur le projet éducatif, les partenaires associés à la définition des actions ont souhaité, à l'unanimité, que soit réalisé un audit complet des transports scolaires. Un premier rapport de synthèse partiel a déjà été réalisé à ce sujet en 2013.

Enfin, plus globalement, le projet éducatif de la Nouvelle-Calédonie qui devrait être présenté par le gouvernement au Congrès,

¹⁸⁴ Les dépenses T2 (masse salariale) du vice-rectorat pour les programmes 139, 140, 141, 214 et 230, représentaient 374 573 841 euros en 2012 et 372 478 712 euros en 2014.

avant la rentrée de février 2016, permettrait de dégager quatre orientations principales qui seraient de nature à singulariser le système éducatif, il s'agirait :

- de donner une identité à l'école calédonienne dans la logique de la construction du destin commun en valorisant le parcours civique des élèves, leurs cultures et leurs langues ;
- de mieux gérer la diversité des élèves afin de permettre une réussite éducative pour tous par exemple à travers l'orientation et la prise en compte de leurs besoins ;
- de mieux ancrer notre école dans son environnement pour améliorer son fonctionnement et pour favoriser l'épanouissement des élèves en tenant compte des contextes ;
- de s'assurer que notre école s'inscrit dans le XXI^{ème} siècle (place du numérique notamment) et qu'elle est ouverte sur le monde.

Soulignons également que la délibération n° 77 du 28 septembre 2015 portant statut des établissements publics d'enseignement de la Nouvelle-Calédonie contient déjà plusieurs éléments d'appropriation liés aux transferts des compétences. Ainsi, l'ensemble des dispositions qui permettent de faire fonctionner les EPENC est regroupé au sein d'un seul et même texte facilitant et sécurisant du même coup l'accès au droit applicable dans le cadre des transferts des compétences en matière d'enseignement. Désormais, les collèges et les lycées doivent, dans le cadre de leurs missions, mettre en œuvre la politique éducative de la Nouvelle-Calédonie. Le chef d'établissement, nommé directeur par le gouvernement, est le représentant de la Nouvelle-Calédonie. Le statut des EPENC est également adapté aux besoins du territoire notamment à travers la taille des conseils d'administration et la participation d'un représentant des autorités coutumières.

Précisons également que par l'application de la délibération n° 77 susmentionnée mais aussi par l'effet de la délibération n° 191 du 13 janvier 2012 portant organisation de l'enseignement primaire de la Nouvelle-Calédonie les langues et la culture kanak ont intégré l'organisation de l'enseignement.

En effet, l'application des dispositions de la délibération n° 191 du 13 janvier 2012 impose à chaque école d'offrir aux parents qui le demandent un enseignement de et en langues.

Au terme des dispositions de la délibération n° 77, les EPENC ont l'obligation de mettre en place une offre d'enseignement en langue Kanak.

Enfin, la délibération sur le projet éducatif prévoit, sous réserve du vote des élus, que tous les élèves doivent recevoir une offre de formation contenant des éléments fondamentaux de la culture kanak. L'importance de cet enseignement est soulignée dès le préambule de la délibération.

La mise en œuvre de ces différentes dispositions connaît pourtant plusieurs difficultés administratives qu'il convient de traiter dans le cadre des actions prévues au titre du projet éducatif notamment pour assurer un recrutement de qualité des enseignants sur ces thématiques.

En conclusion, la Nouvelle-Calédonie souhaite préciser à la Cour des comptes que de très importants chantiers ont déjà été mis en œuvre depuis le transfert de compétences de 2012. Il s'agit notamment du plan pluriannuel d'investissements évoqué dans le rapport mais aussi de la délibération portant organisation de l'enseignement du primaire, de la délibération portant statut des établissements publics d'enseignement, de la création d'un comité inter collectivités technique de l'éducation ou encore du projet éducatif actuellement en voie d'achèvement.

La Nouvelle-Calédonie mène donc une politique éducative ambitieuse en matière d'enseignement qui ne saurait porter ses fruits sans le soutien de l'État à la fois sur le plan financier mais aussi sur le plan technique.

À ce sujet, le ministère de l'éducation a donné récemment son accord pour qu'une mission d'experts composée notamment d'inspecteurs généraux vienne travailler sur le territoire dès le début de l'année 2016 sur trois sujets évoqués par le rapport :

- la réalisation du code de l'éducation ;*
 - la réorganisation des directions en charge de l'enseignement ;*
 - la mise en place de l'observatoire de la réussite éducative.*
-

Troisième partie

La gestion publique

Chapitre I

La mise en œuvre des politiques

régaliennes

1. Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État
2. L'inspection du travail : une modernisation nécessaire

1

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État

PRÉSENTATION

Aux termes de l'article 72 de la Constitution, dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire exercés par le représentant de l'État sur les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements constituent une mission constitutionnelle destinée à garantir l'application uniforme de la règle de droit sur le territoire. Le premier vise à vérifier la conformité de ces actes avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Le second, exercé par le préfet en liaison avec les chambres régionales des comptes, a pour objet de s'assurer du respect par les collectivités des règles applicables à l'élaboration, l'adoption et l'exécution de leurs budgets.

Effectués a posteriori, après transmission des documents correspondants aux services de l'État, ces contrôles apparaissent comme la contrepartie du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. Ils constituent un facteur d'équilibre de la décentralisation.

Institués en 1982 lorsque les premières lois de décentralisation ont supprimé la tutelle de l'État sur les collectivités locales, ces contrôles se sont, dès l'origine, heurtés aux limites des capacités de traitement des services qui en étaient chargés. Le nombre considérable d'actes transmis, la complexité croissante de certains montages juridiques, le caractère sensible de l'exercice de ces missions par le représentant de l'État ont réduit la portée de celles-ci.

À la veille d'une réforme de grande ampleur de l'organisation territoriale de la République, la Cour des comptes a mené une large enquête de terrain¹⁸⁵ qui a mis en évidence le caractère peu opérant des contrôles effectués en dépit d'une réforme intervenue à la fin des années 2000.

Après une présentation de cette mission régaliennne (I), les limites des contrôles sont soulignées (II). Cette mission doit être modernisée afin de préserver les équilibres institutionnels voulus par le législateur dans le cadre de la décentralisation (III).

I - Une mission régaliennne

A - Un contrôle juridique sur les actes

1 - Un contrôle justifié par le principe d'égalité devant la loi ainsi que par celui d'unicité et d'indivisibilité du territoire

Le contrôle de légalité a été mis en place avec les lois de décentralisation de 1982. Antérieurement, le préfet contrôlait *a priori* les actes des collectivités territoriales, leur donnait force exécutoire et disposait d'un pouvoir propre d'annulation lorsqu'ils étaient illégaux, mais parfois également pour des motifs d'opportunité.

Dans le cadre de la décentralisation, un contrôle sur les actes a été maintenu en application de l'article 72 alinéa 6 de la Constitution, mais il n'est pas de même nature et s'exerce différemment. D'une part, le caractère exécutoire de l'acte ne résulte plus de son approbation par le représentant de l'État mais de sa simple transmission aux services préfectoraux. D'autre part, le pouvoir d'annulation du préfet est supprimé. S'il estime qu'un acte est contraire à la légalité, il peut en saisir

¹⁸⁵ Le contrôle de la Cour a été mené, au cours du second semestre 2014, auprès des administrations centrales concernées et des services déconcentrés de l'État. Un échantillon de 17 départements a été constitué à partir des synthèses annuelles des préfetures et de leurs caractéristiques géographiques. Des déplacements sur place ont été effectués dans 15 départements.

le tribunal administratif aux fins d'annulation. La juridiction administrative ne peut être saisie pour des motifs d'opportunité.

Une procédure en deux temps

Les actes devant être transmis par les collectivités au représentant de l'État dans le département sont énumérés par la loi. Une fois les actes transmis, le préfet intervient en deux temps. Au cours d'une phase précontentieuse, si l'examen du fond et de la forme des actes conduit à relever des irrégularités manifestes ou à douter de leur légalité, le préfet peut adresser à l'entité concernée, dans un délai de deux mois suivant la réception de l'acte, une lettre d'observations valant recours gracieux, précisant les dispositions faisant grief et demandant leur modification ou leur retrait. Dans un deuxième temps, le préfet dispose de la faculté de déférer l'acte au tribunal administratif à fin d'annulation, dans les deux mois suivant la réception de l'acte en cause.

Les différentes étapes de la décentralisation ont fortement accru le champ des compétences exercées par les collectivités territoriales et celui de leurs responsabilités. Il appartient au préfet de veiller au respect des principes constitutionnels d'unicité et d'indivisibilité du territoire. La vigilance des services de l'État doit se traduire par des contrôles homogènes et cohérents dans les différents départements.

Si des citoyens ou des associations peuvent saisir le juge administratif pour contester la légalité d'un acte émanant d'une collectivité territoriale, dès lors qu'ils justifient d'un intérêt à agir, le contrôle de légalité conserve toute sa raison d'être au nom de la défense de l'intérêt général. Le recours pour excès de pouvoir exercé par une personne privée ne couvre en effet pas le même champ que le contrôle de légalité exercé par le préfet qui peut agir, par exemple, pour motifs de sécurité ou de santé publique dans le domaine de l'urbanisme, dans l'intérêt de la préservation de l'ordre public économique dans celui de la commande publique, ou pour assurer le respect de la réglementation en matière de fonction publique territoriale.

2 - Un contrôle dont les enjeux ont évolué dans le temps

Le contrôle de légalité a tout d'abord accompagné les étapes successives de la décentralisation. Il visait à s'assurer que les collectivités locales exerçaient correctement les nouvelles responsabilités qui étaient les leurs. Il accompagnait un mouvement par lequel des collectivités

encore peu expérimentées et dont les services juridiques étaient peu étoffés prenaient des actes de plus en plus nombreux. L'émiettement communal qui caractérise le paysage institutionnel français justifiait la surveillance des actes des plus petites collectivités. Un lien étroit s'établissait pour celles-ci entre les fonctions de contrôle et de conseil.

Tandis que l'expérience des services des collectivités locales se développait et que leur expertise juridique augmentait, les enjeux du contrôle de légalité se sont déplacés. La complexité croissante du droit, tant national que d'origine communautaire, les risques de dérives, notamment dans le domaine de la commande publique, le développement de l'intercommunalité, l'accroissement continu des compétences transférées appellent une vigilance particulière sur les montages juridiques complexes et sur les opérations d'importance. L'intérêt des contrôles réside désormais moins dans des vérifications formelles nombreuses que dans des analyses approfondies d'opérations sélectionnées.

L'achèvement de la couverture du territoire national par des intercommunalités, le développement des métropoles, l'accroissement de la taille moyenne des groupements prévu par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) rendent d'autant plus nécessaire l'adaptation des modalités d'exercice du contrôle de légalité.

B - Un contrôle financier sur les budgets

Dans le domaine financier, les lois de décentralisation ont également substitué un contrôle *a posteriori* à un contrôle *a priori*. Celui-ci s'exerce en faisant intervenir, le cas échéant, la chambre régionale des comptes.

1 - L'intervention des chambres régionales des comptes

Le contrôle budgétaire porte sur le respect de la date limite du vote du budget primitif, l'équilibre réel du budget, les déficits constatés à la clôture de l'exercice et l'inscription des dépenses obligatoires. Il participe de la vérification de la légalité des actes, mais contribue également à prévenir les risques de dérive financière susceptible de résulter d'une insincérité budgétaire ou du non-respect de la règle de l'équilibre réel du budget, selon laquelle l'annuité en capital de la dette doit être financée par des ressources propres.

Lorsque, sur l'un de ces points, les services de l'État identifient une méconnaissance des dispositions du code général des collectivités territoriales, le préfet saisit, dans les conditions prévues par ce code, la chambre régionale des comptes (CRC) qui exerce alors une mission consultative de nature administrative et non juridictionnelle. Pour le contrôle des budgets, le délai de saisine de la chambre régionale des comptes est de trente jours à compter de la transmission de l'acte.

L'établissement d'un projet de budget, la rectification d'un budget voté, la présentation de mesures de redressement en cas de déficit ou la mise en demeure d'inscrire des crédits pour acquitter une dépense obligatoire relèvent ainsi de la compétence de la chambre régionale. Il appartient toutefois au préfet de régler le budget en arrêtant les mesures définitives.

2 - Le pouvoir de substitution reste au préfet

Si la chambre régionale des comptes doit être saisie par le préfet dans les cas prévus par le code général des collectivités territoriales, celui-ci demeure compétent pour régler les budgets en lieu et place des collectivités défaillantes. Il peut alors s'écarter des propositions de la CRC, dès lors qu'il justifie son choix par une décision motivée.

Le contrôle budgétaire constitue ainsi un aménagement du pouvoir de substitution que la loi a maintenu, lorsqu'une collectivité territoriale ne se conforme pas aux règles budgétaires prévues par les textes. Dans le cadre du principe de libre administration des collectivités locales, des procédures ont été créées, afin de garantir à ces dernières que leur situation serait préalablement examinée par une autorité indépendante.

II - Des contrôles limités

Le contrôle de légalité porte potentiellement sur plusieurs millions d'actes de nature et d'importance diverses : délibérations des assemblées délibérantes, arrêtés réglementaires, décisions individuelles, marchés publics, contrats d'emprunt, contrats de délégation de services publics. De même, le contrôle budgétaire se caractérise par une masse importante de documents à contrôler (450 000 par an) dans un délai limité¹⁸⁶ et,

¹⁸⁶ Un mois pour les budgets.

s'agissant des budgets primitifs, sur une courte période dans l'année (mars-avril).

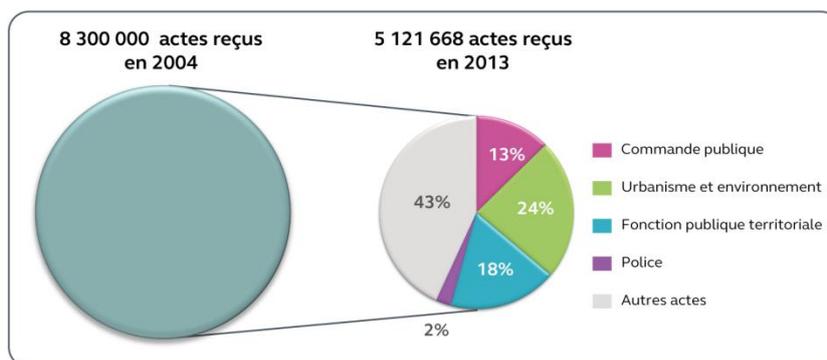
Face à la perspective illusoire de contrôler l'ensemble de ces actes de façon exhaustive, le périmètre des contrôles a été réduit, tandis que des gains d'efficacité ont été recherchés. Ceux-ci sont d'autant plus insuffisants que la réduction des effectifs affectés au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire a été massive. Parfois, la fonction de conseil se substitue à celle de contrôle.

A - La diminution des périmètres de contrôle

1 - La réduction du champ des actes transmis

Afin de recentrer le contrôle de légalité sur les actes les plus significatifs, la loi a réduit le champ des actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a ainsi soustrait à l'obligation de transmission un certain nombre de décisions en matière de circulation, d'avancement d'échelon et de sanction des fonctionnaires territoriaux ou encore d'urbanisme. La loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit a poursuivi ce mouvement, suivie deux ans plus tard par l'ordonnance du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité.

Graphique n° 1 : évolution du volume et de la nature des actes reçus



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'intérieur

2 - Les priorités du contrôle de légalité

Cette évolution s'est accompagnée de la définition de priorités à trois niveaux (circulaires du 17 janvier et du 25 janvier 2012), sur la base de laquelle le préfet arrête chaque année une stratégie de contrôle. Cette démarche constituait une innovation dont la vocation était d'assurer le contrôle des actes à enjeux et de réaffirmer l'importance de la mission.

a) La définition de trois niveaux de priorité

Des priorités nationales sont définies afin de constituer un socle harmonisé de contrôles prioritaires sur l'ensemble du territoire. Trois champs sont concernés : la commande publique, l'urbanisme et la fonction publique territoriale. Au sein de ces domaines, des actes prioritaires, dont le taux de contrôle doit être de 100 %, sont définis par des circulaires thématiques. Pour les préfetures appartenant aux strates de population les plus élevées, les préfets ont la faculté d'adapter les différents seuils ou obligations pour qu'ils n'aboutissent pas à une obligation de contrôle qui se révélerait difficilement compatible avec les ressources dont disposent les préfetures.

Des priorités locales, complétant les priorités nationales, sont définies pour chaque préfeture, afin de prendre en compte le contexte local soit en raison des caractéristiques et de la géographie du département soit en raison d'irrégularités précédemment relevées.

Enfin, les actes dont le contrôle n'est pas prioritaire doivent continuer à faire l'objet d'un contrôle aléatoire, afin de ne pas exclure par principe du contrôle des actes dont la transmission au représentant de l'État demeure obligatoire.

b) Un respect inégal des priorités

Si les domaines prioritaires sont le plus souvent repris dans les stratégies annuelles de contrôle arrêtées par les préfetures, l'ensemble des actes considérés comme prioritaires au plan national n'y figurent pas de manière systématique. Dès lors, nombre de ces actes ne sont pas contrôlés. La faculté d'ajuster le nombre d'actes prioritaires à contrôler aux moyens dont dispose la préfeture est largement utilisée, quelle que soit la strate démographique à laquelle elle appartient. Le contrôle de

l'ensemble des actes relevant des priorités nationales était mis en œuvre par moins de la moitié des préfectures de l'échantillon examiné par la Cour. Par voie de conséquence, l'affichage par les préfectures d'un taux de contrôle d'actes prioritaires proche de 100 % n'a guère de sens et ne témoigne pas du plein respect des priorités nationales.

Parfois, certains domaines prioritaires sont totalement exclus de la stratégie de la préfecture. Dans l'Orne par exemple, le contrôle des actes de la fonction publique territoriale n'était pas inscrit dans la stratégie préfectorale de contrôle et aucun contrôle n'était mené sur ces actes. De même, dans le Var, les actes de la fonction publique territoriale n'étaient pas identifiés comme des actes prioritaires et étaient, par conséquent, contrôlés de manière aléatoire par sondage.

Les nombreuses priorités locales définies par les préfectures contribuent à la dilution des priorités nationales en les ajustant et en leur adjoignant des priorités relevant moins du contrôle de légalité que de l'activité de conseil (intercommunalité, vie démocratique locale). Le contrôle aléatoire est peu développé.

La soustraction au contrôle de nombreux actes prioritaires et l'enchevêtrement de ces priorités ne permet de s'assurer ni d'un socle minimal d'actes contrôlés, homogène sur le territoire, ni du contrôle des actes à enjeux – notamment financiers – les plus importants. Certains actes relevant des domaines économique et financier (interventions économiques des collectivités, gestion externalisée des services publics locaux) présentent des enjeux financiers et juridiques importants et mériteraient d'être contrôlés prioritairement.

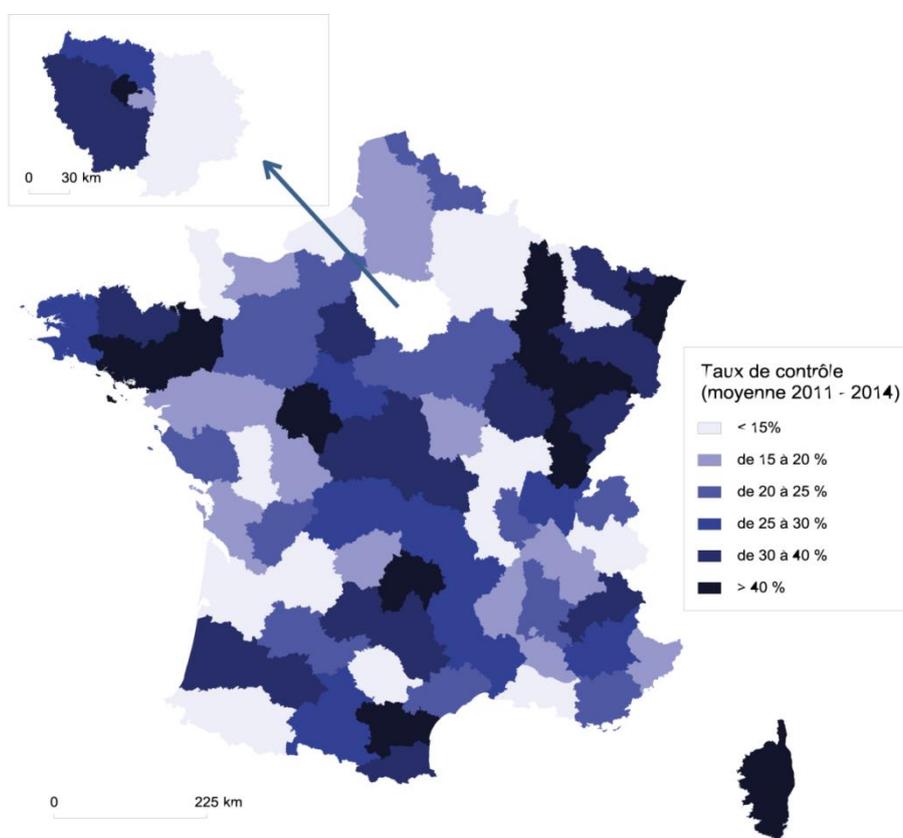
c) Des contrôles d'intensité variable

Le contrôle de légalité porte sur un volume restreint d'actes des collectivités (24 % des actes reçus en moyenne au plan national entre 2011 et 2014). Des catégories entières d'actes ne sont pas contrôlées, faute de temps, d'expertise suffisante des agents ou de procédure de transmission efficace entre les sous-préfectures et les préfectures.

Ainsi, dans le département du Nord, le contrôle des actes d'intercommunalité et d'affaires générales n'a pas été réalisé en 2014 ; dans le Calvados, les actes des collectivités de l'arrondissement de Lisieux n'étaient, pour la plupart, pas reçus en préfecture et les actes de la commande publique ne faisaient pas l'objet d'un contrôle effectif.

Au sein de l'échantillon étudié par la Cour, les taux de contrôle variaient en moyenne entre 2011 et 2014 de 8 % en Dordogne à 78 % dans le Territoire de Belfort. Ces statistiques sont préoccupantes, même si la comptabilisation des contrôles n'obéit pas aux mêmes critères dans l'ensemble des préfetures.

Carte n° 1 : taux de contrôle de légalité (2011-2014)



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'intérieur

Certaines préfetures ont mis en place des contrôles allégés s'intéressant essentiellement au respect de la légalité externe des actes, tandis que d'autres ont maintenu un contrôle approfondi d'un nombre d'actes moins importants. De la même manière, l'exercice du contrôle budgétaire repose fortement sur des contrôles allégés.

La supervision des contrôles effectués, globalement inexistante, ne permet pas, par ailleurs, d'avoir une assurance raisonnable de leur qualité. La même observation peut être faite pour le contrôle budgétaire.

Force est de constater que les suites données au contrôle de légalité sont, quant à elles, particulièrement limitées : entre 2011 et 2014, 2,9 % en moyenne des actes contrôlés (soit 0,7 % des actes reçus) ont donné lieu à une lettre d'observation valant recours gracieux et 0,1 % des actes contrôlés ont donné lieu à un déferé préfectoral au juge administratif. L'importance des suites varie de manière relativement forte sur le territoire.

3 - Un contrôle budgétaire très circonscrit

Les préfetures définissent une stratégie qui, d'une manière générale, est établie en fonction des situations financières fragiles et dégradées, en lien avec les services des directions départementales des finances publiques (DDFiP). Ces stratégies se traduisent principalement par le contrôle des documents budgétaires de l'ensemble des collectivités inscrites dans le réseau d'alerte (cf. encadré ci-après) ou d'une partie d'entre elles, ainsi que de celles ayant souscrit des emprunts structurés à risque. À cet ensemble s'ajoutent, en fonction des moyens humains disponibles, les plus grands comptes des départements.

Le réseau d'alerte

L'administration a mis en place un dispositif de détection des difficultés financières des communes et des groupements à fiscalité propre. À partir de ratios d'analyse financière, le choix des collectivités inscrites dans le réseau est réalisé conjointement par les préfetures et les DDFiP. Le dispositif repose sur les principes de prévention des risques, de confidentialité et de déconcentration. L'inscription d'une collectivité en réseau d'alerte peut donner lieu à l'envoi d'un courrier de sensibilisation ou à l'organisation de réunions avec celle-ci.

Ce ciblage se traduit par un nombre limité de contrôles approfondis. Le contrôle budgétaire revêt en effet des modalités différentes selon les départements, allant du contrôle approfondi, qui correspond à l'examen de l'ensemble des documents budgétaires, au contrôle allégé, qui se réduit à un contrôle formel des conditions d'adoption des budgets et de la présence des annexes obligatoires (Ille-et-Vilaine, Orne, Loire-Atlantique, Var, Hauts-de-Seine, Vaucluse, Seine-et-Marne). Dans l'Orne, l'activité des agents est principalement

centrée sur des contrôles de cohérence et sur la vérification de la complétude des budgets transmis. Les équilibres ne font l'objet d'aucun calcul et l'exactitude du montant des dotations n'est pas vérifiée.

Par conséquent, le taux moyen de contrôle, qui s'élevait en 2013 à 50 % environ, recouvre des situations très contrastées entre départements (9,1 % en Ardèche contre 99 % dans l'Essonne).

Le nombre annuel de saisines des chambres régionales des comptes est relativement faible et tend à diminuer¹⁸⁷. S'il peut signifier que les situations budgétaires compromises sont objectivement peu nombreuses, ce constat peut également résulter de situations dégradées ayant échappé aux contrôles dans les délais légaux. La sincérité des documents budgétaires n'est guère contrôlée, que les contrôles soient conduits de façon allégée ou approfondie.

B - Des gains d'efficience insuffisants

1 - La centralisation inachevée du contrôle

Parallèlement à la définition de priorités stratégiques de contrôle, le rôle respectif des préfetures et des sous-préfetures a été redessiné par la circulaire du 23 juillet 2009 et rappelé par la directive nationale d'orientation des préfetures pour 2010-2015. Dans le cadre de la centralisation du contrôle de légalité, les sous-préfetures ont conservé une fonction de réception et de sélection des actes de leur arrondissement, sur la base de la stratégie de contrôle départementale, ainsi qu'une activité de conseil auprès des élus locaux. Les préfetures, désormais censées concentrer l'essentiel des capacités d'expertise, sont chargées du contrôle des actes de l'ensemble des collectivités du département et de l'appui juridique aux sous-préfetures.

Sur le territoire, la centralisation du contrôle de légalité a en réalité été menée dans des délais variables et a revêtu des formes différentes. En effet, alors que certaines préfetures ont achevé en 2009 de centraliser le contrôle (préfetures du Rhône et d'Ille-et-Vilaine par exemple), d'autres

¹⁸⁷ Le nombre de saisines était de 685 en 2011, 581 en 2012, 538 en 2013, 509 en 2014. Cependant, ce nombre est remonté à 656 en 2015, sans que l'on puisse en tirer de conclusion sur l'évolution de moyen terme (cf. tome II, deuxième partie, chapitre I).

ne devaient y parvenir qu'en 2015 (préfecture du Nord). La Cour a déjà relevé le caractère inabouti de la centralisation du contrôle de légalité¹⁸⁸.

Par ailleurs, la centralisation du contrôle peut prendre quatre formes principales : une centralisation complète ; une centralisation laissant aux sous-préfectures les tâches de réception et de tri des actes ; une centralisation partielle maintenant des pôles spécialisés de contrôle dans les sous-préfectures ; une centralisation encore moins poussée laissant l'ensemble des sous-préfectures intervenir dans le contrôle de certains actes, sans spécialisation. Sept des dix-sept préfectures de l'échantillon étudié par la Cour n'avaient que partiellement centralisé le contrôle à la fin de l'année 2014.

En outre, même lorsqu'elle a théoriquement été mise en place, la centralisation du contrôle n'est pas toujours effective. Les sous-préfectures conservent non seulement des tâches à faible valeur ajoutée telles que la réception et le tri des actes, mais effectuent également, dans la majorité des cas, des pré-contrôles qui doublonnent le contrôle réalisé ensuite en préfecture. L'absence de mutation d'agents compétents des sous-préfectures vers les préfectures de département s'est en effet traduite par un maintien du contrôle en sous-préfecture. Les sous-préfectures de Lisieux, Vire, Condom, Mirande, Mortagne-au-Perche, Abbeville, Draguignan et Brignoles, situées dans des départements déclarant une centralisation complète, effectuent toujours le pré-contrôle de certains actes. Plus largement, la part des effectifs des sous-préfectures encore affectés au contrôle de légalité (193,5 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2011 et 154,4 en 2014) témoigne de l'inaboutissement de la réforme et de la dispersion des moyens entre deux échelons d'administrations déconcentrées, au détriment de l'efficacité de la mission. Ainsi, des cas d'absence de transmission des actes en préfecture ont été relevés dans les arrondissements de Lisieux et de Vire.

En prévoyant le maintien d'effectifs en sous-préfectures pour effectuer la réception, le tri et la mise en signature des actes, la réforme de 2009 a nui à la création de pôles d'expertise sur le territoire et a entretenu le doublonnement de tâches.

¹⁸⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome II. Le réseau des sous-préfectures : entre *statu quo* et expérimentation, p. 383-399. La Documentation française, janvier 2015, 435 p., disponible sur www.ccomptes.fr

2 - Des mutualisations encore insuffisantes

Afin de renforcer la capacité d'expertise des services préfectoraux, la coopération et la mutualisation entre les services déconcentrés de l'État ont été encouragées¹⁸⁹.

a) Des mutualisations intéressantes en matière d'urbanisme

La coopération la plus développée concerne le domaine de l'urbanisme et se traduit par la mise à disposition de la préfecture d'effectifs des directions départementales des territoires (DDT(M))¹⁹⁰ ou par la délégation à ces directions de tout ou partie du contrôle des actes. Dans les dix-sept départements de l'échantillon étudié, la coopération entre les services préfectoraux et la DDT(M) était effective. L'expertise technique des DDT(M) permet de réaliser le contrôle des autorisations de droit des sols et des documents d'urbanisme, qui se traduit par un volume de lettres d'observation valant recours gracieux (22 %) plus important que la part relative des actes d'urbanisme dans le total des actes contrôlés (16 %).

Cependant, cette expertise des DDT(M) en matière de contrôle de légalité des actes et documents d'urbanisme repose notamment sur l'existence d'une culture commune et de partages d'informations entre les services contrôleurs et les services instructeurs. La disparition progressive des services instructeurs pourrait donc nuire au maintien de la technicité nécessaire au contrôle des actes d'urbanisme et au suivi des décisions tacites. Elle prive par ailleurs les services contrôleurs des signalements qui leur étaient adressés à l'issue de l'instruction¹⁹¹.

Une coopération en question

La coopération entre DDT(M) et services préfectoraux risque de ne pas perdurer avec la réforme de l'instruction des autorisations de droit des sols, résultant de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite « loi ALUR ») et la réorganisation consécutive des services des DDT(M).

¹⁸⁹ Circulaires du 7 juillet 2008, du 31 décembre 2008 et du 23 juillet 2009.

¹⁹⁰ Directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)) dans les départements littoraux.

¹⁹¹ Ainsi qu'il résulte de constats faits auprès des DDT de l'Orne, de Seine-et-Marne, d'Ille-et-Vilaine et du Gers et de la DDT(M) d'Ille-et-Vilaine.

L'article 134 de la loi ALUR réserve en effet la mise à disposition des moyens de l'État pour l'application du droit des sols aux seules communes compétentes appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui comptent moins de 10 000 habitants ou, s'ils en ont la compétence, aux EPCI de moins de 10 000 habitants. Les autres communes et EPCI doivent désormais prendre en charge l'instruction des autorisations d'urbanisme (depuis le 1^{er} juillet 2015). Le transfert de la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme aux communes dotées d'une carte communale¹⁹² sera, par ailleurs, réalisé au plus tard le 1^{er} janvier 2017.

Par ailleurs, le temps nécessaire au développement des capacités d'expertise des collectivités pourrait se traduire, à court terme, par une augmentation du nombre d'illégalités contenues dans les autorisations d'urbanisme. D'ores et déjà, ce constat a été observé dans le département de la Somme, dans lequel l'instruction des certificats d'urbanisme a été transférée aux collectivités à la fin de l'année 2013.

b) Des contrôles redondants en matière de délibérations fiscales

Les directions départementales des finances publiques (DDFiP) interviennent en appui du contrôle de légalité exercé sur les délibérations de taux, les documents fiscaux faisant état des bases, des taux et des produits fiscaux de l'année et sur les délibérations d'assiette (soit 6 713 actes en moyenne par an sur la période 2011-2014 pour les DDFiP de quatorze des dix-sept départements étudiés).

Ce contrôle de légalité interne et externe des délibérations fiscales, réalisé par les services déconcentrés du ministère des finances, était aussi effectué dans plusieurs préfectures visitées par la Cour (Gers, Seine-et-Marne, Var, Vaucluse et Yonne notamment). L'absence de définition précise par circulaire du partenariat à mettre en place et le manque d'expertise fiscale des services du contrôle de légalité en préfecture ont conduit les DDFiP à contrôler ces délibérations de manière de plus en plus exhaustive, sans que les agents des préfectures en soient totalement dessaisis. Cet éclatement des opérations de contrôle exercé sur les mêmes actes nuit à l'efficacité globale.

Une clarification des missions de contrôle de légalité en matière fiscale serait, par conséquent, nécessaire.

¹⁹² La carte communale est un document d'urbanisme simple qui délimite les secteurs de la commune où les permis de construire peuvent être délivrés.

c) Des partenariats à étendre dans d'autres domaines

Il existe également des coopérations entre, d'une part, les préfetures et, d'autre part, les directions départementales de la protection des populations (DDPP), les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), les inspections académiques, l'architecte des bâtiments de France (ABF) et les agences régionales de santé (ARS). Les comptables publics ont, par ailleurs, un devoir d'alerte¹⁹³.

Ces mutualisations d'expertise sont, au sein de l'échantillon de préfetures étudié, encore ponctuelles et minoritaires. Elles se sont essentiellement développées dans les préfetures de région (Basse-Normandie, Picardie, Nord – Pas-de-Calais, Pays de la Loire) et dans certaines préfetures franciliennes importantes. Dans les cas observés, elles sont gages d'efficacité et témoignent de l'utilité d'un contrôle mutualisé au niveau régional, notamment sur certains actes de la commande publique.

d) Un contrôle budgétaire partenarial

À compter de 2005, un partenariat expérimental a été établi entre les préfetures et les DDFiP. Ces dernières ont participé aux contrôles approfondis portant sur les collectivités ciblées par les préfetures. La logique conventionnelle retenue dans le cadre de cette expérimentation n'a toutefois pas remis en cause la compétence exclusive du préfet en matière de contrôle budgétaire. Les suites des contrôles (saisines de la chambre régionale des comptes, règlements d'office du budget, envois de lettres d'observations aux collectivités territoriales) sont demeurées de sa seule responsabilité.

À la suite de cette expérimentation, le ministère de l'intérieur et le ministère de l'économie et des finances ont décidé de généraliser le partenariat entre les services des préfetures chargés du contrôle budgétaire et les DDFiP. Une convention nationale signée le 22 octobre 2013 a prévu que le dispositif serait opérationnel à compter du

¹⁹³ Le devoir d'alerte des comptables publics correspond à l'obligation de signaler à leur hiérarchie les faits détectés à l'occasion de l'exercice de leurs missions qui sont susceptibles de constituer des actes contraires à la loi ou des dérives de gestion.

1^{er} janvier 2015, mais son application a été repoussée au 1^{er} janvier 2016. Bien que retardée, la généralisation du partenariat apparaît de nature à conforter l'exercice du contrôle budgétaire par les préfetures, en leur permettant de bénéficier des compétences financières et comptables des agents des DDFiP.

3 - Une dématérialisation décevante

a) Une application informatique sous-utilisée pour le contrôle de légalité

Développé en 2007-2008, l'application ACTES assure la transmission des actes administratifs des collectivités territoriales (délibérations, arrêtés de l'exécutif et autres) sous format dématérialisé aux services chargés du contrôle de légalité, leur conférant ainsi un caractère exécutoire dans des délais très brefs. Elle facilite également le stockage et l'archivage des données.

Elle est sous-utilisée pour le contrôle de légalité pour deux raisons :

- d'une part, le raccordement à cet outil est fondé sur le volontariat des collectivités. En 2014, le taux de raccordement s'élevait à 40 % des collectivités, représentant encore une part minoritaire des actes reçus ;
- d'autre part, ACTES devait devenir, d'après la directive nationale d'orientation des préfetures 2010-2015, un véritable outil d'assistance au contrôle pour les agents contrôleurs. Or, aujourd'hui, ses fonctionnalités ne permettent pas de faciliter la réalisation des contrôles. En effet, il n'assure pas un référencement exhaustif et fiable des documents télétransmis par les collectivités en fonction des catégories d'actes et peut ainsi en faire échapper certains au contrôle¹⁹⁴. Par ailleurs, il ne permet pas la réalisation automatisée de points de contrôles obligatoires. Ces insuffisances conduisent les agents des préfetures à développer d'autres outils en parallèle de l'application ACTES. Pourtant, le maintien de l'application représente un coût annuel de près de 600 000 €, qui a doublé entre 2012 et 2014. Les projets de maintenance prévus, notamment pour

¹⁹⁴ Ce risque a été relevé notamment dans l'Orne, la Loire-Atlantique, la Somme et le Var.

adapter davantage ses fonctionnalités aux besoins des agents, devraient fortement accroître ces coûts.

Il importe aujourd'hui d'aller plus loin et de faire de ACTES ou d'applications complémentaires de véritables outils d'aide au contrôle et de suivi de celui-ci dans les préfectures.

b) Une application informatique insuffisamment fiable pour le contrôle budgétaire

Un outil informatique d'assistance au contrôle des documents budgétaires, dénommé ACTES budgétaires, a été développé à compter de 2011.

Son déploiement est cependant encore limité (19 % au 30 juin 2014)¹⁹⁵ et ses fonctionnalités restent insuffisantes et peu fiables. En effet, l'outil réalise cinq contrôles automatisés¹⁹⁶, mais il ne consolide pas les données budgétaires du budget primitif et des décisions modificatives, imposant une reprise manuelle de l'ensemble des données reçues par les préfectures. Sa fiabilité n'est pas assurée. Trois des cinq contrôles automatisés faisaient ainsi l'objet de réserves de la part des services utilisateurs¹⁹⁷. En outre, des anomalies affectaient, d'une part, les résultats des contrôles automatisés des budgets des départements votés par fonction et, d'autre part, le rapport entre les recettes d'emprunts et les dépenses d'investissement dans le module « critères d'alerte ». Par ailleurs, des incohérences relatives à des opérations d'ordre avaient été relevées.

Le déploiement d'ACTES budgétaires, dont les coûts de développement et de maintenance se sont élevés en moyenne à 550 000 € par an entre 2011 et 2014, n'apportera une aide au contrôle budgétaire que lorsque la correction des anomalies actuellement en cours aura été menée à son terme.

¹⁹⁵ L'article 107 de la loi NOTRe rend obligatoire, dans un délai de cinq ans, pour les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, de transmettre au représentant de l'État leurs documents budgétaires par voie numérique.

¹⁹⁶ Ces contrôles portent sur le montant des dépenses imprévues, l'équilibre des chapitres d'ordre, l'équilibre des sections, la couverture de l'annuité de la dette par des ressources propres et le montant du déficit du compte administratif.

¹⁹⁷ Il s'agit des contrôles relatifs à l'équilibre des sections, aux dépenses imprévues et à la couverture de l'annuité de la dette par des ressources propres.

C - Des ressources humaines en forte diminution

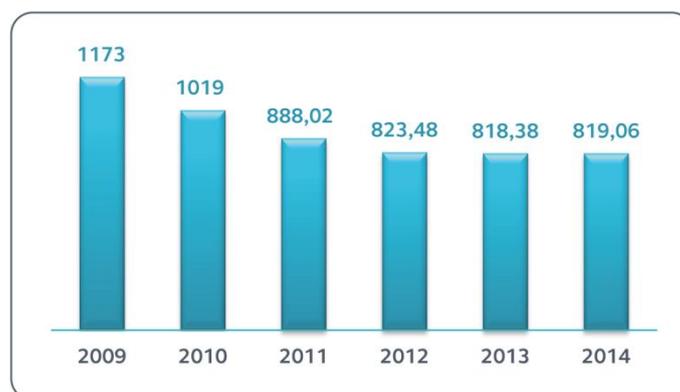
La réforme du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire a résulté en partie de la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui s'est traduite par des baisses importantes d'effectif. Sans envisager une augmentation des effectifs qui serait peu compatible avec les objectifs de maîtrise de la masse salariale de l'État, une élévation de la qualification moyenne des agents permettrait de mieux répondre aux enjeux actuels de ces contrôles.

1 - Des effectifs en baisse

La diminution des effectifs a affecté à la fois le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire.

Entre 2009 et 2014, dans l'ensemble des départements de métropole, les effectifs des préfectures et sous-préfectures affectés au contrôle de légalité ont diminué de 30 %, près des trois quarts de cette réduction ayant été opérés en 2009 et 2010. Cette évolution n'a cependant pas été homogène.

Graphique n° 2 : évolution des effectifs affectés au contrôle de légalité (en ETPT)



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'intérieur

Au sein de l'échantillon de 17 départements étudiés par la Cour, la baisse entre 2011 et 2014 a atteint 57 % dans l'Orne et 23 % en Ile-et-Vilaine, alors que la Seine-et-Marne et la Loire-Atlantique ont connu une hausse, respectivement de 15 % et 3 %. Les effectifs des services du contrôle de légalité étaient inférieurs à 10 ETPT dans douze préfectures de l'échantillon étudié, et inférieurs à sept dans huit d'entre elles. Les

réductions d'effectifs les plus fortes ont d'ailleurs concerné les préfetures les moins bien dotées initialement.

Comme le contrôle de légalité, le contrôle budgétaire a été affecté par d'importantes réductions d'effectifs. Le nombre d'agents exerçant cette mission a baissé de 29 % entre 2009 et 2011. La baisse s'est poursuivie depuis lors. En 2014, elle atteignait 34,5 % par rapport à 2009.

Cette forte réduction des effectifs n'a pas été sans conséquence sur la mission de contrôle budgétaire qui a parfois été exercée de façon intermittente ou lacunaire. Certaines préfetures ne disposent pas des moyens suffisants pour faire face à des congés de longue durée ou à des départs non remplacés. Tel a été le cas, par exemple, dans le département de la Somme où le contrôle budgétaire n'a pas été exercé du tout de la fin de l'année 2012 au début de l'année 2014. L'absence prolongée d'un agent chargé de transmettre les actes budgétaires de la sous-préfeture de Lisieux à la préfeture du Calvados a entraîné une absence totale de contrôle budgétaire dans cet arrondissement en 2014. En outre, la mission de contrôle budgétaire sert parfois de variable d'ajustement, lorsque les services sont mobilisés sur d'autres missions, telles l'organisation des élections ou la finalisation des schémas départementaux de coopération intercommunale (arrondissement de Lille en 2014).

En Saône-et-Loire, où le contrôle budgétaire était assuré par un seul agent, le nombre de collectivités prioritaires, dont le contrôle approfondi était effectué dans le délai de saisine de la chambre régionale des comptes, ne s'élevait qu'à cinq en 2014. Or l'analyse des résultats des contrôles réalisés hors délais indique que 49 budgets avaient été identifiés comme votés en déséquilibre en 2012, 43 en 2013 et 34 en 2014.

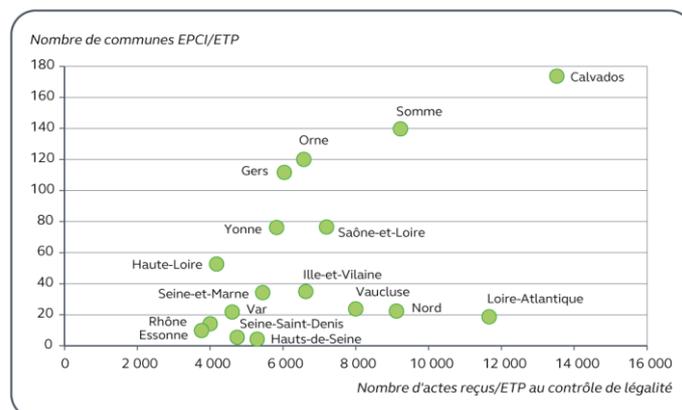
2 - Une répartition hétérogène

L'analyse des moyens humains consacrés au contrôle de légalité révèle également une répartition très hétérogène entre départements. Deux indicateurs mesurent l'activité moyenne des agents chargés du contrôle de légalité : le nombre d'actes reçus par ETP¹⁹⁸ et le nombre de communes et EPCI par ETP.

Au sein de l'échantillon de préfetures étudié, un agent (ETP) peut avoir à traiter 13 526 actes par an relevant de 174 communes ou EPCI (Calvados) ou moins de 4 000 relevant de quatre communes (Essonne).

¹⁹⁸ ETP : équivalent temps plein.

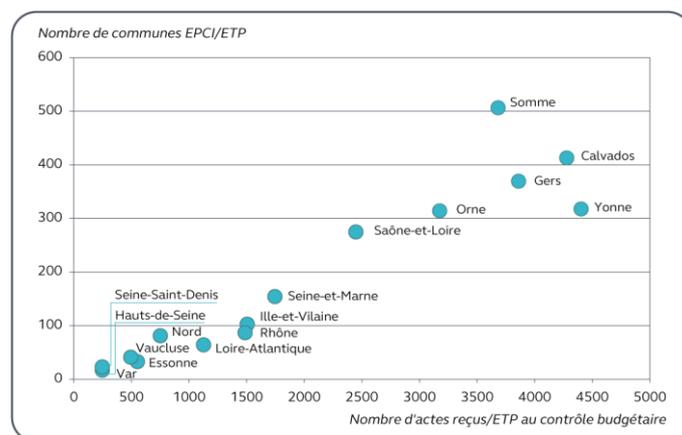
Graphique n° 3 : répartition des effectifs du contrôle de légalité entre préfetures en fonction de deux indicateurs d'activité (2013)



Source : Cour des comptes

Cette inadéquation de la répartition territoriale des emplois au regard des niveaux d'activité est de nature à affecter l'efficacité du contrôle. L'un des aspects essentiels de la mission constitutionnelle de contrôle de légalité, qui consiste à faire prévaloir le droit de manière homogène sur le territoire national, en pâtit. Il en est de même pour le contrôle budgétaire (cf. graphique n° 4).

Graphique n° 4 : répartition des effectifs du contrôle budgétaire entre préfetures en fonction de deux indicateurs d'activité (2013)



Source : Cour des comptes

Un redéploiement des emplois chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire au vu des indicateurs d'activité semble d'autant plus s'imposer que les effectifs globaux diminuent. Il devra être conjugué à une amélioration de l'expertise des services.

3 - Des compétences à adapter aux enjeux

La circulaire du 23 juillet 2009 estimait que « la priorité donnée, au titre du contrôle de légalité, aux matières comportant les enjeux les plus importants et nécessitant une technicité accrue exigera[it] une élévation de la qualification des personnels dédiés au contrôle. (...) [et qu'il] s'ensuivra[it] un changement dans la structure [des] effectifs ».

La répartition par catégorie des agents chargés du contrôle de légalité est restée quasiment stable au cours de la période 2010-2014 (18 % d'agents de catégorie A, 50 % d'agents de catégorie B et 32 % d'agents de catégorie C en 2014) alors que la dématérialisation progressive des actes a permis de réduire le nombre de tâches matérielles à opérer et que la priorisation des actes a nécessité une expertise de contrôle renforcée.

En outre, le renouvellement trop fréquent de l'encadrement n'a pas permis de conserver dans les services l'expertise accumulée antérieurement ni de satisfaire aux besoins de formation des agents. Enfin, la plupart des formations proposées aux agents contrôleurs, très peu nombreuses, ne sont pas adaptées à leurs besoins et ne leur permettent pas de progresser convenablement dans leurs fonctions.

Ces constats, réalisés dans l'ensemble des préfectures visitées par la Cour, étaient d'autant plus forts dans certains départements que la charge de travail par ETP y était plus élevée et que le dimensionnement des équipes affectées au contrôle de légalité était trop faible pour assurer la continuité du service.

Des constats similaires ont été effectués en ce qui concerne les agents affectés au contrôle budgétaire, la répartition par catégorie étant en moyenne de 15 % de A, de 51 % de B et de 33 % de C sur la période 2011-2014. La rotation rapide des personnels et l'insuffisance de la formation initiale des agents nouvellement nommés ont contribué à réduire l'expertise d'ensemble des équipes.

Il apparaît dès lors essentiel d'accroître l'effort de formation des personnels concernés et de poursuivre la requalification des emplois en ce domaine.

D - Des conseils se substituant parfois aux contrôles

1 - Un pouvoir d'appréciation largement utilisé

Le corps préfectoral dispose d'un large pouvoir d'appréciation sur les suites à donner au contrôle de légalité, comme l'a jugé le Conseil d'État¹⁹⁹. La Cour a pu constater que cette faculté était largement utilisée dans les préfectures de l'échantillon étudié (Ille-et-Vilaine, Saône-et-Loire, Somme, Gers). Le contrôle de légalité est ainsi soumis à de larges marges d'appréciation qui, poussées trop loin, peuvent contribuer à en affaiblir l'efficacité.

Cette marge d'appréciation prévaut également en matière de contrôle budgétaire alors même que le préfet ne dispose pas, en ce domaine, d'une telle latitude puisque, selon le code général des collectivités territoriales, il lui incombe de saisir la chambre régionale des comptes dès qu'il dispose des éléments faisant apparaître un déséquilibre du budget exécuté ou une absence d'équilibre réel du budget voté.

Si la saisine de la chambre régionale ne soulève généralement pas de réticence des préfectures en cas d'absence de vote du budget ou de compte administratif, il en va différemment en cas de déséquilibre budgétaire ou de déficit d'exécution. Ces situations sont examinées au cas par cas en prenant en considération le caractère récurrent ou non du déséquilibre ou l'importance du déficit. Même dans le cas d'un déficit important, les préfets préfèrent souvent privilégier le dialogue avec la collectivité, en y associant le comptable public et les services de la DDFiP, afin de les inviter à prendre elles-mêmes les mesures correctrices.

La Cour a observé que, dans certains cas, le choix est fait de ne pas saisir la chambre régionale des comptes²⁰⁰.

¹⁹⁹ Le refus du représentant de l'État de déférer un acte manifestement illégal constitue une décision insusceptible de recours (CE, section, 25 janvier 1991, *Brasseur*).

²⁰⁰ Un exemple d'absence de saisine de la CRC pendant plusieurs années consécutives a été observé par la Cour, la préfecture ayant préféré dialoguer avec la collectivité pour corriger un déséquilibre sur trois exercices.

2 - Une mission de conseil qui prend le pas sur le contrôle

Outre leur mission de contrôle des actes, les services du contrôle de légalité exercent également une mission de conseil qui, entre 2011 et 2014, représentait en moyenne 30 % du temps de travail des préfectures de l'échantillon étudié par la Cour. Les saisines du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL), faites à 78 % pour répondre à des demandes de conseil, témoignent également de l'importance prise par cette activité dont la croissance résulte tant des collectivités locales que des services préfectoraux. Ces derniers privilégient bien souvent des interventions à vocation « pédagogique », moins formelles que des lettres d'observation valant recours gracieux ou des saisines du juge administratif.

Au sein de l'échantillon étudié par la Cour, ce phénomène a été observé aussi bien en amont de l'acte en cause (Calvados, Gers, Ille-et-Vilaine, Nord, Orne, Rhône, Somme, Yonne, Essonne, Hauts-de-Seine) qu'en aval (Ille-et-Vilaine, Rhône, Somme, Vaucluse, Essonne).

Si le conseil délivré en amont de l'adoption d'un acte se justifie pleinement, car il permet d'instaurer un dialogue à visée pédagogique, surtout avec les collectivités de petite taille, le conseil délivré en aval soulève une question de principe au regard de la mission constitutionnelle de contrôle de légalité. Le rôle pédagogique du conseil en amont devrait en effet laisser la place, une fois l'acte adopté et transmis à la préfecture, aux modalités d'intervention du préfet prévues par les textes.

La fonction de conseil tend à se développer également dans le domaine budgétaire, le suivi des situations financières à risque par les services de l'État donnant fréquemment lieu à des échanges informels avec les collectivités concernées.

III - Une modernisation à effectuer

Depuis la fin des années 2000, les pouvoirs publics se sont efforcés de concilier le maintien des missions de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire avec la réduction des effectifs des services déconcentrés de l'État. Cependant, les évolutions intervenues ont davantage contribué à la désorganisation des services et à la réduction des capacités d'expertise de l'État territorial qu'à une réelle modernisation de l'exercice de ces missions. Il apparaît nécessaire aujourd'hui d'adapter les contrôles aux

enjeux de la réforme territoriale en cours et de recentrer le contrôle sur les actes à enjeux et sur les situations à risques.

A - Adapter les contrôles aux enjeux de la réforme territoriale

1 - Achever la centralisation de la transmission des actes en préfecture

La réorganisation des services de l'État consécutive à la réforme territoriale et, notamment, à la constitution de « grandes régions » rend indispensable l'achèvement de la centralisation du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire en préfecture. La rationalisation du traitement des actes, l'optimisation de l'activité de contrôle dans un cadre budgétaire contraint et le renforcement de la capacité d'expertise des services, ainsi que le prévoit la directive nationale d'orientation (DNO) pour les années 2016-2018, ne sauraient constituer des objectifs crédibles sans cet achèvement. Cet achèvement pourra s'inscrire dans le plan « préfectures nouvelle génération » annoncé dans le cadre de la réorganisation en cours des services déconcentrés de l'État.

À l'évidence, la réorganisation des services déconcentrés de l'État devra redéfinir les rôles respectifs des préfectures et des sous-préfectures afin de constituer des services disposant d'une taille critique et de compétences appropriées pour contrôler les actes à enjeux. La fusion des régions, la mise en place des métropoles, la constitution d'intercommunalités plus grandes et plus intégrées exigeront des services de l'État une aptitude à analyser des situations juridiques complexes et inédites.

2 - Donner à l'État territorial une véritable capacité d'expertise

La centralisation en préfecture ne saurait à elle seule donner aux services de l'État la capacité d'expertise souhaitable. Une organisation en réseau, un pilotage renforcé par l'administration centrale concourraient également à l'optimisation de la fonction de contrôle. Le développement de la mutualisation sous toutes ses formes apparaît indispensable, dès lors que la polyvalence des services préfectoraux ne peut plus être assurée.

*a) Développer les pôles spécialisés de compétences
et les mutualisations*

Le développement du champ d'intervention des collectivités locales, la prolifération du droit et l'instabilité juridique, la complexité croissante des opérations conduites par les plus grandes collectivités territoriales rendent illusoire la constitution au sein de chaque préfecture de services ayant la capacité de traiter de façon isolée les actes les plus complexes. En conséquence, le contrôle de légalité devrait pouvoir bénéficier de l'appui de pôles spécialisés de compétences.

Le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL)²⁰¹, mis en place à Lyon en 2002 au bénéfice de quelques préfectures et dont la compétence territoriale a été progressivement étendue, illustre l'intérêt de ce type d'organisation en réseau. Les démarches de mutualisations concourent également au même objectif. Leur renforcement apparaît indispensable, notamment dans les domaines à enjeux et porteurs de risques.

Dans le domaine de la commande publique, la sollicitation des services de l'État par les préfectures demeure très ponctuelle. Alors que le droit évolue très rapidement et qu'il recouvre une large gamme de contrats (marchés publics, concessions, partenariats public-privé, etc.), il serait nécessaire que les services de l'État renforcent leur coopération dans un cadre partenarial régional.

La généralisation des bonnes pratiques existant en ce domaine permettrait de mieux contrôler des actes nécessitant une expertise particulière (marchés publics au-delà d'un seuil à définir, marchés publics bénéficiant de subventions du FEDER²⁰² ou du FEADER²⁰³, dossiers de création de SEM, SPL ou SPLA²⁰⁴). Les « cellules expertes régionales » annoncées par le programme ministériel de modernisation et de simplification du ministère de l'intérieur pourraient en être le vecteur, mais elles mériteraient d'être constituées à l'aune des expériences en cours et de servir de lieu de partage de connaissances et d'outils au sein du réseau des services de contrôle de légalité.

²⁰¹ Le pôle intervient en réponse aux questions posées par les préfectures et sous-préfectures. Le PIACL a été saisi 1 430 fois par an en moyenne entre 2011 et 2013 et a répondu dans un délai moyen de 11 jours, satisfaisant compte tenu du délai global de contrôle de deux mois.

²⁰² Fonds européen de développement régional.

²⁰³ Fonds européen agricole pour le développement rural.

²⁰⁴ Sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, sociétés publiques locales d'aménagement.

b) Développer l'animation du réseau

L'exercice du contrôle de légalité nécessite des outils pour faciliter la conduite des vérifications dans les délais requis.

Si certaines circulaires ont proposé en annexe des grilles de contrôles²⁰⁵ ou des fiches pratiques²⁰⁶, celles-ci ont rapidement été dépassées par l'actualité législative ou réglementaire. En dépit des documents diffusés par le PIACL et des veilles juridiques ponctuelles assurées par la direction générale des collectivités locales (DGCL), il n'existe pas de documents d'aide au contrôle sur les sujets essentiels et les préfetures ont, pour la plupart, dû créer leurs propres grilles de vérifications²⁰⁷.

L'animation et le pilotage du réseau des services du contrôle de légalité devraient être renforcés, afin de concourir au développement de leurs capacités d'expertise. La diffusion des bonnes pratiques entre préfetures, parallèlement au développement de la formation, permettrait de gagner en efficacité et de s'assurer d'un contrôle plus homogène, sinon uniforme, sur le territoire national.

B - Recentrer le contrôle sur les actes à enjeux et sur les situations à risques

1 - Définir des priorités en fonction des risques juridiques et financiers

La définition de priorités nationales répond à un objectif de sélection et de concentration des actions de contrôle sur un nombre limité d'actes à enjeux. Cette démarche ne peut qu'être encouragée. Pour autant, sa mise en œuvre n'a pas atteint l'objectif recherché.

L'ajustement des priorités en fonction des moyens dont disposent les préfetures, la définition imprécise de la notion d'acte contrôlé, qui

²⁰⁵ Par exemple : circulaire du 10 septembre 2010 sur la commande publique, circulaire du 2 mars 2012 sur la fonction publique territoriale.

²⁰⁶ Par exemple : circulaires du 10 septembre et du 22 novembre 2010 sur la commande publique.

²⁰⁷ FIDGI en Loire-Atlantique, logiciel AOS dans le Rhône et l'Yonne, logiciel de suivi des actes de la commande publique dans le Var.

permet la multiplication de contrôles accélérés sans véritable portée, et l'absence de contrôle interne ne donnent aucune assurance que les actes, dont l'État estime le contrôle prioritaire, font l'objet de vérifications approfondies. Sans remettre en cause le principe de contrôles aléatoires sur des actes de moindre portée, il importe que l'État mette en place un suivi de la mise en œuvre des priorités nationales et que celles-ci soient définies sur la base d'une analyse de risques.

2 - Prendre en compte les risques budgétaires

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire sont de nature différente et ils ne suivent pas les mêmes procédures. De fait, ils sont souvent organiquement séparés au sein des services préfectoraux.

Pour autant, le ciblage des actes contrôlés au titre du contrôle de légalité devrait également prendre en compte l'appréciation des risques budgétaires associés à certaines opérations. Dans un contexte de tensions budgétaires accrues pour les collectivités locales, une analyse conjointe des actes sous l'angle du droit et sous l'angle des risques budgétaires associés permettrait de renouveler le choix des collectivités et des actes contrôlés de façon approfondie.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réforme territoriale induira la production d'actes nombreux et complexes par les collectivités territoriales. La fusion des régions, le recentrage des compétences des départements, la suppression de la clause générale de compétence des régions et des départements, la modification des périmètres des intercommunalités appelleront une vigilance particulière des services chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire.

Or, l'enquête réalisée par la Cour a mis en évidence les limites des contrôles exercés par les préfetures. Les enjeux principaux de ces contrôles ne portent pas seulement sur la vérification formelle du respect de la légalité externe des actes, mais sur l'analyse des risques associés à des projets d'envergure ou à des montages juridiques complexes. Il importe d'en rétablir les conditions d'efficacité.

Il appartient à l'État de donner à ses services déconcentrés la capacité d'exercer pleinement ces missions, garantes du respect du principe d'égalité devant la loi.

L'achèvement de la centralisation en préfecture, le développement du travail en réseau et de la mutualisation interservices et une adaptation de la formation des agents aux enjeux actuels des contrôles constituent autant d'objectifs à atteindre pour réussir la modernisation de ces missions.

Si les marges d'appréciation dont disposent les préfets dans le cadre du contrôle de légalité apparaissent inhérentes à l'exercice de leur mission, la définition par l'État de priorités nationales rend nécessaire la mise en place d'un pilotage de nature à assurer que les actes estimés prioritaires sont effectivement contrôlés sur l'ensemble du territoire dans la limite des moyens disponibles.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. assurer, en matière de contrôle de légalité, un suivi de la mise en œuvre des priorités nationales et locales et cibler les actes présentant les enjeux juridiques ou économiques les plus importants sur la base d'une analyse des risques et de l'exploitation des résultats des contrôles ;*
- 2. achever la centralisation des contrôles en préfecture et développer les mutualisations afin de constituer des pôles d'expertise opérant en réseau ;*
- 3. généraliser et formaliser les partenariats, notamment au regard de la répartition des tâches de contrôle, pour les actes d'urbanisme avec les directions départementales des territoires et de la mer et, pour celui des délibérations fiscales, avec les directions départementales des finances publiques ;*
- 4. rééquilibrer les effectifs du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire des préfectures en fonction d'indicateurs d'activité ;*
- 5. adapter la formation des agents chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire et augmenter à enveloppe salariale constante la part des agents de catégorie A ;*
- 6. développer les applications informatiques existantes de manière à ce qu'elles permettent la réalisation, le suivi et la supervision des actions de contrôle, tant pour le contrôle de légalité que pour le contrôle budgétaire.*

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	357
Réponse du ministre de l'intérieur	359
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique	365

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité
--

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

Nous souscrivons pleinement à vos recommandations visant à améliorer l'exercice et l'effectivité de ces contrôles. Les efforts de réorganisation et de pilotage de ces deux missions essentielles par la représentation de l'État au niveau territorial devront s'inscrire dans le cadre de la réforme territoriale en cours ainsi que du plan « préfetures nouvelle génération » qui sera mis en place par le ministère de l'intérieur, dans les mois à venir.

S'agissant plus spécifiquement du contrôle budgétaire, les directions régionales et départementales des finances publiques interviennent en appui des préfetures, dans le cadre d'une convention nationale de partenariat dont le déploiement s'est achevé fin 2015. Cette intervention s'inscrit dans le contexte plus général de renforcement du suivi des finances locales par la direction générale des finances publiques, alors que les collectivités territoriales sont associées à l'effort de redressement des comptes publics.

Deux recommandations de la Cour concernent en particulier la DGFIP :

La recommandation n° 3 appelle à généraliser et formaliser les partenariats, notamment au regard de la répartition des tâches de contrôle, entre les préfetures et les directions départementales des finances publiques (DDFiP) s'agissant du contrôle de légalité des délibérations fiscales.

La Cour des comptes souligne l'absence de définition précise, par circulaire, du partenariat entre les services déconcentrés de la DGFIP et les services préfectoraux sur le contrôle de légalité des délibérations votées par les collectivités en matière de fiscalité directe locale.

Cette situation conduit, selon la Cour des comptes, à des contrôles redondants.

Afin d'améliorer la répartition du travail, la DGFIP étudiera avec les directions concernées du ministère de l'intérieur les modalités d'amélioration envisageables pour le contrôle de légalité des délibérations fiscales.

Il existe depuis 2004 un protocole national qui précise le champ et qui a fait l'objet d'une déclinaison au niveau local avec les préfetures dans chaque département. Compte tenu du fait que l'organisation de cette mission n'a connu aucune évolution significative depuis, les protocoles passés entre les services locaux de la DGFIP et le préfet n'ont pas fait l'objet d'actualisation.

La recommandation n° 3 pourra être mise en œuvre sur la base d'une circulaire interministérielle qui aurait vocation à rappeler aux services déconcentrés de la DGFIP et aux préfetures le cadre et les modalités d'organisation de cette mission.

L'objectif doit être :

- *de réaffirmer la compétence des services préfectoraux dans ce domaine, tout en organisant un appui efficace des services des finances publiques dans l'examen des délibérations complexes ou techniques ;*
- *de faciliter la simplification du contrôle lorsque le système d'information de la gestion fiscale permet des vérifications automatisées (par exemple en matière de contrôle des règles de lien en matière de taux de fiscalité directe locale).*

Par ailleurs, la recommandation n° 5 appelle le ministère de l'intérieur à adapter la formation des agents chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire. Il est porté à la connaissance de la Cour que la DGFIP participera avec le ministère de l'intérieur en début d'année 2016 à l'organisation d'une formation conjointe à destination des agents des préfetures et des DDFIP chargés du contrôle budgétaire, et cette démarche pourra être reconduite.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

1. S'agissant des observations sur le contrôle de légalité

Il me semble indispensable de rappeler, à titre liminaire, ce que recouvre cette mission impartie par la Constitution au représentant de l'État dans le département.

1.1 La mission de contrôle de légalité

Le contrôle de légalité, prévu par l'article 72 de la Constitution, est l'une des pierres angulaires de l'organisation territoriale de la République et constitue une des garanties fondamentales de l'État de droit.

Il implique d'accompagner les élus locaux dans l'exercice de leurs attributions pour contribuer à la sécurité juridique de la mise en œuvre de leurs politiques publiques. Le rôle du préfet ne se limite donc pas

uniquement à s'assurer de la conformité des actes qui lui sont transmis et, le cas échéant, à les contester par la voie contentieuse.

Il comporte une fonction de conseil avant même que des actes ne soient adoptés. Cette mission de conseil est le corollaire du contrôle en ce qu'elle prévient, d'une part, les irrégularités et évite, d'autre part, que la sanction de la violation de la règle de droit, et le rétablissement l'ordonnancement juridique qui en découle, n'interviennent qu'au terme de recours juridictionnels.

La mission de contrôle stricto sensu s'exerce pour sa part lorsque l'acte est transmis au représentant de l'État. Mais elle ne saurait se limiter à un contrôle juridictionnel dont l'annulation serait l'unique réponse.

Le contrôle de légalité s'inscrit dans le cadre d'un dialogue permanent avec les collectivités en vue de réformer les décisions irrégulières et d'obtenir une amélioration des pratiques pour l'avenir.

Dans ce cadre, le déféré préfectoral, s'il constitue indiscutablement un moyen d'action essentiel, ne peut être le seul moyen d'expression de la mise en œuvre du contrôle de légalité. Le contrôle et le conseil sont indissociables et ne sont pas deux activités en compétition.

Pour ces raisons, je ne partage ni le constat opéré par la Cour, lorsqu'elle regrette que la mission de conseil prend le pas sur celle du contrôle, ni ses conclusions relatives à l'affaiblissement du contrôle de légalité, du fait des « larges marges d'appréciation » dont le corps préfectoral userait pour ne pas donner suite aux irrégularités.

Le contrôle de légalité contribue aussi à l'égalité devant la loi en permettant que les normes soient appliquées de façon homogène sur l'ensemble du territoire national.

Pour autant, il faut tenir compte d'une part, du fait que la Constitution confie au représentant de l'État au niveau déconcentré la responsabilité du contrôle de légalité et, d'autre part, de la diversité et des spécificités des territoires et des collectivités, lesquelles, au regard de leurs caractéristiques, ne sont pas, dans les faits, concernées de manière identique par les risques qu'il s'agit de prévenir.

C'est donc, dans une logique d'adaptation du contrôle, tout en assurant l'application homogène des textes, que s'inscrivent les priorités nationales qui garantissent un socle de contrôles prioritaires en complément des priorités départementales définies par les préfets.

1.2 La poursuite de la modernisation du contrôle de légalité

Les pistes d'amélioration évoquées par la Cour s'inscrivent en grande partie dans des mesures déjà prises et dans la logique du « Plan préfetures nouvelle génération » (PPNG), réforme lancée le 9 juin 2015, dans laquelle le contrôle de légalité est explicitement érigé en priorité ministérielle. Ce plan a pour ambition de doter les préfetures de la capacité d'exercer pleinement cette mission constitutionnelle dans un contexte d'augmentation du niveau d'expertise juridique des collectivités locales.

Le plan d'actions, établi dans le cadre d'un groupe de travail associant administration centrale et services déconcentrés, est actuellement en cours de discussion avec les instances représentatives du personnel. Il sera arrêté d'ici la fin de l'année 2015.

En ce qui concerne les moyens, l'objectif est de doter toutes les préfetures du nombre d'agents nécessaire pour garantir la continuité du contrôle. Il s'agira donc de renforcer les effectifs tant quantitativement que qualitativement, sur la base d'une analyse des besoins dans chaque département.

Parallèlement à un repyramidage des emplois des préfetures nécessaire au regard de la complexité croissante des politiques publiques portées par les collectivités territoriales, sera élaboré un programme de formation spécifique et pérenne, complétant les formations existantes, afin de renforcer les compétences, les techniques de contrôle et le niveau d'expertise juridique des agents en charge du contrôle de légalité.

S'agissant des outils informatiques, je ne partage pas l'observation selon laquelle la dématérialisation serait décevante et l'application ACTES sous-utilisée. Le taux de télétransmission des actes, en hausse constante, atteint aujourd'hui plus de 40 %, niveau élevé si on rappelle que les collectivités potentiellement concernées sont dans leur très grande majorité de petite taille. Il est vrai en revanche que les questions d'ergonomie sont prioritaires pour le développement du fonctionnement dématérialisé du contrôle de légalité. C'est la raison pour laquelle, au-delà des travaux actuellement en cours pour mettre en œuvre de nouvelles fonctionnalités visant à simplifier le traitement des dossiers, une généralisation du double écran pour tous les agents chargés du contrôle de légalité est proposée dans le cadre du PPNG, dans le but notamment de limiter la rematérialisation des actes. De plus, en 2016, l'application ACTES disposera de nouvelles fonctionnalités de recherches et de statistiques, et en 2017 un module d'aide au pré-contrôle via l'élaboration de grilles d'analyse sera développé. Il convient

néanmoins de rappeler que le contrôle de légalité n'offre pas les mêmes possibilités que le contrôle budgétaire en matière d'automatisation des vérifications.

Le renforcement de l'animation du réseau des acteurs du contrôle de légalité fait l'objet d'initiatives complémentaires tant au niveau de l'administration territoriale que de l'administration centrale.

L'ambition est de renforcer l'animation du réseau des préfectures par l'administration centrale avec des engagements de service notamment sur les outils et méthodes de contrôle. D'autre part, le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL), dont l'expertise est reconnue par les préfectures, sera davantage impliqué dans l'animation du réseau. Il intensifiera ses missions sur d'autres domaines comme l'expertise de dossiers juridiques complexes (partenariats public/privé, baux emphytéotiques administratifs, délégations de service public complexes).

Au-delà, dans l'objectif de rationaliser l'utilisation des compétences existantes en créant des synergies entre services préfectoraux, une réflexion est engagée pour constituer entre les agents des préfectures des réseaux thématiques d'experts (départements littoraux, de montagne, etc.), pilotés par le PIACL.

Une formule plus intégrée de pôles d'expertise mutualisés remplaçant tout ou partie des services préfectoraux ne peut pas prospérer compte tenu des responsabilités que la Constitution attribue au représentant de l'État, qui impliquent qu'il dispose directement des moyens nécessaires à sa mission. Aussi, une organisation qui soustrairait à son autorité hiérarchique les agents chargés du contrôle, serait empreinte d'une fragilité juridique non négligeable, à supposer qu'elle soit souhaitable.

S'agissant de la stratégie nationale de contrôle, une des propositions du PPNG consiste à actualiser les priorités nationales et mieux encadrer les priorités locales. Les priorités nationales seront articulées autour, d'une part, des domaines pérennes comportant les enjeux les plus élevés en matière d'urbanisme, de commande publique et de fonction publique territoriale, et, d'autre part, de priorités temporaires correspondant par exemple à la mise en œuvre d'une législation nouvelle.

1.3 Précisions sur les éléments chiffrés avancés par la Cour

S'agissant des défaillances de contrôle pointées par la Cour, dans le Var et dans l'Orne, elles ne sont pas dues à un effet de dilution mais

résultent, après vérification, d'une anomalie commise dans le renseignement des indicateurs de suivi des actes prioritaires à contrôler.

Au-delà, la Cour aurait pu utilement souligner l'évolution à la hausse des indicateurs relatifs à la phase gracieuse et contentieuse du contrôle de légalité.

Ce sont, en effet, 40 797 recours gracieux qui ont été adressés aux exécutifs locaux en 2014 (contre 28 466 en 2013, soit une hausse de 47 %). Sur cet ensemble, le taux d'actes réformés ou retirés suite à recours gracieux s'élève à 70 %, illustrant le niveau d'efficacité de l'intervention des services préfectoraux (ce taux se situait en 2012 et 2013 à 53 %).

S'agissant du nombre de déférés effectués, il est en forte hausse et atteint pour 2014 le nombre de 1 940. Il a été quasi multiplié par trois par rapport à 2013 où seulement 696 déférés avaient été déposés.

Enfin, sur l'ensemble des décisions juridictionnelles rendues en 2014, 88,7 % pour les déférés et 78,3 % des demandes de suspension ont été favorables à l'État, taux qui, si besoin était, devraient suffire à convaincre la Cour, du haut niveau de compétences des agents chargés du contrôle de légalité en préfecture.

2. S'agissant des observations sur le contrôle budgétaire

La Cour relève avec satisfaction la mise en place d'un contrôle budgétaire partenarial entre les services des préfectures et ceux des directions locales des finances publiques. Ce partenariat, organisé par une convention nationale signée le 20 octobre 2013 par le directeur général des finances publiques et par le directeur général des collectivités locales, a pour objectif d'associer plus étroitement à l'exercice du contrôle budgétaire qui incombe au préfet, les agents des directions des finances publiques qui disposent de compétences avérées dans le domaine comptable et dans celui de l'analyse financière. Une telle mutualisation des informations se traduit par l'amélioration de la qualité du contrôle budgétaire et de son ciblage.

Si la Cour regrette le faible nombre de saisines des chambres régionales des comptes (CRC), il est utile de rappeler le rôle essentiel de la mission de conseil qui participe pleinement du contrôle et qui ne doit pas lui être opposé. Le respect du délai d'adoption des budgets est en voie de nette amélioration, et les retards résultent principalement de dysfonctionnements des systèmes d'information ou de tensions politiques survenant au sein des organes délibérants. Le même constat peut

s'effectuer s'agissant du respect du délai d'adoption du compte administratif.

En ce qui concerne les déséquilibres du budget, la saisine de la CRC n'est pas la seule voie d'action, les préfetures et les directions départementales des finances publiques accompagnant les collectivités dans des démarches de redressement.

En tout état de cause, le Gouvernement, suivi par le législateur, entend améliorer la transparence de la situation financière et budgétaire des collectivités locales. Ainsi, l'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit la présentation à l'assemblée délibérante des actions entreprises à la suite d'observations de la CRC ainsi que la publicité de leurs avis. Il prévoit également la production de documents qui retracent les informations financières essentielles (en particulier, pour les communes de plus de 3 500 habitants, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels, la structure et la gestion de la dette ainsi que dans les communes de plus de 10 000 habitants, un rapport sur la structure et l'évolution des effectifs). En outre, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements sera menée par la Cour des comptes en liaison avec les CRC. Cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local.

Enfin, la Cour relève les pistes d'amélioration de l'application « ACTES budgétaires ». Cette application, qui permet la transmission au représentant de l'État des documents budgétaires par la voie numérique, facilite la réalisation d'analyses financières via le module des critères d'alerte. Pour améliorer le taux d'utilisation, un guide a été élaboré, accompagné d'un module de formation. Eu égard à l'importance de cet outil dans le travail de contrôle qui incombe aux préfetures, il est porté une attention spécifique aux conditions d'une fiabilité de l'application par la résolution des signalements, la formation des utilisateurs et la sensibilisation des éditeurs.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Je tiens à mentionner que je partage l'orientation de la Cour sur l'importance de la bonne mise en œuvre des priorités nationales et en particulier, pour mon domaine ministériel, le contrôle des actes relatifs à la fonction publique territoriale. Je tiens également à vous faire part des principaux engagements pris par l'État en matière de simplification des relations avec les collectivités locales pour l'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire.

Il me paraît en effet utile de relever, d'une part, que le contrôle de légalité participe pleinement à la simplification et la modernisation de l'action administrative et de souligner, d'autre part, la qualité de la démarche partenariale entreprise en matière de contrôle budgétaire.

1 - Un contrôle de légalité inscrit dans une démarche de simplification et de modernisation de l'action administrative

Après avoir encouragé les collectivités territoriales à s'inscrire dans une démarche de dématérialisation des actes soumis au contrôle de légalité, il a été souhaité, dans le cadre de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) de rendre obligatoire, à l'horizon 2020, la télétransmission au représentant de l'État de l'ensemble des actes des communes de plus de 50 000 habitants, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, des départements et des régions.

Il s'agit ici d'inclure définitivement le contrôle de légalité dans l'e-administration, en faisant par ailleurs écho aux autres dispositions de la loi NOTRe qui favorisent le rapprochement électronique des citoyens des collectivités, tel le renforcement de l'accessibilité au droit via la publication en ligne des actes ou la mise en œuvre d'un open data des collectivités.

S'agissant de la poursuite de la dématérialisation de la transmission des actes des collectivités territoriales, il est également prévu d'apporter des évolutions fonctionnelles à l'application ACTES.

L'objectif poursuivi par cette amélioration de l'application est triple. Elle consiste à faciliter l'orientation des actes dématérialisés vers les services de la préfecture, à permettre l'interconnexion avec des plateformes dédiées au dépôt de documents spécifiques et à faire de l'application un outil d'aide au contrôle.

2 - La généralisation de la démarche partenariale dans le cadre du contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire partenarial entre les services des préfectures et ceux des directions locales des finances publiques, déjà mis

en œuvre dans certains départements, sera généralisé le 1er janvier 2016. Organisé par une convention nationale signée le 20 octobre 2013 par le directeur général des finances publiques et par le directeur général des collectivités locales, il a pour objectif d'associer plus étroitement à l'exercice du contrôle budgétaire, qui incombe au préfet, les agents des directions des finances publiques qui disposent de compétences avérées dans le domaine comptable et budgétaire. Une telle mutualisation des informations se traduit par l'amélioration de la qualité du contrôle budgétaire et le développement de l'expertise propre à chacun des services.

Ce partenariat s'accompagne d'actions de formation prévues pour le premier trimestre 2016 communes aux agents des préfectures et des agents des directions départementales ou régionales des finances publiques. La priorité sera donnée à la détection des difficultés financières et budgétaires des collectivités, en mettant l'accent sur la maîtrise des points de contrôle les plus complexes du calcul de l'équilibre et de la sincérité des écritures budgétaires et comptables.

Je tiens à souligner que la loi du 7 août 2015 pourtant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit, dans son article 107, des avancées significatives en matière de transparence financière dans un objectif de meilleure lisibilité et d'intelligibilité des informations et de fiabilité des comptes.

Ainsi en est-il de la présentation à l'assemblée délibérante de la collectivité locale ou du groupement des actions entreprises à la suite d'observations de la CRC ainsi que la publicité de leurs avis. La loi introduit également des mesures de renforcement de la transparence financière notamment au travers de la production de documents qui retracent les informations financières essentielles (en particulier, pour les communes de plus de 3 500 habitants, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels, la structure et la gestion de la dette ainsi qu'en outre dans les communes de plus de 10 000 habitants, un rapport sur la structure et l'évolution des effectifs).

En outre, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements sera menée par la Cour des comptes en liaison avec les CRC. Cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou encore des systèmes d'information utilisés.

2

L'inspection du travail : une modernisation nécessaire

PRÉSENTATION

Créée en 1892, l'inspection du travail est chargée du contrôle de l'application de la législation du travail, de la conciliation dans les conflits collectifs du travail et de la lutte contre les discriminations et le harcèlement au travail.

Hors services de soutien, au 31 décembre 2014, 2 462 inspecteurs et contrôleurs étaient affectés à cette mission, soit 25 % des effectifs de la mission Travail et emploi, dont les crédits de rémunération et de fonctionnement s'élevaient à 771 M€ en loi de finances initiale pour 2015. L'inspection du travail représente cependant un enjeu qui va bien au-delà de son coût budgétaire, qui n'est pas individualisé au sein de la mission.

Service de l'État, elle est traditionnellement organisée en plusieurs centaines de sections d'inspection, responsables chacune d'un territoire et largement autonomes dans la conduite de leurs missions. Ses activités sont coordonnées sur le plan national par le ministère du travail et, en son sein, principalement par la direction générale du travail (DGT).

Les inspecteurs du travail bénéficient d'une indépendance statutaire qui résulte des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT). Elle se traduit, notamment, par le fait que, tout en étant rattachée au pôle T (travail) des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), l'inspection du travail n'est pas, dans l'exercice de sa mission de contrôle, placée sous l'autorité des préfets.

L'inspection du travail est, cependant, confrontée aux nouveaux défis que représentent les évolutions du marché du travail et l'internationalisation de l'économie. Son organisation, ses effectifs et son mode de fonctionnement doivent s'y adapter. À cette fin, plusieurs réformes sont intervenues depuis une dizaine d'années.

La Cour des comptes a mené en 2014 une enquête sur l'inspection du travail et ses réorganisations récentes. Elle a conduit ses investigations auprès des services centraux du ministère du travail et dans cinq régions : Alsace, Bretagne, Île-de-France, Lorraine et Rhône-Alpes. Ses constats confirment qu'une évolution en profondeur de l'inspection du travail est nécessaire (I), et que sa réforme, trop longtemps différée, doit à présent être menée à son terme de façon résolue (II).

I - Une organisation et un fonctionnement figés

Les modes d'intervention de l'inspection du travail reposent sur des principes qui remontent à sa création : elle est un service compétent pour l'ensemble des branches et des secteurs professionnels ; ses missions s'étendent, au-delà du respect des règles d'hygiène et de sécurité, à l'ensemble des relations du travail ; enfin, son organisation est uniforme sur le territoire. Ces caractéristiques s'adaptent difficilement au monde du travail d'aujourd'hui : il est nécessaire de redonner la priorité aux tâches de contrôle et de mieux en définir le contenu, tout en les coordonnant de façon plus efficace.

A - Un champ d'intervention très large

1 - Une inspection généraliste

Dans la plupart des pays européens, il existe plusieurs services d'inspection du travail, spécialisés en fonction des branches professionnelles concernées ou des règles de droit du travail qu'ils sont chargés de faire appliquer. C'est ainsi qu'en Belgique, un service contrôle l'application des règles d'hygiène et de sécurité, alors qu'un autre est compétent pour les relations du travail. En Grande-Bretagne, le contrôle du salaire minimum relève des services fiscaux, cependant qu'une agence contrôle la santé et la sécurité au travail et une autre agence le placement et le travail temporaire. Il n'y a guère qu'en Espagne qu'un service de l'État unique exerce, comme en France, une compétence générale.

En France, l'inspection du travail peut en effet intervenir sur l'ensemble du champ de la relation de travail : régularité de l'emploi, licéité du contrat de travail, organisation et durée du travail, dialogue social, modes et niveaux de rémunération, conditions et équipements du travail. Elle veille à l'application de règles qui trouvent leur origine dans le code du travail, mais aussi dans le code de la santé publique, le code rural, le code de la sécurité sociale, le code pénal²⁰⁸, ainsi que dans des textes non codifiés et les conventions collectives.

En outre, depuis que les inspections spécialisées chargées de l'agriculture et des transports ont été fusionnées en 2009 avec l'inspection du travail, celle-ci est devenue compétente pour les établissements et les salariés du secteur privé relevant de l'ensemble des branches, à l'exception des mines, des carrières et des centrales nucléaires²⁰⁹.

L'inspection du travail contrôle également les établissements publics industriels et commerciaux et les sociétés nationales comme la SNCF, à l'exception des établissements des armées²¹⁰. Elle exerce une compétence partielle, limitée aux conditions de travail, dans les hôpitaux, ainsi que dans les ateliers des lycées et établissements de formation professionnelle. Les privatisations ont, en outre, étendu son champ de compétence à des entreprises qui relevaient autrefois du secteur public, comme La Poste ou France Telecom, à l'exception de l'application des règles qui régissent les agents ayant conservé leur statut public.

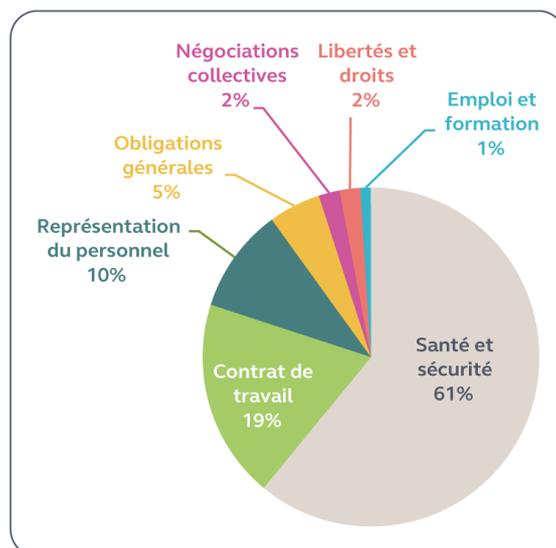
Au total, le champ de compétence de l'inspection du travail porte aujourd'hui sur environ 1,8 million d'établissements et 18,3 millions de salariés. Il se répartit entre sept grands domaines d'intervention, comme le montre le graphique n° 1.

²⁰⁸ Notamment les délits de discriminations prévues à l'article 225-2 et les délits de harcèlement sexuel ou moral prévus, dans le cadre des relations de travail, par les articles 222-33 et 222-33-2.

²⁰⁹ Elles relèvent respectivement des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL et de l'inspection du travail de l'autorité de sûreté nucléaire).

²¹⁰ Ils relèvent de l'inspection du travail dans les armées.

Graphique n° 1 : les interventions de l'inspection du travail en 2013



Source : Cour des comptes d'après « l'inspection du travail en 2013 » rapport de la France à l'OIT, décembre 2014

2 - Des missions nombreuses

L'inspection du travail a tout d'abord une mission de contrôle. À ce titre, elle dispose auprès des entreprises d'un droit de visite inopinée dans les locaux et de communication de documents se rapportant à la législation du travail. Ses pouvoirs lui permettent d'enjoindre d'arrêter sur le champ un chantier dangereux (4 500 décisions en 2014).

Par ailleurs, certaines décisions des entreprises sont soumises à un régime d'autorisation préalable par l'inspection du travail : les licenciements de salariés protégés en raison de leurs activités syndicales ou de représentation du personnel (25 000 en 2014²¹¹) ; les dérogations aux travaux interdits aux mineurs dans le cadre de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage (6 500 en 2014²¹²) ; les ruptures conventionnelles des contrats de travail à durée indéterminée, qui sont soumises à homologation (320 000²¹³).

²¹¹ Source : direction générale du travail : 21 306 licenciements et 3718 transferts de contrat de travail.

²¹² *Idem.*

²¹³ *Idem.*

L'inspection du travail a, par ailleurs, un rôle de conseil du public (plus de 800 000 contacts téléphoniques ou directs par an²¹⁴). Cette mission exclut, en principe, les litiges individuels entre salariés et employeurs, qui relèvent des juridictions prud'homales, mais cette limite est imprécise, car les renseignements transmis aux inspecteurs du travail peuvent s'étendre à tous les aspects des relations individuelles du travail.

Enfin, l'inspection du travail intervient dans les relations collectives du travail, en enregistrant les accords collectifs et en jouant un rôle de prévention, de conciliation, voire de médiation dans les conflits collectifs du travail.

Une synthèse des activités de l'inspection du travail, telle qu'elle résulte des données transmises annuellement par le ministère du travail à l'OIT, figure dans le tableau n° 1.

Tableau n° 1 : activités de l'inspection du travail 2012-2014

<i>Nature de l'activité</i>	2012	2013	2014
<i>Interventions</i>	265 300	294 000	220 800
<i>Dont : part des contrôles en %</i>	60	57	54
<i>Lettres d'observation</i>	163 000	183 500	131 639
<i>Mises en demeure</i>	5 515	5 375	3 068
<i>Procédures pénales engagées</i>	7 624	6 347	3 748
<i>Arrêts et reprises de travaux</i>	4 498	6 347	3 748
<i>Enquêtes (salariés protégés et autres)</i>	59 665	64 736	91 226
<i>Moy. interventions/agents de contrôle</i>	117	145	99

Source : Cour des comptes d'après données des rapports du ministère du travail à l'OIT²¹⁵

²¹⁴ *Idem.*

²¹⁵ Ces données sont produites par une application de suivi de l'activité qui n'est que partiellement renseignée en raison d'un mouvement de boycott remontant à 2011 et relancé en 2014 en réaction à la réforme (cf. *infra* page 11) ; leur fiabilité en est affectée.

Une simplification des obligations liées aux multiples tâches hors contrôle de l'inspection du travail entraînerait assurément des gains d'efficacité : dans le cadre de la simplification des relations entre les usagers et l'administration, certaines mesures ont déjà été prises, telle que l'extension de la durée des dérogations concernant les mineurs en formation, portée en 2012 d'un à trois ans. D'autres pourraient être envisagées, comme la transformation des procédures d'autorisation préalable ou d'homologation en procédures d'accord tacite, dans les cas de décisions nombreuses donnant lieu à des contestations rares, comme les ruptures conventionnelles de contrats de travail.

B - Une organisation et un fonctionnement rigides

1 - Une organisation ancienne en sections territoriales

L'inspection du travail est traditionnellement organisée en sections, chacune compétente sur un territoire donné au sein d'un département. En 2006, avant la fusion avec les inspections spécialisées chargées de l'agriculture et des transports, leur nombre s'élevait à 485. Il est passé à 790 en 2014.

En principe, chaque section comportait quatre agents : un inspecteur du travail (catégorie A), deux contrôleurs (catégorie B) et un assistant (catégorie C). Le code du travail dispose que les contrôleurs « exercent leur compétence sous l'autorité des inspecteurs du travail »²¹⁶, mais une règle coutumière voulait que les inspecteurs contrôlent les entreprises de plus de 50 salariés, les contrôleurs intervenant en dessous de ce seuil. Les contrôleurs avaient ainsi en pratique les mêmes tâches que les inspecteurs, sous réserve de certains actes ne pouvant juridiquement être effectués que par l'inspecteur territorialement compétent (par exemple, les autorisations de licenciement de salariés protégés).

L'organisation en sections correspond à une vision rigide de l'administration, qu'il s'agisse de la répartition hiérarchique des responsabilités entre les diverses catégories d'agents ou du recours à un modèle uniforme de service public pour satisfaire des besoins variant fondamentalement selon le tissu économique et social des territoires. La révolution bureaucratique a, par ailleurs, remis en cause la nécessité d'un

²¹⁶Article L. 8112-5.

agent sédentaire assumant des tâches de secrétariat pour trois agents de contrôle et a amené à redéfinir les tâches de cet agent.

Au cours des années 2000, des assouplissements par rapport à ce modèle ont commencé à être apportés : ainsi, les contrôleurs participaient parfois au contrôle des entreprises de plus de 50 salariés, les sections pouvaient compter plus d'un inspecteur ou de deux contrôleurs, et les fonctions d'assistant se sont diversifiées.

En outre, les sections se sont inscrites dans le cadre plus large des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), puis, à partir de 2010, des DIRECCTE et des unités territoriales départementales : celles-ci assurent le soutien des sections et prennent en charge tout ou partie de certaines fonctions, telles que le renseignement du public ou certaines procédures comme le contrôle des licenciements pour motif économique.

Pour autant, en dépit de ces diverses évolutions, la section est restée, jusqu'en 2014, la structure de base du système français d'inspection du travail.

2 - Un fonctionnement autonome et parfois solitaire

Cette organisation traditionnelle a conduit à une parcellisation excessive des tâches. L'initiative des contrôles relevait principalement des sections, c'est-à-dire le plus souvent de décisions individuelles des inspecteurs et contrôleurs, guidés notamment par leur perception de la demande sociale à travers les plaintes ou les demandes de renseignement des salariés : cette pratique laissait une place insuffisante, dans la définition des programmes, à une analyse collective, objectivée et hiérarchisée des priorités et des risques.

La tradition voulait que l'inspecteur ou le contrôleur intervînt souvent seul dans l'entreprise (en dehors du cas des interventions sur le travail illégal, effectuées avec d'autres corps, comme les URSSAF (unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiale) ou les services de police, qui assurent d'ailleurs, sans l'inspection du travail, les trois quarts des contrôles dans ce domaine). Il résultait de cette pratique des risques²¹⁷ d'isolement, d'exposition aux pressions, voire aux résistances des contrôlés, et

²¹⁷ Mis en lumière par la DIRECCTE Île-de-France dans l'étude : « Le travail vivant des contrôleurs de l'inspection du travail, 2009-2012 ».

d'insuffisante transmission des savoir-faire. En sens inverse, cette pratique pouvait nourrir l'incompréhension des entreprises face à des décisions risquant d'apparaître isolées.

Observations de l'IGAS sur des sections d'inspection du travail

En 2010 et en 2011, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a contrôlé pour la première fois l'activité et la qualité des actes de respectivement 17 et 10 sections d'inspection du travail.

Ses observations montraient que la majorité des sections contrôlées respectait la norme d'activité de 200 interventions par an et par agent, mais que la présence sur place en entreprise était, dans la très grande majorité des sections, inférieure aux normes de deux jours par semaine pour les inspecteurs du travail et trois jours pour les contrôleurs.

L'IGAS observait que l'équilibre entre les priorités nationales et les réponses aux sollicitations des usagers, favorisées spontanément par les agents, restait à trouver.

Elle précisait que la prise en compte des objectifs nationaux supposait un encadrement de proximité et une approche stratégique concertée de la programmation locale.

Ces contrôles montraient également que, si les actes produits par les agents de l'inspection du travail étaient d'une qualité satisfaisante, ils ne faisaient pas l'objet d'un suivi suffisant pour vérifier la mise en conformité effective des entreprises par rapport à la réglementation. Ils soulignaient également que les outils juridiques les plus coercitifs (procès-verbaux et référés) étaient peu utilisés.

Les pratiques professionnelles des agents de l'inspection du travail correspondent également à une tradition d'autonomie, voire d'individualisme, dans le choix des contrôles, de leur conduite et des suites à leur donner, qui se renforce de l'indépendance statutaire que leur reconnaît l'OIT²¹⁸.

Cette tradition peut expliquer, sans le justifier, le fait que les normes déontologiques de l'inspection du travail n'ont pas été publiées et ne revêtent pas le caractère de normes professionnelles dont pourraient se

²¹⁸ Aux termes de l'article 6 de la convention 81 de 1947, « le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de Gouvernement et de toute influence extérieure induite. » Voir par exemple la réclamation C 081-2011 à l'OIT du syndicat Sud sur la base de cet article.

réclamer les usagers. Elle a, par ailleurs, exacerbé les difficultés qui ont entouré la mise en place de l'outil de saisie nationale des activités Cap Site.

Ce logiciel, introduit en 2005, devait permettre un suivi individuel et collectif de l'activité des agents de l'inspection du travail : après des difficultés de fonctionnement initiales, son utilisation a été considérablement entravée, à partir de 2011, par des appels syndicaux au refus de le renseigner, intervenus dans un climat social particulièrement tendu. Ce mouvement, qui s'est élargi par la suite à un boycott des entretiens professionnels d'évaluation, compromet toujours le suivi des activités de l'inspection du travail et empêche la France de remplir pleinement son obligation de rendre compte à l'OIT de son activité dans ce domaine.

3 - Un contexte transformé

L'inspection du travail doit faire face à la complexité de la réglementation du travail, à la technicité croissante des contrôles dans des domaines tels que les risques sanitaires liés à l'amiante ou aux substances cancérigènes, et plus généralement à l'extension des normes dont elle surveille l'application.

La relation des entreprises avec les salariés s'est, en outre, fortement diversifiée, avec le développement du travail à temps partiel, des contrats de courte durée, de l'intérim ou des stages de formation.

L'internationalisation de l'économie constitue également un défi pour l'inspection : la lutte contre la fraude à la prestation de service internationale, qui est une priorité du ministère du travail, met en jeu des réseaux impliquant des sociétés de nationalités multiples, dont la détection et la répression nécessitent une coopération avec d'autres services du travail européens.

L'ensemble de ces évolutions appelle une expertise de plus en plus diversifiée et diffusée dans le réseau, ainsi qu'une approche plus collective du travail, impliquant la constitution d'équipes spécialisées. Ces nouvelles contraintes rendaient donc nécessaire une adaptation de l'organisation de l'inspection du travail.

II - Une réforme à poursuivre

La réforme de l'inspection du travail est à l'ordre du jour depuis une quinzaine d'années. Dès janvier 2001, le rapport Chaze²¹⁹ préconisait ainsi une modification des pratiques professionnelles et de la répartition des rôles au sein des sections, tout en continuant à faire de celles-ci le pivot de l'organisation et l'échelon de mesure de ses besoins en effectifs. Toutefois, c'est essentiellement depuis 2006 que l'inspection du travail a engagé un mouvement continu de réorganisation. Intervenue tardivement au regard des enjeux, la nécessité d'une réforme plus fondamentale, touchant à l'organisation en sections et au fonctionnement du réseau, s'est finalement imposée à partir de 2014.

A - Trois vagues de réformes successives

De 2006 à 2010, le plan de modernisation de l'inspection du travail, complété en 2008 par l'absorption des inspections de l'agriculture et des transports, a abouti à une augmentation importante des effectifs.

En 2013, un processus de fusion des corps de contrôleur et d'inspecteur du travail a été engagé sur cinq années.

En 2014, l'organisation territoriale a, enfin, été modifiée, avec la création d'unités de contrôle appelées à se substituer aux sections.

1 - Le renforcement des effectifs et l'absorption des inspections des transports et de l'agriculture

Le plan de modernisation de l'inspection du travail (PMDIT), lancé en 2006, prévoyait le recrutement d'inspecteurs et de contrôleurs supplémentaires dans le cadre d'une stratégie de « priorité au contrôle ».

Par ailleurs, en juin 2008, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a abouti à la fusion, devenue effective fin 2009, de l'inspection du travail avec les inspections spécialisées de l'agriculture,

²¹⁹ Le « rapport sur les sections d'inspection » de M. Chaze, directeur régional du travail, préconisait d'accroître leur nombre de façon à atteindre les ratios de 60 établissements de plus de 50 salariés et 25 000 salariés par section (soit environ 8 000 salariés par agent de contrôle).

des transports et des transports maritimes. Ces inspections étaient constituées d'agents de contrôle ayant reçu à l'institut national du travail et de la formation professionnelle (INTEFP) la même formation que les inspecteurs du travail « généralistes », ce qui facilitait leur rapprochement. Comme elles étaient bien mieux dotées en effectifs, la RGPP escomptait de cette fusion, d'ailleurs envisagée de longue date, des gains de productivité.

Ensemble, le PMDIT et la fusion ont abouti à une forte progression des effectifs de l'inspection du travail, mesurée dans le tableau n° 2.

Tableau n° 2 : impact du PMDIT et de la fusion sur les effectifs de contrôle de l'inspection du travail

<i>PMDIT et fusion</i>	2006	2010
<i>Nombre de sections</i>	485	784
<i>Effectifs de contrôle</i>	1 485	2 595
<i>Établissements/section</i>	3 370	2 346
<i>Salariés/agent de contrôle</i>	10 406	6 563

Source : Cour des comptes d'après données du ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social et bilan de la réforme présenté au CTP du 28 juin 2011

Les effectifs de l'inspection du travail ont augmenté de 2006 à 2010 de 1 110 agents, correspondant à hauteur de 57 % aux emplois transférés des ministères de l'agriculture et des transports, et à hauteur de 43 % aux créations nettes d'emplois dans le cadre du PMDIT. Celui-ci a entraîné, dans le périmètre du ministère du travail, une augmentation des effectifs de contrôle de 42 % (475 emplois).

Cet effort très important n'a pas été précédé d'une mesure objective des besoins. L'OIT fixe une norme empirique de 10 000 salariés par agent de contrôle ; le rapport Chaze a avancé pour sa part une norme de 8 000 salariés par agent de contrôle, qui a été confirmée en 2005 comme l'objectif du PMDIT, sans être pour autant suffisamment étayée, compte tenu de l'imprécision et du caractère nécessairement approximatif de ce type de ratios.

La fusion a donné lieu à la constitution de sections majoritairement tournées vers l'agriculture, alors que les sections « générales » prenaient en charge les transports routiers, les contrôles des transports ferroviaires, aériens et maritimes étant dévolus à des sections spécialisées. Des protocoles avec les ministères de l'agriculture et des transports avaient prévu le maintien d'un minimum de contrôles dans ces secteurs : la fusion

a néanmoins été suivie d'un recul du nombre de ces contrôles, qui ont été très inférieurs aux objectifs, sur le plan national comme dans les régions étudiées par la Cour²²⁰. L'objectif de diffusion à l'ensemble du réseau des compétences techniques de contrôle dans le domaine des transports n'a pas été atteint.

En définitive, en 2010, dernière année où les données d'activité n'ont pas été faussées par le boycott de Cap Sitere (cf. *supra*), les gains de productivité globaux espérés n'étaient pas observables au sein de l'inspection fusionnée. Le nombre des interventions enregistrées entre 2007 et 2010 a crû de 68 %, soit moins que les effectifs de contrôle (+ 75 %) ; en outre, cette augmentation des interventions est attribuable, pour une part non mesurable, aux progrès de la saisie des activités dans Cap Sitere. Les gains de productivité escomptés par la RGPP ne sont donc pas confirmés par les données d'activité, sans que l'incertitude qui entoure celles-ci permette de conclure en sens inverse à une baisse de productivité.

2 - La fusion des corps de contrôleur et d'inspecteur du travail

En 2013, le corps de contrôleur du travail a été mis en extinction, et un plan de transformation d'emplois a été lancé. Les contrôleurs volontaires d'au moins cinq ans d'ancienneté peuvent passer un examen professionnel d'inspecteur du travail devant un premier jury, puis recevoir une formation de six mois à l'INTEFP, conclue par un entretien professionnel avec un deuxième jury appelé à la valider. Les deux jurys précités sont composés exclusivement de membres de l'administration du travail.

Prévu pour s'achever en 2015, ce plan de fusion des corps de contrôleur et d'inspecteur du travail a été prolongé jusqu'en 2017, avec des promotions portées de 205 nouveaux inspecteurs en 2014-2015 à 250 les deux années suivantes.

Ce plan doit permettre de décroïsonner les tâches entre inspecteurs et contrôleurs pour aboutir à un corps unique polyvalent, et mettre fin au partage antérieur entre les deux corps selon la taille des entreprises. Cette réforme n'est pas sans impact sur le fonctionnement du réseau : le

²²⁰ En Île-de-France, les contrôles sur le secteur agricole sont passés de 1 111 en 2010 à 242 en 2014 ; les contrôles sur les entreprises de transport routier de 1 164 en 2010, à 947 (dernier chiffre disponible) en 2013 pour un objectif de 1 495 ; source : DIRECCTE Île-de-France.

passage à l'INTEFP de 205, puis 250 contrôleurs par an pendant six mois oblige à les remplacer, en affectant leur portefeuille à des contrôleurs assurant leur intérim. Alors que la revalorisation du statut des contrôleurs devrait être un facteur d'apaisement social et de plus grande flexibilité dans l'organisation du travail, ces remplacements sont, pendant la période de transition, source de désorganisation et de tension dans le réseau. Selon la DGT, une partie de la baisse des interventions constatée en 2014 peut lui être attribuée.

3 - La nouvelle organisation territoriale et le pilotage du réseau

Le décret du 20 mars 2014 a prévu une nouvelle organisation territoriale de l'inspection du travail, effective depuis le 1^{er} janvier 2015, qui implique la suppression de fait des sections. Cette organisation comprend en effet :

- 240 « unités de contrôle », qui se substituent désormais aux 790 sections²²¹ et qui deviendront le cadre principal d'exercice des missions de l'inspection du travail ;
- une unité de contrôle par région spécialisée dans la lutte contre le travail illégal ;
- une unité nationale, jouant également le rôle de bureau de liaison avec les autres inspections européennes.

Cette réforme a le mérite de mettre fin à une organisation en sections qui n'est plus pertinente. La mise en place d'une structure de travail plus collective et d'un encadrement de proximité doit ainsi permettre de généraliser des pratiques innovantes : on peut à cet égard citer la spécialisation d'agents « référents » pour des types de contrôle ou des risques particuliers, la détermination des priorités de contrôle en fonction d'une évaluation des secteurs présentant le plus de risques, la déclinaison locale des objectifs nationaux de contrôle en fonction des spécificités des territoires concernés ou, enfin, la conduite de campagnes de contrôle coordonnées, par exemple l'opération « 500 chantiers » qui vise les principaux chantiers du secteur des bâtiments et travaux publics (BTP) sur l'ensemble du territoire national.

²²¹ Les sections ont été formellement maintenues comme cadre juridique d'exercice de certaines compétences prévues par le code du travail et, peut-être, pour ne pas marquer une rupture trop forte avec une organisation à laquelle de nombreux inspecteurs du travail étaient attachés ; il faut espérer, dans un souci de clarté, qu'elles disparaissent formellement dans le cadre de la réforme.

Ce dernier exemple traduit également le caractère prioritaire de la lutte contre la fraude au détachement international, qui touche particulièrement le secteur du BTP. Les contrôles portant sur le détachement ont été multipliés par cinq, leur nombre mensuel moyen passant de 200 en 2014 à plus de 1 500 au deuxième semestre 2015. Les faits constatés et les résultats obtenus font désormais l'objet d'une remontée systématique mensuelle vers la DGT, et d'une diffusion dans le réseau.

B - L'accompagnement de la réforme

1 - Améliorer la gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines et l'amélioration de sa qualité sont les conditions essentielles de la réforme. Ce sujet a particulièrement retenu l'attention de la Cour, qui a identifié trois pistes d'amélioration :

- dans les cinq régions contrôlées, les réductions d'effectifs ont, depuis 2010, davantage porté sur les personnels de soutien que sur les agents de contrôle, ce qui respecte la priorité qui doit être donnée à la fonction de contrôle. Il reste que les deux tiers du corps de l'inspection du travail sont affectés en dehors des unités de contrôle, principalement dans les pôles travail et emploi des DIRECCTE : des gains d'efficacité à ce niveau seraient de nature à dégager des marges de manœuvre permettant un renforcement des effectifs de contrôle ;
- l'inspection du travail fait face à la nécessité de spécialiser davantage ses personnels, mais la procédure nationale de gestion des affectations reste indifférente à la spécialisation des postes d'affectation, et ne prend en compte que des facteurs extérieurs au contenu du poste, comme le grade et l'ancienneté ;
- enfin, la Cour se doit de rappeler qu'il existe des voies de droit disciplinaires pour répondre à des situations où des agents refuseraient de remplir leurs obligations de service, comme celles de rendre compte de ses activités et de participer aux entretiens annuels d'évaluation (cf. *supra*). Ces règles ont été clairement rappelées à la fin de 2014 aux DIRECCTE par l'administration du ministère du travail²²². Même si la direction générale du travail a précisé à la Cour

²²² Circulaire DGT/DRH du 11 décembre 2014.

qu'elle s'efforçait de corriger « la dérive provoquée depuis plus de 30 ans par une culture antihiérarchique, voire a-hiérarchique au sein du corps », les situations fautives constatées n'ont pas été suivies de procédures effectives de sanction.

2 - Mieux suivre l'activité et les résultats

Telle qu'elle est présentée dans le programme 111 – *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*, la mesure des activités et des résultats de l'inspection du travail apparaît insuffisante.

L'inspection du travail se réfère à deux normes d'activité : le nombre de journées par semaine consacrées au contrôle ou à l'enquête en entreprise, fixé à l'origine à deux jours pour les inspecteurs et à trois jours pour les contrôleurs, puis alignée à deux jours dans le contexte de la fusion des corps ; le nombre d'interventions, fixé à 200 en moyenne par an.

En fait, dans la mesure où le nombre de journées en entreprise n'est pas consolidé, c'est l'intervention qui constitue l'unité de mesure principale. Or cette catégorie agrège des contrôles de taille et de volume variables et la production d'actes hétérogènes, tels que procès-verbaux, autorisations, etc. Après que l'objectif a été abaissé à 180 interventions par agent de contrôle dans le projet annuel de performances (PAP) 2014, cet indicateur a été abandonné dans le PAP 2015 : le nombre d'interventions réalisées en 2014 s'était élevé à 103 seulement, contre 115 en 2012 et 145 en 2013. Il est regrettable que cet indicateur n'ait pas été remplacé par un autre ratio représentatif de l'activité ou du nombre de contrôles effectués par l'inspection du travail.

En outre, au regard des objectifs de la réforme, certains indicateurs apparaissent décalés : il en va ainsi de la part de 35 % des contrôles qui doivent s'inscrire dans des priorités nationales, alors que ce pourcentage n'est plus atteint depuis 2011²²³. En tout état de cause, les indicateurs utilisés par le programme 111 ne permettent pas une mesure des résultats de l'action de l'inspection du travail²²⁴. Ainsi, dans le domaine prioritaire de la lutte contre le travail illégal et la fraude à la prestation de service

²²³ Cette part s'est élevée à 28 % en 2012, 29 % en 2013 et 21 % en 2014 ; dans la mesure où les priorités nationales de contrôle, autrefois très larges, sont définies de façon plus précise, la signification de cet indicateur est très limitée.

²²⁴ À l'exception du pourcentage des entreprises s'étant mises en conformité après un premier constat d'infraction (il passe de 39 % en 2013 à 53 % en 2014).

international, deux indicateurs mesurent les contrôles qui ont donné lieu à procès-verbal (117 en 2014 contre 80 en 2012), mais non les résultats des procédures engagées.

Plus généralement, les suites judiciaires données aux procès-verbaux de l'inspection du travail sont mal connues, en dépit d'efforts de coopération avec certains Parquets, comme en Bretagne. Quatre ans après les transmissions, un tiers seulement des procédures suivies ont donné lieu à poursuites. L'inspection du travail tend à attribuer cette faible proportion à la priorité limitée que les Parquets accorderaient à ses procédures, mais une analyse des motifs de classement serait nécessaire pour déterminer de façon plus précise la part de responsabilité de chacun.

Au total, une refonte des indicateurs d'activité et de performance du programme 111 s'impose, dans le cadre d'un effort plus général pour élaborer des outils permettant de mieux définir les priorités de l'inspection du travail, et de mesurer l'impact de son action.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le contrôle que la Cour a mené sur l'inspection du travail met en lumière certaines difficultés récurrentes de la conduite des réformes des services publics.

Tout d'abord, le processus de réorganisation a pris beaucoup de temps : de 2006, lancement du PMDIT, jusqu'à 2017, terme du plan de transformation des emplois de contrôleurs du travail, l'inspection du travail aura connu pendant 11 ans des réorganisations incessantes, dont les finalités n'ont été que progressivement définies. Le climat de travail et les résultats en ont été affectés.

Ensuite, l'absorption des inspections spécialisées illustre le fait que les gains de productivité attendus des fusions de services administratifs sont souvent lents à se manifester, et parfois illusoire ; dans le cas particulier de l'inspection du travail, ils ne sont guère perceptibles, alors que la baisse d'intensité des contrôles et la difficulté de diffuser le savoir-faire de contrôle dans les domaines de l'agriculture et des transports sont, eux, visibles.

Enfin, une augmentation des effectifs sans remise en cause de l'organisation et des modes de fonctionnement ne garantit nullement une amélioration du service rendu. Dans le cas de l'inspection du travail,

l'accroissement important des effectifs entre 2006 et 2010 a été dissocié de la réforme en profondeur de l'organisation territoriale, engagée seulement en 2014, alors qu'elle s'imposait, ce qui n'a pas facilité l'acceptation du changement.

La Cour souligne la nécessité de mener à son terme avec détermination la réforme de l'inspection du travail, qui a été différée trop longtemps et qui doit être achevée rapidement. Elle formule à cet égard les recommandations suivantes :

- 1. mener à son terme la réorganisation territoriale de l'inspection du travail en faisant des unités de contrôle un cadre effectif de programmation des contrôles, de suivi de l'activité et d'évaluation ;*
- 2. définir les priorités de contrôle en fonction d'une analyse des risques, à tous les niveaux de l'inspection du travail ;*
- 3. donner la priorité à la fonction de contrôle dans la gestion des ressources humaines de l'inspection du travail ;*
- 4. mettre en place dans le programme 111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail des indicateurs mesurant de façon précise l'activité et les résultats de l'inspection du travail.*

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	386
Réponse de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	387

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

Cette insertion retrace les effets des réorganisations successives intervenues de 2006 à 2015 : le plan de modernisation de l'inspection du travail, la fusion du corps des contrôleurs et des inspecteurs et la réorganisation territoriale.

Nous avons pris connaissance des observations de la Cour relatives au plan de transformation de l'emploi débuté en 2013 qui prévoit la requalification des contrôleurs en inspecteurs après une période de formation de six mois. La Cour estime que cette période de formation et les remplacements qu'elle implique sont sources de désorganisation et de tension dans le réseau. Nous notons toutefois que le rythme des requalifications prévu pour 2016 vise à préserver les capacités opérationnelles de l'inspection. Nous rappelons à cet effet que deux sessions de formation de 125 contrôleurs se substituent à une session unique de 250 agents initialement prévue.

Nous souscrivons aux observations de la Cour au sujet de la réorganisation territoriale entrée en vigueur en 2015. Cette réforme prévoit la création de 240 unités de contrôle se substituant aux 790 sections. Selon la Cour, cette réorganisation met en place une structure de travail plus collective en instaurant un encadrement de proximité et des priorités de contrôle. Plus spécialisée, cette organisation permet également de répondre aux évolutions du marché du travail (complexité de la réglementation, technicité croissante des contrôles). Cette réforme s'est par ailleurs accompagnée d'un assouplissement des conditions de nomination des agents responsables d'unité de contrôle de manière à renforcer l'encadrement de proximité.

Enfin, nous tenons à rappeler que les indicateurs de performance du programme budgétaire « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » font l'objet d'échanges réguliers entre nos services et la direction générale du travail afin d'en améliorer la qualité. À cet effet, les indicateurs relatifs au suivi de l'inspection du travail ont été substantiellement réformés en 2014 et recentrés autour des indicateurs de performance les plus significatifs (efficacité socio-économique, qualité de service ou efficience).

RÉPONSE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

En préambule, je me réjouis de ce que la Cour partage notre diagnostic quant à la nécessité de poursuivre la réforme de l'inspection du travail que mes prédécesseurs ont engagée et que je poursuis avec la plus grande détermination.

En effet, face aux changements profonds du monde du travail et de l'économie, l'organisation et les méthodes de travail de l'inspection du travail doivent impérativement s'adapter pour demeurer un service public constitutionnel efficace.

Comme vous le soulevez, notre système d'inspection du travail se caractérise par son caractère doublement généraliste. À titre principal, l'inspection du travail, rattachée au ministère du travail, exerce sa compétence sur tous les secteurs économiques et ses agents ont un champ de compétence étendu à tous les domaines des relations de travail. Cette organisation est un atout car elle permet d'appréhender la globalité de la situation des secteurs professionnels ou des entreprises et de mesurer, notamment, l'interaction entre dialogue social et qualité du travail et de l'emploi, performance économique et performance sociale. C'est aussi une limite lorsque les agents, du fait de la complexification des situations, des risques professionnels et de la réglementation, ne peuvent individuellement faire face et traiter efficacement les questions dont ils sont saisis.

Pour ces raisons, la réforme en cours, initiée en 2012 par le ministre Michel Sapin est globale ; elle touche l'organisation, les pouvoirs, les ressources humaines et les modalités d'intervention du système d'inspection du travail.

Avant de vous apporter des précisions sur nos intentions et l'état de nos réalisations, je voudrais formuler quelques remarques sur vos constats et analyses.

1. Mes remarques sur quelques constats et analyses

Si je partage la plupart des appréciations contenues dans votre rapport, il m'apparaît utile de vous apporter quelques précisions sur les points suivants :

Définir les moyens humains nécessaires pour obtenir une inspection du travail efficace n'est pas chose aisée. Le bureau international du travail et le Parlement européen mettent en avant le ratio d'un agent pour 10 000 salariés, lequel repose sur une

appréhension globale du rapport entre effectifs de salariés des entreprises contrôlées et capacité d'action opérationnelle d'un agent de contrôle. Toutefois ce ratio ne prend pas en compte la diversité des missions exercées par ces différents systèmes d'inspection du travail et leurs modalités spécifiques d'organisation. Le rapport rédigé par M. Chaze que vous citez a le mérite de donner une méthode de travail qui aboutit à un ratio d'un agent de contrôle pour 8 000 salariés. Il est aussi cohérent avec le fait que l'inspection du travail française et ses agents sont, sans nul doute, les plus généralistes du monde. De plus, il convient de prendre en compte la complexité des situations et des conséquences de la construction du marché unique et de la prestation des services ayant rendu plus aisées les pratiques de dumping social.

À l'inverse une évolution des missions et une simplification des procédures peuvent notamment être des sources de gains d'efficacité. Pour cette raison, le gouvernement a entrepris un processus de simplification de la réglementation qu'il entend poursuivre sans pour autant réduire le niveau de protection des salariés. De même, le représentant de la France au comité des chefs et hauts fonctionnaires de l'inspection du travail a proposé, au sein de cette instance, un travail collectif, en lien avec le BIT, pour objectiver des moyens nécessaires aux systèmes d'inspection du travail ;

L'effet du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT). Vous remarquez qu'au terme de ce plan et de la fusion des inspections du travail, le nombre d'interventions (+ 68 %) n'a pas cru dans les mêmes proportions que les effectifs (+ 75 %). Ce constat est exact mais il y a lieu de prendre en compte le fait que l'augmentation des effectifs et la fusion ont fortement mobilisé les agents pour définir les nouveaux découpages des sections d'inspection, acquérir les compétences nouvelles et former les nouveaux agents. L'étendue des missions et leur technicité nécessitent un temps d'apprentissage important ;

La longueur du processus de transformation du système d'inspection du travail (de 2006 à 2017). L'inspection du travail est plus que centenaire (création en 1892), et sa culture a été qualifiée d'anti-hiérarchique ou d'anti-hiérarchie par les sociologues mobilisés en appui de la réforme conduite par le ministère. Ces raisons permettent de relativiser la portée de votre critique : la transformation d'une organisation, qui dans son économie n'avait pas été substantiellement modifiée depuis 1945 requiert du temps.

Au demeurant, ce temps est à la fois plus court et plus long. Plus court, car entre le début du PMDIT et le début de la mise en œuvre de la

réforme globale décidée par Monsieur Michel Sapin (première promotion de contrôleurs intégrant l'INTEFP pour devenir inspecteur) il y a seulement 7 ans et plus long, car la transformation du métier, des pratiques collectives et individuelles se poursuivra bien au-delà de la fin du plan de transformation d'emploi. Au surplus, il y a lieu de relever que pendant la mise en œuvre du PMDIT, ont été expérimentés de nouvelles organisations et modes de travail (sections thématiques, groupes départementaux de contrôle, groupe régional amiante etc..) qui ont été utiles pour définir la structure de la réforme, ainsi que de nouvelles méthodologies d'intervention du système d'inspection du travail s'agissant notamment de la lutte contre le travail illégal et les actions de prévention de risques professionnels majeurs (amiante, chutes de hauteur).

L'action pour faire respecter les obligations des fonctionnaires dans le système d'inspection du travail. Mon objectif, comme celui de mes prédécesseurs est d'obtenir des agents, qui bénéficient de garanties fortes en raison même de la nature de leurs fonctions, qu'ils respectent les obligations inhérentes à ces mêmes fonctions. L'agent de l'inspection du travail, qui a pour mission d'assurer le respect de la loi, n'est pas au-dessus de celle-ci. Cette ligne déontologique sera mise en œuvre : lorsqu'après la discussion et le rappel à l'ordre, les agissements anormaux subsisteront, ils seront sanctionnés conformément aux règles de la fonction publique. La note conjointe DGT/DRH de décembre 2014 a ainsi permis de faire cesser le mouvement de boycott des décisions concernant le licenciement des salariés protégés ;

L'état des lieux de la réforme en cours et ses perspectives

Je souhaite insister sur le caractère global de cette réforme, le respect de son calendrier, ses premiers effets et les défis qu'il nous faut encore relever.

L'état des lieux de la mise en œuvre de la réforme

La réforme est globale. L'objectif est d'accroître l'efficacité de l'inspection du travail. Pour atteindre ce résultat, non seulement nous agissons sur l'organisation, mais nous faisons progresser les compétences de nos agents, transformons les pouvoirs du système d'inspection du travail et initions de nouvelles pratiques d'action.

- depuis le 1er janvier 2015 la nouvelle organisation est opérationnelle. Les 232 unités de contrôle territoriales fonctionnent, les unités de contrôle de lutte contre le travail illégal ont trouvé leur place et le groupe national de veille, d'appui et de contrôle placé*

auprès de l'autorité centrale d'inspection du travail coordonne, appuie et intervient sur le terrain avec les services territoriaux.

- *la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 a habilité le gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour redéfinir les pouvoirs du système d'inspection du travail. Cette ordonnance devrait être promulguée en début d'année 2016 : les agents de contrôle disposeront ainsi de possibilités accrues de retirer les salariés des situations mettant en péril leur santé et leur sécurité. La transaction pénale et l'ordonnance pénale seront introduites permettant ainsi d'obtenir la mise en conformité des situations et la sanction lorsque la situation le justifie. Les amendes administratives, déjà introduites pour mettre un terme aux abus d'emploi de stagiaires et de détachement illicite, seront étendues alignant ainsi la France sur la plupart des pays européens et permettant de disposer de sanctions plus efficaces car plus rapides et proportionnées à la gravité des écarts constatés ;*
- *le plan de transformation d'emploi se poursuit. Trois cent trente-cinq nouveaux inspecteurs issus des rangs des contrôleurs ont pris leurs fonctions et deux cents cinq nouveaux viennent d'intégrer leur formation de six mois. Nous allons prendre en compte les perturbations engendrées en modifiant les conditions du concours professionnel et les modalités de formation ;*
- *l'action en matière d'évolution des ressources humaines se diffuse dans l'ensemble des métiers du système d'inspection du travail : celui des agents de contrôle mais aussi les assistant(e)s des unités de contrôle et bientôt celui des agents affectés dans les services de renseignement. Le système d'inspection du travail est en voie de transformation et l'erreur serait de ne se préoccuper que des seuls agents de contrôle : l'efficacité de l'action de ces derniers est notamment fonction de la montée en compétence des autres catégories de personnel, notamment des assistants des unités de contrôle ;*
- *les modalités de l'action du système se modifient progressivement. Les outils de l'analyse des risques se déploient, l'expérimentation de l'évaluation des effets des actions du système d'inspection du travail sera engagée en début d'année 2016. Des actions collectives spécifiques à destination des TPE sont lancées. Elles seront complétées au niveau national et territorial par des démarches coopératives avec les représentants de secteurs professionnels et des*

experts comptables. L'objectif est de mieux expliquer la loi et travailler conjointement pour sa meilleure application ;

- *d'ores et déjà nous constatons notamment qu'en matière de lutte contre le travail illégal et la fraude au détachement l'activité quantitative et qualitative de nos services a évolué de manière très positive. Comme vous le soulignez, le nombre d'intervention en matière de lutte contre le dumping social a très fortement augmenté. L'utilisation des amendes administratives croît de manière très importante. À la fin du mois d'octobre 2015, cinquante amendes administratives pour défaut de déclaration de détachement ont été notifiées. Les liens avec les autres services se renforcent et la bonne coopération avec les préfetures ont conduit à plusieurs arrêtés de fermeture ou d'injonction de mettre en place des hébergements décents pour les travailleurs détachés. La publication du décret fixant les modalités de suspension des prestations de services internationales va encore encourager et conforter les agents de contrôle dans leur action.*

Les défis qu'il nous faut encore relever

Ces premiers éléments positifs ne doivent pas nous faire oublier que réussir le changement implique une évolution des représentations du métier par les acteurs eux-mêmes. Le temps et la détermination sont essentiels. Plusieurs défis restent à relever :

- *les responsables des unités de contrôle doivent être accompagnés et appuyés par l'institution. Leur rôle, bien que parfois difficile eu égard aux tensions existantes, est fondamental. Nous allons poursuivre leur formation et leur appui. De même, le renouvellement des titulaires de ces postes devra être préparé, notamment par la construction de parcours professionnels ;*
- *le pilotage du système d'inspection du travail doit progressivement devenir un véritable outil de mesure de l'action et de ses effets. Comme vous le relevez, les indicateurs utilisés ne sont plus pertinents. Les types d'interventions sont tellement divers que leur comptabilisation, si elle n'est pas complètement inutile, trouve rapidement ses limites. De même, il faut raisonner « système » ce qui implique que l'action de tous les agents, et non pas seulement des seuls agents de contrôle, doit être prise en compte. Il s'agit d'un plan d'action en soi. Le pilotage doit avoir un sens pour tous et les indicateurs retenus ne doivent pas conduire à leur détournement ni à des effets négatifs sur la qualité des actions ;*

- *le système d'information du système d'inspection en cours de déploiement doit être effectivement utilisé. Des résistances se font jour qui sont de deux ordres : un refus de principe de « rendre compte » et des causes qui tiennent à des imperfections ergonomiques. Sur le second point, nous allons développer en 2016, une version qui devrait améliorer les défauts principaux. Sur le premier point, nous poursuivrons avec constance notre action de persuasion des agents et, au besoin, prendrons les dispositions permettant de faire respecter les obligations applicables à tous les fonctionnaires ainsi que celles souscrites par la France à l'égard de l'OIT (convention n° 181). En tout état de cause, comme tout service public, le système d'inspection est tenu de rendre compte et ne sont pas admissibles des pratiques ayant pour effet, si ce n'est pour objet, de le rendre aveugle ;*
- *la bonne affectation des moyens humains demeurera une préoccupation essentielle. Le ministère ne peut s'exonérer de sa part aux efforts de maîtrise des dépenses publiques. Des choix doivent être faits pour assurer l'effectivité de la protection des salariés. Pour obtenir ce résultat, nous devons poursuivre les efforts de mutualisation des fonctions support des DIRECCTE, tirer des gains d'efficacité de la réforme territoriale et engager une réflexion sur les emplois dévolus aux membres du corps des inspecteurs du travail. Il ne s'agit pas pour autant de réduire leurs fonctions à la seule fonction de contrôle, stricto sensu, d'autres fonctions sont essentielles à l'efficacité du système d'inspection du travail : service de renseignements en droit du travail, ingénierie de projets territoriaux en lien avec les partenaires sociaux pour faire mieux appliquer les droits des salariés des TPE, encadrement, appui et soutien de la fonction de contrôle ;*
- *un débat et un dialogue tant avec les agents de contrôle, qu'avec les partenaires sociaux externes devront être organisés afin de déterminer la nouvelle place de l'inspection du travail dans un contexte de réécriture du code du travail donnant une place plus grande à la négociation collective, notamment d'entreprise.*

Conclusion

Comme la Cour le souligne fort justement, la réforme de l'inspection du travail est indispensable et se poursuivra avec détermination. Elle porte déjà des effets positifs même si la période de transformation des emplois de contrôleurs en inspecteurs du travail apporte des perturbations immédiates. La transformation nécessitera du temps et doit nourrir un débat tant à l'interne qu'avec les partenaires sociaux externes directement concernés par la nécessaire régulation de nos relations sociales.

L'inspection du travail est riche de l'implication de ses agents et elle mérite une organisation, des moyens et un pilotage à la hauteur à la fois de cet engagement et des enjeux sociaux et économiques majeurs de notre pays.

Grâce à la réforme globale qui a été engagée, le système d'inspection du travail doit être en mesure de relever le défi auquel, comme tout service public, il est confronté : se moderniser tout en restant fidèle à ses valeurs de protection de la dignité et de l'autonomie de la personne humaine au travail.

Chapitre II

La gestion des entreprises et des établissements publics

1. Les facteurs face au défi de la baisse du courrier : des mutations à accélérer
2. La fusion Transdev-Veolia Transport : une opération mal conçue, de lourdes pertes à ce jour pour la CDC
3. Les théâtres nationaux : des scènes d'excellence, des établissements fragilisés
4. La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif

1

Les facteurs face au défi de la baisse du courrier : des mutations à accélérer

PRÉSENTATION

Les facteurs exercent le métier le plus emblématique de La Poste : la distribution du courrier et de la majeure partie des colis dans tous les domiciles et entreprises du territoire, six jours sur sept. Avec 73 000 agents, ils représentent à eux seuls 28 % des personnels de l'entreprise, soit la majorité des effectifs et des coûts de l'activité courrier, formant un maillon essentiel d'une activité qui reste vitale pour La Poste : le courrier représente aujourd'hui plus de 40 % du chiffre d'affaires du groupe (9 Md€ sur 22 Md€ en 2014).

L'activité des facteurs subit la baisse rapide des volumes de courrier qu'entraîne la dématérialisation progressive des échanges : entre 2009 et 2014, le nombre annuel de plis distribués est passé de 15,9 à 12,9 milliards (- 22 %) et cette baisse pourrait encore s'accélérer à l'avenir. Elle ampute le chiffre d'affaires de La Poste d'environ 500 M€ chaque année, montant comparable à la marge de l'activité courrier.

Parce qu'ils sont principalement constitués de rémunérations, et que, même avec des volumes en baisse, les tournées doivent continuer d'être assurées, les coûts de distribution (4,1 Md€ en 2013, soit 60 % des coûts totaux du courrier) sont peu flexibles, si bien que le coût par lettre ou objet distribué augmente. Si cela peut justifier des hausses de tarifs du timbre, elles ne sauraient être sans limite. Dès lors, le réseau de distribution du courrier doit maîtriser ses effectifs et ses coûts pour améliorer sa productivité, maintenir un service de qualité, et trouver de nouvelles sources de revenus – sans qu'il soit assuré que ces actions suffiront à compenser la perte de chiffre d'affaires lié au courrier.

Exerçant une profession aux traditions fortement ancrées (I), les facteurs devront poursuivre et même intensifier les efforts déjà réalisés

pour améliorer la productivité et la qualité du service rendu (II). Les incertitudes qui pèsent sur les relais de croissance envisagés par l'entreprise rendent inéluctable un débat sur les missions du service public postal, en impliquant tous les acteurs qui pourront aider La Poste à affronter le défi de la baisse des volumes de courrier (III).

Tableau n° 1 : chiffres clés

	Chiffre d'affaires	Résultat	Effectifs (équivalents temps plein)
<i>Groupe La Poste</i>	22,2 Md€	500 M€	258 000
<i>Métier Courrier</i>	11,4 Md€ (dont courrier maison mère : 9,3 Md€)	400 M€	124 000*
<i>Facteurs</i>	-	-	73 000*

2014, sauf * 2013

Source : La Poste, document de référence 2014 et bilan social du courrier 2013

I - Facteur : une profession riche en particularités et en traditions

Le métier de facteur se caractérise par des traditions solidement ancrées et par une organisation du travail qui singularisent la profession, mais peuvent parfois constituer des freins à son adaptation aux besoins nouveaux des clients et aux changements engendrés par la baisse des volumes du courrier.

A - Le métier de facteur et l'activité de distribution

Les 73 000 facteurs²²⁵ assurent quotidiennement la distribution du courrier dans 37,8 millions de boîtes aux lettres²²⁶ au cours de 56 000 tournées. Ils distribuent également les trois quarts des colis et, en milieu rural, une partie de la presse ainsi qu'une partie de la publicité non adressée, activités qu'ils partagent avec les agents de Coliposte, et ceux de Médiapost et ses filiales.

Chaque foyer et chaque entreprise sont clients du courrier. 91 % du courrier est envoyé par des entreprises ou des administrations, 72 % est reçu par des particuliers. Le courrier de particulier à particulier ne représente que 3 % des échanges. Tous ces clients sont en contact régulier avec le facteur, ce qui fait de lui un élément clé pour le développement de l'activité postale et pour la qualité du service rendu. À ce titre, le facteur assure une présence du service public sur tout le territoire, ce qui est perçu comme particulièrement important en milieu rural.

Profession à identité forte, les facteurs font majoritairement carrière dans leur métier. Fonctionnaires à l'origine, désormais recrutés sous contrat de droit privé depuis 2001, ils disposent pour la plupart d'un contrat stable (37,9 % sont fonctionnaires, 50,4 % sont en CDI de droit privé) et à temps plein (91,2 %). Les postiers défendent ce « modèle social » comme un marqueur d'identité de l'entreprise.

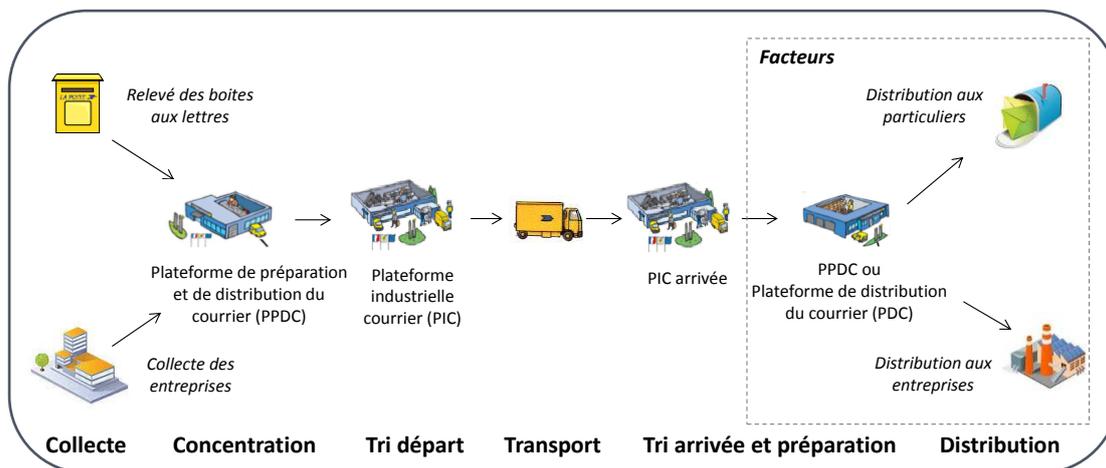
La collecte, la concentration, le transport, le tri et la distribution du courrier constituent un réseau industriel : de la boîte jaune à la boîte aux lettres, La Poste doit organiser et optimiser un réseau d'ampleur nationale pour assurer que la lettre postée un mardi à Lille puisse être distribuée à Nice dès le mercredi.

L'activité de distribution dévolue aux facteurs constitue l'ultime étape du parcours d'une lettre : les facteurs assurent le « dernier kilomètre » d'acheminement du courrier au destinataire final (cf. schéma n° 1). Ils prennent également part à l'activité de collecte des plis dans les boîtes aux lettres de rue et auprès des entreprises.

²²⁵ Équivalents temps plein en moyenne annuelle en 2013, force de travail permanente.

²²⁶ Qui correspondent à 22,9 millions de « points de distribution » devant lesquels s'arrête le facteur.

Schéma n° 1 : le parcours d'une lettre

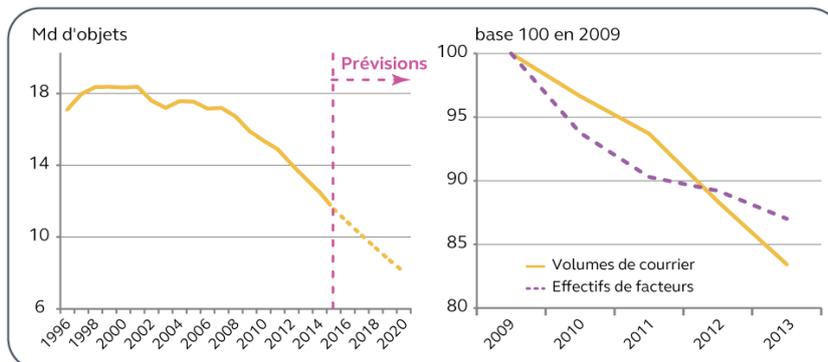


Source : Cour des Comptes

L'activité de distribution représente 60 % des coûts totaux de ce réseau (4,1 Md€ en 2013). Il s'agit principalement de coûts fixes : d'une part la rémunération des facteurs en représente la majorité ; d'autre part, même avec des volumes moindres, les tournées doivent être effectuées en totalité et leur durée ne raccourcit donc pas proportionnellement aux quantités distribuées.

La productivité de l'activité se dégrade donc rapidement : ainsi, depuis 2011, le nombre de facteurs en activité a diminué d'environ 2 % par an quand le nombre de plis à distribuer baissait de 5 %.

Graphique n° 1 : évolution des volumes de courrier et des effectifs



Source : Cour des comptes d'après données ARCEP et La Poste

L'accélération de la chute des volumes de courrier – qui pourrait dépasser les prévisions de La Poste compte tenu du potentiel de dématérialisation qui existe encore en France dans les grandes entreprises de services et dans les administrations – et la perte de chiffre d'affaires qu'elle entraîne, obligent à mieux optimiser l'organisation de l'activité de distribution pour maîtriser davantage les charges du réseau. Pour ce faire, la fixation d'un objectif de réduction du coût global, dans le cadre du plan stratégique, pourrait inciter à accroître la performance du réseau de distribution du courrier.

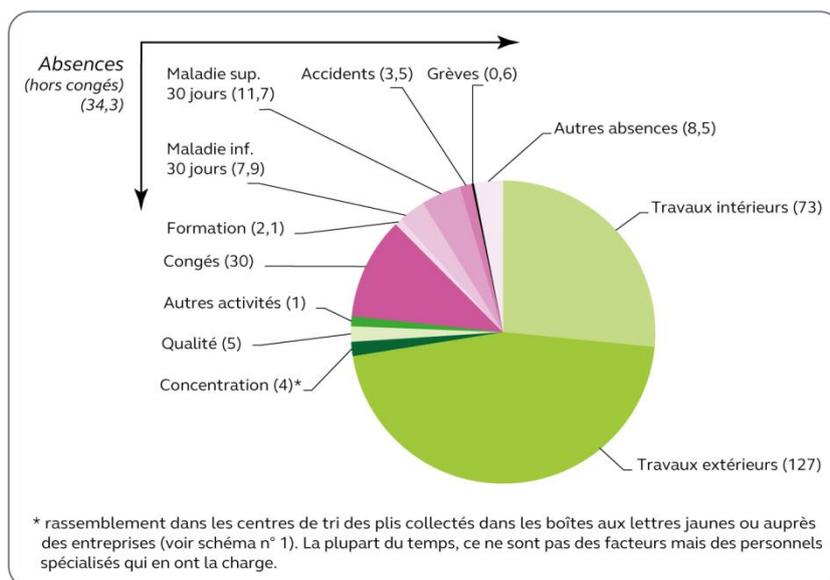
B - La journée et le temps de travail du facteur

L'activité des facteurs se partage entre le tri manuel du courrier (un tiers de leur temps de travail) et les tournées de distribution (les deux tiers restants). Les tournées peuvent être très différentes selon le milieu (rural ou urbain), l'habitat (horizontal ou vertical) et les conditions sociodémographiques, qu'il s'agisse des distances parcourues, des difficultés rencontrées ou des contacts avec les clients.

L'organisation de la journée est relativement uniforme, héritée de la tradition d'une activité concentrée sur la matinée (tri entre 6h et 8h30, tournée entre 8h30 et 13h), 6 jours par semaine. Pourtant, cette organisation ne répond plus pleinement aux besoins des clients – dont certains préféreraient une distribution des objets suivis (recommandés, colis) lorsqu'ils sont présents à leur domicile – ni aux souhaits de certains facteurs²²⁷.

²²⁷ L'accord *Qualité de vie au travail* du 22 janvier 2013 prévoit d'expérimenter la semaine de 5 jours. Des tournées vespérales et la distribution dominicale des colis sont à l'essai dans certaines villes.

**Graphique n° 2 : répartition du temps de travail des facteurs
(en nombre de jours dans l'année)**



Source : Cour des comptes d'après données La Poste²²⁸

L'autonomie importante dont bénéficie le facteur lors de sa tournée, particularité notable du métier, rend très difficile le contrôle du temps de travail effectif et est à l'origine de la pratique du « fini-parti » : lorsque le facteur a fini sa tournée, il peut quitter son lieu de travail même avant l'heure théorique de fin de service.

Pour estimer le plus objectivement possible la charge de travail des tournées, le temps de travail théorique est calculé à l'aide d'un « comptage » appliquant des temps standard sur la base des distances à parcourir, du nombre de boîtes aux lettres à desservir et du volume et de la composition effective du courrier à distribuer. Il est néanmoins difficile de tenir compte en temps réel de la baisse des volumes de courrier dans la modélisation des tournées. En conséquence, persistent sur le terrain des situations de sous-occupation pour certains facteurs, et donc un potentiel de productivité inexploité et qui n'est pas toujours mesuré par La Poste, alors même qu'elle en a les moyens techniques.

²²⁸ Les facteurs travaillent 6 jours sur 7, selon des cycles de plusieurs semaines avec des journées de récupération.

Une autre spécificité du métier de facteur résulte de son exposition quotidienne sur le terrain à des situations parfois complexes et accidentogènes (circulation en véhicules deux-roues, agressions canines, etc.). Conséquence à la fois de cette pénibilité et du vieillissement progressif de la population des facteurs (42 % ont plus de 50 ans), l'absentéisme est particulièrement élevé (7,6 % contre 4,5 % en moyenne pour les ouvriers du secteur privé) et donc coûteux pour la Poste.

Ce problème, récurrent, nécessite un engagement résolu de l'entreprise et de l'encadrement. Si La Poste a bien identifié cette priorité et a déjà mis en œuvre plusieurs plans d'action, ceux-ci n'ont pas jusqu'à présent démontré leur efficacité. De nouvelles mesures sont indispensables ; une piste pourrait être de tenir compte de la présence effective des agents dans le calcul de la part variable de leur rémunération.

C - La « vente » des tournées, une tradition de nature à freiner les adaptations

La « vente des quartiers » est la procédure d'attribution des tournées de distribution aux facteurs, mise en œuvre deux fois par an. Les facteurs choisissent chacun à leur tour, dans l'ordre décroissant d'ancienneté dans l'entreprise, de rester sur le même quartier ou de prendre une tournée vacante. Dans ce cas, celle qu'ils desservent est mise à son tour à la « vente ».

La vente des quartiers prive donc la hiérarchie de son pouvoir habituel d'affecter les salariés aux postes de travail et permet à ceux-ci de conserver le même. Tradition ancienne de La Poste, élément d'identité professionnelle des facteurs, elle appelle, en raison de ses implications nombreuses, des appréciations nuancées.

Pour les facteurs, la « propriété » d'un quartier signifie une reconnaissance sociale qui leur donne une responsabilité sur un territoire. Elle les associe à la détermination de leurs conditions de travail, régule les compétitions internes par le critère de l'ancienneté, et, au fur et à mesure que celle-ci s'accroît, les protège des conséquences d'une répartition des tâches décidée par la hiérarchie.

Du point de vue de l'entreprise, le système peut améliorer la qualité de service et la productivité, car un facteur qui connaît sa tournée est plus efficace. Mais, en attribuant les zones les plus difficiles aux plus

jeunes moins qualifiés et en faisant prédominer le critère d'ancienneté sur celui de la performance, ce dispositif peut nuire à la qualité de service.

Même si la propriété des quartiers n'interdit pas en elle-même l'adaptation de l'organisation du travail à l'évolution du trafic, elle constitue néanmoins une contrainte lorsqu'il faut redécouper les tournées et réorganiser le service.

La baisse du volume de courrier, la concurrence dans le colis et l'introduction de nouveaux services impliquent de remodeler fréquemment l'organisation du travail, d'accroître la capacité de réaction aux aléas, d'adapter les horaires aux besoins des clients et de spécialiser certains facteurs sur des activités particulières. Ces évolutions sont de nature à rendre la vente des tournées de plus en plus inadaptée à ces exigences.

II - Des efforts de productivité et de qualité qu'il faut intensifier

Depuis le milieu des années 2000, des plans de transformation ont contribué à moderniser le réseau de distribution et l'activité des facteurs. Mécanisation du tri et adaptabilité quotidienne des équipes et des tournées aux volumes de courrier à distribuer ont permis des baisses d'effectif (de 84 000 en 2009 à 73 000 en 2013). Engagés avant l'accélération de la chute des volumes de courrier, ces efforts doivent être intensifiés, afin de limiter la hausse du coût moyen par objet distribué. Dans le même temps, La Poste devra poursuivre les progrès déjà réalisés en matière de qualité de service.

A - Une organisation décentralisée à la recherche de synergies

Le réseau de distribution du courrier est distinct et autonome de celui des bureaux de poste. Les facteurs se rendent chaque matin aux plateformes de distribution du courrier pour l'activité de tri, regroupées en établissements. Ce réseau est en cours de concentration, avec un nombre d'établissements qui est passé d'environ 1200 en 2009 à 500 en 2015, et de décentralisation, avec le transfert des responsabilités de management opérationnel aux directeurs d'établissement qui bénéficient

d'une autonomie de gestion pour atteindre les objectifs de performance qui leur ont été fixés. Dans ce contexte, le renforcement des compétences managériales et le suivi de la performance au niveau local sont des enjeux majeurs pour garantir l'efficacité de cette nouvelle organisation du courrier.

Ce réseau coexiste avec d'autres réseaux de distribution au sein du groupe La Poste : Coliposte, en charge du colis, a créé ses propres agences de distribution dans les centres urbains ; Médiapost et ses filiales acheminent les imprimés publicitaires et la presse ; Chronopost et DPD France, pour le colis express, ont leurs propres circuits de livraison. La même rue peut ainsi être visitée plusieurs fois par jour par des agents différents. Ces réseaux sont d'une ampleur et d'une organisation très variables²²⁹, et certains d'entre eux s'appuient en partie sur les facteurs.

La recherche de synergies entre ces réseaux, ainsi que le transfert aux facteurs, pour compenser la baisse du courrier, de la distribution de certains colis ou imprimés publicitaires actuellement assurée par d'autres réseaux, sont des questions auxquelles La Poste va être confrontée.

À plus longue échéance, l'apparition possible dans les grandes villes de systèmes de logistique urbaine centralisant dans une organisation unique le « dernier kilomètre » pour limiter les nuisances, impliquera de profondes transformations du métier de facteur, auxquelles La Poste doit dès maintenant se préparer. Elle s'est déjà engagée dans cette voie en se dotant d'une importante flotte de véhicules électriques.

B - Des efforts de productivité à poursuivre

1 - L'impact de l'automatisation du tri

Au prix d'un investissement industriel important (3,4 Md€) pour créer sur tout le territoire des plateformes industrielles du courrier, le tri a été largement automatisé, libérant du temps d'activité pour les facteurs. Les gains de productivité ont été significatifs, avec une diminution de 10 % des effectifs de facteurs entre 2009 et 2011.

²²⁹ Ils représentent 16 500 agents au total, avec des organisations du travail relativement différentes (par exemple CDD et temps partiel chez Médiapost, sous-traitance partielle chez Coliposte et dominante chez Chronopost et DPD France).

Le potentiel de ces investissements n'a toutefois pas été pleinement exploité : le coût des tris manuels effectués par les facteurs s'est seulement stabilisé entre 2010 et 2013. Les machines acquises ont la capacité de trier dans l'ordre de la tournée du facteur significativement plus que les 50 % du courrier actuellement constatés. Il existe donc encore une marge du côté du tri pour améliorer la productivité, dont La Poste doit tirer parti.

2 - Une nouvelle organisation des tournées

À réglementation constante, le plan *Facteurs d'avenir* a réformé l'organisation du travail quotidien des facteurs. Il avait pour objectif de mieux adapter cette organisation à la saisonnalité du trafic²³⁰, alors que le mouvement de titularisation des contrats à durée déterminée après 2004 a limité la flexibilité de la main d'œuvre. Le facteur est désormais intégré à une équipe chargée d'un secteur découpé en plusieurs tournées. Les jours où le trafic est réduit ou lors de certaines absences inopinées, son parcours s'allonge d'une portion de tournée mitoyenne (c'est la « sécabilité »). Au sein des équipes, de nouvelles fonctions de « facteur d'équipe » et de « facteur qualité » ont été créées pour assurer la coordination et la qualité du service rendu, permettant la promotion de 40 000 facteurs depuis 2007, pour un surcoût estimé à 40 M€ par an. Cette nouvelle organisation explique pourquoi, sur certaines tournées, le facteur change selon les jours.

Si elle a introduit une dose de souplesse bienvenue dans l'organisation de l'activité, cette réforme n'a eu néanmoins qu'un faible effet en termes de gains de productivité, très en-deçà des besoins liés à la baisse des volumes de courrier.

²³⁰ Les volumes de courrier fluctuent à la fois dans la semaine (pic du jeudi au samedi) et dans l'année (périodes creuses en été).

Factéo, un outil pour améliorer et diversifier le service rendu par les facteurs

Lancé en 2011, le projet Factéo consiste à équiper les facteurs d'un smartphone pour effectuer les actes courants de la distribution (bordereau, remises contre signature, procurations, ventes, etc.) et pour mettre en œuvre les « nouveaux services du facteur » (photographies géolocalisées, preuves de passage à domicile, ouverture des boîtes aux lettres connectées, etc.).

Avec Factéo, le facteur peut recevoir ou envoyer des données et collecter ou délivrer, en plus des plis et des colis, des informations de toute nature. Plusieurs types de gains sont attendus : par exemple, outre les gains de productivité, les données embarquées sur la configuration des lieux et sur les clients peuvent faciliter les tournées ; le « flashage » des colis et des objets suivis améliore l'information des clients, élément essentiel de la qualité de service.

Si le déploiement, qui s'est échelonné de 2013 à la fin de 2015, peut paraître tardif par rapport à la pénétration des smartphones dans le grand public, les 90 000 téléphones équipant les facteurs forment le plus grand parc de terminaux mobiles en France. Le coût s'élève entre 130 € et 150 € par unité et la formation à leur utilisation est assurée par les cadres de proximité.

3 - Un levier supplémentaire : faciliter la desserte des boîtes aux lettres

Comme cela est le cas pour les réseaux téléphoniques, d'eau ou d'électricité, l'accès physique au réseau de distribution est réglementé. Selon le code des postes, une boîte aux lettres individuelle doit être située de manière à être accessible à la circulation, sans autre précision. À l'inverse des villes où les immeubles sont majoritaires, dans les zones rurales et celles où les propriétés couvrent une surface importante, atteindre une boîte aux lettres peut imposer au facteur d'effectuer un trajet important et des manœuvres relativement longues ou malaisées.

Trois inconvénients en découlent : les tournées en zone rurale sont parfois rallongées et les coûts de distribution accrus. La Poste estime ainsi à 1,7 million le nombre de boîtes aux lettres situées à l'intérieur de propriétés privées, soit 7,5 % du total, entraînant un surcoût d'au moins 40 M€ par an ; le risque d'accidents du travail augmente lorsque les boîtes aux lettres sont situées dans des zones non raccordées à une voie de circulation publique ; enfin, l'insécurité juridique de la législation actuelle

est réelle et des contentieux ont été régulièrement introduits à ce sujet entre La Poste et des particuliers²³¹.

Cette situation n'est pas satisfaisante et provoque des surcoûts. Une clarification des textes dans le sens d'une plus grande accessibilité des boîtes aux lettres pour les facteurs pourrait être engagée après concertation entre les acteurs publics du marché postal et l'entreprise.

Par ailleurs, la nomenclature postale de certaines collectivités est insuffisante : plus de 3,3 millions de points de distribution n'ont pas de numéro et environ 540 000 d'entre eux nécessitent un complément d'adresse, ce qui handicape la distribution du courrier. Ces situations perdurent parfois dans des communes de plus de 2 000 habitants, ce qui est contraire à la réglementation. Les efforts de normalisation, à la charge de l'entreprise et des exécutifs locaux, doivent s'intensifier.

C - Des réorganisations périodiques du service à mettre en œuvre

La « sécabilité » adapte l'organisation des tournées aux variations à court terme des quantités à distribuer. Mais c'est par la refonte de l'organisation du travail dans un établissement, appelée « réorganisation », que la distribution du courrier s'adapte aux variations durables des volumes, qu'elles résultent de la transformation de l'habitat, d'évolutions locales ou de la pente générale du trafic²³².

Les réorganisations comprennent un redécoupage des tournées qui vise à assigner à chacun une charge correspondant à sa durée de travail (cf. *supra*). Les projets de réorganisation ont également pour objectif d'améliorer simultanément l'efficacité, la qualité de service et les conditions de travail, et pour cela incluent des actions relatives à l'immobilier, aux matériels et équipements, à la gestion des flux, aux horaires et cycles de travail, à l'ergonomie, à la sécurité, etc.

²³¹ Par exemple, une décision du Conseil d'État de 1986 a considéré qu'en suspendant la desserte d'une boîte aux lettres dont l'accès était très difficile, La Poste n'a pas commis de « faute de nature à engager [s]a responsabilité ».

²³² La baisse du volume va de pair avec un accroissement du nombre de points de distribution (lieux à desservir) et de points de remise (boîtes aux lettres) qui accroît la charge de travail ; il a été respectivement de 3,3 % et 2,1 % entre 2011 et 2013.

Une réorganisation retardée mais réalisée

Dans le 1^{er} et le 2^e arrondissement de Paris, la forte baisse des volumes (- 51 % entre 2007 et 2013 et - 26 % entre 2011 et 2013) avait rendu la durée de la plupart des 142 tournées inférieure au temps de travail théorique, l'écart atteignant une heure, voire deux heures ou plus par jour.

Un projet de réorganisation a été élaboré : il fusionnait les établissements du 1^{er} et du 2^e arrondissement, réduisait le nombre de tournées, ramenait les effectifs de 247 à 218 et modifiait de nombreux aspects de l'organisation du travail : horaires, prise en charge d'une tournée par les collègues en cas d'absence inopinée dans une équipe, création d'une équipe spécialisée dans la distribution des objets suivis (LRAR, mandats, etc.).

Après son annonce par la direction en septembre 2013, un « diagnostic partagé » de la situation existante a été dressé ; de novembre 2013 à mars 2014 ont eu lieu des concertations dans le cadre des instances représentatives du personnel et de groupes de travail thématiques ; en décembre 2013, 81 % des agents ont répondu à un questionnaire destiné à nourrir l'étude d'impact de la réorganisation ; de janvier à octobre 2014, les « conseillers mobilité » ont assuré 41 rendez-vous individuels avec des personnes concernées par le projet.

Le 4 avril 2014, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), saisi pour avis en vue d'une mise en place le 19 mai 2014, a décidé de missionner un expert qui a remis son rapport le 23 mai. Il était prévu de l'examiner le 11 juin, mais le secrétaire du CHSCT a refusé de signer les convocations. L'avis du CHSCT étant légalement requis, cela bloquait la mise en œuvre. La Poste a assigné le CHSCT en référé devant le tribunal de grande instance de Paris le 22 juillet 2014. Celui-ci a ordonné le 7 octobre 2014 la réunion du comité.

Pendant ce temps, d'autres étapes du projet se sont poursuivies : attribution des quartiers aux facteurs et préparation d'un accord collectif d'établissement, après vote des personnels, en vue du changement des régimes horaires de travail. La nouvelle organisation est finalement entrée en vigueur en janvier 2015, seize mois après avoir été annoncée et sept mois plus tard que prévu.

La Poste met à la disposition des établissements une « boîte à outils » de modèles d'organisation du travail – dont beaucoup sont déjà appliqués par des postes étrangères. Ils conduisent par exemple à attendre la date de remise contractuelle (par exemple le surlendemain pour la lettre verte), afin de limiter le nombre d'arrêts lors de la tournée, ou à séparer les postes de travail assurant le tri et la distribution, ce qui pour les seconds allonge les travaux extérieurs et les reporte en partie l'après-midi,

après une pause méridienne. Ces nouveaux modèles entraînent donc aussi des changements pour les usagers. À la fin de 2014, ils ne concernaient à peine qu'une tournée sur cinq.

La Poste a également largement diffusé des méthodes élaborées de conduite du changement qui donnent une grande place à la consultation des intéressés et à la concertation avec leurs représentants syndicaux. Dans le cadre du « Grand dialogue » qui s'est tenu en 2012²³³, elle a aussi fixé la règle d'un intervalle minimum de deux ans entre deux réorganisations.

Si ces méthodes et la règle des deux ans facilitent la concertation et contribuent à l'acceptation des réorganisations, elles ne doivent pas conduire à les différer. Tout retard dans la mise en œuvre des réorganisations pénalise en effet la productivité de la distribution. Aussi cet intervalle de deux ans devrait-il être, dans le cas général, un maximum.

D - La qualité de service : des progrès qui doivent se prolonger

La qualité de service, qu'il s'agisse de l'effectivité de la remise, des délais ou des informations communiquées au client, conditionne à la fois le maintien des activités traditionnelles, notamment celles qui, comme le colis, sont concurrencées, et le développement de nouvelles prestations.

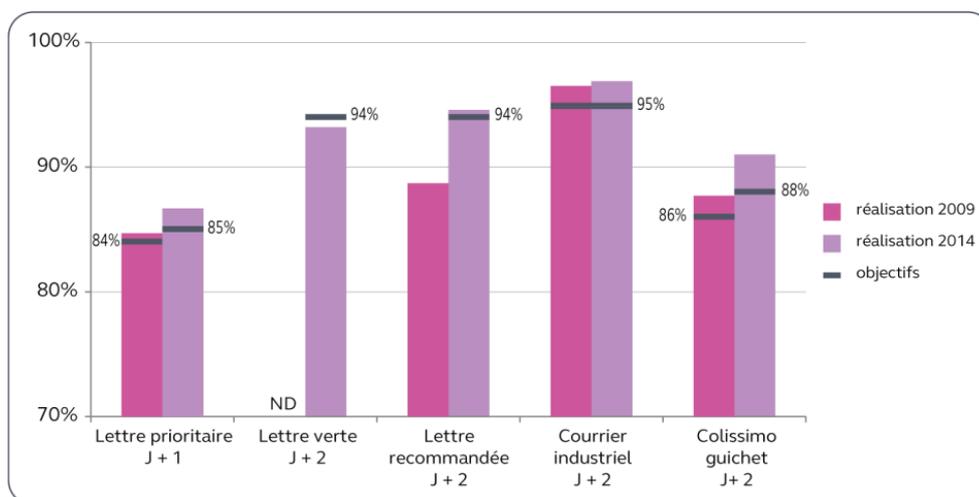
Pour l'améliorer, La Poste a mis en œuvre une « démarche qualité » ambitieuse qui a donné lieu, notamment, à l'installation de responsables de la qualité à tous les échelons et à l'instauration d'un « bonus qualité », attribué aux facteurs en fonction des résultats de leur équipe. Plusieurs certifications ont été obtenues, dont, en 2009, celle de la norme ISO 9001.

La qualité du service rendu par les facteurs dépend en grande partie d'actions qui sont effectuées durant les tournées, hors du contrôle direct du supérieur hiérarchique. Dès lors, l'engagement individuel et collectif pour la qualité de service joue un rôle déterminant.

²³³ Rapport de la commission présidée par M. J. Kaspar.

En matière de délais, les efforts de La Poste ont porté des fruits : ceux-ci se sont améliorés, et ont presque toujours été supérieurs aux objectifs fixés par le ministre chargé des postes.

Graphique n° 3 : respect des délais d'acheminement



Source : Arcep et La Poste

Toutefois, la perception par les usagers des délais postaux peut être moins favorable, notamment parce que le courrier des particuliers obtient de moins bons résultats que le courrier des entreprises et des administrations.

L'insécurité dans certains quartiers peut être une cause de non-respect des délais ; La Poste indique des zones que des raisons de sécurité empêchent de desservir pendant plus de 7 jours.

Le « flashage²³⁴ » des lettres et objets suivis aux différentes étapes de leur acheminement, essentiel pour informer l'expéditeur et le destinataire et pour satisfaire les souhaits de ce dernier en matière de livraison, n'est pas réalisé exhaustivement et doit donc progresser. Les réexpéditions connaissent un taux de réclamation anormal de 8,9 %, que La Poste devrait pouvoir améliorer en utilisant mieux les possibilités de ses systèmes de tri automatique.

²³⁴ On entend par « flashage » la lecture optique du code apposé sur la lettre ou l'objet suivi.

Mais les instances, c'est-à-dire la mise à disposition dans un bureau de poste d'objets non distribués, représentent le problème le plus lancinant : entre 2009 et 2013, elles sont passées de 12 % à 7,4 % des envois pour les colis, mais de 18 % à 25,7 % pour les lettres recommandées. Les plaintes d'usagers affirmant se trouver à leur domicile au moment où le facteur a déposé dans leur boîte aux lettres un avis de passage, et ayant dû, de ce fait, se déplacer au bureau de poste, sont récurrentes.

Le bon acheminement des objets suivis implique un engagement de la part des facteurs : la délivrance d'une lettre recommandée ou d'un colis allonge la durée de la tournée, et donc, dans un régime de « fini-parti », la journée de travail.

Pour remédier à ce problème, La Poste a institué la « seconde présentation » des lettres recommandées. Ce progrès reste insuffisant, car il ne crée pas d'interaction avec le destinataire pour adapter à ses besoins le moment, le lieu (domicile, bureau de poste, point-relais ...) et les autres aspects de la livraison. Si ce service est en place à Coliposte, la « livraison choisie » n'est accessible, pour le courrier, qu'à la minorité de clients qui a ouvert un compte à cette fin sur le site internet laposte.fr.

Dans la grande majorité des cas, bien que 89 % de la population de plus de 12 ans possède un téléphone portable et 82 % ait accès à internet, La Poste n'est pas encore en mesure d'avertir ses clients d'une distribution prochaine. À la fin de 2014, elle a annoncé la création d'une base de données nationale de ses clients, chantier prioritaire de sa nouvelle branche Numérique. Le délai de plus de deux ans qu'elle s'est donnée pour atteindre cet objectif paraît insuffisamment ambitieux. La Poste doit, le plus rapidement possible, recueillir les informations permettant de prévenir les destinataires de la distribution prochaine de lettres recommandées ou d'objets suivis, et de leur donner le choix des modalités de remise.

III - Un modèle économique fragilisé, une mutation à organiser

Les efforts de rationalisation de l'activité de distribution ne pourront à eux seuls compenser durablement l'augmentation des coûts unitaires. Le plan stratégique « La Poste 2020 : Conquérir l'avenir », défini en 2014, compte donc également sur le développement d'autres

activités du groupe, comme la Banque Postale, pour combler les pertes éventuelles du courrier.

Ces efforts s'inscrivent dans le cadre de contraintes strictement définies : la distribution du courrier et des objets est tributaire des dispositions légales du « service universel postal ». Pour assurer la pérennité de l'activité de distribution dévolue aux facteurs, il revient aux pouvoirs publics de s'interroger sans délai sur le coût et les conditions de réforme des modalités d'exercice du service universel postal.

A - Les ambitions de l'entreprise : des perspectives à la réalisation incertaine

Face à la baisse du courrier, le plan stratégique rassemble les orientations que s'est fixées La Poste pour garantir sa viabilité économique. Elles ont été formulées dans le cadre de missions de service public inchangées.

1 - Les fragilités du plan stratégique

L'objectif affiché du plan stratégique est de maintenir la rentabilité de l'activité sur la période 2014-2020, avec un résultat d'exploitation pour la branche Services-Courrier-Colis stabilisé à hauteur de 400 M€. L'atteinte de cette cible repose sur des augmentations de prix, la réduction des coûts et le développement de l'activité.

Des augmentations du prix du timbre ont été décidées entre La Poste et l'Arcep à l'occasion du nouvel encadrement tarifaire pluriannuel de juillet 2014. Au cours des années 2015-2018, le prix évoluera en fonction de l'indice des prix à la consommation augmenté de 3,5 % par an. Si elles apportent des ressources nouvelles à La Poste, ces hausses tarifaires à venir peuvent néanmoins renforcer la dématérialisation des échanges²³⁵.

La réduction des coûts fixes va requérir des mesures de réorganisation industrielle et humaine ; l'entreprise devra notamment

²³⁵ Compte tenu de la sensibilité des entreprises au prix, les hausses tarifaires sont plus contenues pour le courrier industriel que pour le courrier des particuliers (en 2015, La Poste a augmenté ses tarifs courrier de 7 % en moyenne, mais de 3 % pour le courrier industriel et de 1,4 % pour le courrier publicitaire).

poursuivre le mouvement de décre de effectifs déjà amorcé. Cette stratégie a toutefois ses limites. D'une part, les gains de productivité possibles ne sont pas infinis. D'autre part, alors que la baisse des effectifs impliquera des reclassements, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences reste encore insuffisante, notamment la préparation et l'accompagnement de la mobilité ou de la reconversion des facteurs en cours de carrière. Nombre de ces mutations remettront en chantier le modèle de carrière usuel des facteurs, marqué par l'hégémonie du temps plein et du contrat à durée indéterminée. Elles nécessiteront donc un dialogue social actif et fructueux.

Afin de compléter le courrier comme activité principale du réseau de distribution, le colis et les nouveaux services sont les deux leviers de croissance choisis par l'entreprise.

La Poste compte sur la croissance accélérée des ventes en ligne pour poursuivre le développement de son activité de distribution des colis, qui revient en majorité aux facteurs, ainsi que sur les envois internationaux (filiale Géopost). En France, sur ce marché particulièrement concurrentiel, La Poste a souffert ces dernières années d'une baisse de sa rentabilité et a perdu des parts de marché. De plus, même si elle parvenait à les reconquérir, le colis ne pourrait compenser que partiellement la diminution rapide du courrier, son chiffre d'affaires en France ne représentant que 1,6 Md€ en 2014 contre 9,3 Md€ pour celui du courrier.

Des exemples à l'étranger

Les autres opérateurs postaux sont également confrontés à la dématérialisation et donc à la baisse des volumes de courrier. Entre 2003 et 2013, la chute cumulée a par exemple atteint 8 % en Allemagne, 22 % aux États-Unis, 37 % en Espagne et 47 % au Danemark (23 % en France).

Face à cet enjeu partagé, les autres postes ont mis en place des plans de maîtrise de leurs coûts, en recourant par exemple à des baisses d'effectifs importantes (États-Unis), au temps partiel (Pays-Bas), ou à la suspension de la distribution dans les zones trop reculées (Suisse).

D'autres ont choisi de transformer leur modèle économique, avec un recentrage sur la logistique (Allemagne) ou les activités bancaires et assurantielles (Italie), ou expérimentent la diversification des services délivrés par les facteurs (Belgique).

2 - Les incertitudes des « nouveaux services du facteur »

La tradition de menus services rendus aux usagers par les facteurs, surtout en zone rurale (emport de courrier affranchi, livraison d'un médicament...), a conduit La Poste à en faire une des sources de diversification²³⁶, à côté de la banque, des services numériques, de la logistique urbaine et des investissements dans des sociétés innovantes. La Poste estime que le vieillissement de la population et le besoin de proximité engendré par la numérisation de la société permettront de tirer des revenus commerciaux du passage quotidien des facteurs devant chaque domicile.

La Poste a, depuis une dizaine d'années, mené des centaines d'expérimentations, largement relayées par les médias, de prestations extrêmement diverses : collecte de papiers ou de cartouches d'imprimantes usagés, portage de médicaments, de courses ou de livres et DVD, relevé des consommations sur les compteurs, visites de prévention ou de détection des besoins au domicile de personnes âgées ou vulnérables. L'intervention des facteurs dans des procédures administratives, notamment pour distribuer les titres réglementaires (carte d'identité, permis de conduire, etc.) est aussi envisagée et devrait être plus activement préparée.

Le développement des nouveaux services doit surmonter divers obstacles. Par exemple, le portage des médicaments se heurte à l'interdiction posée par le code de la santé publique de les stocker en dehors d'une pharmacie. Plusieurs professions (experts d'assurance, recyclage, etc.), craignant la concurrence de La Poste, ont manifesté leur opposition, en s'appuyant sur divers obstacles réglementaires. Enfin, la mise en œuvre implique une formation, voire une organisation spécifique, adaptée aux caractéristiques différentes des zones urbaines et rurales.

Malgré le foisonnement des expérimentations, le chiffre d'affaires des nouveaux services (1,7 M€ en 2013, 6 M€ en 2014) reste à ce jour marginal. Ceci s'explique par les obstacles évoqués ci-dessus, mais aussi par le fait que La Poste n'a pas choisi les services auxquels elle donne priorité, ni structuré un dispositif opérationnel et commercial pour les commercialiser à grande échelle. En tout état de cause, même si l'entreprise atteint les objectifs de son plan stratégique (75 M€ de chiffre d'affaires en 2017, 200 M€ en 2020), les nouveaux services ne pourront,

²³⁶ La participation croissante des facteurs aux marchés du colis et de la logistique a multiplié les situations de vente à grande échelle de « minutes-facteur » à des tiers (commerces locaux, entreprises de vente par correspondance, etc.).

à l'horizon de ce plan, compenser plus qu'une part minimale de la baisse du courrier.

B - L'avenir de la distribution du courrier : un débat public à ouvrir

Au-delà des actions engagées par l'entreprise ou inscrites dans son plan stratégique, la baisse accélérée du courrier conduit à s'interroger sur les obligations du service postal universel qui ont été définies à une époque où les volumes s'accroissaient et où les technologies numériques étaient moins diffusées.

1 - Un modèle ambitieux de service universel

La régulation publique du marché de distribution postale consiste à instaurer des missions de service public par voie législative et réglementaire, regroupées sous le terme générique de service universel postal. Comme pour d'autres marchés de réseau, elle s'inscrit dans le cadre d'une trajectoire européenne²³⁷ de libéralisation progressive du marché postal désormais achevée. Ces missions sont confiées à un ou plusieurs opérateurs.

En France, l'entreprise La Poste S.A est le prestataire du service universel postal pour la période 2011-2026. La loi du 9 février 2010 a défini de manière ambitieuse le mandat de service public confié à la Poste : un maillage de bureaux de poste, la distribution de la presse, l'accessibilité bancaire et le service universel postal. La mise en œuvre du service universel postal s'inscrit actuellement dans le cadre du contrat d'entreprise 2013-2017 signé entre l'État et La Poste.

Le modèle de service universel postal actuellement retenu comporte plusieurs obligations : un périmètre prédéfini d'offres de services postaux (le « catalogue »), régies par des prix prédéfinis (les « tarifs nationaux » assurant la péréquation sur tout le territoire), des objectifs de délais de distribution (la « qualité de service »), des lieux de distribution par défaut (le « raccordement postal ») et une fréquence de service de levée et de distribution des courriers et objets (la « fréquence de distribution »). Le tableau ci-dessous en présente les caractéristiques.

²³⁷ Directive 2008/6/CE.

Tableau n° 2 : le service universel postal aujourd'hui

Composantes du service universel postal	
Catalogue	Courriers < 2kg ; Colissimo < 20 kg ; Recommandés et valeurs ; Services postaux annexes
Fréquence de distribution	6 jours sur 7
Tarifs nationaux et internationaux	Péréquation géographique pour le courrier individuel
	Hausses pluriannuelles régulées par l'Arcep
Qualité de service	Objectifs en (J+1) : Lettre prioritaire, Lettre en ligne
	Objectifs en (J+2) : Lettre verte, Lettre recommandée, Colissimo
Raccordement postal	Domiciles (96,5 %)
	Groupés (3,5 %)

Définies en période de croissance ou de stabilité du courrier, les modalités retenues en France du service universel postal font peser de lourdes contraintes sur l'activité de distribution du courrier et affectent sa rentabilité en période de baisse accélérée du courrier. Elles handicapent la mise en œuvre d'expérimentations en matière de distribution du courrier comme de développement de nouveaux services.

Des évolutions doivent donc être envisagées. Si celles qui visent à faciliter la desserte des boîtes aux lettres n'impliquent pas de redéfinir le service universel, un débat doit être ouvert puis tranché sur certaines de ses dispositions.

2 - Des scénarios d'évolution du service universel postal

Dans l'attente d'une éventuelle réflexion au niveau européen sur les missions des marchés postaux, les perspectives d'évolution du service universel postal requièrent d'être plus activement préparées, tant du côté de l'entreprise que du côté des pouvoirs publics, afin d'adapter ses

modalités aux attentes des clients et d'assurer l'équilibre économique du courrier. Le débat public devra s'attacher à maintenir les principes du service universel postal tout en limitant son coût pour l'entreprise.

À cet égard, quatre sujets méritent un examen spécifique : la fréquence de distribution, le délai de distribution, le regroupement de boîtes aux lettres et les prestations incluses dans le service universel postal.

La fréquence légale de distribution 6 jours sur 7 contribue au maintien de la demande de courrier et permet l'homogénéité entre la distribution du courrier et des autres objets (presse, colis). Elle permet également de multiplier les contacts avec les destinataires, ce qui est utile au développement des nouveaux services du facteur. Une telle fréquence de distribution entraîne toutefois des coûts importants et croissants alors qu'il n'est plus acquis que les attentes des consommateurs, notamment en zone urbaine, la nécessitent toujours pour le courrier.

Ensuite, conformément aux objectifs légaux de délais de distribution, l'outil industriel de l'entreprise s'est majoritairement construit pour acheminer le courrier au jour suivant de sa levée (J+1), au prix d'investissements réguliers et de coûts fixes importants. Comme le montre le succès de la Lettre verte (J+2), la pertinence de ce délai est moins claire aujourd'hui en raison de la concurrence des échanges dématérialisés. Le relâchement de la contrainte sur la distribution en (J+1) aiderait l'entreprise à minimiser ses coûts en adaptant son circuit industriel, par exemple avec un moindre recours à l'avion.

Les boîtes aux lettres collectives représentent aujourd'hui 3,5 % des points de distribution du courrier. Ce regroupement des boîtes aux lettres rend leur desserte moins onéreuse pour La Poste. Cette décision nécessite des accords contractuels entre l'entreprise et la collectivité territoriale, le gestionnaire ou la copropriété concernée. Lorsqu'un tel regroupement des boîtes aux lettres est propre à faire économiser des coûts pour certaines tournées de facteurs et lorsqu'il n'est pas en contradiction avec des dessertes dédiées aux nouveaux services, cette solution devrait être davantage privilégiée qu'elle ne l'est aujourd'hui. Certains pays comme le Canada atteignent aujourd'hui des taux de regroupement des boîtes proches de 10 %.

Enfin, le périmètre des prestations incluses dans le champ du service universel fait l'objet d'une adaptation régulière par La Poste, sous le contrôle du ministre chargé des postes et après avis de l'Arcep, qui permet d'intégrer progressivement les nouveaux besoins et usages des entreprises et particuliers. Néanmoins, les mutations liées au numérique, à

la logistique et aux nouveaux services, pourtant décisives pour l'avenir de l'activité, n'y ont pas encore été incorporées. Par exemple, les services de remise choisie par les destinataires ou certains nouveaux services pourraient avoir vocation à y figurer.

L'adaptation du service universel postal : quelques expériences étrangères

S'ils relèvent tous d'un contexte économique et juridique différent, nombre d'exemples étrangers ont montré l'existence d'une palette de scénarios d'adaptation ou de modulations possibles des composantes du service universel postal. Les innovations les plus fréquemment introduites ces dernières années ont été les suivantes :

- certains pays européens disposent d'opérateurs postaux qui ne distribuent le courrier que cinq jours sur sept dans certaines zones (souvent, les zones rurales ou mal desservies), ou au besoin, au moyen de tarifications optionnelles (ce qui remet en cause le principe de péréquation tarifaire) ;
- la mise en place progressive de boîtes aux lettres regroupées en un point unique, afin de réduire la tournée des facteurs dans des zones peu densément peuplées ;
- l'accès d'entreprises tierces à une partie de la chaîne industrielle du réseau moyennant une tarification régulée, comme aux États-Unis et au Royaume-Uni. Comme le souligne La Poste, ces expériences ont conduit à des pertes financières pour l'opérateur historique et à une augmentation tarifaire, ce qui incite à la prudence quant à son application en France.

Compte tenu de leur impact sur l'organisation du service postal et la qualité du service fourni aux clients de La Poste²³⁸, ces sujets devraient faire l'objet d'un travail d'évaluation approfondi, en les confrontant aux attentes des clients de La Poste et à leurs enjeux financiers.

Sur cette base, un débat public devra être engagé sur les mutations incontournables du service postal, afin de prendre des décisions informées et aux implications bien comprises.

²³⁸ Les spécificités des zones urbaines et rurales pourront conduire à des attentes différentes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les Français sont attachés au service public postal qui, chaque jour ouvrable, fait passer un facteur devant chaque habitation, ce qui, surtout en milieu rural, est perçu comme un lien vital.

Les initiatives de La Poste au cours des dernières années ont accru sa capacité d'adaptation aux variations du trafic, amélioré la qualité de service et limité les pertes de productivité de l'activité de distribution. Ces efforts doivent être poursuivis : le plan stratégique de l'entreprise devra être mis en œuvre effectivement et selon le calendrier prévu, notamment en matière de baisse d'effectifs. Pour ce faire, les organisations du travail, les horaires, les déroulements de carrières des facteurs ou des traditions comme la « vente des tournées » devront souvent être adaptés.

Face à la baisse du courrier, les relais de croissance identifiés par La Poste ne présentent pas toutes les garanties de succès. Elle a besoin à ses côtés de l'État, des autres collectivités publiques et des citoyens, non seulement pour réaliser des adaptations sur le terrain facilitant le travail des facteurs et leur donner de nouvelles tâches, mais aussi pour accepter les évolutions du contenu du service universel que justifient la révolution numérique et la transformation de la société.

Seules des adaptations profondes du fonctionnement, de l'organisation, mais également des missions du réseau de distribution du courrier et des objets, assureront sa viabilité économique et donc sa pérennité. Elles impliqueront de poursuivre vigoureusement la transformation du métier des facteurs.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. fixer dans le cadre du plan stratégique un objectif de réduction du coût global de la distribution ;*
 - 2. tirer parti des gains de productivité liés à la mécanisation du tri pour réduire le temps consacré par les facteurs aux « travaux intérieurs » ;*
 - 3. prendre les mesures facilitant l'accès des facteurs aux boîtes aux lettres des particuliers ;*
 - 4. recueillir les informations permettant de prévenir les destinataires de la distribution prochaine de lettres recommandées ou d'objets suivis et leur donner le choix des modalités de remise ;*
 - 5. élaborer des scénarios chiffrés du contenu et du coût du service universel postal et les mettre en débat, tant entre les administrations concernées qu'avec les usagers.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique	422
Réponse du président-directeur général du groupe La Poste	424
Réponse du président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	428

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS ET DU MINISTRE
DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE**

L'insertion aborde un sujet majeur pour La Poste, celui de l'adaptation du groupe aux mutations profondes de son modèle économique et s'interroge légitimement sur la capacité du groupe à faire face à la baisse des volumes de courrier et aux profonds changements intervenus dans les modes de communication.

En effet, la conjonction entre la baisse des volumes de courrier et son accélération récente (de l'ordre de 7 % en 2015 et de 6 % en 2014) et des gains de productivité réels mais de plus en plus difficiles à dégager, conduit à une détérioration forte et rapide de la rentabilité de l'activité historique de la Poste. Cette mise en péril des équilibres financiers du groupe impose de repenser son modèle économique. Ces constats, partagés avec la direction générale de La Poste, ont conduit à définir le plan stratégique « La Poste 2020 » et à construire une trajectoire financière associée ambitieuse.

Nous partageons l'essentiel des constats contenus dans le projet d'insertion, tant en ce qui concerne les efforts déployés par le groupe pour adapter son outil de production aux nouvelles contraintes du marché – amélioration de la qualité de service, objectif de réduction des effectifs, réorganisation des tournées - qu'en ce qui concerne certains freins à la maîtrise des coûts de distribution : les conditions imposées par le service universel, les difficultés d'accès aux boîtes aux lettres ou encore la difficulté à apprécier et optimiser la productivité des facteurs sur les divers segments de leurs activités.

La plupart des leviers que la Cour évoque à l'appui de l'amélioration de la productivité des facteurs sont intégrés dans le cadre du plan stratégique 2020, dont le suivi fait l'objet de toute l'attention des instances de gouvernance. Les services concernés de l'État sont en particulier attentifs au respect des meilleures conditions de réalisation de l'objectif de réduction du coût global de la distribution, notamment par le biais d'échanges réguliers et approfondis de l'Agence des participations de l'État avec la direction du groupe.

Plusieurs recommandations du projet d'insertion concernent d'éventuelles évolutions des modalités du service universel postal. Nous veillerons à ce que les pistes d'évolution du service universel postal que vous suggérez soient explorées et continuent d'alimenter les discussions entamées entre les services de l'État et la direction générale de La Poste

pour préparer, dès à présent, l'échéance du renouvellement en 2017 du contrat d'entreprise.

Nous tenons à vous préciser, qu'à ce titre, la clause de rendez-vous en 2015 prévue par le contrat d'entreprise s'est déjà traduite par plusieurs initiatives. Tout d'abord, une étude, commandée en 2014 et finalisée en avril 2015 par la direction générale des entreprises, a été conduite sur les attentes et les besoins des consommateurs en matière de fréquence de distribution et de périmètre du service universel, dans le but d'identifier et de préparer les évolutions futures qui seraient opportunes. Ensuite, les travaux relatifs à la révision des objectifs de qualité de service ont été l'occasion de tenir compte du contexte économique auquel l'entreprise est confrontée et des attentes des consommateurs en matière de qualité du service Colissimo et des lettres recommandées. Enfin, la réunion du comité de suivi de haut niveau du contrat d'entreprise, tenue le 6 novembre 2015, et son atelier préparatoire, ont été l'occasion d'examiner la situation des autres opérateurs postaux européens afin d'en tirer les enseignements pertinents.

Vous recommandez de prendre des mesures facilitant l'accès aux boîtes aux lettres des particuliers. Nos services ont préparé un projet d'arrêté et une charte de raccordement postal, en concertation avec l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et La Poste. Ces travaux seront approfondis en 2016 avec les autres départements ministériels concernés.

Les prérogatives respectives du ministre chargé des postes, qui exerce la tutelle juridique et administrative de La Poste en ce qui concerne l'exercice de ses missions de service public, et de l'ARCEP sont fixées par le Livre I du code des postes et communications électroniques, notamment son chapitre II relatif à la régulation des activités postales.

Enfin, la Cour préconise que les destinataires de lettres recommandées ou d'objets suivis puissent être prévenus de la prochaine arrivée des envois et puissent choisir les modalités de remise. Certaines filiales du groupe La Poste spécialisées dans l'acheminement des colis ont déjà entrepris de mettre en œuvre des dispositifs de ce type. L'adaptation et l'extension des meilleures pratiques ont bien entendu vocation à être recherchées.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE LA POSTE

En ce qui concerne le passage au I-A : « Profession à identité forte, les facteurs font majoritairement carrière dans leur métier. Fonctionnaires à l'origine, désormais recrutés sous contrat de droit privé depuis 2001, ils disposent pour la plupart d'un contrat stable (37,9 % sont fonctionnaires, 50,4 % sont en CDI de droit privé) et à temps plein (91,2 %). Les postiers défendent ce « modèle social » comme un marqueur d'identité de l'entreprise. »

Le « modèle social » dont il est fait état est un élément de la stratégie de l'entreprise, récemment conforté par la signature de l'accord social « Un avenir pour chaque postier ». Il est donc partagé par les postiers, la direction générale et les organisations syndicales signataires.

En ce qui concerne le passage au I-A : « La productivité de l'activité se dégrade donc rapidement : ainsi, depuis 2011, le nombre de facteurs en activité a diminué d'environ 2 % par an quand le nombre de plis à distribuer baissait de 5 %. [...]. Aussi, la fixation d'un objectif de réduction du coût global, dans le cadre du plan stratégique, pourrait inciter à accroître la performance du réseau de distribution du courrier. »

L'évolution comparée des volumes et des effectifs sur la période 2011 à 2013 ne traduit que partiellement la réalité de l'adaptation du réseau de distribution sur moyenne période. Cette période a été marquée par les dispositions prises à l'issue du « Grand dialogue » qui s'est tenu en 2012 et qui ont eu pour effet, dans un premier temps, de ralentir le rythme des adaptations d'organisation. Dans un deuxième temps, ces dispositions ont permis une reprise du rythme d'adaptation. La performance économique du réseau de distribution est une préoccupation permanente de La Poste. C'est aussi un critère examiné par l'ARCEP pour fixer le niveau d'évolution pluriannuelle des prix.

Au demeurant, comme le note la Cour, la structure de l'activité de distribution, qui comporte une part significative d'activités à caractère fixe ou non linéairement liées aux volumes distribués, rend impossible un juste et durablement linéaire des effectifs aux volumes. La fixation d'un objectif de réduction du coût global, dans le cadre du plan stratégique, devrait prendre en compte les déterminants de la performance du réseau : missions, productivité, qualité, responsabilité sociale.

En ce qui concerne le passage au I-B : « Pour estimer le plus objectivement possible la charge de travail des tournées, le temps de

travail théorique est calculé à l'aide d'un « comptage » [...]. Il est néanmoins difficile de tenir compte en temps réel de la baisse des volumes de courrier dans la modélisation des tournées. En conséquence, persistent sur le terrain des situations de sous-occupation pour certains facteurs, et donc un potentiel de productivité inexploité et qui n'est pas toujours mesuré par La Poste alors même qu'elle en a les moyens techniques. »

La Poste ajuste de manière régulière les organisations des centres de distribution. Les accords sociaux prévoient d'ailleurs que de telles adaptations peuvent avoir lieu tous les deux ans. Une telle fréquence est considérée comme un juste équilibre entre l'adaptation à la réduction des volumes et le besoin de stabilité des facteurs sur leur tournée pour qu'ils en maîtrisent toutes les spécificités et difficultés que la Cour a d'ailleurs relevées.

En ce qui concerne le passage au I-B : « Si La Poste a bien identifié cette priorité [la maîtrise de l'absentéisme] et a déjà mis en œuvre plusieurs plans d'action, ceux-ci n'ont pas jusqu'à présent démontré leur efficacité. De nouvelles mesures sont indispensables ; une piste pourrait être de tenir compte de la présence effective des agents dans le calcul de la part variable de leur rémunération. »

La Poste attache beaucoup de prix à ce que les critères de rémunération variable fassent l'objet d'une concertation avec les représentants du personnel et que le choix de ces critères résulte, dans ce cadre, d'un partage préalable des enjeux et des priorités. En outre, une telle disposition, si elle devait être envisagée, ne saurait être introduite que dans le strict respect des conditions posées par la loi et la jurisprudence de manière à éviter toute sorte de discrimination liée à l'état de santé.

En ce qui concerne le passage au I-C : « Même si la propriété des quartiers n'interdit pas en elle-même l'adaptation de l'organisation du travail à l'évolution du trafic, elle constitue néanmoins une contrainte lorsqu'il faut redécouper les tournées et réorganiser le service. »

La méthode de conduite du changement adoptée par La Poste à l'issue de la négociation avec les organisations permet de concilier les avantages associés à la « vente des quartiers » et les exigences d'adaptation régulière des organisations.

En ce qui concerne le passage au II-A : « La recherche de synergies entre ces réseaux, ainsi que le transfert aux facteurs, pour compenser la baisse du courrier, de la distribution de certains colis ou

imprimés publicitaires actuellement assurée par d'autres réseaux, sont des questions auxquelles La Poste va être confrontée. »

L'existence de réseaux distincts est justifiée par la spécificité des activités, des prestations et des engagements de service. Toutefois, La Poste recherche constamment les plus fortes synergies, ainsi que le montre la décision récente de rattacher sous un même management local les agences de distribution colis et les centres de distribution courrier situés en province.

En ce qui concerne le passage au II-B-1 : « Le potentiel de ces investissements n'a toutefois pas été pleinement exploité : le coût des tris manuels effectués par les facteurs s'est seulement stabilisé entre 2010 et 2013. »

Alors même que la période considérée était marquée par l'entrée en vigueur des dispositions prises à l'issue du « Grand dialogue » qui s'est tenu en 2012, la dérive des coûts salariaux a été compensée, ce qui dénote une efficacité réelle des adaptations conduites dans chacun des établissements.

En ce qui concerne le passage au II-B-2 : « Si elle a introduit une dose de souplesse bienvenue dans l'organisation de l'activité, cette réforme [Facteurs d'avenir] n'a eu néanmoins qu'un faible effet en termes de gains de productivité, très en-deçà des besoins liés à la baisse des volumes de courrier. »

La Poste estime que les données qu'elle a fournies à la Cour montrent que le projet Facteurs d'avenir a été un projet porteur d'une double transformation : il a permis d'adapter le format des organisations de la distribution en étroite relation avec le projet Cap qualité courrier qui a refondu l'ensemble de la chaîne de traitement et permis de maintenir la contribution économique de l'activité courrier à un niveau très significatif ; il a installé le travail en équipe dans les organisations de la distribution et ainsi défini un modèle de travail largement rénové et accepté. Ce faisant, la contribution de ce projet à l'adaptation générale de La Poste face à la baisse des volumes a été non seulement importante pour la période passée mais se confirme être une étape indispensable dans la préparation de la période qui s'ouvre.

En ce qui concerne le passage au II-B-2 encadré : « Si le déploiement, qui s'est échelonné de 2013 à la fin de 2015, peut paraître tardif par rapport à la pénétration des smartphones dans le grand public, les 90 000 téléphones équipant les facteurs forment le plus grand parc de terminaux mobiles en France. Le coût s'élève entre 130 € et 150 € par

unité et la formation à leur utilisation est assurée par les cadres de proximité. »

Le premier smartphone grand public est apparu en juin 2007. La Poste lancé les études préalables d'équipement fin 2009. La décision a été prise dès avril 2011. En octobre 2015, plus de 92 000 Facteo, qui sont des smartphones du marché, sont déployés. La Poste française met ainsi en œuvre chaque jour le plus grand parc de terminaux mobiles en France mais aussi est la seule poste au monde à disposer d'un tel équipement.

En ce qui concerne le passage au II-B-3 : « Une clarification des textes dans le sens d'une plus grande accessibilité des boîtes aux lettres pour les facteurs pourrait être engagée après concertation entre les acteurs publics du marché postal et l'entreprise. »

Les conditions d'accès aux boîtes aux lettres déterminent une part importante des conditions de travail des facteurs ainsi que la qualité du service rendu aux destinataires. Si la clarification mentionnée par la Cour était décidée, La Poste serait prête à participer aux nécessaires travaux d'étude d'impact.

En ce qui concerne le passage au II-D : « Toutefois, la perception par les usagers des délais postaux peut être moins favorable, notamment parce que le courrier des particuliers obtient de moins bons résultats que le courrier des entreprises et des administrations. »

Les délais postaux sont systématiquement supérieurs aux objectifs réglementaires (à l'exception de la lettre verte en 2014). Le différentiel d'objectif entre le courrier industriel J + 2 et la lettre verte J + 2 tient compte du fait que le courrier industriel est remis de façon industrielle, sur un nombre de points de dépôt limité. Ainsi, la phase de collecte est réduite, ce qui permet d'obtenir un taux moyen de distribution en J + 2 sensiblement plus élevé.

En ce qui concerne le passage au II-D : « Si ce service est en place à ColiPoste, la « livraison choisie » n'est accessible, pour le courrier, qu'à la minorité de clients qui a ouvert un compte à cette fin sur les sites internet de La Poste. »

Ce service est désormais disponible sur la quasi-totalité du territoire dans le cadre d'un parcours client renoué sur le site Internet grand public laposte.fr.

En ce qui concerne le passage au III-A-2 : « Malgré le foisonnement des expérimentations, le chiffre d'affaires des nouveaux services (1,7 M€ en 2013, 6 M€ en 2014) reste à ce jour marginal. En tout état de cause, même si l'entreprise atteint les objectifs de son plan

stratégique (75 M€ de chiffre d'affaires en 2017, 200 M€ en 2020), les nouveaux services ne pourront, à l'horizon de ce plan, compenser plus qu'une part minime de la baisse du courrier. »

L'activité des nouveaux services connaît une croissance régulière. Le niveau d'activité en 2015 devrait être près de trois fois supérieur à celui de 2014. À ce jour, chaque facteur réalise en moyenne deux prestations par semaine. La structuration de l'offre de nouveaux services qui a été réalisée au cours de l'année 2015, sur la base des tests conduits de fin 2013 à fin 2014, crée les conditions d'un essor durable. Au demeurant, La Poste ne considère pas que le développement des nouveaux services rende inutile la défense des atouts du courrier comme média ni l'adaptation des organisations à la baisse des volumes. Toutes ces actions doivent être menées de front.

En ce qui concerne la partie intitulée « L'avenir de la distribution du courrier : un débat public à ouvrir ». (III – B)

Le projet stratégique de La Poste « La Poste 2020 : conquérir l'avenir », tel qu'il a été approuvé par le conseil d'administration de l'entreprise, porte l'ambition de développer un modèle multi-activités rentable. Celui-ci doit porter des activités innovantes et s'adapter à la transformation de ses activités historiques. L'encadrement tarifaire pluriannuel (price cap) pour les années 2015 à 2018, approuvé par l'ARCEP à l'issue d'un travail approfondi et rigoureux entre La Poste et son régulateur, donne à l'entreprise les moyens de cette ambition, à partir d'hypothèses de baisse de volume de courrier jugées prudentes.

Ce projet s'inscrit dans le cadre actuel des missions de l'entreprise, dont celles du service universel.

Si une évolution de ce cadre devait être envisagée, ce qui ne peut relever que l'initiative des pouvoirs publics ou du parlement, La Poste s'impliquerait autant que nécessaire dans les travaux qui seraient alors décidés et mis en œuvre.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION
DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES
ET DES POSTES (ARCEP)**

Sur le fond je tiens à souligner l'intérêt des analyses de la Cour sur les enjeux économiques de la distribution postale.

2

La fusion Transdev-Veolia Transport : une opération mal conçue, de lourdes pertes à ce jour pour la Caisse des dépôts et consignations

PRÉSENTATION

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) était, en 2009, l'actionnaire majoritaire de Transdev, société de transports publics. Cette société a été fusionnée le 3 mars 2011 avec Veolia Transport, filiale de Veolia Environnement, pour former le groupe Veolia-Transdev détenu à parts égales par la CDC et par Veolia Environnement. Celui-ci a repris le nom de Transdev en avril 2013.

Après trois années déficitaires et d'importantes dépréciations d'actifs, le nouveau groupe a retrouvé l'équilibre en 2014 et poursuit son redressement en 2015. Son actionnariat reste identique, alors même que Veolia Environnement a annoncé neuf mois seulement après la fusion sa volonté de désengagement. Toute évolution est, en effet, suspendue à la sortie de la Société nationale maritime Corse Méditerranée (SNCM) du périmètre du nouveau Transdev.

À ce jour, cette opération, insuffisamment étudiée et mal conduite (I), s'est traduite par des pertes d'un demi-milliard d'euros pour le groupe CDC qui se retrouve en première ligne pour organiser l'avenir du nouveau Transdev (II).

Elle fait ressortir des faiblesses persistantes dans la gouvernance de la CDC, malgré les améliorations apportées par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME).

I - Une décision précipitée, un projet mal préparé et mal conduit

La CDC souhaitait, en 2009, mettre fin au partenariat de Transdev avec la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et rechercher un nouveau partenaire. Le choix de fusionner avec Veolia Transport a été fait très rapidement. Le projet et ses conditions de réussite n'ont pas été suffisamment étudiés. La mise en œuvre a été déficiente. En bout de course, le partenariat stratégique entre les deux actionnaires a été remis en cause par Veolia Environnement fin 2011, quelques mois seulement après la fusion.

A - Un choix précipité

Constitué dans le giron du groupe CDC, le groupe Transdev avait atteint en 2009 un stade de son développement qui conduisait à envisager la rupture du partenariat existant avec la RATP et un rapprochement avec un autre acteur du secteur. Le choix s'est opéré courant 2009, de manière hâtive.

Le secteur des transports routiers de voyageurs en France en 2009

Le marché des transports routiers de voyageurs en France était organisé autour de quatre acteurs, dont un privé et trois publics :

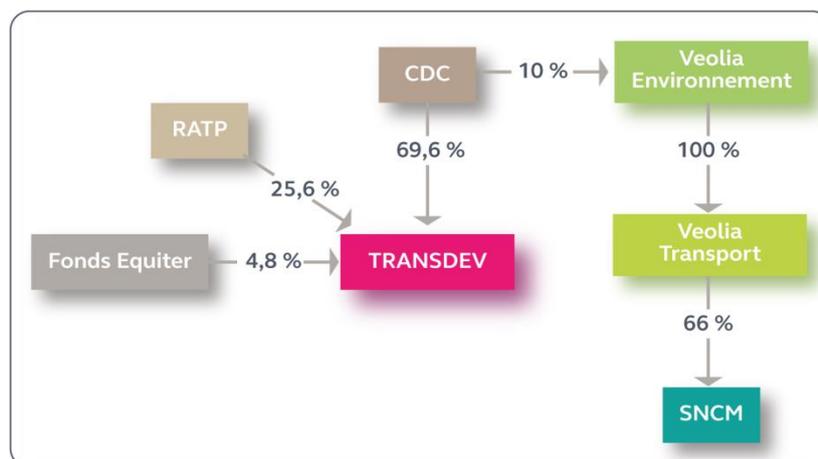
- Veolia Transport, division et filiale du groupe Veolia Environnement, dont la CDC était actionnaire à hauteur de 10 %. Le groupe détenait, depuis octobre 2008, 66 % du capital de la SNCM aux côtés de l'État (25 %) et des salariés (9 %). Le chiffre d'affaires était de 5,9 Md€ en 2009 ;
- Keolis, filiale à hauteur de 45,4 % de la SNCF aux côtés de la Caisse des dépôts et placement du Québec et du fonds AXA Private Equity. Le chiffre d'affaires était de 3,4 Md€ en 2009 ;
- Transdev, filiale de la CDC qui en détenait 69,6 %, aux côtés de la RATP (25,6 %) et du fonds Equiter (4,8 %). Le chiffre d'affaires était de 2,5 Md€ en 2009 ;
- RATP Dev, filiale à 100 % de l'établissement public industriel et commercial RATP. Le chiffre d'affaires était de 192 M€ en 2009.

Ces entreprises sont principalement des opérateurs de transports publics urbains ou interurbains pour le compte d'autorités organisatrices, dans le cadre de contrats de délégation de service public remis en jeu régulièrement dans des d'appel d'offres. Elles peuvent être prestataires de sociétés d'économie mixtes (SEM) ou de régies. Elles peuvent avoir des activités complémentaires : ferroviaire, taxis, liaisons fluviales et maritimes.

1 - Une réflexion ouverte début 2009

Filiale historique de la CDC, le groupe Transdev était présent comme opérateur dans le transport urbain (métro, tramway, bus) et le transport interurbain. Il employait 32 000 collaborateurs²³⁹ à travers le monde et réalisait un chiffre d'affaires de 2,5 Md€ en 2009, dont la France ne représentait plus que 38 %. Les résultats étaient régulièrement bénéficiaires, avec 32,5 M€ en 2009²⁴⁰, mais la contribution aux résultats du groupe CDC restait modeste.

Schéma n° 1 : situation en juillet 2009 (avant fusion)



Source : Cour des comptes

²³⁹ Avec les effectifs des sociétés d'économie mixte (SEM) dont Transdev est simplement prestataire, l'effectif atteignait 47 000 collaborateurs.

²⁴⁰ Le résultat net moyen sur la période 2006-2009 s'est élevé à 24,4 M€.

Le groupe Transdev avait doublé son chiffre d'affaires et la taille de son bilan en prenant le contrôle de l'entreprise publique Connexxion aux Pays-Bas en 2007, l'État néerlandais restant actionnaire minoritaire de cette filiale²⁴¹. Cette opération a posé des problèmes de gouvernance et s'est révélée moins fructueuse que prévu initialement.

La CDC avait noué au premier semestre 2002²⁴², à l'instigation de l'État, un partenariat stratégique avec la RATP qui détenait 25,6 % du capital de Transdev. Cela ouvrait pour la RATP une possibilité d'évoluer vers des activités concurrentielles, et pour la CDC celle d'ouvrir le capital de Transdev, avec la perspective d'une introduction en bourse, tout en restant l'actionnaire de référence.

Ce partenariat ne donnait pas satisfaction au groupe CDC, qui considérait depuis plusieurs années déjà qu'il entravait le développement de Transdev, en raison des réticences prêtées aux collectivités locales à l'égard de la RATP et des moyens en capital limités que cette dernière était susceptible de consacrer à cette diversification.

La commission de surveillance de la CDC, dans un avis adressé au directeur général et à l'État, a demandé en mars 2009 la rupture du partenariat avec la RATP avant la fin de l'année en cours, suivie dans un second temps d'une réflexion sur un autre partenariat éventuel.

De son côté, la RATP n'était pas non plus satisfaite du *statu quo*. Elle voulait, au contraire, monter au capital de Transdev et en prendre le contrôle opérationnel. Dès lors que la rupture est apparue inévitable, elle a demandé une compensation sous forme de transfert d'actifs.

La CDC n'avait pas demandé la non-reconduction du pacte d'actionnaire du 26 avril 2002²⁴³ en temps utile. Elle n'a pas souhaité attendre une période supplémentaire de deux ans, ni engager une procédure de rupture conflictuelle, dans les conditions fixées par le pacte. Dès lors, il lui fallait recueillir l'accord amiable de la RATP.

²⁴¹ Transdev s'était associé dans cette opération avec la banque néerlandaise des collectivités locales, BNG, et détenait 50,025 % du capital. L'État néerlandais était resté actionnaire minoritaire avec 33,3 % du capital. Il disposait d'une option de vente à Transdev pour un prix déterminé à l'avance, qui sera exercée en février 2013 pour un montant de 132 M€.

²⁴² Accord de principe du 18 janvier 2002 et pacte d'actionnaire du 26 avril 2002.

²⁴³ Le pacte était conclu pour une durée de trois ans à compter de sa signature, et renouvelable par périodes de deux ans par la suite, sauf opposition d'une des parties notifiée dans les six mois précédant l'échéance. En l'occurrence, la CDC aurait pu notifier sa décision avant le 26 octobre 2008, ce qui l'aurait obligé à racheter les parts de la RATP. En cas de conflit, il était également prévu que la CDC rachète les parts de la RATP. Dans les deux cas, le pacte précisait les conditions de fixation du prix.

La stratégie de la CDC était de rester l'actionnaire de référence de Transdev, avec au moins 33 % du capital sur le modèle de sa participation dans la Compagnie des Alpes.

L'initiative de la CDC était stratégique pour le secteur du transport de voyageurs en France et pour les collectivités territoriales qui ont pu craindre un affaiblissement de leur liberté de choix et une hausse des prix. À l'international, la concurrence entre quatre groupes français pouvait être préjudiciable pour eux.

2 - Un choix fait dans un délai très court

En droit, le choix du nouveau partenaire de Transdev relevait du directeur général de la CDC, compétent pour les opérations d'investissement et de désinvestissement.

Cette compétence s'exerçait sous le contrôle de la commission de surveillance de la CDC et du comité des investissements, mis en place en application de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME).

La gouvernance de la CDC en matière de participations

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) est « placée, de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative » (loi du 28 avril 1816).

1/ La CDC est dirigée et administrée par un directeur général, nommé pour cinq ans. Les décisions d'investissement et de désinvestissement sont de sa compétence.

2/ La commission de surveillance est chargée de surveiller la CDC.

La loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) a renforcé le poids du Parlement en son sein et élargi sa composition. Elle a également renforcé ses compétences.

Elle est, notamment, saisie pour avis, au moins une fois par an, sur les orientations stratégiques et sur la définition de la stratégie d'investissement de l'établissement public et des filiales.

Elle peut adresser au directeur général des observations qui ne sont pas obligatoires pour lui. Elle peut décider de rendre publics ses avis, systématiquement annexés au rapport annuel qu'elle adresse au Parlement.

Elle peut proposer qu'il soit mis fin aux fonctions du directeur général, et il ne peut être mis fin à ses fonctions sans son avis.

3/ Le comité des investissements est un comité spécialisé constitué au sein de la commission de surveillance et présidé par son président. Il comprend deux autres membres, effectif porté à trois depuis novembre 2010.

Il est saisi préalablement des opérations d'acquisition ou de cessions de société dans laquelle la CDC exerce une influence notable ou dont le montant est supérieur à 150 M€. Le directeur général doit communiquer aux seuls membres du comité des investissements (CDI) tous les éléments dont il dispose, et impérativement les éléments suivants : la valorisation, la stratégie, la procédure suivie, les critères de sélection et le niveau de prix.

Il formule un avis, qui est présenté à la plus prochaine séance de la commission de surveillance. Si le directeur général ne suit pas cet avis, il doit motiver sa décision devant la commission de surveillance.

4/ La CDC détient des participations en dehors du périmètre du groupe, notamment dans de grandes entreprises françaises cotées. Quelques-unes font l'objet d'un « accompagnement stratégique », qui se traduit, notamment, par une présence au conseil d'administration et un suivi par le département des participations et du développement au même titre que les filiales. C'est le cas de Veolia Environnement.

Veolia Environnement a manifesté son intérêt pour Transdev au printemps 2009.

La CDC était alors le premier actionnaire du groupe Veolia Environnement avec 10 % du capital et un siège au conseil d'administration. Cette participation, au même titre que celle dans Dexia, faisait l'objet d'un « accompagnement stratégique » sans entrer dans le périmètre du groupe. Sa valeur boursière était d'environ 1,1 Md€ fin 2009, divisée par trois par rapport à son point culminant de 2008.

Le directeur général de la CDC a reçu du président-directeur général de Transdev une note du 30 mars 2009 qui estimait que « ce projet a une grande consistance et peut constituer une aventure industrielle très prometteuse pour la France, compte tenu de l'effet d'entraînement qu'aurait un tel groupe sur l'industrie française du transport ». Cette note posait trois conditions : la parité des actionnaires,

le maintien du président-directeur général et le changement de nom de la société. C'est sur cette base que les négociations bilatérales ont été engagées par le directeur général de la CDC.

La manière dont le processus s'est engagé appelle deux observations :

- la sortie de la RATP du capital de Transdev n'a finalement pas été réalisée préalablement à la conclusion d'un nouveau partenariat, contrairement aux recommandations de la commission de surveillance, mais simultanément, ce qui donnait un pouvoir d'arbitrage à la RATP ;
- des négociations se sont engagées sans avoir donné un mandat de recherche, ni prévu une procédure d'appel à la concurrence. Si celle-ci n'était pas obligatoire juridiquement, elle eût été souhaitable s'agissant de la cession d'un actif public et au regard des enjeux.

La SNCF a également manifesté son intérêt quelques semaines plus tard, pour le compte de sa filiale Keolis, dans les mêmes conditions de gouvernance et de parité. La CDC lui a donné l'assurance qu'elle aurait accès à l'ensemble des informations données à Veolia Environnement et que son projet serait examiné.

Dans ce contexte, Veolia Transport et Keolis étaient deux partenaires potentiels sérieux, mais pas nécessairement les seuls possibles ; un rapprochement avec l'un plutôt que l'autre ne s'imposait pas véritablement :

- Veolia Transport, division du groupe Veolia Environnement, était de taille deux fois supérieure à Transdev, avec 5,9 Md€ de chiffre d'affaires et près de 78 000 employés en 2009, présent dans 28 pays. Ses résultats étaient négatifs de manière récurrente, avec 73 M€ de pertes en 2009²⁴⁴ ;
- Keolis, filiale de la SNCF aux côtés d'investisseurs financiers, était de taille comparable à Transdev, avec 3,4 Md€ de chiffre d'affaires et 45 500 employés en 2009. Ses résultats étaient bénéficiaires (46 M€ en 2009).

Un examen comparatif a bien été organisé, mais dans le délai très court de six jours : les banques-conseils de la CDC (BNP Paribas et Société Générale) ont transmis un cahier des charges le 28 mai 2009, les réponses étant attendues pour le 3 juin 2009 au plus tard.

²⁴⁴ Le déficit a été en moyenne de 83 M€ par an sur la période 2006-2009.

Le président de la commission de surveillance de la CDC, tout comme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, ont écrit au directeur général de la CDC pour demander que la comparaison entre les deux candidats soit faite sur la base de critères objectifs, de manière transparente et équitable. Ils ont également invité la CDC à prendre son temps dans l'examen de ce dossier et à approfondir les négociations.

Les éléments de valorisation et de structuration financière de la transaction, pourtant déterminants, ne faisaient pas partie du cahier des charges et n'étaient, en conséquence, pas pris en compte dans cette analyse comparative ; les conditions de sorties de la RATP non plus. Ainsi, deux volets essentiels pour apprécier l'opération n'étaient pas disponibles à ce stade, en contradiction avec le texte du règlement intérieur sur les informations requises pour une consultation du comité des investissements²⁴⁵.

Soumise par médias interposés²⁴⁶ à la pression de Veolia Environnement, société cotée, la CDC n'a pas souhaité approfondir les négociations, alors que sa position était plus forte tant qu'elle gardait deux interlocuteurs. Ce choix n'est sans doute pas étranger au fait que la CDC était par ailleurs le premier actionnaire au capital de Veolia Environnement.

Le directeur général de la CDC était favorable au rapprochement avec Veolia Transport. Le comité des investissements et la commission de surveillance de la CDC, réunis respectivement les 21 et 22 juillet 2009, ont rendu un avis favorable, mais encadré par quatre conditions : « le management exécutif du nouvel ensemble par Transdev, la réelle parité de l'actionnariat, l'élaboration d'un projet industriel fondé sur des objectifs stratégiques partagés et la compensation de la RATP par la cession équilibrée d'actifs de Transdev et de Veolia Environnement, en cohérence avec le projet industriel »²⁴⁷.

²⁴⁵ Selon le règlement intérieur de la commission de surveillance adopté fin 2008, les éléments d'information « requis » sont, notamment, « l'évaluation de la valeur de l'entreprise » selon les méthodes usuelles et « l'objet de la cession ou de l'acquisition, en particulier le niveau de prix ».

²⁴⁶ Communiqué de presse de Veolia Environnement du 9 juin 2009 confirmant son intérêt pour une fusion des deux filiales et une introduction en bourse de la nouvelle entité, suivi d'un démenti du directeur général de la CDC pour préciser qu'aucune décision n'était prise.

²⁴⁷ CDC, *Rapport au Parlement 2009*, disponible sur www.caissedesdepots.fr

La CDC et Veolia Environnement ont signé le 22 juillet 2009 un accord de négociation et annoncé le jour même l'ouverture de négociations exclusives portant sur le rapprochement de leurs filiales respectives, Transdev et Veolia Transport. Le président de la commission de surveillance a diffusé le même jour un communiqué de presse faisant état des points d'attention retenus par la commission en séance.

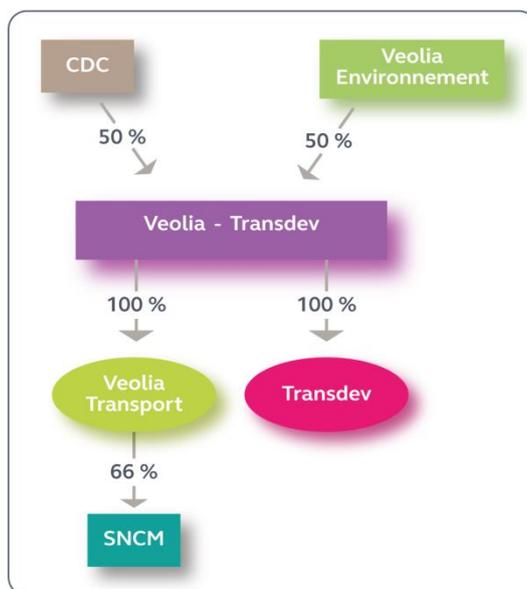
L'objet de l'accord était de créer une nouvelle entreprise, détenue à parité par les deux actionnaires. Veolia Environnement devait être l'opérateur industriel du nouveau groupe et la CDC un investisseur stratégique à long terme. En conséquence, la nouvelle entité devait être intégralement consolidée dans les comptes du groupe Veolia Environnement. Une introduction en bourse dans un délai de deux ans était prévue pour accompagner l'expansion du nouveau groupe. Enfin, le premier directeur général devait être le président-directeur général de Transdev en poste en 2009.

3 - Des coûts élevés liés à la volonté de parité au capital et au retrait de la RATP

L'accord final a été conclu le 4 mai 2010²⁴⁸, selon des modalités défavorables à la CDC, même si elles ont été présentées comme le prix à payer pour la parité et la sortie de la RATP.

²⁴⁸ L'accord de rapprochement du 4 mai 2010 comportait un protocole de rapprochement, un pacte d'actionnaire pour 30 ans, un protocole de sortie de la RATP (dans des conditions un peu différentes de celles envisagées en décembre) et des conventions croisées de garanties.

Schéma n° 2 : situation après la fusion



Source : Cour des comptes

Il prévoyait une augmentation de capital de Transdev de 200 M€ à la charge de la CDC pour assurer la parité, alors que l'accord de négociation du 22 juillet excluait tout versement en numéraire.

Ce montant résultait des valorisations respectives retenues pour les deux entreprises, à des niveaux élevés et avec un écart de 200 M€ en faveur de Veolia Transport, une fois prise en compte la compensation de la sortie de la RATP du capital de Transdev²⁴⁹.

Le comité des investissements a été mis devant le fait accompli, puisqu'il n'a été formellement consulté que le 21 janvier 2010 et que ce chiffre avait déjà été annoncé le 21 décembre 2009. Au demeurant, la participation du fonds Equiter dans Transdev avait été rachetée, fin 2009, par la CDC en numéraire pour un montant de 30 M€, cohérent avec la valorisation de Transdev retenue pour la fusion.

²⁴⁹ Chacune des entreprises était apportée pour une valeur de 691 M€, soit une valeur totale de 1 382 M€ pour le nouvel ensemble. Ces valeurs étaient figées, sans clause d'ajustement ultérieur.

Il a demandé que cet apport soit consacré à des opérations de croissance externe, en particulier au Royaume-Uni pour compenser les actifs transférés à la RATP sur ce marché. Si ce souhait a bien été pris en compte, les circonstances postérieures à la fusion n'ont pas permis de le réaliser.

Les actifs transférés à la RATP ont été prélevés principalement sur Transdev, contrairement aux intentions affichées dans l'accord de juillet 2009.

Ces actifs ont été choisis en fonction de la stratégie industrielle de la RATP, au détriment des choix que pouvait opérer le nouveau groupe, qui considérait le Royaume-Uni comme un des cinq pays prioritaires. Il s'agissait d'actifs de qualité (en particulier, des exploitants du réseau d'autobus de Londres), la RATP ayant en revanche refusé, à la suite des audits qui faisaient ressortir une valeur négative, ceux en provenance de Veolia Transport au Royaume-Uni.

Cet apport d'actifs a donné une forte impulsion au développement de RATP Dev, dont le chiffre d'affaires a triplé entre 2009 et 2011 pour atteindre 600 M€.

B - Un projet insuffisamment étudié

Le directeur général de la CDC a considéré que le rapprochement avec Veolia Transport était le bon choix et en a exposé les motivations dans une note aux membres du comité des investissements, en date du 17 juillet 2009. Mais l'analyse réalisée par les services de la CDC présentait plusieurs faiblesses et lacunes.

1 - Des ambitions peu réalistes

La principale motivation était le potentiel de création de valeur, qui apparaissait plus élevé avec Veolia Transport. Cette analyse reposait sur les objectifs de synergies mises en avant par Veolia, en matière commerciale, sur le plan de l'efficacité opérationnelle et de la réduction des coûts.

Toutefois, les plans d'affaires présentés de part et d'autre n'ont pas fait l'objet d'un examen approfondi, ce qu'a relevé le président de la commission de surveillance. Les hypothèses sur la croissance de

l'activité, notamment en France, étaient volontaristes, celles sur le prix du carburant résolument optimistes.

Enfin, les économies dues aux synergies (70 M€ par an) nécessitaient des mesures fortes, que les deux partenaires n'étaient pas nécessairement prêts à assumer.

Le second argument était celui d'une taille plus importante et de la forte présence internationale de Veolia Transport, complémentaire de Transdev. Toutefois, il apparaissait que le groupe, en contrepartie, serait très dispersé, présent dans 27 pays mais sans atteindre la taille critique partout.

L'endettement du nouveau groupe (1,8 Md€) n'était manifestement pas compatible avec une introduction rapide en bourse et ne permettait pas non plus d'accompagner une stratégie de développement industriel ambitieuse.

L'ensemble de ces éléments rendait d'emblée improbable la perspective d'une introduction en bourse dans le délai prévu de deux ans.

2 - Des conditions essentielles non remplies

Les services de la CDC ont minimisé les difficultés potentielles, notamment la compatibilité entre des modèles et des cultures d'entreprise assez éloignés.

La perception par les clients, pour l'essentiel des collectivités territoriales, était pourtant un point déterminant. La confiance des partenaires de Transdev était étroitement liée à son appartenance au groupe CDC et à une gestion de proximité. Du côté de Veolia Environnement, l'approche commerciale englobait volontiers l'ensemble des métiers du groupe et pas seulement le volet « transport ».

La capacité des équipes à travailler ensemble était également une condition clé du succès. À cet égard, il était de mauvais augure que le management de Transdev ait fait savoir, dans une « contribution à l'instruction » en date du 5 juin 2009, qu'il était défavorable au projet de fusion avec Veolia Transport.

L'acceptation par les clients et l'adhésion des équipes étaient, pourtant, les deux enjeux principaux mentionnés par la direction des risques et du contrôle interne (DRCI) de la CDC, consultée sur le projet.

La CDC a, par ailleurs, sous-estimé les facteurs d'incertitude sur la stabilité des orientations de Veolia Environnement. Le président-directeur général était personnellement attaché à la place de la branche transport dans le groupe, point de vue qui n'était pas unanimement partagé au sein du conseil d'administration et de la direction.

Les risques de paralysie résultant usuellement d'une répartition du capital à 50-50 devaient, au cas d'espèce, être limités par le fait que Veolia Environnement s'était vu reconnaître dans la négociation un rôle d'opérateur industriel. Toutefois, cette option n'était pas totalement assumée par la CDC en raison notamment des réticences de la commission de surveillance et du management de Transdev.

3 - Une sous-estimation des risques liés à la SNCM

La présence de la filiale SNCM, filiale à 66 % de Veolia Transport, dans le périmètre du nouveau groupe, semble avoir été ignorée lors de l'examen initial du projet en 2009. Ce sujet n'a même pas été mentionné dans la note transmise au comité des investissements, ni porté à la connaissance de la commission de surveillance. Il n'a pas été examiné dans l'instruction, alors que de nombreuses questions méritaient un approfondissement (risques contentieux, plan d'affaires, valorisation des navires).

La Société nationale maritime Corse Méditerranée (SNCM)

La SNCM est une compagnie maritime française assurant des liaisons régulières depuis la France continentale vers la Corse, la Sardaigne, l'Algérie et la Tunisie.

Pour la Corse, le service pour les traversées au départ de Marseille est assuré depuis 2002 dans le cadre d'une délégation de service public (DSP) avec une compensation financière. Un deuxième contrat a été conclu pour la période 2007-2013 et un troisième est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014.

Sous l'effet de la concurrence, en particulier de la société Corsica Ferries, la part de marché de la SNCM entre les ports continentaux français et la Corse est passée de 82 % en 2001 à 27 % en 2013.

La SNCM, détenue majoritairement par l'État depuis 1976, a bénéficié d'une première aide à la restructuration en novembre 2003. À la suite de nouvelles difficultés, une procédure de privatisation de gré à gré a été engagée en 2005. La SNCM a été reprise en mai 2006, en même temps que de nouvelles aides lui étaient apportées, par un tandem constitué par un financier et un industriel, le fonds Butler Capital Partners (BCP) pour 38 % et Veolia Environnement pour 28 %. L'État conservait 25 % du capital à travers la Compagnie générale maritime et financière (CGMF) et les salariés détenaient 9 %. Veolia Environnement a racheté les parts de BCP fin 2008, portant ainsi sa part de capital à 66 %.

Le chiffre d'affaires était d'environ 300 M€ en 2009, avec un effectif de 2 040 salariés (dont environ 600 contrats à durée déterminée).

Le bilan de la SNCM a été déposé le 4 novembre 2014. Elle est depuis le 28 novembre 2014 en procédure de redressement judiciaire. Par jugement du 20 novembre 2015, le Tribunal de commerce de Marseille a attribué la reprise des actifs de la SNCM au groupe Rocca, un des quatre candidats à avoir déposé une offre.

Les responsables de la CDC considéraient en 2009 que la SNCM restait de la responsabilité de Veolia Environnement, puisqu'une garantie spécifique figurait dans les accords du 4 mai 2010.

Cette garantie couvrait les préjudices pouvant résulter de trois contentieux connus à cette date, auxquels la société Corsica Ferries était partie :

- un recours contre la décision de la Commission européenne du 8 juillet 2008 ayant déclaré les aides d'État dans le cadre de la restructuration et de la privatisation compatibles avec le droit communautaire. Le Tribunal de l'Union européenne a annulé cette décision le 11 septembre 2012 et la Commission européenne en a tiré les conséquences dans une nouvelle décision du 20 novembre 2013, demandant la récupération des sommes auprès de la SNCM pour un montant évalué à 220 M€ hors intérêts ;
- un recours contre la délégation de service public portant sur la liaison Marseille-Corse pour la période 2007-2013. Le Conseil d'État a annulé le 13 juillet 2012 l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille qui avait annulé la délibération de 2007 d'attribution de la DSP au groupement SNCM-CMN. L'affaire est renvoyée devant cette dernière juridiction ;
- un recours devant l'Autorité de la concurrence pour abus de position dominante collective avec la CMN qui a débouché sur une condamnation à une amende.

Si ce dispositif juridique était supposé protéger la CDC contre les conséquences de ces trois contentieux, tel n'était pas le cas pour de nouvelles procédures, la CDC n'ayant pas fait figurer dans les accords du 4 mai 2010 de clause de garanties à l'égard de contentieux non connus ou à naître.

Or deux contentieux sont apparus postérieurement à la fusion :

- la Commission européenne a rendu, le 2 mai 2013, une décision ordonnant la cessation immédiate du versement, par la collectivité territoriale de Corse, de compensations au titre du « service complémentaire » (périodes de pointe) et la récupération des sommes déjà versées à ce titre. La collectivité territoriale de Corse a suspendu les paiements en août 2013 et a émis, en novembre 2014, deux titres de recouvrement de 167,3 M€ et de 30,5 M€ correspondant au capital versé et aux intérêts. La procédure de redressement judiciaire décidée le 29 novembre 2014 a fait obstacle au paiement ;
- la société Corsica Ferries a introduit le 15 novembre 2013 un recours devant le tribunal administratif de Bastia en annulation de la nouvelle DSP, signée le 24 septembre 2013 pour une durée de 10 ans à compter du 1^{er} janvier 2014. Par jugement du 7 avril 2015, le tribunal administratif a décidé que la nouvelle DSP serait résiliée à compter du 1^{er} octobre 2016.

C - Une mise en œuvre déficiente

Les autorisations nécessaires à la fusion étaient nombreuses : Commission européenne, autorités de la concurrence (en France et aux Pays-Bas), commission des participations et des transferts (CPT) en raison de la sortie du secteur public²⁵⁰. Le processus depuis la décision de principe (22 juillet 2009) jusqu'à la clôture juridique de l'opération a duré près de 21 mois.

Ce délai, en grande partie incompressible, n'a pas été mis à profit pour préparer la fusion dans de bonnes conditions. Il a été au contraire préjudiciable, avec un changement des règles du jeu décidé au dernier moment et une incapacité des actionnaires à se mettre d'accord en temps utile sur le volet opérationnel.

²⁵⁰ La loi du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social définit le transfert au secteur privé comme la perte de la détention de plus de la moitié du capital social par le secteur public.

1 - La modification du pacte d'actionnaires juste avant la fusion

Le pacte d'actionnaire a été modifié le 7 février 2011, moins d'un mois avant la clôture de l'opération. Veolia Environnement ne souhaitait plus consolider intégralement le nouveau groupe dans ses comptes. Plusieurs points essentiels du dispositif ont été remis en cause :

- un strict équilibre des pouvoirs entre actionnaires a été mis en place, tant au sein du conseil d'administration (avec un administrateur indépendant) que par la reconnaissance de droits de *veto* supplémentaires à la CDC (budget, plan à moyen terme et principaux mécanismes de financement). Ce rééquilibrage favorable pour la CDC présentait en contrepartie le risque de bloquer la gouvernance ;
- du fait de cette modification, Veolia Environnement pouvait déconsolider la nouvelle entité de ses comptes, avec pour conséquence un transfert de dette vers le bilan de la CDC. La dette portée par la CDC au titre de sa participation a plus que doublé, passant de 450 à 950 M€ ;
- le président-directeur général de Transdev, pressenti depuis l'origine comme directeur général de la nouvelle société, a été écarté au profit d'un nouveau directeur général, extérieur aux deux entités. Le directeur général de Veolia Transport, qui devait être directeur général délégué, était également évincé au motif qu'il fallait assurer l'unité de management.

Ce nouveau directeur général, qui venait du groupe CDC, a été proposé par Veolia Environnement. Il a été recruté sur un contrat de travail signé par Veolia Environnement.

Ce changement en matière de management revenait sur l'une des conditions mises par le comité des investissements et la commission de surveillance à leur acceptation de l'opération.

Ce choix s'est avéré d'autant plus pénalisant que l'ancien PDG de Transdev a rejoint la concurrence au sein du groupe SNCF, d'abord comme conseiller du président sur les politiques de mobilité, puis comme président du conseil de surveillance de la filiale Keolis, compétiteur le plus direct de Transdev.

Le directeur général de la CDC a cherché en vain à s'opposer à ce recrutement, mais le contrat de travail²⁵¹ ne comportait aucune clause de non concurrence, pas plus que la transaction signée le 31 mars 2011 sur ses conditions de départ, pourtant favorables.

2 - Des retards dans la préparation opérationnelle de la fusion

À la date de la clôture juridique de la fusion (3 mars 2011), de nombreuses questions opérationnelles identifiées dans l'accord du 4 mai 2010 n'avaient pas été résolues.

La fusion n'était, en fait, à ce stade qu'une juxtaposition de deux entités juridiques et de deux organisations. En atteste le fait qu'aucun dossier sur le sujet n'avait été transmis aux instances représentatives du personnel.

Aucune décision n'avait été prise sur la nouvelle marque et le logo, ou encore sur la localisation des sièges du nouveau groupe, pas plus que sur la réorganisation des réseaux en France et à l'étranger. La question des prestations fournies par Veolia Environnement à Veolia Transport, pour un coût de 80 M€, n'avait pas non plus été abordée.

Les énergies ont été concentrées sur des questions d'organigramme, avec un souci de parité à tous les niveaux. La CDC n'a pas remis en cause le fait que les cadres de Veolia Transport restent sous contrat de travail Veolia Environnement, ce qui concernait une vingtaine de personnes et n'était pas propice au rapprochement des équipes.

D - Le revirement stratégique de Veolia Environnement

1 - La décision de désengagement de Veolia Environnement

En décembre 2011, soit neuf mois seulement après la fusion, Veolia Environnement a annoncé sa décision de se désengager du domaine des transports et de céder sa participation dans Veolia-Transdev, dans un délai de deux ans, en concertation avec la CDC.

²⁵¹ Le contrat de travail remontait à 2005 en tant que directeur général délégué de Transdev et avait été suspendu durant la durée du mandat social.

Cette annonce s'inscrivait dans un plan de désendettement du groupe Veolia Environnement, dont le cours de bourse avait été divisé par deux au cours de l'année 2011²⁵². Elle lui permettait également de présenter des comptes 2011 n'intégrant pas les pertes et dépréciations au titre de Veolia-Transdev²⁵³, alors même que d'importantes plus-values avaient été constatées au moment de la fusion²⁵⁴.

La CDC n'était pas protégée par le pacte d'actionnaires contre un changement d'orientation aussi soudain de son partenaire, qui ouvrait une période d'incertitude très préjudiciable pour Veolia-Transdev.

La CDC s'est limitée dans sa réaction publique à indiquer qu'elle resterait engagée durablement dans Veolia-Transdev. Le directeur général avait informé préalablement et à titre confidentiel la commission de surveillance²⁵⁵ de la nécessité du plan de redressement financier de Veolia Environnement, dont Veolia-Transdev n'était qu'un volet.

Dans ce contexte, la CDC s'est trouvée contrainte d'envisager sa montée au capital de Veolia-Transdev, contrairement à ses projets initiaux.

Elle a signé, le 22 octobre 2012, un accord de négociation prévoyant de monter à 60 % au capital de Veolia-Transdev et d'en prendre le contrôle exclusif, à l'occasion d'une opération de recapitalisation par conversion des avances d'actionnaires à concurrence de 800 M€ (520 M€ pour CDC, 280 M€ pour Veolia Environnement), nécessaire pour consolider la situation financière. L'accord prévoyait également la reprise de la SNCM par Veolia Environnement, avant le 30 juin 2013.

Le comité des investissements de la CDC a donné, le 17 octobre 2012, un avis favorable, assorti de deux réserves : disposer d'un niveau de contrôle et de management adapté au redressement opérationnel et industriel, disposer des assurances nécessaires à la reprise de la SNCM par Veolia Environnement. La commission de surveillance, réunie le 24 octobre 2012, a indiqué que les doutes sur l'effectivité de cette reprise étaient le risque principal pour l'exécution de cet accord.

²⁵² La valeur boursière de la participation de la CDC était, de ce fait, tombée à 405 M€, son plus bas niveau depuis 2002.

²⁵³ Les activités de Veolia-Transdev ont été classées, à l'exception de la SNCM, en activité non poursuivies.

²⁵⁴ Le groupe Veolia Environnement avait enregistré 430 M€ de plus-values sur cette opération en mars 2011.

²⁵⁵ Séance du 30 novembre 2011.

2 - Un désengagement finalement bloqué par le dossier SNCM

Cette évolution de l'actionnariat n'a jamais été mise en œuvre, car Veolia Environnement n'a pas repris la SNCM qu'elle ne souhaitait en toute hypothèse pas conserver durablement.

L'accord entre la CDC et Veolia Environnement du 22 octobre 2012 a été prolongé début juillet 2013, aux mêmes conditions, jusqu'au 31 octobre 2013. Le comité des investissements n'a pas été consulté sur cette prolongation, ce que le président de la commission de surveillance a regretté au cours de la séance du 10 juillet 2012.

Cet accord est caduc juridiquement depuis le 31 octobre 2013. La commission de surveillance avait pris acte par anticipation de sa caducité le 2 octobre 2012, dans un relevé de conclusions formalisé, en relevant explicitement la carence de Veolia Environnement dans sa mise en œuvre et en souhaitant sa renégociation dans de meilleures conditions pour le groupe CDC.

Au second semestre 2013, l'État s'était opposé à l'ouverture d'une procédure collective. Le bilan de la SNCM n'a été déposé qu'en novembre 2014, le tribunal de commerce de Marseille décidant d'ouvrir une période d'observation dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire, pour une durée maximum d'un an.

II - Un bilan très négatif à court terme pour la CDC mais un redressement amorcé

A - Une activité en recul (2011-2013)

Les premiers résultats du nouveau groupe ont été désastreux, au cours des premières années, avec des échecs commerciaux et un recul du chiffre d'affaires.

1 - Les problèmes commerciaux

Consulté par la CDC au printemps 2012, un ancien directeur général de Transdev avait évoqué un « problème existentiel » pour la nouvelle société, en rappelant le scepticisme de certains élus locaux sur l'intérêt et la faisabilité de cette fusion et l'impact de l'éviction des dirigeants pressentis au moment de sa réalisation effective.

La démotivation des équipes atteignait des niveaux importants, comme l'a confirmé le baromètre social réalisé par la Sofres début 2013.

Les résultats commerciaux ont été mauvais pour l'année 2012. Sur les contrats remis en concurrence cette année-là, le volume de chiffre d'affaires renouvelé a été de 470 M€, tandis que le volume perdu atteignait 590 M€. Le taux de renouvellement s'est établi ainsi à 45 % seulement, contre 70 % en moyenne dans le secteur. Cette perte de chiffre d'affaires était loin d'être compensée par les gains de nouveaux contrats (environ 150 M€).

La société a perdu de nombreux contrats en France, dont les partenariats historiques avec les sociétés d'économie mixte (SEM) de Metz et de Strasbourg. La plupart des contrats perdus en France ont été gagnés par Keolis. Deux collectivités importantes, Nice et Cannes, clientes auparavant de Veolia Transport, ont décidé de passer en régies municipales. Des contrats significatifs ont également été perdus aux Pays-Bas : le contrat national de transport à la demande (Valys) n'a pas été renouvelé, pas davantage que ceux de deux réseaux urbains (dont Utrecht).

En outre, la politique commerciale a été bridée par la contrainte financière pesant sur la société du fait de son endettement, qui conduisait à rationner les enveloppes disponibles pour les investissements opérationnels dans les réponses aux appels d'offres.

2 - La diminution du chiffre d'affaires et des effectifs

Le chiffre d'affaires cumulé des deux entités fusionnées était estimé à 8,1 Md€ en 2010 et devait progresser de 5 % par an.

Au contraire, le chiffre d'affaires a diminué chaque année. Il n'était plus que de 6,6 Md€ en 2013, nettement en retrait par rapport à la situation antérieure à la fusion.

Il a été affecté, d'une part, par les pertes de contrats, mais également, à partir de 2013, par les cessions d'actifs auxquelles Transdev a été contraint en raison de ses difficultés financières.

Ces difficultés n'ont pas été sans incidence sur les effectifs du nouveau groupe. Ils s'élevaient à près de 110 000 collaborateurs en cumulé avant la fusion et sont passés à 86 000 fin 2013.

B - Un bilan financier très négatif pour la CDC

1 - Les déficits de Veolia-Transdev

Dès l'année 2011, la marge opérationnelle était inférieure de 20 % aux hypothèses volontaristes retenues dans le cadre du projet de fusion : 380 M€ contre 480 M€ escomptés.

Les économies de 70 M€ prévues par le projet de fusion ont tardé à se concrétiser, en raison des retards dans la mise en œuvre. Au contraire, la fusion a été dans un premier temps facteur de surcoûts (36 M€ en 2011, 20 M€ en 2012).

Les dépréciations d'actifs ont été massives, avec un total de 933,7 M€ en trois ans, dont plus de la moitié en 2011. Les montants ont été respectivement de 570 M€ en 2011, 320,7 M€ en 2012, 43 M€ en 2013.

Les dépréciations ont concerné en 2011 pratiquement l'ensemble des unités géographiques, dont 120 M€ pour l'Allemagne et 95 M€ pour la France, ainsi que les actifs corporels de la SNCM pour 129 M€²⁵⁶. En 2012, elles ont concerné plus particulièrement les Pays-Bas, avec une dépréciation de 275 M€ en 2012 et une valeur résiduelle quasiment nulle.

Les pertes cumulées de Veolia-Transdev se sont élevées à 1 108 M€ sur trois ans, de 2011 à 2013²⁵⁷. Les pertes au titre de la seule SNCM (plus de 100 M€) expliquent en grande partie le déficit de l'année 2013.

La dégradation de la conjoncture et la hausse du prix du carburant peuvent être invoquées à juste titre. Mais ce contexte n'a pas empêché d'autres acteurs, notamment les concurrents français Keolis et RATP Dev, de dégager des bénéfices sur cette même période.

À la fin de l'année 2012, la dette nette du groupe Veolia-Transdev atteignait 1,9 Md€, soit un ratio par rapport à l'excédent brut d'exploitation plus de deux fois supérieur à la référence communément admise.

²⁵⁶ La valeur résiduelle de ces actifs, en tenant compte des amortissements, n'était plus que de 181,1 M€ fin 2011 contre 345,6 M€ au mois de mars 2011. Les dépréciations ont porté sur la valeur recouvrable des navires.

²⁵⁷ Le résultat net de Veolia-Transdev a été déficitaire de 598,4 M€ en 2011, 380,3 M€ en 2012 et 129,5 M€ en 2013.

Au vu du montant des fonds propres prévisionnel fin 2013, la recapitalisation du nouveau Transdev devenait une nécessité juridique au titre du droit des sociétés.

Elle a été réalisée fin 2013 pour un montant de 560 M€, par transformation des avances d'actionnaires en capital à parité entre les deux actionnaires, soit 280 M€ chacun.

La valorisation de la filiale, qui avait été retenue pour près de 1,4 Md€ au moment de la fusion, n'était plus que de 600 M€ fin 2011 et de 400 M€ fin 2012, soit une perte de valeur de près d'1 Md€ et de plus des deux tiers de la valorisation initiale en moins de deux ans.

2 - Des pertes significatives pour la CDC

Les pertes pour la CDC ont été supérieures à un demi-milliard d'euros sur les trois premières années (2011-2013).

a) L'incidence sur le résultat du groupe CDC : - 554 M€

Les pertes cumulées au niveau du résultat net consolidé du groupe CDC se sont élevées à 554 M€ sur trois ans.

Tableau n° 1 : contribution de Veolia-Transdev au résultat net du groupe CDC

<i>En M€</i>	2011	2012	2013	Total
Contribution	- 286	- 203	- 65	- 554

Source : Cour des comptes d'après données CDC (rapports annuels)

L'impact a été particulièrement sensible pour le groupe CDC sur les années 2011 et 2012. En 2011, son résultat a été amputé dans une proportion de trois cinquièmes par les pertes au titre de Veolia-Transdev. En 2012, alors que la Caisse était en déficit pour la deuxième fois de son histoire, 44 % des pertes provenaient de Veolia-Transdev, second foyer de pertes après Dexia.

Ces pertes ont eu pour conséquence de réduire la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés, ainsi que le montant de la fraction du résultat versé par la CDC au budget de l'État.

b) Les dépréciations sur la valeur de la participation : - 597 M€

Sur le plan patrimonial, fin 2013, la valeur brute de la participation de la CDC était de 971 M€ et sa valeur nette de 374 M€, en raison du montant des dépréciations : 597 M€.

Tableau n° 2 : valeur comptable des titres Transdev au bilan de la CDC

<i>En M€</i>	31/12/2010	3/03/2011	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013
<i>Valeur comptable brute</i>	341	691	691	691	971
<i>dont apports en capital</i>	-	200	-	-	280
<i>Valeur comptable nette</i>	341	691	398	200	374
<i>Dépréciations annuelles</i>	0,00	0,00	- 293	- 198	- 106
<i>Dépréciations cumulées</i>	0,00	0,00	- 293	- 491	- 597

Source : Cour des comptes d'après données CDC (comptes sociaux de l'établissement public)

La valeur brute de la participation a été augmentée par la comptabilisation de 150 M€ de plus-values au moment de la fusion, en mars 2011, puis par les deux augmentations de capital, 200 M€ en mars 2011 et 280 M€ en décembre 2013. Ces augmentations de capital (480 M€ au total) n'étaient pas prévues initialement et sont intervenues dans une période où les fonds propres de la CDC étaient fortement sollicités par la crise.

La valeur brute est ainsi passée de 341 M€ à 971 M€.

La différence avec la valeur nette s'explique par des dépréciations massives sur trois ans, avec un total cumulé de 597 M€.

C - Un redressement incontestable

Dans le contexte du désengagement de Veolia Environnement et du protocole de négociation du 22 octobre 2012, la CDC s'est substituée à Veolia Environnement comme opérateur industriel pour redresser la situation.

Un président-directeur général de la filiale a été nommé le 3 décembre 2012. Le nouveau PDG, issu de RATP Dev, est depuis sa nomination également membre du comité de direction du groupe CDC, ce qui confirme son ancrage dans le groupe CDC.

La nouvelle direction a présenté une stratégie en deux phases, une période de redressement (2013-2015) suivie par une période de développement (2016-2018).

Les plans d'action pour réaliser des économies et réduire les foyers de pertes ont été accélérés avec des résultats probants.

Un plan important de cessions d'actifs, réduisant le nombre de pays dans lesquels le groupe est présent de 27 à 17 et le chiffre d'affaires global d'un quart, a été officialisé en mars 2013, dans le prolongement de l'accord entre actionnaires du 22 octobre 2012. Ce plan a été en partie réalisé, mais le groupe a finalement décidé de conserver les activités en Allemagne (ferroviaire) et en Suède-Finlande.

Le groupe Transdev a retrouvé l'équilibre en 2014 avec un résultat net de 24 M€. Son résultat net a été de 51,6 M€ au premier semestre 2015 avec une prévision de 80 M€ sur l'année entière. Il a notamment bénéficié de la forte baisse du prix des carburants.

Le dernier résultat encourageant mais encore fragile est celui d'une dette ramenée de 1,9 Md€ fin 2012 à 760 M€ au 30 juin 2015. L'augmentation de capital de 560 M€ souscrite par les deux actionnaires à parité (280 M€ chacun), en décembre 2013, a contribué en partie à ce résultat. L'amélioration de sa structure financière et la sortie de la SNCM de son périmètre, actée à fin décembre 2015, permettent au nouveau Transdev d'espérer refinancer sa dette en dehors des prêts d'actionnaires.

À moyen terme, le bilan pourrait donc être moins négatif pour la CDC, qui a repris le contrôle opérationnel et stabilisé la filiale sous le nom historique de Transdev. Il faudrait, néanmoins, des résultats très supérieurs à la moyenne du secteur pendant plusieurs années pour compenser les pertes.

D - Des incertitudes stratégiques qui persistent

1 - Les suites du dossier SNCM

L'évolution du dossier de la SNCM reste encore très incertaine.

La CDC et sa filiale devront instruire au plan juridique, puis mettre en œuvre effectivement la garantie spécifique relative à la SNCM accordée par Veolia Environnement dans la convention du 4 mai 2010, au titre des trois contentieux connus à cette date.

En outre, Transdev et la CDC devront également s'assurer que les contentieux nouveaux, non couverts par la garantie spécifique, notamment les demandes de récupération auprès de la SNCM des aides publiques jugées indûment perçues, sont sans conséquence pour elles.

Les solutions apportées à l'ensemble de ces questions s'inscriront nécessairement dans un ensemble plus large, celui de l'avenir des participations respectives de la CDC dans Transdev et dans Veolia Environnement.

2 - La stratégie de la CDC à l'égard de Transdev

Depuis octobre 2013, les accords de négociation entre les deux actionnaires sur la montée au capital du nouveau Transdev sont caducs. La CDC devra donc clarifier rapidement sa stratégie à moyen terme et à long terme par rapport à sa participation dans Transdev.

Elle a confirmé à plusieurs reprises qu'elle entendait rester un investisseur de long terme de Transdev, au titre du développement durable et pour répondre à la demande des collectivités territoriales de conserver un autre interlocuteur que la SNCF ou la RATP, entreprises publiques ferroviaires.

Si la CDC souhaite redevenir majoritaire durablement dans Transdev, dont la dimension a plus que doublé entre-temps, elle devra consentir l'effort nécessaire en fonds propres et assumer le choix d'exercer un contrôle exclusif dans une entreprise du secteur des services, évoluant sur un marché mature aux marges faibles, avec une activité majoritairement internationale et des effectifs qui représenteraient près de 80 % de l'ensemble du groupe CDC.

Sa décision ne peut être complètement indépendante de l'avenir de sa participation dans le groupe Veolia Environnement (8,64 % du capital au 31 décembre 2014), dont la valorisation boursière était remontée à 717 M€ fin 2014 et a repassé le seuil du milliard d'euros en juillet 2015.

Cette situation illustre la nécessité pour la CDC, dès lors qu'elle possède deux participations connexes, directe et indirecte, d'avoir une vision consolidée des enjeux, et rend souhaitable une présentation d'ensemble.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La fusion de la société Transdev, filiale de la CDC, avec Veolia Transport, filiale et division de Veolia Environnement, a été décidée précipitamment, insuffisamment étudiée et conduite de manière déficiente. Si les fusions d'entreprises sont des processus complexes dont les résultats sont fréquemment décevants, au regard notamment de la valorisation et des synergies réalisées, il est manifeste qu'au cas d'espèce la CDC a lourdement sous-estimé les difficultés et les risques de l'opération. Elle a privilégié très vite le choix de Veolia Transport et accepté le rythme accéléré souhaité par Veolia Environnement. Ce faisant, elle s'est privée de la possibilité d'approfondir les analyses sur la pertinence et la faisabilité de l'opération, contrairement aux recommandations de la commission de surveillance et de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Du fait de cette précipitation, les conditions fixées par l'accord initial signé le 22 juillet 2009 ont pratiquement toutes été remises en cause ultérieurement.

C'est un échec économique et financier à court terme, qui s'est traduit par un recul de l'activité et des pertes de l'ordre de 1 Md€. Le coût financier pour la CDC est élevé, de l'ordre d'un demi-milliard d'euros, et constitue, s'agissant des participations de la CDC, le deuxième foyer de pertes après Dexia au cours de la période récente. La stabilité stratégique de l'actionnariat à parité avec le groupe Veolia Environnement a été remise en cause dès la fin de l'année 2011 par un changement d'orientation de ce dernier. La situation normalement transitoire a perduré en raison des difficultés, à ce jour non résolues, de la filiale SNCM.

Néanmoins, le redressement engagé par Transdev commence à porter ses fruits avec un retour à l'équilibre en 2014, et le choix stratégique fait par la CDC devra être apprécié sur le long terme.

La sortie de la SNCM du périmètre du groupe Transdev, plusieurs fois différée, doit être l'occasion de redéfinir les orientations stratégiques, en concertation avec le partenaire actuel, dont la CDC est, par ailleurs, le premier actionnaire.

Plus généralement, cette opération a révélé une faiblesse importante dans la gouvernance de la CDC. Il est en effet indispensable que les décisions d'investissement ou de désinvestissement portant sur des enjeux majeurs cessent de reposer sur la seule responsabilité du directeur général et puissent, comme dans toutes les entités de cette importance, impliquer effectivement aux différents stades de la décision

et de la négociation l'instance assurant la fonction de surveillance de l'institution et de l'action du directeur général.

La commission de surveillance, qui au sein de la CDC et en raison de son statut particulier sous la surveillance et la garantie du Parlement assume cette fonction, devrait voir son rôle accru et ses moyens d'action renforcés.

Cette évolution pourrait emprunter trois voies complémentaires contenues dans les recommandations suivantes.

- 1. utiliser pleinement le dispositif issu de la loi LME de 2008 :
 - en respectant strictement les compétences du comité des investissements et de la commission de surveillance et en veillant à la transmission complète des informations ;
 - en dotant le comité des investissements des moyens nécessaires pour lui permettre de recourir à des expertises extérieures.*
 - 2. modifier le règlement intérieur de la commission de surveillance pour renforcer son rôle et celui du comité des investissements :
 - en permettant au comité des investissements de surseoir à statuer lorsqu'il estime que les conditions d'instruction ne sont pas réunies pour lui permettre de présenter un avis éclairé ;
 - en prévoyant que la commission de surveillance formalise au moins une fois par an des avis sur la stratégie de la CDC vis-à-vis de ses filiales ;
 - en étendant cette compétence aux participations faisant l'objet d'un « accompagnement stratégique », bien que non consolidées dans le périmètre du groupe.*
 - 3. ouvrir une réflexion sur une modification de la loi afin de conférer à la commission de surveillance un droit de veto (à la majorité simple ou des deux tiers) sur les opérations relevant de la saisine du comité des investissements.*
-

Réponses

Réponse du ministre des finances et des comptes publics	459
Réponse du directeur général du groupe Caisse des dépôts.....	460
Réponse de l'ancien directeur général par intérim du groupe Caisse des dépôts (de mars à juillet 2012)	462
Réponse de l'ancien directeur général du groupe Caisse des dépôts (de mars 2007 à juillet 2012)	463
Réponse de l'ancien président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (de 2007 à juillet 2012).....	464
Réponse de l'ancien directeur général de Veolia Transdev (d'octobre 2008 à février 2011)	468
Réponse de la présidente-directrice générale de la RATP	471
Réponse du président de Kéolis.....	471

Destinataires ne souhaitant pas apporter de réponse

Président-directeur général de Veolia Environnement
Président-directeur général de Transdev

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique
Président de la Commission des participations et des transferts
Président de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations
Ancien directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (de juillet 2012 à avril 2014)
Ancien directeur général de Veolia Transdev (de février 2011 à décembre 2012)

RÉPONSE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS

Ce document établit de façon claire et factuelle le déroulement des opérations ayant conduit à la fusion entre les sociétés Transdev, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, et Veolia Transport, filiale du groupe Veolia Environnement.

Je partage pour l'essentiel l'analyse que fait la Cour des conditions particulièrement précipitées de réalisation de ce rapprochement et des conséquences financièrement préjudiciables pour le groupe Transdev, la CDC et l'État de cette opération sur la période 2011-2013.

Je constate également, comme le fait la Cour, que le redressement du groupe Transdev, initié sous l'impulsion de la Caisse des dépôts et consignations, est dorénavant en bonne voie. Cet effort a permis le retour à l'équilibre du groupe Transdev, caractérisé par un résultat net positif en 2014 et au premier trimestre 2015. On ne peut par ailleurs que souscrire au constat que fait la Cour de la nécessaire redéfinition des orientations stratégique de la CDC vis-à-vis de Transdev, lorsque l'ensemble des risques contentieux nés de la situation particulière de la SNCM auront été purgés.

Cette question relève au premier chef de la CDC elle-même, compte tenu de son statut particulier. Je souligne d'ailleurs que l'État, dont la représentation au sein de la Commission de surveillance me semble naturelle, compte tenu des missions de la CDC, n'est en revanche pas membre du comité des investissements. Toutefois, il me semble que dès lors que Transdev aura été suffisamment redressée, la question du maintien au sein du groupe CDC d'une société agissant dans un secteur marchand, largement déployée à l'international, et concurrente, de surcroît, d'autres sociétés à l'actionnariat public, devra nécessairement être posée.

S'agissant des recommandations que vous formulez à la fin de cette insertion et qui visent à renforcer le rôle de la Commission de surveillance dans les décisions d'investissement et de désinvestissement de la Caisse des dépôts et consignations afin de ne pas les laisser sous la seule responsabilité du directeur général, il me semble qu'on ne peut que souscrire au constat qu'une application plus stricte de l'esprit des dispositions de la LME aurait, en l'espèce, sans doute été préférable.

J'attire néanmoins votre attention sur le fait que l'hypothèse d'un renforcement supplémentaire des prérogatives de la Commission de

surveillance dans la gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations, qui s'inscrirait également dans l'esprit de la réforme initiée à l'occasion de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, et auquel je ne suis pas hostile, me semblerait nécessiter d'ouvrir une réflexion plus large sur la gouvernance de la CDC. En effet, il me semble qu'un renforcement des prérogatives de la Commission de surveillance qui tendrait à lui donner un rôle d'organe délibérant devrait nécessairement aller de pair avec un renforcement des compétences économiques et financières en son sein, et surtout avec une redéfinition de son rôle actuel en matière prudentielle, la Commission de surveillance pouvant difficilement jouer à la fois un rôle d'organe délibérant et un rôle de supervision. Par ailleurs, il me semble important au regard des missions confiées à la Caisse des dépôts, qu'un représentant de l'État continue à siéger au sein de la Commission de surveillance.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS

Le projet qui a conduit à la fusion de Transdev et Veolia Transport a connu plusieurs séquences.

Compte-tenu de la durée du processus conduisant à la fusion effective, de la multiplicité des acteurs impliqués dans la négociation et de la complexité des enjeux inhérents à la fusion de deux entreprises industrielles, il n'est pas surprenant qu'à plusieurs étapes, des points d'attention ou des interrogations aient pu être exprimés, notamment au sein de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et de son comité d'investissement qui ont été saisis à plusieurs reprises du sujet, au cours des années 2009 à 2012, et plus récemment en 2015.

Il paraît néanmoins difficilement contestable que les suites immédiates de la fusion, dont le processus de réalisation définitive a été anormalement long, se sont caractérisées par une suite de déconvenues multiples pour l'actionnaire CDC.

Comme la Cour le souligne cependant, si le bilan est négatif à court terme, un redressement incontestable est en œuvre, sous l'impulsion du nouveau président-directeur général de la filiale nommé en décembre 2012, qui s'illustre notamment par le gain d'importants contrats, comme

celui du réseau de bus à Melbourne en Australie, par la réduction de son endettement et par le fait que le groupe Transdev a retrouvé l'équilibre en 2014 avec un résultat net de 24 M€ et qui s'élevait, au premier semestre 2015, à 51,6 M€.

Il est, par ailleurs, exact que la Caisse des dépôts n'a pas souhaité envisager une évolution de sa détention dans Transdev tant que le dossier complexe de la SNCM n'était pas réglé. Les avancées récentes en la matière constituent un facteur essentiel pour envisager une clarification de la stratégie actionnariale de la CDC à moyen et long terme.

S'agissant plus généralement du rôle de la Commission de surveillance, la Caisse des dépôts partage l'opinion de la Cour selon laquelle les décisions d'investissement ou de désinvestissement portant sur des enjeux majeurs doivent impliquer l'instance assurant la fonction de surveillance de l'institution. Cette obligation figure dans le règlement intérieur de la Commission de surveillance qui institue à cet effet un comité des investissements.

Dans le cadre de ce processus, qui s'appuie désormais sur une pratique construite et améliorée au cours de ces dernières années, nous veillons à ce que le comité soit saisi des projets qui doivent lui être soumis, à plusieurs reprises le cas échéant si l'opération le nécessite, et à ce qu'il soit destinataire de l'ensemble des informations lui permettant de se prononcer. Les directions et services de la Caisse des dépôts mettent ensuite en œuvre, sous l'autorité du directeur général, les opérations projetées.

De la même manière, la Commission de surveillance est déjà amenée à formuler une fois par an des avis sur la stratégie des filiales qui prennent en compte la position stratégique de l'actionnaire CDC.

S'agissant, enfin, de la recommandation formulée par la Cour à l'attention du législateur, il n'appartient pas au directeur général de la Caisse des dépôts d'en apprécier le bien-fondé mais il convient de souligner qu'elle introduirait un changement significatif dans l'équilibre des responsabilités entre la Commission de surveillance et le directeur général, tel qu'il est construit aujourd'hui.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL PAR INTÉRIM
DU GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS (DE MARS À JUILLET 2012)**

Je ne suis pas en mesure de commenter la plus grande part des analyses faites dans ce document, puisque je n'ai rejoint le groupe Caisse des dépôts et consignations (CDC) qu'en mai 2010, c'est-à-dire après (1) la décision de rapprocher Transdev de Veolia Transport, (2) la négociation des termes et conditions de ce rapprochement, et (3) la signature de l'accord final entre les deux groupes.

S'agissant de la période au cours de laquelle j'ai exercé des responsabilités au sein du groupe CDC je me limiterai à trois séries de commentaires :

1/ Je crois tout d'abord important de souligner que lors de la première phase de mise en œuvre de la fusion (i.e. 2011-2012), la gouvernance de la société a fonctionné de manière satisfaisante, dans le cadre de la révision du pacte d'actionnaires (7 février 2011) qui a permis de renforcer les pouvoirs de la CDC.

Aucun blocage actionnarial n'est intervenu au cours de cette période. Au contraire, les difficultés opérationnelles auxquelles le nouveau groupe a été confronté durant cette phase d'intégration ont logiquement conduit à un certain nombre de décisions d'actionnaires, au premier chef le renouvellement du management (2012), une fois qu'il était clairement apparu que ces difficultés n'étaient pas seulement liées aux perturbations résultant de l'intégration des deux entreprises.

2/ S'agissant de ces difficultés opérationnelles, et comme cela est rappelé dans le rapport, il doit néanmoins être souligné que Transdev a dû faire face entre 2011 et 2013 à une conjoncture de marché particulièrement dégradée (hausse du prix des carburants, notamment) qui a encore aggravé la situation de l'entreprise et explique pour une large part le décalage entre les résultats et les prévisions initiales.

3/ Sur la SNCM, enfin, il apparaît que durant cette période le groupe CDC est resté totalement immunisé par rapport aux risques liés à cette entreprise. Les accords initiaux intégraient des garanties contre tous les contentieux en cours, ainsi que cela est relevé dans le rapport. Par ailleurs, la mise en œuvre du nouvel accord relatif à la montée de la CDC au capital de Transdev (22 octobre 2012) était conditionnée à la sortie de la SNCM du périmètre de l'entreprise de manière à ce que

jamais, à aucun moment, la CDC doit porter une quelconque responsabilité ou engagement par rapport à cette société.

RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS (DE MARS 2007 À JUILLET 2012)

C'est au nom de l'intérêt social de Transdev et parce que ce projet m'a été présenté comme essentiel pour le développement de cette société que j'ai engagé des pourparlers avec Veolia Environnement et ai obtenu satisfaction aux trois conditions posées par le directeur général de Transdev.

Le rapport indique laconiquement « le directeur général de la CDC était favorable au rapprochement avec Veolia Transport » sans évoquer un instant le fait que cette position s'est étayée sur un ensemble d'arguments, passés sous silence dans le rapport, qui ont fait l'objet d'un examen très approfondi et conduisaient à penser que ce choix était préférable à celui de Keolis.

Compte tenu du fait que les marges de Keolis étaient près de trois fois supérieures à celles de Transdev et de ce que la taille des entreprises était très différente il aurait été de fait impossible d'arriver raisonnablement à une parité de 50/50 au capital de la nouvelle société. Par ailleurs, la situation financière des principaux cadres de Keolis était sans commune mesure avec celle de Transdev, ce qui aurait rendu délicate la fusion des deux équipes dirigeantes. Il existait ainsi un risque de demande de liquidation des « management package » de 240 cadres de Keolis. Il y avait également des considérations tenant aux contraintes de la politique de la concurrence. C'est cette analyse comparative qui a conduit le comité des investissements puis la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts à émettre un avis positif sur ma proposition avec le rappel de conditions qui étaient celles que j'avais posées dès l'origine du dossier.

Le jugement porté selon lequel l'accord final conclu le 4 mai 2010 a été défavorable à la CDC est gratuit et ne mentionne aucunement la différence de taille des entreprises. Affirmer que les ambitions étaient peu réalistes car les « deux partenaires n'étaient pas nécessairement prêts à assumer » des économies fortes est tout aussi gratuit et ne repose sur rien sinon un procès d'intention.

S'agissant des difficultés commerciales, le rapport fait l'impasse sur les difficultés générales du marché des transports publics qui ont affecté tout le secteur mais aussi sur la défection du directeur général de Transdev en 2009 sans que la fusion avec Veolia n'aurait jamais été engagée. Cette personne a quitté Transdev en 2011 pour se mettre au service de Keolis et disqualifier Veolia Transdev auprès du réseau d'élus locaux dont il était proche. Cette attitude a probablement provoqué la perte de plusieurs contrats pour Transdev.

Enfin s'agissant du bilan financier pour la Caisse des dépôts, celui-ci ne peut s'apprécier que sur le long terme et le redressement significatif des comptes s'annonce d'ores et déjà comme en attestent les chiffres des résultats de 2014 et du premier semestre 2015.

La conclusion du rapport indique que la Caisse des dépôts aurait « accepté le rythme accéléré par Veolia Environnement ». Le rapport lui-même semble regretter la lenteur du processus en soulignant « le processus depuis la décision de principe (22 juillet 2009) jusqu'à la clôture de l'opération a duré près de vingt et un mois ». La réalité est simplement qu'une fois la décision prise, murement réfléchie et parfaitement assumée pour les raisons rappelées ci-dessus, nous avons dû aller aussi vite que possible pour éviter d'handicaper l'activité des deux entreprises en cause, tout en devant accepter le temps incompressible des procédures de valorisation des actifs, de la consultation des personnels et de la validation auprès de l'Autorité de la concurrence.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE LA COMMISSION
DE SURVEILLANCE DE LA CAISSE DES DÉPÔTS
ET CONSIGNATIONS (DE 2007 À JUIN 2012)**

S'agissant de la fusion entre la société Transdev, filiale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et le département transport du groupe Veolia Environnement, je ne peux malheureusement que partager le constat effectué par la Cour sur le processus décisionnel, les conditions de sa mise en œuvre et ses conséquences financières.

Les faiblesses et les risques de cette opération avaient été identifiés pour plusieurs d'entre eux, par la Commission de surveillance, ce qui

justifie pleinement les recommandations préconisant un renforcement des moyens de celle-ci et du comité des investissements, mis en place par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008.

Sur l'opération elle-même, la Cour rappelle que la présence de la RATP au capital de Transdev à hauteur de 25,6 %, était la conséquence du partenariat stratégique noué à l'initiative de l'État, au premier semestre 2002.

Avant même son avis de mars 2009 adressé au directeur général, la Commission de surveillance à l'initiative de mon prédécesseur s'était interrogée à deux reprises sur la pertinence de cet actionnariat.

Ainsi en 2005, elle avait déjà constaté : « la modestie des réalisations conclues dans le cadre du partenariat avec la RATP et souligné l'attachement des collectivités locales au rôle pivot que doit exercer la CDC dans l'actionnariat de Transdev ».

En 2006, elle a émis une recommandation « visant au rachat des parts détenues par la RATP dans Transdev à travers la structure « Financière Transdev » pour dénouer un partenariat dégradé et domageable au développement de Transdev et à sa gouvernance ».

L'avis de la Commission de surveillance du 4 mars 2009, qui fait suite à la séance du 25 février consacrée à l'examen du bilan 2008 et aux perspectives d'avenir de Transdev s'inscrit dans ce constat partagé par deux commissions de surveillance successives, aux compositions différentes.

Cette demande était conforme au souhait répété des dirigeants de Transdev qui y voyaient, à juste titre, une condition pour pouvoir poursuivre le développement de la société à l'international.

Dans l'esprit des membres de la Commission de surveillance ainsi que le confirme ce même avis, l'opération de sortie de la RATP du capital de Transdev devait être conduite indépendamment du choix éventuel d'un nouveau partenaire.

« La Commission de surveillance exprime à l'unanimité la demande de rupture du partenariat avec la RATP. Elle appuie la démarche entamée par le directeur général pour engager la conduite de ce projet en l'assurant de son soutien pour que 2009 soit l'année de la concrétisation de sa demande et mandate son président pour le suivi de ce dossier. Une fois cette opération réalisée, il appartiendra à la direction générale d'indiquer à la Commission de surveillance si Transdev doit ou non s'appuyer sur d'autres partenaires français ou européens pour poursuivre son développement ».

Elle avait donc bien prévu qu'il était nécessaire de prendre le temps de l'analyse et de l'étude des différentes options existantes, une fois dénoué le partenariat avec la RATP, comme le rappelle la Cour.

La conduite de front de la sortie de la RATP et de l'entrée d'un nouvel actionnaire, dont l'objectif initial était une absorption de Transdev et non un partenariat, alors même que les dirigeants de Transdev envisageaient un actionnariat diversifié, a bouleversé le processus souhaité.

Ainsi que le souligne la Cour, l'environnement médiatique très fort de ce dossier et la sensibilité de la cotation de l'action Veolia a incontestablement joué un rôle dans l'accélération du calendrier dans cette première phase, préjudiciable à une analyse approfondie, pour laquelle à chacune des étapes la Commission de surveillance a manqué de la totalité des éléments lui permettant de statuer en toute clarté.

Ce dossier est aussi à replacer dans le contexte de l'époque : celui de la première « opération de respiration » d'une filiale du groupe, alors même que plusieurs d'entre-elles suscitaient des intérêts extérieurs, ce qui accroissait encore la pression existante.

Sur le choix entre Keolis et Veolia, l'acceptation du schéma Veolia Transport par les dirigeants de Transdev a été déterminante dans le positionnement des membres de la Commission de surveillance et de son comité d'investissement.

L'option Keolis, qui a été écartée car jugée moins ambitieuse et dégageant moins de résultats et de valeur ajoutée, au travers des analyses effectuées par les banques conseils, comme par la direction finances et stratégie de la CDC, n'a à mon regret pas pris en compte les apports que le PDG de la SNCF s'était engagé à faire dans le cadre d'un accord avec Keolis, au bénéfice d'autres entités du groupe (filiales immobilières de la SNCF au bénéfice de la SNI, participation dans Systra au bénéfice d'Egis).

Dès lors que le choix a été effectué, le rôle de la Commission de surveillance avait été de s'efforcer que les conditions mises à l'entrée en négociation exclusive soient respectées dans l'accord final et de veiller aussi à ce que les lenteurs dans la mise en oeuvre opérationnelle de la fusion ne soient pas trop préjudiciables à la future société.

S'agissant de la SNCM, dès la proposition de fusion avec Veolia et avec l'aide de Christian Frémont, j'ai fait valoir le problème posé par la

SNCM et la nécessité de tenir cette dernière en dehors du périmètre de Veolia Transdev, si l'option de la fusion était finalement retenue. C'est bien sur cette base que l'accord initial a été conclu.

L'expérience tirée de la gestion du dossier Transdev m'a conduit, au moment de l'ouverture du capital de la Poste à faire appel à une banque conseil indépendante pour éclairer les choix de la Commission de surveillance et de son comité d'investissement.

Il faut se féliciter de l'action de redressement conduite par Jean-Marc Janaillac, au terme d'un processus trop long dont l'absence de réels objectifs communs, les conflits de personnes et les changements de cap, ont abouti à une destruction de valeur qui nécessitera de nombreuses années pour être compensée. Le périmètre de la nouvelle société est, à l'arrivée, moins ambitieux que ce qui était escompté et plus proche en terme de chiffre d'affaires et d'implantations de ce qu'aurait été le résultat de l'option Keolis.

Il faut aussi constater que cette opération malgré ces errements, aura rationalisée la présence des entreprises françaises dans le secteur des transports publics à l'international qui devient de plus en plus concurrentiel mais qui constitue toujours un secteur d'excellence pour notre pays.

La Commission de surveillance dispose depuis 2009 d'un levier supplémentaire pour faire prendre en compte ses positions dans des dossiers d'investissements majeurs, puisqu'il lui appartient dorénavant de fixer le modèle prudentiel de la CDC et de déterminer son niveau de fonds propres, ce qui justifie pleinement qu'elle puisse disposer de la totalité des informations permettant d'apprécier l'incidence sur les résultats et la valorisation des principales filiales, des opérations affectant leur capital et leur stratégie industrielle. Dans cet esprit, avant même le terme de mes fonctions à la présidence de la Commission de surveillance, j'ai souhaité que cette dernière puisse obtenir la copie des dossiers remis au comité national d'engagement pour les opérations relevant du comité d'investissement de la Commission de surveillance.

Le recours à des banques conseils indépendantes doit pouvoir être systématisé sur des opérations majeures. L'autonomie financière de la Commission de surveillance que j'ai fait acter dans le règlement intérieur en donne la possibilité, ce qui correspond à la première voie complémentaire suggérée par la Cour.

La deuxième recommandation concernant la possibilité de surseoir à statuer pour des projets d'investissement, lorsqu'il estime que les conditions d'instruction ne sont pas réunies, est sans doute souhaitable.

C'était d'ailleurs le sens de mon courriel du 4 décembre 2009 au directeur général de la CDC sur le dossier Veolia. La question immédiate qui se pose est de savoir, si un sursis à statuer est opérant, lorsqu'il revient à différer une décision impactant une société cotée, dès lors que le dossier est public et que la destruction de valeur en bourse peut en être la conséquence.

Enfin, la mise en place recommandée par la Cour d'un droit de veto de la Commission de surveillance à une majorité qualifiée me semble être une meilleure garantie.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DE VEOLIA
TRANSDEV (D'OCTOBRE 2008 À FÉVRIER 2011)**

Je souhaite faire, comme vous m'en donnez la possibilité, les commentaires suivants :

Je pense que ce rapport retrace de façon précise et complète cette opération.

Concernant le processus de décision décrit au chapitre I-A (« choix précipité »), il me semble nécessaire d'indiquer qu'au moment où cette décision a été prise, il n'y avait aucune urgence pour la Caisse des Dépôts (CDC) puisque Transdev qui était une entreprise saine et en plein développement (situation qui n'était certes pas symétrique avec Veolia Transport, une société en situation financière et commerciale difficile depuis plusieurs années).

De plus, cette décision a été prise sans la moindre analyse économique puisqu'aucun chiffrage – ni de la valeur des 2 entreprises, ni de l'intérêt de l'opération – n'a été effectué durant cette période qui court d'avril à juillet 2009.

En outre, il est important de noter que la décision a été prise par le Directeur général de la CDC, sans que le conseil d'administration de Transdev n'ait eu à se prononcer, et contre l'avis unanime de l'équipe de direction de Transdev. J'ai en effet alerté à de nombreuses reprises pendant cette période, le DG de la CDC sur les conséquences négatives qu'aurait un tel projet. J'ai en particulier formulé le 5 juin 2009 un avis très détaillé sur la comparaison des offres de SNCF et Veolia

Environnement (VE) (consultation effectuée dans la précipitation en quelques jours), qui concluait sans ambiguïté de façon négative sur le projet de fusion avec Veolia Transport.

On sait que la position du management est, dans toute opération de transformation, un élément clé de succès. C'est d'autant plus vrai dans une société de services aux collectivités locales où la confiance (et son caractère intuitu personae) est déterminante. La suite de cette histoire l'a d'ailleurs amplement démontré.

Cette opération a donc été décidée, sans rationnel économique et contre l'avis du management de Transdev, une double erreur.

À cette erreur, s'est ajoutée dans la suite du processus ce qui me semble être une faute de la CDC : l'acceptation d'une négociation financière très défavorable pour les intérêts patrimoniaux de la CDC, dans une volonté d'aboutir à tout prix.

Sur le fond,

- *La CDC – sur l'insistance de VE – a accepté un mécanisme d'évaluation qui survalorisait les entreprises (multiple d'EBITDA très élevé) et qui favorisait Veolia Transport (ne prenant pas en compte notamment la valeur du portefeuille – pourtant stratégique des sociétés d'économie mixte de Transdev – non consolidé dans l'EBITDA).*
- *Les risques ont été évalués de façon très déséquilibrée (surévaluation pour Transdev, sous-évaluation pour Veolia Transport avec en particulier l'absence de prise en compte du risque majeur – voir mortel – que représentait la SNCM).*

Sur le process,

La CDC s'est comportée comme si cette négociation devait aboutir absolument (on se demande pourquoi).

Les équipes de Transdev ont été marginalisées dans ces discussions, la CDC se privant ainsi (voire semblant se méfier) de la connaissance du marché et du savoir-faire relatif au métier qu'elles représentaient.

Cette attitude a conduit à un déséquilibre majeur dans les conditions de la fusion :

- *un coût pour la CDC totalement exorbitant (obligation de recapitaliser Transdev, prise en charge d'une dette largement issue de Veolia Transport) ;*

- *la création d'une entreprise dont l'équilibre bilantiel était devenu insupportable, en raison d'une dette beaucoup trop élevée (dette elle-même issue de la survalorisation de Veolia Transport), obligeant ainsi les 2 actionnaires à financer eux-mêmes cette dette.*

En plus de ces conditions économiques défavorables, le déséquilibre ainsi créé s'est traduit dans toutes les dimensions du projet, la CDC ayant de fait renoncé à ses prérogatives d'actionnaire à 50 %. Cette situation m'a personnellement mis en porte-à-faux puisque je n'avais plus les moyens de diriger Veolia Transdev selon les termes de l'accord de juillet 2009 que Veolia souhaitait en permanence transformer à son avantage.

Ceci a conduit à mon départ début 2011, à la rupture de la confiance avec les collectivités locales clientes ainsi qu'avec l'encadrement de Trandev. D'où la catastrophe managériale, commerciale et financière qui a suivi.

Le rapport présente dans sa partie B le bilan financier de l'opération pour la CDC.

Je souhaite sur ce sujet insister sur le fait que la motivation d'une telle opération aurait dû être la création de valeur : dans une fusion, 1 + 1 doit faire plus que 2.

C'est donc à l'aune de la création de valeur qu'il convient d'apprécier le bilan de cette opération, 5 ans après sa réalisation. Ce recul de 5 ans est largement suffisant pour faire un bilan définitif, car c'est déjà un délai très long dans la vie d'une entreprise qui est confrontée au marché.

Je pense donc qu'il convient de mettre en valeur que l'impact réel de cette fusion aura consisté pour la CDC en une destruction de valeur de 1,150 Md€ (554M + 597M), et ne se limite pas aux seules pertes comptables.

Et ce chiffrage ne prend pas en considération le coût humain de l'opération, particulièrement lourd pour les équipes de Transdev.

Je partage, avec les commentaires que j'ai apportés ci-dessus, les conclusions du rapport.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE-DIRECTRICE GÉNÉRALE
DE LA RATP**

Je prends acte auprès de la Cour de son insertion concernant « la fusion Transdev-Veolia » destinée à figurer dans le rapport public annuel 2016.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE KÉOLIS

Les extraits de l'insertion communiqués au groupe Keolis n'appellent pas de réponse particulière, le constat d'une opération menée dans la précipitation n'ayant pas permis d'analyser de façon exhaustive les alternatives et les conséquences pour Transdev et la Caisse des dépôts et consignations ayant été fait par la Cour.

3

Les théâtres nationaux : des scènes d'excellence, des établissements fragilisés

PRÉSENTATION

La Comédie-Française, le Théâtre national de l'Odéon (TNO), le Théâtre national de la Colline (TNC) et le Théâtre national de Strasbourg (TNS) forment, avec le Théâtre national de Chaillot²⁵⁸, la famille des théâtres nationaux. Ces grandes scènes emblématiques du spectacle vivant français ont pour points communs d'être des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), placés sous la tutelle de la direction générale de la création artistique (DGCA) du ministère de la culture et de la communication et de bénéficier d'un financement public exclusivement étatique. Au cours de la période sous revue (2006-2014), ces quatre établissements ont bénéficié de 458,23 M€ de subventions de fonctionnement (soit 71 % du total de leurs ressources pour un montant de charges s'élevant à 677,15 M€), auxquelles se sont ajoutées 42,48 M€ de subventions d'investissement.

Pour autant, malgré leur appartenance à une même catégorie, le statut de chacune de ces institutions ne relève pas d'un cadre juridique commun (I), tandis que le développement de leurs activités ainsi que leur fonctionnement restent peu encadrés par le ministère de la culture (II).

L'absence d'orientations claires et d'objectifs précis est d'autant plus problématique que l'économie de ces établissements est fragile : malgré des taux de fréquentation élevés, les charges de structure sont en

²⁵⁸ Le Théâtre national de Chaillot dont l'activité est tournée vers la danse n'est pas inclus dans le champ couvert par la Cour des comptes qui est exclusivement centré sur les institutions dramatiques.

augmentation constante (+ 16 % entre 2006 et 2014) et l'activité très majoritairement déficitaire (III).

Les directeurs des théâtres peuvent agir sur plusieurs leviers pour conforter l'équilibre financier de leur établissement. Rationaliser leurs dépenses, accroître leurs recettes, mutualiser certaines fonctions pourraient permettre d'améliorer le fonctionnement de l'ensemble (IV).

I - Les théâtres nationaux : une place essentielle dans le paysage dramatique français

Considérés par le ministère de la culture et de la communication comme les « piliers de sa politique publique en faveur de l'art dramatique », les théâtres nationaux ne procèdent pas d'un socle juridique commun, chacun d'eux étant régi par des dispositions réglementaires²⁵⁹ et conventionnelles (accords d'entreprise) qui leur sont propres. En l'absence de texte de portée générale précisant les règles communes qui leur sont applicables, c'est essentiellement l'importance des moyens humains, financiers et techniques alloués par l'État qui les distingue – difficilement pour certains – des autres structures du réseau dramatique décentralisé.

A - Une identité qui s'estompe face au réseau décentralisé

La Comédie-Française, le Théâtre national de l'Odéon (TNO), le Théâtre national de la Colline (TNC) et le Théâtre national de Strasbourg (TNS) se situent au sommet d'un vaste réseau avec lequel leurs collaborations sont peu nombreuses, qu'il s'agisse des coproductions ou des tournées (cf. III). Ce réseau comprend :

²⁵⁹ Décret du 1^{er} avril 1995 portant statut de la Comédie-Française ; décret du 21 octobre 1968 portant statut du théâtre national de l'Odéon ; décret du 31 mai 1972 portant statut du théâtre national de la Colline et décret du 31 mai 1972 portant statut du théâtre national de Strasbourg.

- 39 centres dramatiques nationaux (CDN) ou régionaux (CDR) exclusivement voués au théâtre. Dotés en 2013 de 112,3 M€ de subventions annuelles, leur financement est mixte, à hauteur de 55 % par l'État (61,8 M€) et de 45 % par les collectivités territoriales (50,5 M€) ;
- 71 scènes nationales, héritières des Maisons de la Culture créées par André Malraux. Ces structures pluridisciplinaires ont une programmation majoritairement dominée par le théâtre. Elles bénéficient de 179,2 M€ de subventions annuelles, dont 31 % en provenance de l'État (55,4 M€) et 69 % des collectivités territoriales (123,7 M€).

Les quatre théâtres nationaux reçoivent à eux seuls un montant de subventions sensiblement égal (53,8 M€) à ce que l'État verse à la totalité des 39 CDN/R et représentant près de la moitié (46 %) de ce qu'il alloue à l'ensemble des 110 scènes décentralisées.

Dans le champ du spectacle vivant où domine le système de l'intermittence, cette forte concentration des moyens est liée au choix politique ancien de doter ces établissements :

- de moyens humains permanents conséquents : 717 équivalents temps plein travaillés (ETPT) auxquels s'ajoute l'emploi d'intermittents artistiques et techniques, à hauteur de 88 ETPT par an en moyenne ;
- d'outils de production variés : 11 salles, allant de la formule classique du théâtre à l'italienne (salle Richelieu, salle historique de l'Odéon, salle Koltès à Strasbourg) à la salle partiellement (Grand Théâtre de la Colline) ou entièrement modulable (Ateliers Berthier, Petit Théâtre de la Colline).

Au-delà du critère distinctif des moyens dévolus par l'État, la frontière entre théâtres nationaux et CDN semble de plus en plus incertaine, au moins pour ce qui concerne le TNCo et le TNS que rien ne permet *a priori* de distinguer, en termes de programmation et d'ambition artistiques, de CDN importants comme le Théâtre national de Bretagne (TNB) ou le Théâtre national populaire (TNP) de Villeurbanne.

Tandis que tend à s'estomper, en termes d'activités et de rayonnement, la spécificité des théâtres nationaux dans le paysage dramatique français, l'identité distinctive de chacun des quatre établissements au sein de l'ensemble qu'ils forment paraît également de plus en plus difficile à cerner.

B - Les théâtres nationaux, entre complémentarité et ressemblances

Telles qu'énoncées par leurs décrets statutaires respectifs, les missions des théâtres nationaux sont définies de façon peu spécifique, puisque tous ont pour mission de présenter des pièces du « répertoire », classique et moderne, français comme étranger.

Sans doute la Comédie-Française revêt-elle un profil singulier dans ce paysage, du fait de l'existence de la troupe permanente avec laquelle se confond son histoire. Grâce à ce vivier de comédiens qui lui doivent, en principe²⁶⁰, l'intégralité de leur temps de travail, elle fonctionne selon le système dit de l'alternance : alors que dans les autres théâtres nationaux les pièces sont présentées en continu sur une brève période de temps (une série), le Théâtre Français est en mesure de proposer plusieurs spectacles en même temps (de trois à six en rotation au cours d'une même semaine), ce qui lui permet de varier sa programmation tout en conservant un place importante au répertoire classique.

Au-delà de cette particularité inhérente à la structure de la Comédie-Française et à la mission de formation qui incombe au TNS à travers l'École supérieure d'art dramatique (ESAD), c'est la personnalité des directeurs successifs qui a forgé, un temps, l'identité de chacun des établissements : il en a été ainsi de la mission européenne de l'Odéon, insufflée par Giorgio Strehler au début des années 1980, ou de la décision prise en 1987 par Jorge Lavelli de consacrer exclusivement le théâtre de la Colline à « la création et la découverte des expressions de notre siècle ».

Les contours historiques et artistiques se sont depuis estompés. L'Odéon n'a plus le monopole de la programmation européenne, les compagnies étrangères étant largement accueillies dans d'autres institutions, au TNCo et surtout au TNS. De même, sans délaisser les œuvres contemporaines qui ont fait son identité, la programmation du TNCo s'est nettement ouverte aux dramaturges de la fin du XIX^{ème} siècle (Tchekhov, Ibsen ou Strindberg) et aux « classiques » du XX^{ème} siècle (Bernhard, Camus, Beckett). À l'inverse, le répertoire contemporain irrigue désormais la programmation de l'ensemble des autres théâtres

²⁶⁰ Ce qui n'empêche pas l'octroi de nombreuses mises en disponibilité à certains d'entre eux.

nationaux. Dès lors, il n'est pas rare de constater la programmation concomitante des mêmes auteurs, voire des mêmes pièces dans plusieurs de ces théâtres.

L'organisation du paysage que forment les théâtres nationaux est donc, pour l'essentiel, le résultat d'une situation de fait dont le ministère de la culture se contente très largement de prendre acte.

II - Une tutelle largement absente

De manière générale, et plus encore à la Comédie-Française, l'implication du ministère de la culture dans la politique des théâtres nationaux n'est pas à la hauteur des financements consentis.

A - Un manque de cadrage d'ensemble

Quel que soit le théâtre considéré, les lettres de mission adressées aux directeurs sont soit inexistantes²⁶¹, soit reçues dans un délai compris entre sept mois et un an et demi après la publication des décrets de nomination. Tout semble se passer comme si le talent et les intuitions du directeur suffisaient, aux yeux de la tutelle, à garantir, pour plusieurs années, la performance artistique et la gestion de son établissement.

En outre, malgré les engagements répétés pris lors des précédents contrôles de la Cour, aucun contrat de performance n'a été signé pendant les neuf années de la période sous revue (2006-2014), à l'exception du TNS depuis 2005. Or cet unique contrat qui multiplie les indicateurs (20), sans assigner de priorités à la direction, n'a rien d'un outil de pilotage stratégique.

Loin de se réduire à une insuffisance formelle, l'absence de documents contractuels a conduit à des lacunes évidentes dans le fonctionnement quotidien des établissements, privés de ligne directrice et d'objectifs mesurables, s'agissant notamment :

- de la saison type à construire, en fonction de la structure du budget des spectacles présentés (part des productions, coproductions, accueils – notamment internationaux – en raison de leur coût) ;

²⁶¹ La Cour a relevé quatre cas entre 2006 et 2014.

- de la politique tarifaire à appliquer (valeurs-cibles et/ou seuils chiffrés, adaptés aux contraintes des établissements), au-delà du rappel de grands principes qui s'avèrent peu opérationnels, lorsqu'il s'agit d'élaborer une grille (cf. IV) ;
- des modes de coopération avec le réseau du spectacle vivant (engagement sur des collaborations avec des CDN et des scènes nationales) ;
- du nombre minimal de spectacles devant faire l'objet d'une tournée, *a minima*, équilibrée (cf. III).

B - Une absence de l'État dans les instances délibérantes de la Comédie-Française

La Comédie-Française est une organisation composée de deux entités distinctes mais étroitement imbriquées dans laquelle la surveillance de l'État est minimale :

- la société des Comédiens-Français : créée par l'acte de société des Comédiens-Français en date du 5 janvier 1681 et refondée le 17 avril 1804, cette structure de droit privé à la nature juridique imprécise est formée des sociétaires qui, lors de leur nomination, signent devant notaire un document d'adhésion à l'acte constitutif de la société ;
- le Théâtre Français proprement dit : d'abord service de l'État sans personnalité morale mais dotée de l'autonomie financière, il a été transformé en établissement public industriel et commercial par le décret du 1^{er} avril 1995.

Laissant sans réponse la question de la nature juridique de la société des Comédiens-Français et des liens patrimoniaux comme comptables qu'elle entretient avec l'établissement public, le décret de 1995 n'a eu que peu d'effet sur l'organisation et la gouvernance du théâtre qui restent encore largement dominées par la société.

Ainsi, le comité d'administration, organe délibérant de l'établissement, ne compte aucun représentant de l'État lorsqu'il est en formation restreinte, les représentants de la tutelle étant seulement invités à « assister » aux séances du comité dans sa formation élargie. Alors qu'il assure pourtant près de 70 % du financement de l'établissement, le

ministère de la culture ne dispose donc pas de voix délibérative, y compris lors de l'approbation d'actes tels que le budget ou le compte financier.

C - Des défaillances dans la gestion des postes de direction

1 - Les règles approximatives de nomination et de départ des directeurs

Les directeurs (ou l'administrateur à la Comédie-Française) sont nommés par décret du Président de la République pour un mandat de cinq ans, renouvelable par période de trois ans. Le processus discrétionnaire auquel obéissent les nominations peut être à l'origine de situations malencontreuses, comme en témoignent les conditions chaotiques ayant présidé au départ de Julie Brochen du TNS en 2013/2014. Il peut, en outre, se traduire par la coexistence de deux directeurs, impliquant le financement d'une double rémunération pendant plusieurs mois, voire pendant une année entière, comme au théâtre de la Colline où une codirection transitoire a été organisée entre Alain Françon et Stéphane Braunschweig²⁶² entre janvier 2009 et janvier 2010.

Les changements de direction s'accompagnent également de l'embauche d'un, voire de plusieurs proches collaborateurs (en général, directeur de la programmation et/ou conseiller artistique). En raison de la durée du mandat du directeur et, sauf à introduire des dispositions législatives particulières pour les théâtres nationaux, ces salariés ne peuvent être embauchés que sous contrat à durée indéterminée. Ainsi, chaque changement d'équipe conduit à des protocoles transactionnels coûteux en raison de l'absence de motif réel et sérieux de licenciement.

Au cours de la période sous revue, les coûts de passation de pouvoir²⁶³ s'établissent ainsi à 77 000 € entre Georges Lavaudant et Olivier Py (TNO) ; 190 000 € entre Olivier Py et Luc Bondy (TNO) ; 96 000 € entre Alain Françon et Stéphane Braunschweig (TNC) ; 126 900 € entre Julie Brochen et Stanislas Nordey (TNS).

²⁶² Embauché par le biais d'un contrat d'artiste associé.

²⁶³ Ces coûts comprennent les salaires du directeur et du ou des proches collaborateurs pendant la période transitoire.

Outre les coûts en termes de rémunération ou d'indemnités, la passation de pouvoir peut également s'accompagner de frais supplémentaires engendrés par le renouvellement des outils de communication souhaités par les nouveaux directeurs (changement de logo, de charte graphique, etc.), comme cela s'est produit à la Comédie-Française en 2015.

Enfin, à l'issue de leur mandat, il est de tradition que les directeurs sortants qui disposent d'une compagnie bénéficient automatiquement du conventionnement de celle-ci²⁶⁴. C'est le cas des compagnies de deux directeurs sortants qui ont respectivement bénéficié de 900 000 € et de 600 000 € échelonnés sur trois ans. Cette pratique qui n'est prévue par aucun texte déroge aux règles de droit commun appliquées à l'octroi de subventions aux compagnies dramatiques. Ce type de conventionnement devra, à l'avenir, reposer sur des règles clairement définies excluant toute automaticité.

2 - Des obligations de service à clarifier

En matière artistique, le caractère peu explicite des modalités d'attribution aux directeurs de l'indemnité forfaitaire pour travaux de mise en scène (33 000 € annuels), couplé à l'absence de véritable contrôle sur la réalité du service fait, a pu conduire à des versements contestables²⁶⁵. La clarification des règles d'attribution de cette indemnité apparaît donc nécessaire.

Il en va de même pour les activités extérieures des directeurs. Si celles-ci peuvent participer au rayonnement des établissements, il semble néanmoins indispensable, au vu de leur fréquence et de leur durée (jusqu'à huit semaines consécutives pour l'un des directeurs du TNC), que le ministère fixe des règles claires quant à la procédure d'autorisation, la durée et la rémunération devant s'appliquer à ces cumuls d'emplois.

²⁶⁴ La compagnie bénéficie d'une subvention dans le cadre d'un contrat pluriannuel de trois ans.

²⁶⁵ Au TNC, une indemnité a pu être versée à un directeur, alors qu'il n'avait réalisé aucune création au cours d'une année civile entière, mais de simples répétitions, en fin d'année, en vue de la présentation d'un spectacle l'année suivante.

Au-delà de leur rôle artistique, les directeurs des théâtres nationaux sont ordonnateurs des dépenses de l'établissement qu'ils dirigent²⁶⁶. Si la majorité d'entre eux s'acquitte de cette tâche avec discernement, certaines dérives ont pu être constatées.

Il en va ainsi d'un ancien directeur de l'Odéon qui, signataire d'un protocole transactionnel de 163 535 €²⁶⁷ avec l'un des salariés du théâtre – dont il avait choisi de se séparer sans respecter la procédure de licenciement –, a précisé à la Cour que sa signature avait été « purement administrative », renvoyant pour toute justification à son ministère de tutelle. En sont un exemple tout aussi critiquable les deux représentations exceptionnelles de l'une des créations d'un directeur (pour 55 000 €), offertes par le théâtre, afin de célébrer son départ, sans que la tutelle en ait été préalablement informée. Le ministère de tutelle gagnerait, sans doute, à rappeler aux directeurs, dans le cadre de leur lettre de mission, la responsabilité qu'implique le rôle d'ordonnateur des dépenses d'une institution publique.

D - Une mauvaise gestion du parc immobilier

Le parc immobilier dont disposent les théâtres nationaux est, pour l'essentiel, composé de biens domaniaux reçus en dotation. Si l'entretien courant est réalisé par les établissements eux-mêmes, les travaux les plus importants sont financés par l'État et réalisés sous sa maîtrise d'ouvrage. Or les conditions d'utilisation de certains immeubles remis en dotation comme le suivi des travaux directement pris en charge par l'État apparaissent perfectibles.

1 - L'entretien des biens de la société des Comédiens Français par l'État

À la Comédie-Française, le texte qui a institué l'EPIC a prévu la mise à sa disposition des biens domaniaux appartenant à l'État, mais ne lui a pas rattaché le patrimoine de la société des Comédiens, qui demeure la

²⁶⁶ Sur la notion d'ordonnateur, voir tome II du présent rapport – deuxième partie, chapitre I.

²⁶⁷ Soit 23 fois le salaire mensuel brut du salarié concerné.

propriété exclusive de cette dernière²⁶⁸. Les conditions dans lesquelles l'établissement public est supposé disposer de la « jouissance à titre gratuit des locaux » de la société, alors que le ministère en assure l'entretien, n'ont fait l'objet d'aucune convention. Pour l'heure, les subventions d'investissement qui sont allouées, chaque année, à l'établissement ne font aucune différence entre les biens domaniaux remis en dotation à l'établissement et les biens immobiliers, privés, appartenant aux sociétaires.

2 - La situation insatisfaisante des biens remis en dotation

Certains espaces remis aux établissements apparaissent soit inappropriés, soit dans un état de dégradation peu compatible avec le statut d'établissement public de leur occupant.

Alors que les Ateliers Berthier ont été remis définitivement en dotation au théâtre de l'Odéon en 2006, c'est encore dans un Algeco de 44 m², installé dans la cour de l'établissement depuis neuf ans, que sont installés les bureaux d'une partie de l'équipe technique.

À Strasbourg, le TNS fait face au problème inverse. Il s'est vu confier, en 2006, l'ancien conservatoire de musique, un espace de 4 000 m² en plein cœur de la ville, à l'abandon depuis 1995. Après un projet peu crédible de mutualisation avec l'Université de Strasbourg, aucune solution n'est aujourd'hui à l'étude. La tutelle se devrait de restituer à France Domaine ce patrimoine immobilier inexploité depuis 20 ans.

Le Théâtre de l'Odéon, qui n'avait pas été associé à la rédaction du cahier des charges et aux travaux de rénovation de son bâtiment historique intervenus entre 2002 et 2006 (37,9 M€ pris en charge par le ministère de la culture), s'est vu remettre une salle dont la sonorisation et les conditions de visibilité n'avaient manifestement pas été convenablement étudiées. Outre la dégradation des conditions de visibilité de 80 fauteuils, les problèmes de réverbération du son dans la cage de scène et d'isolation phonique de la salle ont nécessité de reprendre l'acoustique de la salle un an et demi après sa réouverture.

²⁶⁸ Il s'agit d'un bâtiment rue Amelot situé dans le XI^{ème} arrondissement de Paris et des locaux (terrain et constructions) de Sarcelles, utilisés pour les décors et les costumes.

III - Une situation financière fragile et déséquilibrée

A - Une politique de création structurellement déficitaires

Entre 2006 et 2014, le déséquilibre patent entre une programmation riche pour les quatre théâtres (68 spectacles présentés par an) et une diffusion limitée (1 467 représentations annuelles, soit moins de 22 représentations par spectacle) se traduit par un fonctionnement économique dans lequel les recettes de billetterie et les éventuels apports de coproduction ne permettent presque jamais de couvrir les dépenses directes de montage et d'exploitation des spectacles.

**Tableau n° 1 : évolution du nombre de spectacles
et de représentations dans les quatre théâtres nationaux
entre 2006 et 2014**

Théâtres	Salles (jauge maximale)	Nb de spectacles		Nb de représentations			Nb repr/spectacle		
		Total	Moy.	Total	%	Moy.	2006	2014	Moy.
Comédie-Française	Richelieu (862)	120	13	3 355	25 %	373	35	20	28
	Vieux-Colombier (309)	66	7	1 784	14 %	198	31	20	27
	Studio Théâtre (136)	70	8	1 582	12 %	176	21	22	23
Odéon	Salle historique (804)	60	7	1 190	9 %	132	29	38	23
	Ateliers Berthier (395)	64	7	1 251	9 %	139	17	32	21
Colline	Grand Théâtre (743)	59	7	1 286	10 %	143	24	21	22
	Petit Théâtre (214)	54	6	1 297	10 %	144	24	28	24
Strasbourg	Koltès (600)	74	8	807	6 %	90	8	12	11
	Salle Gignoux (203)	31	3	379	3 %	42	14	10	13
	Espace Grüber (260 / 140)	15	2	266	2 %	30	17	11	13
Théâtres nationaux		612	68	13 197	100 %	1 467	22	21	22

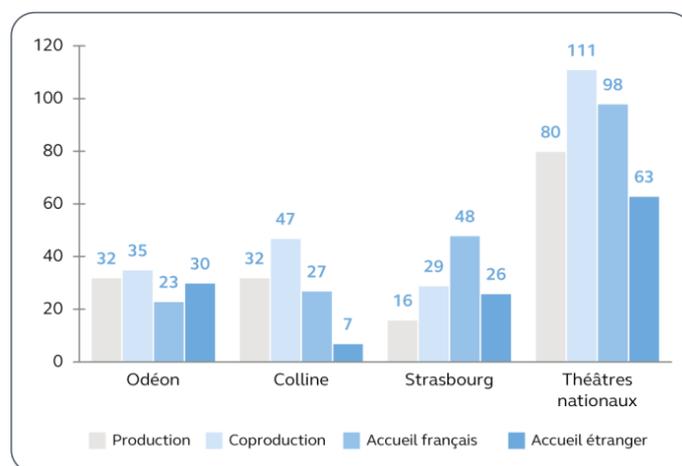
Source : Cour des comptes. Moy. = moyenne annuelle.

1 - L'économie des productions, hors Comédie-Française

Bien qu'ils accordent une place non négligeable aux spectacles accueillis achetés à d'autres institutions ou compagnies (44 % pour le TNO et 30 % pour le TNC Co au cours de la période), l'Odéon et la Colline fondent l'essentiel de leur programmation sur des créations propres. Le

TNS est, quant à lui, le seul établissement dans lequel les accueils (60 %) sont supérieurs aux productions et coproductions.

Graphique n° 1 : origine des spectacles présentés entre 2006 et 2014



Source : Cour des comptes

Le coût moyen par fauteuil payant qui intègre les coûts directs de production (phase de montage)²⁶⁹ et/ou d'exploitation (phase de représentation) – hors charges de structure constituées notamment par la masse salariale des techniciens permanents – connaît des différences marquées entre établissements et au sein de chacun d'entre eux, en fonction de la jauge de la salle et de la nature du spectacle.

²⁶⁹ Lorsqu'un théâtre accueille un spectacle, il n'y a pas de coût de montage, puisqu'il achète un spectacle qui a déjà été produit par un autre établissement.

Tableau n° 2 : coût par fauteuil payant (moyenne 2006-2014)

	Odéon				Colline			Strasbourg				
	Salle historique	Grand Berthier	Petit Berthier	Total	Grand théâtre	Petit Théâtre	Total	Koltès	Gignoux	Hall Grüber	Studio Grüber	Total
Coût moyen (en euros)	33,79	46,14	82,29	38,56	36,18	45,83	38,72	35,37	44,19	44,78	52,63	38,01
production	36,90	41,97	112,14	38,99	44,13	54,32	46,33	60,80	69,64	54,76	-	59,35
coproduction	34,05	53,11	71,14	43,06	34,15	43,91	37,74	31,17	53,93	42,00	-	39,33
accueil français	21,30	30,59	-	24,51	26,29	37,13	28,24	26,61	39,80	32,19	52,63	28,96
accueil étranger	54,50	87,25	-	65,71	50,10	48,79	49,91	32,50	25,62	-	-	31,22

Source : Cour des comptes, d'après comptes financiers et tableaux de fréquentation

Entre 2006 et 2014, le coût moyen d'une production présentée dans la salle principale s'établit à 36,90 € par fauteuil à l'Odéon, 44,13 € au TNCo et 60,80 € au TNS. Au sein de chaque théâtre, le coût par fauteuil augmente mécaniquement avec le rétrécissement de la jauge (+ 12 € par fauteuil entre la salle historique et les Ateliers Berthier ; près de 10 € d'écart entre le Grand et le Petit Théâtre du TNCo ou entre la Salle Koltès et le Hall Grüber du TNS).

Tableau n° 3 : taux d'autofinancement des spectacles (moyenne 2006-2014)

En %	Odéon				Colline			Strasbourg				
	Salle historique	Grand Berthier	Petit Berthier	Total	Grand théâtre	Petit Théâtre	Total	Koltès	Gignoux	Hall Grüber	Studio Grüber	Total
Taux d'autofinancement	62,82	50,05	26,82	56,68	43,24	32,17	39,80	32,33	24,02	22,21	18,09	29,23
production	62,76	58,60	15,85	60,27	37,84	33,41	36,72	28,98	19,28	18,16	-	25,88
coproduction	62,26	44,48	33,28	51,69	44,79	30,65	38,74	32,65	22,48	23,44	-	27,16
accueil français	87,73	64,47	-	77,70	54,64	34,95	49,98	36,79	25,99	31,24	18,09	34,16
accueil étranger	31,97	28,78	-	30,52	36,20	30,71	35,40	30,61	28,32	-	-	30,26

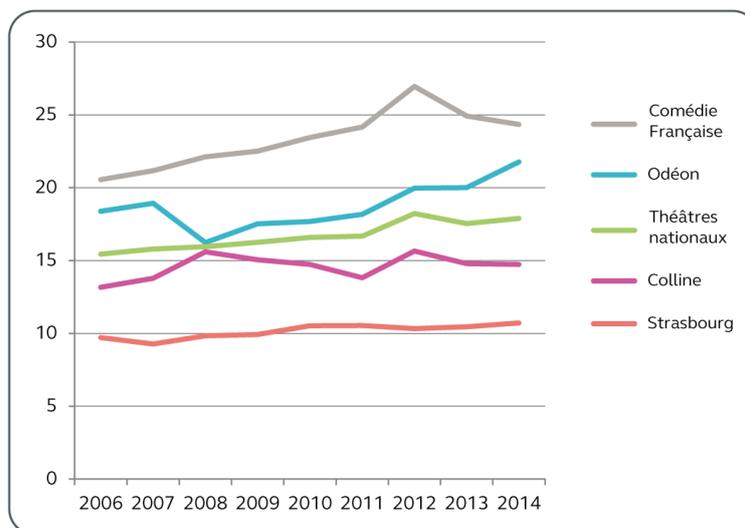
Source : Cour des comptes d'après comptes financiers. Pour le TNS, le coût de la troupe a été réintégré au coût des spectacles.

La capacité des établissements à autofinancer leurs spectacles n'est que partielle et enregistre également des écarts substantiels : ainsi, entre

2006 et 2014, le taux d'autofinancement global est de 56,7 % à l'Odéon, 39,8 % à la Colline et 29,2 % au TNS. Le taux de couverture serait évidemment encore plus faible si une quote-part des charges de structure était affectée à chaque spectacle, ce qu'aucun établissement n'est en mesure de faire en l'absence de comptabilité analytique.

Les différences substantielles qui existent entre établissements pour couvrir les coûts directs de leurs spectacles s'expliquent par des écarts importants entre les prix de vente moyens du fauteuil payant. Inférieur à 18 € à l'échelle de l'ensemble des établissements, le prix de vente moyen s'établit en 2014 à 24,45 € à la Comédie-Française, 21,77 € à l'Odéon, 14,73 € au TNCo et 10,71 € au TNS. Au TNCo et au TNS, la progression du prix moyen a été inférieure à l'inflation cumulée observée au cours de la période (respectivement 11,93 % et 10,30 % contre 13,75 %).

Graphique n° 2 : évolution du prix moyen par fauteuil payant (en euros)



Source : Cour des comptes. Pour le TNS, hors compléments cartes.

Au regard des recettes collectées, sur les 356 spectacles présentés entre 2006 et 2014, seuls sept ont pu être autofinancés (six à l'Odéon et un à la Colline).

Tableau n° 4 : les sept spectacles autofinancés entre 2006 et 2014

	Théâtre	Spectacle	Metteur en scène	Nature du spectacle	Dépenses (en €)	Recettes (en €)	Coût par représentation (en €)	Taux d'auto-financement
2008	Odéon 6 ^{ème}	Tartuffe	S. Braunschweig	Acc. Français	306 905,62	364 401,06	9 590,80	119 %
2014	Odéon 6 ^{ème}	Cyrano de Bergerac	D. Pitoiset	Acc. Français	523 781,78	583 620,16	12 470,99	111 %
2008	Odéon 6 ^{ème}	L'École des femmes	JP. Vincent	Production	737 912,16	818 208,17	12 945,83	111 %
2013	Odéon 6 ^{ème}	Fin de partie	A. Françon	Coproduction	228 826,43	248 110,00	12 043,50	108 %
2013	Odéon 6 ^{ème}	Le Misanthrope	JF. Sivadier	Coproduction	412 806,71	440 367,00	12 141,37	107 %
2010	Colline Gd Théâtre	Les justes	S. Nordey	Acc. Français	278 694,14	297 613,12	9 289,80	107 %
2010	Odéon Berthier	Hamlet	N. Kolyada	Acc. International	53 713,76	55 469,15	5 968,20	103 %

Source : Cour des comptes

Tandis que six de ces spectacles sont des accueils ou des coproductions, tous ont été présentés sur de longues séries (30 représentations en moyenne, 57 pour la production exclusive). Le taux de fréquentation étant généralement élevé dans les théâtres nationaux (cf. *infra*), la durée d'exploitation a été déterminante pour rendre le coût de production par représentation commensurable avec les recettes de billetterie.

2 - L'économie des productions de la Comédie-Française

Le fonctionnement de la Comédie-Française²⁷⁰ est singulier, à plusieurs titres.

D'une part, l'établissement produit la quasi-totalité de ses spectacles. Il n'a participé qu'à 16 coproductions au cours de la période sous revue et n'a accueilli aucune production extérieure.

D'autre part, ses spectacles sont largement repris d'une année sur l'autre en raison de la permanence de la troupe. Ainsi, sur les 120 spectacles présentés Salle Richelieu entre 2006 et 2014, seuls 49 sont des spectacles nouvellement créés. Le spectacle le plus représenté au cours de la période, *l'Avare* (dans la production créée en 2009) a été représenté 133 fois.

²⁷⁰ Les données relatives au modèle de production de la Comédie-Française n'incluent pas le Vieux-Colombier et le Studio-Théâtre qui sont deux sociétés anonymes, filiales de l'EPIC dont les comptes ne sont pas consolidés avec la Salle Richelieu.

Enfin, l'intégration de la masse salariale de la troupe dans les dépenses structurelles de l'établissement – sans rattachement possible aux spectacles produits – permet à l'établissement d'afficher un taux d'autofinancement moyen sur la période de 217 % et un nombre de créations autofinancées de 40 sur 49. Ces données n'ont toutefois qu'une signification limitée, au regard du périmètre des dépenses de production prises en compte.

B - Une diffusion des spectacles insuffisante

Au-delà des représentations dans les lieux de production, les deux seuls outils de diffusion dont disposent les théâtres pour amortir leurs coûts sont les tournées et, dans une bien moindre mesure, les captations audiovisuelles.

1 - Des tournées à développer et à amortir

Alors que les tournées devraient être au cœur de l'activité des théâtres nationaux, dans une double logique de diffusion des œuvres hors du siège de leur création, d'une part, et d'amortissement économique, d'autre part, elles sont très insuffisantes au regard de l'excellence et du rayonnement des créations qui sont attendus de ces établissements.

Leur développement se heurte à la difficulté de démonter et de transporter des décors qui n'ont pas été créés dans la perspective d'une tournée. Plus problématiques surtout, les conditions de rémunérations (les primes des techniciens peuvent aller jusqu'à 10 % du coût total des représentations), de défraiements et de voyage (les déplacements des techniciens s'effectuent, sauf accord exprès des syndicats, en train en 1^{ère} classe) grèvent de façon substantielle les budgets de production, rendant l'accueil des spectacles de théâtres nationaux coûteux et souvent inaccessibles au réseau décentralisé ou aux théâtres privés.

Tableau n° 5 : tournées réalisées entre 2006 et 2014

	Comédie-Française		Odéon		Colline		Strasbourg	
	moy/an	total	moy/an	total	moy/an	total	moy/an	total
Nombre de spectacles	6	55	4	36	2	18	2	18
Nombre de lieux de diffusion	34	305	14	130	5	41	4	36
Nombre de représentations	88	791	67	607	25	221	33	296
<i>dont France</i>	71	642	44	396	21	191	32	288
<i>dont étranger</i>	17	149	23	211	3	30	1	8
Nombre de spectateurs	42 744	384 695	34 811	313 298	5 703	51 323	14 874	133 862
<i>% / représentations totales</i>	20 %		20 %		8 %		10 %	
<i>% / spectateurs payants totaux</i>	12 %		22 %		7 %		23 %	

Source : Cour des comptes

Entre 2006 et 2014, le nombre de spectacles présentés en tournée s'établit en moyenne entre deux (Colline et TNS) et six (Comédie-Française) par an pour un nombre de représentations moyen qui atteint, au mieux, 20 % du total des représentations proposées. Les représentations à l'étranger, très peu développées (de trois à 25 par an) sont quasi exclusivement le fait de l'Odéon et de la Comédie-Française.

Tableau n° 6 : bilan financier des tournées entre 2006 et 2014

En €	Comédie-Française	Odéon	Colline	Strasbourg
Dépenses totales	5 543 708	7 761 003	1 884 205	2 444 262
Recettes totales	9 336 215	8 867 125	1 847 800	2 398 592
Dépenses moyennes /an	615 968	862 334	209 356	271 585
Recettes moyennes / an	1 037 357	985 236	205 311	266 510
Solde financier moyen /an	421 390	122 902	- 4 045	- 5 074
Part dans recettes d'activités	12 %	24 %	14 %	24 %
Taux d'autofinancement	168,41 %	114,25 %	98,07 %	98,13 %

Source : Cour des comptes

Seuls l'Odéon et la Comédie-Française sont en mesure de tirer profit de leurs tournées pour amortir leurs productions (avec un taux d'autofinancement qui s'élève respectivement à 168 % et 114 %) – ce qui n'est pas le cas pour le TNS et la Colline qui parviennent à peine à équilibrer leurs coûts de tournée.

Il convient toutefois de préciser que les bons résultats de la Comédie-Française en matière de tournées ne sont que partiellement attribuables à son équipe permanente. Le coût des avantages accordés aux techniciens par l'accord d'entreprise est un obstacle à leur participation aux tournées. En conséquence, l'établissement recourt à un tourneur privé, moins coûteux dans la mesure où il fait application de la convention collective du syndicat national des directeurs de théâtres privés (SNDTP).

L'Odéon est donc le seul théâtre national à être en mesure de faire tourner ses spectacles de manière équilibrée. Ses gains les plus importants ont été concentrés sur deux spectacles aux montages financiers très différents : *Roméo et Juliette* (une production légère à destination du réseau territorial) et *Le Retour* (une importante coproduction impliquant plusieurs théâtres étrangers)²⁷¹. Cela dessine deux modèles d'amortissement distincts, susceptibles d'inspirer l'ensemble des théâtres nationaux.

2 - Les captations audiovisuelles

À l'exception notable de la Comédie-Française²⁷², les captations audiovisuelles restent peu développées, y compris en vue d'une diffusion sur l'une des chaînes du service public.

Conscient de ce frein supplémentaire à l'autofinancement, mais aussi à la diffusion des œuvres produites par les théâtres nationaux, le ministère de la culture s'est engagé à travailler à l'extension aux autres théâtres nationaux des principes de l'accord conclu entre la Comédie-Française et France Télévisions (un spectacle par an produit et diffusé sur les chaînes du groupe).

²⁷¹ *Roméo et Juliette*, acheté pour 84 représentations dans 20 lieux différents en France, a rapporté 1,11 M€ de recettes et un gain net de 262 000 €. *Le Retour*, acheté pour 38 représentations en France et à l'étranger, a rapporté 875 975 € de recettes et un gain net de 220 011 €.

²⁷² Seule la Comédie-Française est donc en mesure de tirer des ressources significatives de captations audiovisuelles. Ainsi, elles s'établissent à environ 6 % de ses ressources propres (avant partage) en 2014 (671 066 €).

C - Une croissance soutenue des frais de structure

Au bilan artistique financièrement très déficitaire des théâtres nationaux, tournées comprises, s'ajoute le poids croissant de leurs dépenses de structure qui, à l'exception du TNS, ont sensiblement augmenté au cours de la période.

1 - Les stratégies différenciées des établissements

À l'exception du TNS, tous les théâtres nationaux ont vu leurs charges de structure²⁷³ augmenter à un rythme nettement plus rapide que celui de l'inflation (jusqu'à + 27 % pour l'Odéon), principalement en raison de la croissance de la masse salariale du personnel permanent. Les charges structurelles de la Comédie-Française s'établissent en 2014 à 26,31 M€, dont 80 % imputables à la seule masse salariale du personnel permanent (20,71 M€).

Tableau n° 7 : évolution des dépenses de fonctionnement entre 2006 et 2014 (en €)

	Total charges de fonctionnement			Charges structurelles (TOM**)			Dépenses d'activités		
	2006	2014	évol	2006	2014	évol	2006	2014	évol
Comédie-Française	32 160	36 882	15 %	23 074	26 314	14 %	7 874	7 748	- 2 %
Odéon	16 237	18 262	12 %	8 031	10 227	27 %	7 113	7 327	3 %
Colline	9 981	12 070	21 %	6 390	7 396	16 %	3 135	3 859	23 %
Strasbourg	10 697	10 551	- 1 %	5 397	5 691	5 %	4 909	4 500	- 8 %
Théâtre	9 495	9 314	- 2 %	4 786	5 141	7 %	4 349	3 839	- 12 %
École	1 202	1 237	3 %	611	550	- 10 %	560	661	18 %
Total TN*	69 075	77 765	13 %	42 892	49 628	16 %	23 030	23 434	2 %

Source : Cour des comptes. Le compte 68 (dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations) est exclu des charges structurelles et réintégré dans les charges de fonctionnement totales. * Théâtres nationaux. ** Théâtre en ordre de marche.

L'augmentation moins rapide de la subvention de fonctionnement de l'État (de + 1,94 % pour le TNS à + 4,95 % pour la Colline) par rapport au « théâtre en ordre de marche » a inévitablement conduit à la

²⁷³ Soit les dépenses du « théâtre en ordre de marche ».

baisse de la part de subvention disponible pour financer les dépenses artistiques, à l'exception cependant du TNS dont l'activité et, partant, les dépenses artistiques, ont baissé de 12 % au cours de la période.

Tableau n° 8 : effort financier de l'État en faveur des théâtres nationaux (en milliers d'euros)

	Comédie-Française		Odéon		Colline		Strasbourg	
	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014
<i>Subvention État (en milliers d'euros)</i>	23 424	23 999	11 020	11 493	8 624	9 051	9 025	9 200
<i>Taux de couverture des charges totales</i>	73 %	65 %	68 %	63 %	86 %	75 %	84 %	87 %
<i>Taux de couverture du TOM</i>	102 %	91 %	137 %	112 %	135 %	122 %	167 %	162 %
<i>Marge sur subvention / dép. art.</i>	4 %	0 %	42 %	17 %	71 %	43 %	74 %	78 %

Source : Cour des comptes

Tableau n° 9 : coût, subvention et recettes par fauteuil payant (en euros)

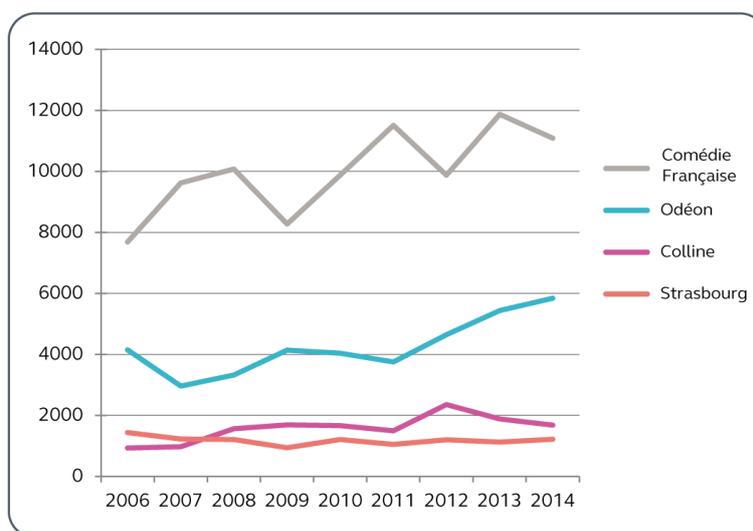
	Comédie-Française		Odéon		Colline		Strasbourg	
	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014
Coût d'un fauteuil payant (en euros)	136	127	159	109	186	166	181	209
Subvention par fauteuil payant (en euros)	88	83	108	68	161	124	152	182
Recettes de spectacle par fauteuil payant	19,36	24,41	22,92	23,34	12,71	14,75	11,04	17,93
% de recettes/coût du fauteuil payant	14 %	19 %	14 %	21 %	7 %	9 %	6 %	9 %

Source : Cour des comptes. Pour le TNS, la subvention au fauteuil payant a été calculée à partir de la seule subvention destinée au théâtre (hors École). Cependant, étant donné la mutualisation des moyens entre le théâtre et l'École, une partie de la subvention destinée au théâtre peut couvrir des dépenses de l'École.

Pour autant, la subvention de l'État demeure la principale ressource des théâtres nationaux. Toutes charges confondues, les établissements demeurent subventionnés à 69 % en 2014, avec toutefois des différences marquées entre établissements : à hauteur de 63 % à l'Odéon (subvention par fauteuil payant de 68 €), de 65 % à la Comédie-Française (subvention par fauteuil payant de 83 €), de 75 % au TNCO (subvention par fauteuil payant de 124 €) et de 87 % au TNS (subvention par fauteuil payant de 182 €).

Face à la progression des charges structurelles, la capacité des établissements à développer leurs ressources propres s'est avérée très inégale (billetterie, apports de coproduction, mécénat, produits des concessions restaurant et librairie, produits dérivés). Le taux de ressources propres moyen qui a globalement progressé de cinq points au cours de la période, s'étend de 30 % à l'Odéon à 11 % au TNS.

Graphique n° 3 : évolution des recettes d'activité des théâtres nationaux entre 2006 et 2014 (en milliers d'euros)



Source : Cour des comptes d'après comptes 70 (ventes), 75 (autres produits de gestion courante) et apports de mécénat

Si les produits de concession²⁷⁴ demeurent marginaux dans les ressources propres des établissements, le mécénat, très peu développé

²⁷⁴ Bar, librairie, etc.

dans le champ du spectacle vivant en début de période (100 000 € à la Comédie-Française et 30 000 € à l'Odéon en 2006), a connu une progression rapide. Les apports de mécénat et leur poids dans les ressources propres s'établissent ainsi en 2014 à 1,03 M€ à la Comédie-Française (9 %), 381 000 € à l'Odéon (7 %) et 346 500 € à la Colline (21 %).

2 - Le poids du « partage » à la Comédie-Française

Dès l'origine, le fonctionnement de la Comédie-Française a été fondé sur le principe d'une répartition quasi-intégrale des bénéfices de l'exploitation au profit des sociétaires et plus marginalement du personnel. Cette pratique continue de justifier un régime budgétaire dérogatoire du droit commun, la construction du budget de l'établissement étant en effet exclusivement conçue en fonction de la nécessité d'aboutir à l'identification du poste réservé au partage.

Il résulte de ce système du « partage » que l'excédent dégagé, quel qu'il soit, ne conduit qu'à un profit très marginal pour l'établissement public, puisque le résultat est aussitôt converti en charges de rémunérations (immédiates ou différées) qui font inéluctablement progresser la masse salariale. Ainsi, alors que l'exercice 2013 avait permis de réaliser un excédent global avant partage de 2,22 M€, le fonds de réserve de l'établissement n'a été abondé que de 82 750 euros (soit 3,72 % de l'excédent global), le reste étant attribué aux sociétaires et au personnel.

Ce régime d'intéressement apparaît d'autant plus problématique que le partage présenté comme une « rémunération variable » s'apparente, en réalité, à une charge structurelle, peu dépendante des performances de l'établissement.

Son montant est en effet garanti par le recours à une provision pour « production artistique coûteuse » qui constitue en réalité une réserve permettant de réguler le résultat comptable afin d'abonder le partage et d'en garantir la stabilité. Ne correspondant à aucune des conditions prévues pour la constitution des provisions, elle constitue une entorse évidente au principe de sincérité des comptes. Elle est pourtant passée de 0,3 M€ en 2006 à 4,85 M€ fin 2014.

Du fait de la complexité de la construction budgétaire et des retraitements comptables critiquables auxquels donne lieu sa mise en œuvre, ce régime n'est manifestement plus adapté à la gestion et au pilotage financier d'un établissement public subventionné à près de 70 % de ses charges par l'État.

IV - La recherche d'un meilleur équilibre économique

Confrontés à la croissance de leurs charges structurelles et à une activité artistique très majoritairement déficitaire, les théâtres nationaux reposent sur un équilibre économique fragile, qui n'a pu perdurer que grâce à un subventionnement massif et continu de l'État. Dans un contexte de restriction de la dépense publique, les théâtres nationaux ne peuvent s'exonérer de la recherche d'un plus grand équilibre entre leurs ressources et leurs dépenses.

A - Une nécessaire rationalisation des dépenses

1 - Des conventions collectives complexes et coûteuses

À l'exception des directeurs et agents comptables et de quelques fonctionnaires détachés, au demeurant peu nombreux, le personnel des théâtres nationaux est majoritairement constitué de salariés de droit privé soumis au code du travail et aux conventions collectives propres à chaque établissement. Au-delà de leur grande complexité due à la sédimentation de nombreuses annexes et accords additionnels, ces conventions collectives, signées depuis parfois plus de 40 ans, présentent plusieurs points communs :

- de nombreuses règles obsolètes ou caduques au regard des dispositions du code du travail, qui placent les établissements dans un climat d'insécurité juridique, pouvant s'avérer coûteux en cas de contentieux ;
- une durée de travail inférieure à la durée légale (théoriquement fixée à 35 heures, soit 1 607 heures annuelles) qui s'établit à

- 1 582 heures par an à la Comédie-Française et à la Colline ;
1 575 heures au théâtre de l'Odéon ; 1 533 heures au TNS ;
- un système de primes particulièrement complexe, vétuste et imprécis : on dénombre ainsi 48 types de primes distinctes à la Comédie-Française, 16 au théâtre de l'Odéon et à la Colline, 17 au TNS. Ces primes, qui peuvent être classées en trois grandes catégories – primes liées à l'exploitation des spectacles, primes versées en tournées et primes liées à l'application, toute théorique, des 35 heures –, présentent, pour certaines, une justification fort limitée.

À titre d'exemple, au TNC, la « prime de spectacle » est un complément de salaire attribué toute l'année, indépendamment de l'exploitation effective d'un spectacle comme de la présence du salarié. Quant à la Comédie-Française, certaines des 48 primes répertoriées apparaissent pour le moins vétustes, comme en attestent les indemnités de blouses pour les personnels administratifs, d'espadrilles pour les coiffeurs et de charentaises pour les décorateurs.

2 - L'organisation de la production

a) Les personnels de plateau

Le personnel technique concentre la majeure partie des moyens humains des quatre théâtres, tant en termes d'effectifs physiques (39 % des effectifs en 2014) que de charges salariales (32 % du total des dépenses de personnel)²⁷⁵, loin devant les rémunérations des artistes (16 % du total en 2014). Ainsi, le fonctionnement des théâtres nationaux obéit à un ratio implacable et, peu soutenable à long terme, qui veut qu'un euro investi pour le personnel artistique d'un spectacle conduise à dépenser deux euros en soutien technique à la scène.

Dans le cas spécifique de la Comédie-Française, l'alternance impose, sans conteste, un rythme de travail et des effectifs soutenus. Toutefois, l'intense utilisation de la salle Richelieu ne saurait masquer

²⁷⁵ Dépenses du personnel technique (14,44 M€) rapportées aux comptes 64 – charges de personnel (44,81 M€), hors TNS qui ne distingue pas les dépenses de personnel technique dans son compte financier.

une organisation du travail qui demeure excessivement segmentée. Le cloisonnement excessif entre les métiers (tapissiers, accessoiristes, machinistes du cintre et du plateau, etc.) entraîne des rigidités qui sont autant de facteurs de contraintes, de coûts et de complexité. De même, l'effectif exposé pour que le plateau de la Salle Richelieu soit opérant le matin (49 agents), puis le soir (71 agents) varie trop peu en fonction de la nature réelle ou du degré de complexité des tâches à accomplir.

b) Les décors et costumes

Les décors et costumes réalisés dans les ateliers des établissements ne font quasiment jamais l'objet de réutilisation, de revente ou de prêt.

Ainsi, alors que la valeur unitaire moyenne d'un décor atteint, en 2014, 318 000 € à la Comédie-Française, 156 000 € à l'Odéon et 45 823 € au TNS, les décors ne sont jamais valorisés dans les comptes des établissements et peuvent même être cédés gratuitement – alors qu'ils sont financés par des fonds publics – aux metteurs en scène, comme cela a pu être constaté au TNS, dans le cadre d'un protocole transactionnel.

Il en va de même pour les costumes, non valorisés et très rarement réutilisés. À titre d'exemple, la Comédie-Française qui détient le stock de plus grande valeur (52 207 pièces d'habillement et accessoires), dont l'inventaire a été numérisé dès 1991, ne procède que très marginalement à des prêts à d'autres théâtres.

c) La multiplication des salles complémentaires

Outre leur salle principale, les établissements se sont tous vus confier des salles complémentaires à très petite jauge (cf. *supra*) qui grèvent une partie croissante de leur budget artistique (jusqu'à 40 %), en raison de conditions d'exploitation techniques plus onéreuses et d'un public potentiel beaucoup plus restreint.

Les Ateliers Berthier, lieu d'accueil provisoire du TNO pendant son chantier de rénovation, lui ont été attribués de manière définitive en 2006, sans qu'aucune étude préalable sur l'utilisation spécifique et la viabilité économique de cet espace complémentaire ne soit conduite par le ministère de la culture.

À la Colline, la jauge très réduite du Petit Théâtre, couplée à l'absence d'accès direct au plateau – qui nécessite un acheminement des

décors par monte-charge – conduisent à des coûts d’exploitation nettement supérieurs à ceux du Grand Théâtre. L’accueil d’un même spectacle, *Que Faire*, successivement présenté dans les deux salles de l’établissement est, à ce titre, révélateur : malgré la baisse du taux de spectateurs payants (de 86 % à 78 %) entre la représentation initiale dans le Petit Théâtre et sa reprise dans le Grand Théâtre, le passage de la petite à la grande salle s’est traduit par une augmentation du taux d’autofinancement de 45 %.

Tableau n° 10 : utilisation des salles (moyenne 2006-2014)

Odéon		Colline		Strasbourg		
Salle historique	Ateliers Berthier	Grand Théâtre	Petit Théâtre	Koltès	Ginoux	Grüber
50,19 %	52,85 %	54,37 %	54,75 %	34,09 %	16,01 %	11,24 %

Source : Cour des comptes (nombre moyen de représentations / 263 jours ouvrables)

Au regard de leurs coûts d’exploitation, les salles à petite jauge ne conduisent donc pas à une augmentation de l’offre globale proposée mais à une réallocation des moyens des théâtres, au détriment de leur salle principale. À l’exception notable de la Comédie-Française²⁷⁶ qui assure dans la Salle Richelieu neuf représentations par semaine (sept soirées et deux matinées), sans jour de relâche, le nombre de représentations par salle est particulièrement faible dans tous les autres établissements : de 54,75 % au Petit Théâtre du TNC (soit un peu plus de la moitié des jours ouvrables) à 11,24 % dans les deux salles de l’espace Grüber au TNS.

Sans remettre en cause leur utilité en termes de mise en scène et d’esthétique théâtrale, une réflexion commune à l’ensemble des théâtres nationaux sur les conditions d’exploitation de leurs salles complémentaires (nombre et nature des spectacles proposés, répartition des moyens par rapport aux salles principales) semble indispensable, à l’image de ce que vient d’engager le Théâtre de l’Odéon.

²⁷⁶ Dont les salles complémentaires, le Studio Théâtre et le Vieux-Colombier sont des filiales indépendantes.

B - L'accroissement des ressources

1 - L'optimisation des jauges

L'écart entre la jauge théorique (nombre de représentations annuelles multiplié par la jauge maximale de la salle considérée) et la fréquentation payante réellement constatée représente près de 150 000 places en 2014 (près de 260 000 en 2006). Cet écart est imputable au cumul de trois facteurs : l'invalidation de places résultant d'une utilisation partielle des salles, pour des raisons techniques ou des exigences artistiques de mise en scène (64 161 places en 2006 et 56 645 en 2014) ; la mévente de places ouvertes au public, étant constaté que s'ils varient bien sûr d'une saison à l'autre en fonction de l'attrait des programmations, les taux de fréquentation (incluant public payant et gratuit) sont globalement élevés, voire très élevés dans les théâtres nationaux (83 % en 2006 ; 98 % en 2014) ; enfin, la politique d'invitations ou de distribution de places gratuites²⁷⁷ – le taux de gratuité, égal à 14 % de la fréquentation totale sur la période, explique ainsi la perte de près de 75 000 places par an. En appliquant le prix moyen constaté en 2014, dans chacun des établissements, les places offertes aboutissent à une perte de billetterie non négligeable pour l'ensemble, de 1,62 M€ en 2014, équivalente à 13 % du total de leurs ressources de billetterie (12,39 M€ en 2014).

Sur ce point, mention particulière doit être faite du Théâtre de la Colline qui, malgré une diminution de près de 25 % depuis 2006, enregistre encore un taux de gratuité (20 % de la fréquentation totale en 2014) nettement supérieur à celui des autres théâtres nationaux, que rien ne semble pouvoir justifier.

²⁷⁷ Ces places comprennent essentiellement les invitations destinées à la presse ; les invitations dites « relations publiques » destinées aux relais dans l'enseignement, aux groupes (comités d'entreprises, associations, amicales, syndicats, etc.) et aux mécènes ; les invitations institutionnelles destinées aux ambassades et centres culturels, aux collectivités territoriales, aux institutions nationales (ministère de la culture, notamment) et aux structures culturelles (bibliothèques, musées, etc.) ; les invitations destinées aux professionnels, c'est-à-dire aux artistes, metteurs en scènes, compagnies, organismes professionnels.

Tableau n° 11 : écart entre jauge théorique et fréquentation payante en 2006 et 2014 (en nombre de spectateurs)

	Comédie-Française		Odéon		Colline		TNS		Total TN	
	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014
Jauge théorique (a)	401 643	397 556	122 878	196 087	139 098	139 320	68 945	62 550	732 564	795 513
Jauge offerte (b)	391 314	391 500	121 205	182 396	92 153	107 714	63 731	57 258	668 403	738 868
Fréquentation totale (c)	304 222	401 184	113 243	183 302	78 403	91 459	58 854	49 681	554 722	725 626
Taux de fréquentation (d) = (c)/(b)	77,7 %	102,5 %	93,4 %	100,5 %	85,1 %	84,9 %	92,3 %	86,8 %	83,0 %	98,2 %
Fréquentation payante (e)	265 074	361 857	101 871	167 941	53 673	72 842	52 441	44 556	473 059	647 196
Places gratuites (f)=(c)-(e)	39 148	39 327	11 372	15 361	24 730	18 617	6 413	5 125	81 663	78 430
Taux de gratuité (g)=(f)/(c)	13 %	10 %	10 %	8 %	32 %	20 %	11 %	10 %	15 %	11 %
Perte totale de places (h)=(a)-(e)	136 569	35 699	21 007	28 146	85 425	66 478	16 504	17 994	259 505	148 317

Source : Cour des comptes – les taux de fréquentation supérieurs à 100 % correspondent à la revente de places réservées mais non attribuées avant le début du spectacle. La jauge théorique correspond au potentiel maximal de places (nombre total de places × nombre de représentations). La jauge offerte correspond au nombre de places offertes à la vente.

Ainsi, en agissant à la fois sur la jauge offerte (en la rapprochant de la jauge théorique) et en réduisant le nombre de billets distribués gratuitement, les théâtres nationaux disposent de deux leviers pour augmenter leur fréquentation.

2 - La révision de la politique tarifaire

Hormis l'âge des spectateurs (mesuré à partir du prix du billet acquitté par les jeunes et par les seniors quand un tel tarif existe), les établissements ne disposent pas d'outils de suivi permanent de leur public et, partant, de connaissance fine de celui-ci. Leur politique tarifaire n'est ainsi fondée sur aucun élément objectif et les effets de celle-ci sur les taux de fréquentation ne font l'objet d'aucune mesure par les établissements.

Le manque de connaissance des publics, couplé à l'absence de directives claires de la tutelle, conduisent dès lors les établissements à adopter de manière discrétionnaire leur propre politique tarifaire.

Au sein des quatre établissements, se dessinent ainsi deux modèles :

- d'une part, celui du TNS et de la Colline qui sont avant tout des théâtres d'abonnés (à hauteur de 70 % pour le premier et à plus de 50 % pour le second), dans lesquels les billets plein tarifs ne constituent qu'une part marginale et remarquablement stable de la billetterie (4 % pour le TNS ; 10 % pour la Colline) ;
- d'autre part, celui de la Comédie-Française et de l'Odéon qui ont fait le choix d'un développement de leurs ressources propres, notamment en augmentant le prix du billet plein tarif (de 37 € à 41 € à la Comédie-Française et de 30 € à 38 € à l'Odéon).

Les nouvelles études de publics que plusieurs établissements se sont engagés à réaliser permettront de réviser les grilles tarifaires sur des bases objectives assorties de réflexions portant sur : la part des places à plein tarif très basse au TNS comme à la Colline ; le niveau souhaitable des abonnements par rapport au public occasionnel ; une plus grande modulation tarifaire en fonction du coût des productions qui n'a, pour l'instant, été que très marginalement utilisée (quatre spectacles à l'Odéon et deux à la Comédie-Française entre 2006 et 2014).

C - La mutualisation des fonctions

Au-delà des économies qui peuvent être mises en œuvre par chaque établissement, les théâtres nationaux, par leur taille comme par la proximité de leurs besoins, gagneraient à mutualiser plusieurs de leurs ressources.

1 - Les fonctions administratives et comptables

a) Une agence comptable unique

À l'exception de la Comédie-Française, les agents comptables des théâtres nationaux ne sont présents qu'une demi-journée par semaine au sein des établissements, ce qui limite le contrôle des pièces comptables et des régies et a pu conduire à des pratiques irrégulières : versement de fonds publics sur les comptes personnels des régisseurs (Odéon) ; absence de visa du contrôleur financier sur certains actes (contrats de travail,

protocoles transactionnels) (Théâtre de la Colline) ; omissions de provisions (TNS). La mutualisation de l'agence comptable permettrait, en outre, d'homogénéiser les méthodes comptables qui diffèrent d'un établissement à l'autre (champ couvert par les dépenses du théâtre en ordre de marche et les dépenses artistiques, recettes d'abonnement, etc.).

b) Une fonction marchés et achats rationalisée

La Cour a relevé des lacunes dans l'application des règles de la commande publique : du non-respect des règles de publicité (Odéon, Colline), à l'absence de mise en concurrence pour certains marchés (Comédie-Française) en passant par le recours coûteux à des prestataires extérieurs, y compris pour des marchés classiques comme le nettoyage (Colline).

Or la grande similitude des marchés à passer (achats de fourniture pour les bureaux ; de matériels pour les ateliers de construction ; suivi des concessions de bar et de librairie ; marchés informatiques comme la billetterie et de téléphonie, etc.) devrait logiquement conduire à la mutualisation de certains achats et à l'emploi de contrats type. Au vu de l'inertie passée, cette démarche ne pourra aboutir sans l'impulsion décisive et fédératrice de la tutelle.

2 - Les fonctions de production

a) La diffusion des spectacles

Une coopération dans les domaines de l'organisation des tournées (tourneur commun) ou de la production de captations audiovisuelles pourrait être envisagée.

b) Les ateliers et espaces de stockage

Avec un coût de fonctionnement de 2 M€ en 2014, l'atelier de la Comédie-Française à Sarcelles produit des décors 50 % plus chers que le

plus onéreux des décors produits pour le Théâtre des Champs-Élysées²⁷⁸, deux fois plus chers qu'à l'Odéon et deux à trois fois plus chers qu'un décor produit par un atelier privé spécialisé dans ces métiers. Dès lors, il semble indispensable d'accroître le plan de charge de cet atelier en lui confiant, par exemple, les décors du Vieux-Colombier. De même, les ateliers du TNS (3 458 m² situés à Illkirch-Graffenstaden) qui emploient neuf salariés permanents fonctionnent essentiellement en vase clos, sans aucune collaboration avec le Théâtre du Maillon ou l'Opéra du Rhin qui sont les voisins immédiats de l'établissement. S'agissant des espaces de stockage, ils font aujourd'hui l'objet de contrats de locations distincts dans chaque théâtre national. Leur mutualisation, au moins pour les établissements parisiens, constitue une piste à explorer.

c) Berthier : un projet qui reste à justifier

La libération des espaces de stockage des décors de l'Opéra de Paris situés à Berthier suscite aujourd'hui l'intérêt de la Comédie-Française, qui souhaite y installer une salle modulable, et de l'Odéon qui projette d'y créer un espace polyvalent de répétitions, de représentations et de locaux fonctionnels. Pour l'heure, aucune étude précise sur le montant des travaux à réaliser et le coût d'exploitation de ces espaces n'a pu être transmise à la Cour.

Toutefois, le caractère très déficitaire de la seconde salle de l'Odéon, déjà située à Berthier, conduit la Cour à émettre de grandes réserves sur ce projet et à considérer qu'au cas où son opportunité serait avérée, il ne devra être envisagé que dans le cadre d'une mutualisation des moyens de la Comédie-Française et de l'Odéon. Une salle modulable commune aux deux établissements constituerait, à ce titre, une option à moindre coût.

²⁷⁸ Lorsqu'il fait appel à des ateliers en France ou à l'étranger dans le cadre d'opéras, le Théâtre des Champs-Élysées fixe contractuellement aux metteurs en scène un plafond à ne pas dépasser pour les dépenses de « décors, costumes et accessoires » qui s'établit généralement de 250 000 € à 300 000 € dont 150 000 € à 220 000 € pour les seuls décors.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les théâtres nationaux ont vu leurs dépenses structurelles augmenter de manière soutenue alors que leurs activités sont très majoritairement déficitaires. S'ils ont conservé le niveau et l'exigence de leurs créations, c'est au prix d'un subventionnement massif de l'État qui ne peut, dans un contexte budgétaire contraint, continuer à assurer seul la pérennité du système.

Si des efforts ont d'ores et déjà été consentis, ils demeurent néanmoins insuffisants au regard des économies et des opportunités de réformes qui peuvent être identifiées.

En outre, ils n'exonèreront pas le ministère de la culture de veiller activement à ce que la situation spécifique des théâtres nationaux au sein du paysage dramatique français demeure justifiée par la singularité de leurs projets d'activité et de leur modèle de fonctionnement.

C'est pourquoi, au regard des observations effectuées lors du contrôle des quatre théâtres nationaux considérés, la Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

- 1. renforcer la place de l'État au sein du comité d'administration de la Comédie-Française ;*
- 2. établir des lettres de mission et conclure des contrats de performance au début du mandat des directeurs, afin de fixer des objectifs clairs et mesurables à chacun des établissements, et en fin de mission, veiller à encadrer les conditions de départ ;*
- 3. conditionner tout nouveau projet aux ateliers Berthier à la réalisation d'une étude sur les investissements nécessaires, le coût d'exploitation et la mutualisation des équipements entre la Comédie-Française et l'Odéon.*

À la Comédie-Française et à l'État :

- 4. clarifier les liens patrimoniaux et comptables entre la société des Comédiens-Français et l'établissement public de la Comédie-Française.*

Aux quatre théâtres nationaux et à l'État :

5. *engager la renégociation des dispositifs conventionnels (convention collective, accords additionnels) ;*
 6. *accroître la diffusion des spectacles créés en augmentant le nombre de représentations au siège, ainsi que le nombre de tournées, notamment en collaboration avec le réseau dramatique décentralisé ;*
 7. *réduire significativement le nombre de places gratuites (75 000 en 2014) et rendre compte annuellement au conseil d'administration de la politique de gratuité ;*
 8. *procéder à la révision de la politique tarifaire en la fondant sur une meilleure connaissance des spectateurs (réalisation d'études chiffrées sur la composition du public) ;*
 9. *mutualiser les fonctions de production (ateliers, stockage, circulation des costumes et décors, voire activités de diffusion) et les fonctions administratives (agence comptable, achats, appui à la passation des marchés).*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	508
Réponse de la ministre de la culture et de la communication	509
Réponse du directeur du théâtre national de la Colline	514
Réponse de l'administrateur général de la Comédie-Française	520
Réponse de l'administrateur du théâtre national de l'Odéon	528
Réponse de l'ancien directeur du théâtre national de l'Odéon – théâtre de l'Europe (de mars 2007 à mars 2012)	529
Réponse du directeur du théâtre national de Strasbourg (TNS)	529
Réponse de l'ancienne directrice du théâtre national de Strasbourg (de juillet 2008 à septembre 2014)	535

Destinataires n'ayant pas répondu

Ancien directeur du théâtre national de la Colline (de novembre 1996 à janvier 2010)
Ancien directeur du théâtre national de l'Odéon – théâtre de l'Europe (de mars 1996 à mars 2007)
Ancien directeur du théâtre national de l'Odéon – théâtre de l'Europe (de mars 2012 à novembre 2015)

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

Nous souscrivons à l'ensemble des conclusions et recommandations figurant dans l'insertion.

L'État doit en effet avoir une place plus importante au sein du conseil d'administration de la Comédie-Française, alors qu'il apporte, comme le relève la Cour, environ 70 % des ressources de l'établissement. Cette évolution souhaitable des statuts pourrait également être l'opportunité d'une réflexion sur les liens et l'articulation de l'établissement public avec la Société des Comédiens-Français.

Nous partageons aussi la recommandation de la Cour sur la nécessité de conclure des contrats d'objectifs et de performance (COP) avec tous ces établissements en début de mandat de leurs directeurs. Par ailleurs, il convient d'améliorer les pratiques existantes soulignées par la Cour lors du départ des membres des équipes dirigeantes à la fin de leur mandat.

Nous souscrivons également aux recommandations visant à améliorer le solde de production de ces établissements, comme permettre un meilleur amortissement des spectacles en les jouant plus, limiter le nombre de places gratuites afin d'accroître les recettes de billetterie et améliorer la connaissance des publics. Ces éléments pourraient permettre de réviser les grilles tarifaires sur des bases objectives.

Les recommandations de la Cour visant à maîtriser les charges de structures et les dépenses de production, telles la révision des conventions collectives ou les mutualisations de différentes activités (ateliers, service achat...) entre les théâtres afin de bénéficier d'économies d'échelle participent également à cet objectif de recherche d'un meilleur équilibre économique.

Enfin, nous partageons à ce stade les grandes réserves de la Cour à installer de nouvelles activités aux ateliers Berthier : en l'absence d'études précises sur le montant des travaux à réaliser et des coûts d'exploitation des projets actuellement envisagés par la Comédie-Française et le Théâtre national de l'Odéon, ces investissements pourraient entraîner une augmentation durable des dépenses de l'État.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Le ministère de la culture et de la communication (MCC) souhaite tout d'abord remercier la Cour pour la qualité et l'exhaustivité de l'état des lieux qui a été réalisé dans le cadre des quatre rapports d'observation des activités des théâtres nationaux et qui va être utile aux établissements et précieux pour la direction générale de la création artistique afin de conduire une réflexion de fond sur le suivi de ces établissements, piliers de notre politique publique en faveur de l'art dramatique. Si le ministère partage un grand nombre de constats réalisés par la Cour et la plupart des recommandations qu'elle fait, plusieurs points méritent cependant d'être atténués ou du moins explicités.

En ce qui concerne la recommandation n° 1 : renforcer la place de l'État au sein du comité d'administration de la Comédie-Française.

Le MCC partage l'avis de la Cour sur la nécessité de poursuivre le travail de refonte des statuts de l'établissement, travail engagé avec la mise en place du décret n° 95-356 du 1er avril 1995, qui a conféré à la Comédie-Française le statut d'établissement public national à caractère industriel et commercial (EPIC). Le ministère considère en effet que la Comédie-Française fait partie, comme les autres, des institutions qui contribuent à la mise en œuvre de nos priorités nationales en faveur du développement de l'art dramatique. Même si son histoire, son mode de fonctionnement sont uniques, il convient que le ministère puisse exprimer son avis et participe de plein droit aux décisions stratégiques de l'établissement. Aussi, en 2016 la Comédie-Française produira son premier contrat de performance dans un dialogue itératif entre le MCC et l'EPIC. Le ministère souhaite aller plus loin dès 2016 en revoyant les statuts constitutifs de la gouvernance de la Comédie-Française afin notamment de pouvoir siéger de droit au comité d'administration de l'EPIC. Il importe cependant de conserver au sein du conseil d'administration la présence et la place centrale des sociétaires.

En ce qui concerne la recommandation n° 2 : établir des lettres de mission et conclure des contrats de performance au début du mandat des directeurs afin de fixer des objectifs clairs et mesurables à chacun des établissements, et en fin de mission, veiller à encadrer les conditions de départ.

Le MCC partage la recommandation de la Cour d'établir des lettres de mission et de conclure les contrats de performance en début de mandat des directeurs. La démarche de contractualisation est désormais un processus engagé auprès des quatre théâtres nationaux : l'ensemble

des directeurs des théâtres nationaux dispose d'une lettre de mission et l'élaboration des contrats de performance est en cours de finalisation pour trois d'entre eux. Les contrats de performance comprendront un plan de financement prévisionnel cohérent avec les missions de l'établissement (production et développement de la diffusion, accueil des productions françaises et étrangères), en fonctionnement (maîtrise de ses dépenses, développement des ressources propres) et en investissement. Ces documents établissent clairement le cadrage du MCC à la fois sur l'identité de chaque théâtre²⁷⁹, donnent une typologie documentée des stratégies de production (production propre, coproduction, artistes associés, politique d'accueil²⁸⁰ ...), inscrivent le développement des tournées comme un objectif prioritaire du ministère, conduisent les établissements au développement de leurs ressources propres, aux développements des publics, à la maîtrise de leur ordre de marche, à une politique efficiente des ressources humaines. Si le ministère ne disposait pas de contrat de performance jusqu'à présent mis à part pour le théâtre national de Strasbourg, il importe de rappeler que, compte tenu de leur statut d'opérateurs de l'État, le nombre de documents d'analyse présentés à la tutelle sont nombreux (incidences financières des projets de programmation, budgets détaillés, comptes financiers avec rapports de l'ordonnateur et du comptable, bilans sociaux, contribution pour les projets annuels de performance et les rapports annuels de performance, cadrages salariaux « audités » par la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP)) et a permis l'exercice d'une tutelle raisonnée et documentée.

En ce qui concerne la recommandation n° 3 : conditionner tout nouveau projet aux ateliers Berthier à la réalisation d'une étude sur les investissements nécessaires, le coût d'exploitation et la mutualisation des équipements entre la Comédie-Française et l'Odéon.

²⁷⁹ Le MCC reconnaît à chacun des théâtres nationaux une identité particulière qui est constituée à la fois par son histoire, son implantation géographique, ses qualités architecturales et scénographiques, ses compétences professionnelles spécifiques et le projet artistique et culturel de sa direction. Sur ces bases particulières, il est légitime que chacun d'entre eux propose aujourd'hui un équilibre entre répertoire et actualité de la création contemporaine, entre création d'expression francophone et politique d'accueil et de partenariat supranationale sans pour autant constituer un positionnement flou ou concurrentiel.

²⁸⁰ Le MCC considère que les théâtres nationaux doivent être des acteurs majeurs de la production. Ainsi les équilibres présentés (cf. p. 11 du rapport) entre politique d'accueil et de production au TNS sont en train d'être corrigés au profit de la production. Enfin, le ministère souhaite indiquer qu'il ne partage pas l'avis de la Cour quant à la pertinence de l'indicateur relatif au taux d'utilisation des salles (nombre moyens de représentations/263 jours ouvrables). Pour être informatif sur le niveau d'utilisation de chaque salle de diffusion, il conviendrait que cet indicateur tienne compte des temps de montage et de démontage des décors ainsi que des répétitions et pas uniquement des dates de représentations des spectacles.

À l'automne 2013, le MCC a travaillé sur un schéma d'évolution des ateliers Berthier compte tenu de la restructuration programmée de la ZAC de Clichy Batignolles. Une étude de programmation et de réflexion sur l'évolution de ces ateliers a été lancée. La présentation du scénario le plus pertinent pour les ateliers Berthier est attendue pour le mois de juin 2016.

Ce programme a pour objet de répondre à un besoin d'évolution des outils de nos établissements publics présents sur le site (Opéra national de Paris, Théâtre national de l'Odéon) et de développer leur projet de façon cohérente avec les besoins exprimés par la Comédie-Française et le Conservatoire national supérieur d'art dramatique. La recherche de synergie entre ces différents établissements sous-tend l'ensemble du projet afin d'en faire un pôle artistique et culturel majeur dans un quartier de Paris en pleine mutation.

Chacun des scénarios présentés par l'étude en juin 2016 fera l'objet d'une analyse déterminante concernant les coûts d'exploitation à venir du site.

Le soutien du MCC en investissement qui a permis au Théâtre national de l'Odéon en 2015 de réaliser l'agrandissement du gradin de Berthier en passant sa capacité de 395 places à 475 témoigne de sa volonté de mettre en œuvre sur ce site des outils aux capacités d'amortissements en lien avec l'ambition de doter les EP concernés d'outils de créations performants.

En ce qui concerne la recommandation n° 4 : clarifier les liens patrimoniaux et comptables entre la société des Comédiens-Français et l'établissement public de la Comédie-Française.

Le travail de révision des statuts de la Comédie-Française pour revoir la gouvernance de l'établissement pour permettre à l'État de siéger de droit au comité d'administration (cf. recommandation n° 1) reposera sur la redéfinition des relations de l'établissement avec la société des Comédiens-Français. En particulier, le MCC mettra tout en œuvre afin que l'établissement public puisse disposer très rapidement de convention d'utilisation du patrimoine de la société des Comédiens-Français.

En revanche, le MCC ne souhaite pas remettre en cause le système du partage qui en garantissant un lissage de ce dernier, est une pratique efficiente de la Comédie-Française. En effet, les provisions faites ces dernières années sur le résultat ont été permises par une limitation du partage lors des années les plus prospères, et doivent pouvoir servir au lissage lors des années plus difficiles. Ce système permet également la fidélisation d'acteurs de premier plan dans un univers très concurrentiel sans que cela ne pèse à l'excès sur la masse salariale.

En ce qui concerne la recommandation n° 5 : engager la renégociation des dispositifs conventionnels (convention collective, accords additionnels).

Le MCC appuiera les projets de renégociation des accords d'entreprise des établissements au cas par cas et propose de mettre en valeur les bonnes pratiques et les modernisations exemplaires récemment obtenus (refonte de grilles au Théâtre National de la Colline par exemple) afin d'engager le travail indispensable de modernisation pointée par la Cour.

Afin de répondre à l'exigence d'un plus grand rayonnement sur le territoire national et d'appropriation par un public plus large des productions de référence des théâtres nationaux, le MCC considère que le chantier de réforme prioritaire doit concerner les accords de tournées afin de corriger les écarts importants de coûts observés dans les autres institutions de production du théâtre public, centres dramatiques nationaux et scènes nationales notamment.

En ce qui concerne la recommandation n° 6 : accroître la diffusion des spectacles créés en augmentant le nombre de représentations au siège ainsi que le nombre de tournées, notamment en collaboration avec le réseau dramatique décentralisé.

Le MCC partage la recommandation de la Cour d'accroître la diffusion des spectacles créés tant au siège qu'en tournées, et plus particulièrement en collaboration avec le réseau dramatique déconcentré, et l'inscrit systématiquement dans chacune des lettres de mission des directeurs des théâtres nationaux.

Un chantier volontariste sur l'économie de la création, de la production et de la diffusion du spectacle vivant a été ouvert à cet effet par la direction générale de la création artistique en 2013. Dans cette perspective, la durée d'exploitation des spectacles doit jouer un rôle essentiel du fait de son impact tant dans le champ de l'emploi, de l'économie du secteur que du développement et de l'élargissement des publics. C'est pourquoi, en tant que responsable du programme créations, le directeur général de la création artistique a demandé la traduction de cette volonté politique dans le volet performance du projet annuel de performance du PLF 2014 et la déclinaison de l'objectif d'amélioration de la diffusion afin de favoriser l'allongement des séries de représentations des spectacles programmées. Un nouvel indicateur sur les séries mesurant le nombre moyen de représentations par spectacle au siège par saison a ainsi été créé. Cet indicateur du PAP fait bien évidemment l'objet d'un engagement et d'une valeur cible dans chaque contrat de performance des théâtres nationaux. Concernant le constat de

la Cour du manque de lien entre les théâtres nationaux et le réseau dramatique déconcentré, ce dernier doit être atténué. En effet, un important travail a été réalisé ces derniers mois et il est à noter que la présence en 2016 de la Comédie-Française dans la cour d'honneur du festival d'Avignon dirigée par un metteur en scène à la stature internationale (Ivo Van Hove) ou encore les nombreux partenariats de productions noués autour des créations de Stanislas Nordey sont des signes déterminants d'évolution de la relation qu'entretiennent les théâtres nationaux avec les autres institutions du spectacle français.

En ce qui concerne la recommandation n° 7 : réduire significativement le nombre de places gratuites (75 000 en 2014) et rendre compte annuellement au conseil d'administration de la politique de gratuité.

Le MCC entend la recommandation de la Cour de réduire significativement le nombre de places gratuites et de rendre compte annuellement au CA de la politique de gratuité. Dès la publication des conclusions du rapport IGAC-IGF sur l'évaluation de la politique de développement des ressources propres des organismes culturels de l'État, le ministère s'est d'ailleurs engagé à réduire la part des dispositifs s'apparentant à une situation de gratuité chez ses opérateurs, avec la fixation d'un plafond par la tutelle. Sur la saison 2013/2014, la moyenne des places gratuites dans les théâtres nationaux était de 11 %, avec des écarts importants. La volonté est de ramener ce ratio sous la barre de 10 %. Cet indicateur sera introduit à cet effet dans les contrats de performance des théâtres nationaux.

En ce qui concerne la recommandation n° 8 : procéder à la révision de la politique tarifaire en la fondant sur une meilleure connaissance des spectateurs (réalisation d'études chiffrées sur la composition du public).

Concernant plus généralement la politique tarifaire, le ministère souhaite rappeler sa volonté de permettre à la fois un niveau de ressources élevées en favorisant notamment l'augmentation raisonnée des « pleins tarifs » et l'accessibilité, par une politique volontariste de tarifs réduits afin de s'assurer de la diversité et de la mixité des publics. L'élargissement récent de la catégorisation de l'offre de tarification « jeune » de 26 à 28 ans en témoigne. Le MCC est très favorable à la réalisation d'études des publics afin de permettre de mieux identifier les catégories actuelles et potentielles de spectateurs, d'analyser l'image de chaque théâtre national sur cette population et d'objectiver ainsi les effets de la politique menée en faveur des publics. La réalisation de ces études des publics est inscrite dans les contrats de performance des établissements et est déjà en cours pour le Théâtre national de la Colline.

En ce qui concerne la recommandation n° 9 : mutualiser les fonctions de production (ateliers, stockage, circulation des costumes et décors, voire activités de diffusion) et les fonctions administratives (agence comptable, achats, appui à la passation des marchés).

Le MCC entend la recommandation de la Cour de rechercher les mutualisations des fonctions de production et des fonctions administratives et souhaite échanger avec les établissements dans le cadre des réunions de l'association Arènes (association réunissant tous les administrateurs du spectacle vivant), cependant il est à noter que le ministère ne pense pas pertinent d'envisager la mutualisation des activités de tournées dans la mesure où il est difficile d'imaginer un même chargé de diffusion prospecter des perspectives de diffusion pour des œuvres potentiellement de même format et donc concurrentes.

Concernant les fonctions de production, comme cela a déjà été évoqué dans le cadre de la réponse à la recommandation n° 3, la recherche de synergie entre les différents établissements sous-tend l'ensemble du projet Berthier.

Concernant les fonctions administratives, il faut rappeler que les théâtres nationaux se sont engagés depuis déjà plusieurs années dans une démarche de renégociation systématique de leurs marchés lorsque ceux-ci arrivaient à échéance. Les marges de manœuvre, et par conséquent les bénéfiques, ne pourraient donc qu'être limitées. Le ministère et le contrôle budgétaire et comptable ministériel partagent en revanche l'avis de la Cour de mettre en place une agence comptable commune aux théâtres nationaux afin de favoriser la professionnalisation des personnels et d'assurer une disponibilité de l'agent comptable qu'une affectation en adjonction de service ne permet pas. Les travaux débutés en ce sens en 2015 devraient se concrétiser en 2016 avec la nomination d'un agent comptable unique pour plusieurs théâtres nationaux.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU THÉÂTRE NATIONAL DE LA COLLINE

1 - Les théâtres nationaux occupent en effet une place essentielle dans le paysage dramatique français

Depuis plusieurs années, la Colline s'est en effet inscrite de façon significative comme un partenaire de premier plan dans la création théâtrale, en tant que producteur ou coproducteur, constituant le plus souvent un partenaire déterminant pour la réalisation des projets.

En ce sens, la préservation du solde artistique, malgré une période de contrainte budgétaire, a consolidé le rôle prépondérant de l'établissement dans l'émergence de projets ambitieux, en collaboration avec le réseau théâtral. Comme l'indique le rapport, dans son article III-A, relatif au caractère structurellement déficitaire de la politique de création menée dans les théâtres nationaux, la préservation de ce solde artistique permet justement une redistribution responsable des moyens, la seule billetterie ne garantissant aucunement une rémunération suffisante de l'exploitation des spectacles. La diffusion basée sur une rémunération à la billetterie, telle qu'elle peut être pratiquée dans certaines salles, est compensée par le versement de subventions autres (collectivités territoriales...), ou implique une rémunération très incomplète de la prestation artistique.

1-1 45 coproductions sur huit saisons en partenariat avec le réseau théâtral

Ainsi, sur la période couvrant les saisons 2006/07 à 2013/14, soit huit saisons, le théâtre s'est impliqué dans 45 coproductions au total, soit 5/6 coproductions en moyenne par saison. Cette tendance s'est même intensifiée ces dernières saisons, depuis l'arrivée de Stéphane Braunschweig, puisqu'on compte 31 coproductions depuis 2009/10, soit un peu plus de six coproductions en moyenne par saison.

Ces 45 coproductions se sont portées sur des projets avec 34 compagnies subventionnées. Quoique la Cour ne fasse pas mention des compagnies subventionnées indépendantes dans sa description du réseau (paragraphe I, A), ces compagnies constituent néanmoins la base de la pyramide de la création théâtrale française, et sont aujourd'hui les principaux partenaires du projet artistique de la Colline.

Ces productions ont également mobilisé, sur la période :

- *une grande partie des centres dramatiques nationaux (CDN), qui ont été coproducteurs 49 fois dans des projets soutenus par la Colline, parfois plusieurs CDN se positionnant sur un même projet de compagnie indépendante ;*
- *deux centres chorégraphiques nationaux ;*
- *des scènes nationales, qui ont été 15 fois coproductrices ;*
- *1 théâtre national (TNS) ;*
- *7 théâtres étrangers ou compagnies étrangères.*

Par ailleurs, la Colline a accueilli sur la même période 29 spectacles produits par les entités suivantes :

- 10 compagnies subventionnées ;
- 9 centres dramatiques nationaux ;
- 1 théâtre national ;
- 9 théâtres ou compagnies étrangères.

1-2 Dépenses de programmation en partenariat avec le réseau théâtral

D'autre part, la Colline a eu le souci depuis 2006, comme indiqué dans le tableau n° 7 p. 19, de préserver sa marge artistique, puisque dans le cadre d'une augmentation globale du budget de + 21 % entre 2006 et 2014, les charges fixes augmentent de + 16 % tandis que les dépenses d'activité évoluent sur la même période de + 23 %.

Ainsi, les dépenses artistiques de programmation (apports directs, en production, coproduction et exploitation, et droits d'auteurs, n'incluant ni les charges de communication ni les personnels techniques affectés aux spectacles) cumulées sur cinq saisons, depuis la saison 2009/10 jusque 2013/14, atteignent un montant global de 10 469 130 €, soit 2 093 826 € par an.

Ces dépenses de programmation se répartissent comme suit :

- 41 % dans des productions déléguées de la Colline ;
- 47 % dans des coproductions, dont 41 % avec des compagnies subventionnées, 36 % des CDN, 4 % des scènes nationales et 19 % des théâtres étrangers ;
- 12 % dans des accueils de spectacles, dont 22 % de compagnies subventionnées, 31 % des CDN et 47 % des théâtres étrangers.

1-3 Collaborations de la Colline au travers des tournées

Sur la période couvrant les saisons 2006/07 à 2013/14, soit huit saisons, on compte un montant global de 716 représentations en tournées, dont 204 sont des productions de la Colline, et 512 des coproductions. Ces tournées s'effectuent pour plus de 50 % dans les centres dramatiques nationaux (et TNS), 24 % dans des festivals ou à l'étranger, 20 % dans les scènes nationales, et le restant dans des théâtres conventionnés et municipaux.

Le développement des tournées des productions de la Colline fait partie des missions initialement énoncées dans la lettre de mission de 2010, et constitue actuellement un enjeu important.

Une première étape a été franchie, entre les deux périodes :

- 2006 à 2009 : cinq spectacles produits par la Colline en tournée pour 73 représentations
- 2010 à 2013 : sept spectacles produits par la Colline en tournée pour 135 représentations

*Ces premiers efforts se sont confirmés, en 2014/15 et 2015/16, avec les tournées des deux dernières créations de Stéphane Braunschweig, *Le Canard Sauvage*, qui compte 80 représentations dont la moitié en tournée, et *Les Géants de la Montagne*, qui compte 60 représentations dont une trentaine en tournée.*

Ces données chiffrées traduisent la collaboration significative de la Colline avec le réseau théâtral pour réaliser ses missions de production, coproduction et diffusion en tournée, intégrant fortement l'établissement dans ce réseau. Un théâtre national constitue aussi une scène d'excellence et de premier plan au regard des autres établissements, également par l'importance de ses moyens, et par là même par l'importance des moyens qu'il peut mettre à disposition des projets qu'il soutient.

1-4 Identité des théâtres nationaux face au réseau

Si la mission d'un théâtre national s'inscrit dans un cadre statutaire et de moyens, moyens qui permettent de mener une ambition artistique d'excellence, tout en conciliant une collaboration responsable avec le réseau théâtral, l'identité du théâtre se construit à partir du projet artistique de son directeur, et en l'occurrence pour la Colline, de ses trois directeurs depuis sa création. Ce projet, qui se déploie dans le cadre des mandats successifs des directeurs, est défini par une lettre de mission et un contrat de performance (qui sera, en l'occurrence, approuvé en conseil d'administration de la Colline en 2016).

Les critères de complémentarité entre théâtres nationaux ne reposent pas uniquement sur des critères liés au répertoire. Le théâtre de création contemporain fait en effet partie du projet de l'ensemble des théâtres publics en France, excepté la Comédie-Française. Il est donc naturel que d'autres grandes institutions parisiennes (Odéon, Théâtre de la Ville...) programment du théâtre contemporain. Dans ce contexte, le Théâtre de la Colline avec sa vocation spécifique se pose en fer de lance pour la sensibilisation d'un large public à ce répertoire.

À ce sujet, il est intéressant de reprendre le tableau n° 4 p. 14, relatif aux sept spectacles les mieux amortis sur la période, et de noter qu'un seul parmi eux relève du théâtre contemporain, ce qui montre que pour défendre un répertoire contemporain, il est nécessaire de relativiser

la lecture du taux d'amortissement et de préserver un solde artistique soutenant une telle ligne artistique.

2- La gestion des postes de direction

2-1 La succession d'Alain Françon par Stéphane Braunschweig

Le coût de passation de pouvoir entre les deux directions en 2009, évoqué dans le rapport pour un montant de 146 000 €, ne désigne pas le coût d'un tuilage qui aurait été occasionné par une double direction, mais bien le coût d'un changement de direction, considérant que la plus grande partie, ayant été anticipée, a pu être compensée par des économies liées à des postes non pourvus.

Dans ces 146 000 €, on retrouve le montant du changement de charte graphique et de construction de site pour un montant de 50 000 €, le coût du salaire annuel chargé de Didier Juillard pour un montant de 79 000 €, et un différentiel de coût concernant le salaire annuel de Stéphane Braunschweig pour un montant de 17 000 €, ce salaire étant pris en charge par ailleurs sur un poste existant non pourvu, comme décrit ci-dessous.

Dans les faits, Stéphane Braunschweig a été engagé en 2009 en tant qu'artiste metteur en scène associé, dans le cadre d'un CDD, poste budgété sur une ligne spécifique qui s'intitulait « artistes associés » et qui était pourvu depuis plusieurs années par des artistes différents. En conséquence, ce poste n'a occasionné qu'un surcoût très léger de 17 000 € en 2009, Stéphane Braunschweig, en tant qu'artiste associé, assurant non seulement la préparation de la saison suivante, mais également une mise en scène à l'automne 2009. D'autre part, au départ du TNS fin 2008, celui-ci aurait pu, comme il est d'usage dans le métier au sortir de la direction d'un théâtre national, bénéficier d'un conventionnement de compagnie indépendante, et d'une subvention annuelle entre 200 000 € et 300 000 €. Cette solution a donc présenté une alternative avantageuse d'un point de vue économique.

Didier Juillard était, quant à lui, engagé également dans le cadre d'un CDD jusque fin 2009, sur un poste de directeur de communication libéré par une rupture conventionnelle effectuée en janvier 2009.

Sur le plan social, cette opération s'est avérée très positive, et a permis une continuité rassurante pour l'établissement et les équipes. Il a été possible par ailleurs d'anticiper sur le plan de la programmation, puisque la première saison élaborée par le nouveau directeur, la saison 2009/10, a été rendue possible dans ce cadre, ce qui a lancé

véritablement le mandat du nouveau directeur à compter de 2010 et permis une très belle fréquentation dès sa première saison.

2-2 L'indemnité forfaitaire de mise en scène

Comme il est indiqué dans le rapport de la Cour, Stéphane Braunschweig a le souci, à l'instar d'Alain Françon, du partage de l'outil et des moyens avec des compagnies indépendantes, et en ce sens, a fait le choix de monter en moyenne une création par an.

Concernant la création 2013, elle a été programmée en janvier 2014 après avoir été entièrement répétée les deux derniers mois de 2013. En conséquence, les charges de production 2013 ayant été extournées en fin d'exercice 2013, les budgets des deux créations de Stéphane Braunschweig 2013 et 2014 sont inscrites dans l'exercice 2014. Le rythme moyen d'une création par an est donc effectif à condition de prendre en compte l'activité par saison, qui est la réalité de nos établissements. En conséquence, il ne semble pas que la prime de mise en scène ait été versée indûment : il faudrait plutôt faire coïncider le déclenchement de la prime avec le rythme des saisons.

Une prime de mise en scène forfaitaire est en effet versée au directeur en contrepartie d'au moins une création par an : l'annexer sur le nombre de mises en scène pourrait éventuellement inciter le directeur à utiliser l'outil à des fins plus personnelles, ce qui est contraire à l'esprit même de service public.

3- La recherche d'un meilleur équilibre économique

3-1 La prime spectacle

La prime spectacle n'est pas une prime liée à une sujétion, mais désigne un complément de salaire institué pour les personnels affectés aux spectacles dans la convention collective de 1993.

À ce sujet, la Colline a réalisé un premier toilettage du dispositif des primes dans le cadre de l'accord salarial 2015. Il reste néanmoins nécessaire de procéder à une modernisation des textes conventionnels qui sont en effet datés, et réactualisés par compilation.

3-2 La politique d'invitations

Faisant suite aux préconisations du rapport de la Cour des comptes, la direction a mis en œuvre une nouvelle politique d'invitations dès la rentrée 2015, ne proposant qu'une seule place invitée par personne et un tarif particulier pour la seconde place.

D'autre part, la Colline a également initié cet automne une étude des publics qui permettra une analyse de la grille tarifaire pour la saison prochaine.

RÉPONSE DE L'ADMINISTRATEUR GÉNÉRAL DE LA COMÉDIE-FRANÇAISE

La direction de la Comédie-Française prend acte des constats et analyses de la Cour des comptes sur les performances et réussites de ce théâtre. En réponse aux aspects plus critiques, nous souhaitons rappeler nos trois piliers artistiques (la troupe permanente, le répertoire des pièces, et l'alternance des pièces jouées) afin de mieux expliquer le modèle de fonctionnement qui a fait la longévité et le rayonnement de la maison de Molière.

1.- Les piliers artistiques de la Comédie-Française doivent être rappelés...

Pour répondre aux analyses faites du modèle artistique et économique de la Comédie-Française, il nous est indispensable de décrire les trois piliers indissociables de ce théâtre, que sont la troupe, l'alternance et le répertoire, et de mettre en lumière les articulations entre eux :

- la Comédie-Française est la seule troupe permanente de France, constituée d'environ 65 comédiens, sociétaires ou pensionnaires en ligne directe et ininterrompue depuis Molière ;*
- l'alternance est le fait pour la troupe de la Comédie-Française de jouer chaque soir une pièce différente de la veille et de proposer ainsi hebdomadairement au public dans la seule salle Richelieu trois à six pièces distinctes pour neuf représentations sans relâche aucune, organisation unique en France et rarissime dans le monde aujourd'hui ; l'alternance se pratique aussi entre comédiens sur un rôle, ce qui permet de reprendre les spectacles même si les acteurs de la création sont en tournée ou en exploitation au théâtre du Vieux-Colombier (pour exemple, Cyrano de Bergerac, repris depuis bientôt dix ans, aura vu passer en son sein pratiquement toute la troupe en presque 250 représentations) ;*
- enfin, les pièces jouées à la salle Richelieu doivent avoir été préalablement admises au répertoire par le comité de lecture ; il s'agit bien sûr des pièces dites classiques du théâtre grec jusqu'aux*

dramaturgies des années 1950, mais aussi des œuvres d'auteurs contemporains.

L'existence de la troupe permanente permet l'alternance, dont le rythme nourrit et aguerrit en retour les comédiens et élargit leur palette de jeu. Et l'alternance puise dans le répertoire d'autant plus éclectiquement que la troupe est diverse et expérimentée. C'est l'incessante mécanique de ce triangle vertueux qui attache les fidèles et les abonnés à la Comédie-Française, mais également qui séduit régulièrement de nouveaux publics et contribue au rayonnement hexagonal et international de ce théâtre. L'alternance induit à la fois un meilleur amortissement économique des spectacles, et des coûts de fonctionnement importants.

2.- ...pour mieux comprendre les spécificités économiques et d'organisation de ce théâtre

Concernant la gouvernance de la Comédie-Française, la Cour des comptes déplore « l'absence de l'État à la Comédie-Française » et regrette que le décret de 1995 qui érige le théâtre en établissement public industriel et commercial n'ait « eu que peu d'effet sur l'organisation et la gouvernance de ce théâtre qui reste encore largement dominée par la société ».

Tout d'abord, nous contestons que la place de l'État soit faible à la Comédie-Française. L'administrateur général est nommé par le Président de la République et l'expérience montre qu'il allie indépendance artistique et défense des intérêts de l'État, qu'il soit ou non issu de la troupe. Par ailleurs les positions de l'État sur les grands sujets stratégiques et d'investissement sont toujours respectées, même sans être exprimées par un vote. Et aucun budget ne saurait être présenté au vote du comité d'administration sans l'assentiment de l'État qui garde d'ailleurs un droit de veto par le pouvoir d'approbation tacite du ministre du budget. En outre, l'implication du ministère de la culture et de la communication dans les sujets stratégiques du théâtre se fera désormais également par l'établissement d'un contrat de performance pluriannuel avec Comédie-Française pour 2016-2018, suivant en cela la préconisation de la Cour des comptes.

Quant à la prépondérance des Comédiens-Français dans la gouvernance de ce théâtre - et pas seulement dans les aspects liés aux cooptations et sorties de la troupe - elle n'est pas un privilège, mais un gage de bonne gestion. Ce fonctionnement de type coopératif explique largement la longévité de cette troupe qui en est à son 530^{ème} sociétaire sans discontinuité depuis Molière et qui est la plus ancienne du monde.

Les sociétaires se comportent et se considèrent comme des coproducteurs des pièces dont la mise en scène est programmée par l'administrateur général, et veillent et contribuent à leur bonne mise en œuvre. Leur connaissance du public, de l'outil théâtral et du répertoire pratiqué, en fait des partenaires privilégiés pour l'administrateur général, capables de prendre avec lui et d'assumer des risques artistiques importants et de mesurer par expérience le temps nécessaire pour qu'une politique artistique porte ses fruits. Ils agissent en contrepouvoir constructif, avisé et expert face aux différentes initiatives de l'administrateur général. Organiser la dilution des sociétaires au sein d'un conseil d'administration ouvert à des personnalités éloignées de la réalité de ce théâtre, ou les cantonner aux sujets d'organisation de la troupe au nom d'une soi-disant normalité de gestion, ne ferait que fissurer le subtil et fertile équilibre entre la société des Comédiens-Français et l'EPIC, et araser une spécificité française gagnante pour le rayonnement de notre pays et de notre culture.

En revanche, nous convenons avec la Cour des comptes de l'intérêt de clarifier les relations patrimoniales entre l'EPIC et la société des Comédiens-Français. Concernant la société, la direction de l'établissement regrette que la Cour n'ait pas jugé utile de rencontrer son conseil.

Concernant les personnels au plateau, la Cour des comptes critique le nombre de personnes présentes au service du plateau quelle que soit la complexité technique de la pièce, et la spécialisation très poussée des personnels techniques. Or la Cour ne relie pas suffisamment cette organisation aux impératifs de l'alternance.

La Comédie-Française avec deux démontages et deux montages chaque jour et une amplitude de travail de 8 heures à minuit avec 2 heures de pause, a besoin par poste de 14 heures par jour sur 7 jours soit 98 heures par semaine, soit deux fois plus de main d'œuvre qu'un autre théâtre national.

Certes le personnel de la Comédie-Française fonctionne avec une division du travail très importante, mais cela permet une meilleure efficacité et exactitude de l'alternance. La sectorisation du travail est nécessaire pour gérer l'entretien et le rangement journalier de six décors simultanément dans un espace aussi réduit tout en préservant chaque élément, et pour démonter et installer trois décors différents chaque jour. Les corps de métiers interviennent avec leur savoir-faire particulier acquis par l'expérience et la formation. Les intermittents auxquels le théâtre fait appel de temps à autre ont besoin d'un long temps pour s'adapter et intégrer les spécificités techniques induites par l'alternance

et la conception de décors se montant et se démontant en une heure seulement. Cette division du travail existe aussi dans les autres nationaux, et si la Cour des comptes a identifié des rapprochements dans certains établissements entre les métiers de tapissier et d'accessoiriste, la distinction des compétences des machinistes, des électriciens, ou des habilleuses et coiffeurs, reste évidente.

En ce qui concerne les ateliers de décors de Sarcelles, la Cour des comptes relève un coût élevé mais ne le met pas en regard de l'alternance qui implique quatre montages et démontages par jour tout au long de l'année, et un nombre de reprises de spectacles plus élevé qu'ailleurs.

Ce degré de sollicitation technique des décors est unique au monde et requiert un travail d'élaboration en amont qui est plus long et plus approfondi que pour un décor de spectacle exploité en série. Les modes d'assemblage sont spécifiques, les boulons bannis, et tout doit se faire à hauteur d'homme, sans clef ni échelle, afin d'obtenir un temps de démontage de moins d'une heure. Un décor de la Comédie-Française demande ainsi plus de solidité, de légèreté et de modularité, et donc plus de temps et d'argent. Les décors, du fait de leurs nombreux démontages et stockages, s'abîment et se cassent, ils doivent être réparés et souvent repeints avant leur reprise et quelquefois en cours d'exploitation. En faisant appel à une entreprise extérieure cela pourrait représenter entre 15 et 30 % de la valeur initiale.

L'ensemble de ces travaux d'élaboration et d'exploitation des décors n'est possible qu'au moyen d'une collaboration étroite entre les services du plateau et un atelier intégré et situé en région parisienne. Étant producteur de nos spectacles, nous sommes à la fois donneur d'ordre et fournisseur, ce qui permet les modifications artistiques pertinentes. Alors que tout ajout demandé à un constructeur extérieur entraînerait une facturation supplémentaire conséquente, les demandes additionnelles faites à nos ateliers ne font pas dériver le coût du décor.

En outre, les coûts moindres constatés dans d'autres ateliers sont parfois dus à une retenue des scénographes qui ne peuvent envisager les peintures ou sculptures qui eussent été possibles avec nos ateliers qui détiennent ces compétences.

Enfin, le chiffrage établi par la Cour des comptes ne doit pas faire omettre que les ateliers de Sarcelles remplissent des fonctions additionnelles à la construction des décors : le stockage des décors de l'alternance, la conservation des mobiliers et accessoires qui peuvent être mobilisés pour le jeu, ainsi que l'ensemble des maquettes de décors réalisés pour la salle Richelieu, le petit Odéon, le théâtre du Vieux-

Colombier et le Studio-Théâtre, véritable musée des arts décoratifs du théâtre.

Nous convenons toutefois que des améliorations sont possibles. Dès 2015, nous avons assigné au directeur adjoint en charge des ateliers de Sarcelles des objectifs d'optimisation de la construction, du temps de travail et des coûts, et avons engagé un chef constructeur de forte expérience dans les ateliers privés et publics. Ceci a déjà permis la réalisation à la fin de saison 2014/2015 du décor de Georges Dandin pour sa tournée nationale et au Maroc, spectacle initialement produit et présenté par le théâtre du Vieux Colombier, avec une économie importante à la clé. Nous avons également, durant la saison 2013/2014, reconstruit au deux tiers le décor d'Antigone - production du Vieux Colombier - lors de sa reprise à Richelieu et de la tournée qui a suivi. Et il est à noter aussi que la fabrication pour le Studio-Théâtre représente un temps de travail non négligeable dans le planning de l'atelier.

Des travaux de modernisation des ateliers sont programmés afin d'assurer leur mise aux normes, de permettre un véritable montage sur place afin de diminuer le nombre d'allers et retours des éléments de décor avec la salle Richelieu, et de faciliter le travail entre services.

Pour l'ensemble de nos métiers, la modernisation de nos accords collectifs que la Cour appelle de ses vœux n'est pas à exclure et devra se faire avec le souci de réussite de l'alternance et de l'excellence des réalisations techniques de la Comédie-Française. Nous convenons aussi avec les rapporteurs qu'un nouvel accord sur les tournées doit être recherché pour permettre une plus grande présence de nos techniciens sur ces représentations extérieures.

Quant au système dit du « partage », la Cour des comptes considère qu'il « ne conduit qu'à un profit très marginal pour l'établissement puisque le résultat est aussitôt converti en rémunérations ».

Premièrement, la Cour des comptes, qui a contrôlé les trois autres théâtres nationaux, a pu y constater que ces établissements comme la Comédie-Française ne cherchaient pas à dégager des excédents qui leur permettraient de financer leurs investissements comme dans le secteur privé. Dans les quatre cas, la subvention et les recettes propres servent à couvrir la marche du théâtre et l'ambition artistique. Il est donc erroné de dire que le système du partage viendrait capter les résultats de l'établissement.

Ensuite, le partage, qui résulte de décisions responsables du comité d'administration qui le module en fonction des performances du

théâtre, est consubstantiel à la notion de sociétariat qui a fait la réussite et la longévité de la troupe. C'est le principe et non le montant du partage qui fait que chaque sociétaire se sent responsable du destin de la Comédie-Française.

Enfin, ce système est économe des deniers publics (la Cour ne relève aucun excès dans la rémunération globale des acteurs), car les sociétaires ont su modérer ce partage dans les années fastes, et décider d'un lissage raisonnable dans les années difficiles. Et cette modération a été techniquement permise par le système de provisions que critique la Cour des comptes.

Si une simplification devait avoir lieu un jour - et aucune urgence ne s'impose - elle devrait préserver les fondamentaux du partage : rétribution d'une performance collective, décision du comité sur le montant du partage, consolidation dans un texte juridique des provisions pour régulation du partage.

3.- Certaines remarques plus générales sur les théâtres nationaux appellent une réponse de la Comédie-Française

Il s'agit d'abord de la question de la spécialisation des théâtres nationaux. La Cour des comptes considère que les théâtres nationaux ne sont pas suffisamment spécialisés, et que leur programmation connaît des regroupements.

Ce constat nous semble la fois non avéré, et non inquiétant pour la mission de service public. Non avéré, car nous avons au contraire le sentiment que ces missions sont suffisamment claires : la Comédie-Française est gardienne d'un répertoire riche et vivant joué par sa troupe, l'Odéon s'est imposé véritablement comme le théâtre français de l'Europe, et la Colline comme la vitrine publique du théâtre contemporain. Non avéré, ce constat quant aux recoupements des programmations : la singularité de chaque programmation est largement assurée par la personnalité du directeur de chaque lieu, et lorsque Tartuffe ou Hamlet sont montés à l'Odéon et à la Comédie-Française, ils sont présentés avec de telles particularités liées aux choix de mise en scène et aux acteurs qu'ils ne font qu'enrichir la diversité des points de vue d'une œuvre qui peut être offerte au spectateur. Non inquiétante enfin, est cette absence de frontière rigide entre les missions des quatre théâtres, car les salles sont pleines et les spectateurs plébiscitent les programmations dès lors qu'elles ont du sens.

S'il paraît nécessaire que les directeurs des théâtres nationaux se préviennent de leur programmation respective, ils doivent offrir dans leur

théâtre une offre suffisamment panachée pour satisfaire la curiosité du public et s'attacher celui-ci.

La Cour des comptes constate que les théâtres nationaux n'ont pas une connaissance suffisante de leur public, et ne fondent pas assez leurs évolutions tarifaires sur cette connaissance. Il est vrai que nous avons une grande maîtrise du métier complexe de la billetterie du spectacle vivant et que nous avons moins développé les techniques de relations avec le public. Cette approche est résolument engagée et le renouvellement de notre outil informatique de billetterie en 2017 sera l'occasion de systématiser le suivi de la relation avec les spectateurs, en fonction des informations que ces derniers accepteront de livrer. Pour autant, nous ne déterminerons pas nos tarifs en fonction des caractéristiques du public et encore moins en fonction de calculs d'élasticité de la demande au prix (très faible à la Comédie-Française). Ceci parce que les évolutions tarifaires doivent nous permettre de mieux accomplir notre mission de service public (tarifs jeunes, tarifs sociaux,...) tout autant que d'améliorer notre modèle économique (différenciation liée à la nature ou aux coûts du spectacle, gradation des catégories...). Par ailleurs, dès 2015 nous avons engagé des actions pour diminuer le taux de places gratuites (suppression d'une générale par création, révision des fichiers d'invités, resserrement des droits à invitations des équipes artistiques, etc.), et nous constatons déjà une baisse de 20 % des gratuités pour la salle Richelieu en 2015 (données connues jusqu'au 27 décembre) par rapport à 2014.

La Cour pose la question des salles annexes des théâtres nationaux. Les deux salles filiales de la Comédie-Française, le théâtre du Vieux Colombier et le Studio-Théâtre participent à la performance d'ensemble de la troupe, et contribuent à intensifier sa mobilisation, et donc à amortir le coût fixe de cette troupe. Et quant aux décors du Studio-Théâtre ils sont réalisés par les ateliers de Sarcelles de la Comédie-Française. La subvention publique par entrée était en 2014 de 30 € au Studio-Théâtre, et de 31 € au Vieux Colombier, ce qui nous semble être un résultat économique notable.

L'existence de ces salles annexes répond d'abord à un impératif artistique et d'atteinte du public : tous les grands établissements nationaux européens disposent de salles additionnelles à leur lieu principal, offrant des architectures et des jauges différentes afin de tester des formes théâtrales variées et d'élargir la palette de leur public. La performance d'une salle principale ne saurait donc être déconnectée de celle des salles annexes, et réciproquement.

C'est résolument dans cette optique de complémentarité d'offre artistique et de recherche de nouveaux publics que la Comédie-Française conçoit son projet aux ateliers Berthier. Ce projet part tout d'abord d'une ambition artistique, celle d'aménager un théâtre porteur de diversité de création, par son adéquation aux écritures et mises en scène contemporaines, et par son potentiel de relecture de pièces classiques. Cette volonté est également citoyenne quant au renouvellement des publics, car la localisation et la modernité de cette salle l'orientent vers les jeunes générations et vers les départements des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis.

Comme la salle Richelieu, la nouvelle salle attirera également les spectateurs de toutes les régions de France si attachés à la Comédie-Française. Et cette nouvelle salle serait facteur de rayonnement de la France : en conférant à la Comédie-Française un « standard international », amplifiant les capacités techniques et artistiques de tournées de nos spectacles à l'international comme dans l'hexagone ; mais aussi en gagnant des possibilités d'accueil de troupes étrangères et donc d'échanges théâtraux.

La Cour des comptes considère qu'une éventuelle dévolution d'une partie des ateliers Berthier à la Comédie-Française est à examiner à l'aune des synergies possibles avec les autres établissements. Nous souscrivons pleinement à cette préoccupation de synergies et d'équilibre économique. C'est pourquoi le projet repose sur un budget raisonnable vu le nouvel essor qu'il conférerait à la maison de Molière, et tenable car il s'agirait de la modernisation d'un lieu existant et non d'un bâtiment à construire. Et la Comédie-Française a montré ces dernières années sa capacité à tenir les coûts d'opérations immobilières complexes. Par la dynamique des recettes propres permise par une jauge ambitieuse et par la fin possible de locations de bureaux, le nouvel équipement en régime de croisière n'occasionnera pas de coûts nets d'exploitation additionnels en comparaison de nos deux actuelles salles annexes. En s'articulant avec un déplacement d'activités techniques de l'Opéra vers ses emprises principales de Garnier et de Bastille, et en formant une « cité du théâtre » avec l'Odéon-Berthier et si possible le Conservatoire national, le projet est porteur de synergies fécondes : diminution des coûts d'exploitation à l'Opéra, mise en partage avec l'Odéon des capacités de restauration et de boutique et des équipes de gardiennage, et possibles achats et projets communs.

En conclusion, nous remercions la Cour qui nous donne de précieux repères de comparaison avec les autres théâtres nationaux avec lesquels nous coopérons au sein d'une association commune, ARENE.

Nous regrettons toutefois que la haute juridiction n'ait pas pointé deux contraintes qui compliquent la gestion de nos établissements. Il s'agit de l'insuffisance des montants de subvention d'investissement courant pour des théâtres dont les bâtiments historiques doivent être entretenus et dont les systèmes informatiques appellent des mises à jour, faute de quoi les dégradations et obsolescences à venir ne font que déclencher des dépenses de toute autre ampleur. Et il s'agit aussi du rythme d'évolution de la subvention publique dont nous remercions la tutelle pour son retour à la hausse à compter de 2015 mais qui ne suit pas celui des cadrages salariaux donnés par l'État.

RÉPONSE DE L'ADMINISTRATEUR DU THÉÂTRE NATIONAL DE L'ODÉON

La direction de l'Odéon - Théâtre de l'Europe prend acte des constats et analyses de la Cour des comptes.

Elle souhaite rappeler que, si comme la Cour l'indique, la mission européenne de l'Odéon a bien été insufflée par Giorgio Strehler, elle lui a très officiellement été attribuée par arrêté du ministre Jack Lang le 16 juin 1983. Depuis cette date, les directeurs successifs ont eu à coeur d'inscrire la création théâtrale européenne au coeur du projet artistique de l'établissement, que ce soit en présentant des productions européennes ou en invitant les plus grands metteurs en scène européens à travailler avec les acteurs français.

Par ailleurs, elle se félicite du constat selon lequel les indicateurs de performance du théâtre (taux d'amortissement des productions et optimisation des conditions de tournée, coût moyen du fauteuil payant, taux de fréquentation et de progression du niveau de recettes propres) sont aujourd'hui optimaux.

Ils synthétisent et expliquent sans conteste les excellents résultats de ces dernières années, alors même que la marge artistique s'est littéralement effondrée sur la période (- 42 % et - 52 % si l'on poursuit l'analyse jusqu'en 2016), sous le double effet de la progression mécanique des charges de structure (+ 27 %) et de la quasi-stagnation de la subvention de fonctionnement sur la période (+ 4,2 %).

Ceci est le signe paradoxal (et que ne doivent pas masquer les excellents résultats) de la fragilité du nouveau modèle de financement qui peut à terme représenter une menace pour les missions de service public dévolues à l'établissement. D'autant qu'un seuil est sans nul doute atteint désormais, tant en termes d'économies sur les charges que de développement des ressources propres.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR DU THÉÂTRE NATIONAL
DE L'ODÉON – THÉÂTRE DE L'EUROPE
(DE MARS 2007 À MARS 2012)**

Je n'ai rien à ajouter, ayant en tant que directeur strictement appliqué les règles du droit social et les consignes de ma tutelle, le ministère de la culture.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DU THÉÂTRE NATIONAL
DE STRASBOURG (TNS)**

Le Théâtre National de Strasbourg (TNS) a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de l'important travail de synthèse réalisé par la Cour des comptes sur les théâtres nationaux.

Dans la perspective d'une publication de cette enquête, le TNS souhaite rappeler en propos liminaire que l'année 2014, prise comme référence par la Cour pour borner son enquête, fut une année exceptionnelle – et par conséquent – atypique pour l'établissement. Marquée par une transition de direction qui a accusé plusieurs retards et connu autant d'incertitudes, comme le souligne d'ailleurs la Cour des comptes, l'année 2014 n'aura pas pu être mise à profit par la directrice sortante pour amorcer de nouvelles coproductions ni par le nouveau directeur, nommé le 26 septembre 2014 et devant honorer des engagements préalables, pour mettre en œuvre dès sa nomination des projets ayant un impact immédiat sur l'activité du théâtre et de l'école. Cette singularité explique le faible niveau de certaines valeurs chiffrées traduisant l'activité de l'établissement et présentées par la Cour pour le seul exercice.

Observations relatives à la place des théâtres nationaux dans le paysage dramatique français

Le TNS partage pleinement le constat posé par la Cour des comptes, concernant la fragilité structurelle de l'économie des théâtres nationaux, s'agissant d'une activité artistique et, dans le cas du TNS, pédagogique, qui n'ont ni pour finalité première ni pour modèle économique la création d'un excédent commercial. À cet égard, le constat d'une activité « très majoritairement déficitaire », posé par la Cour des comptes dès l'introduction, pourrait probablement être nuancé par une présentation des résultats financiers des quatre institutions faisant l'objet de l'enquête entre 2006 et 2014. En effet, le caractère tendanciellement déficitaire de l'activité des théâtres nationaux n'entraîne pas nécessairement, comme pourrait le

laisser penser la mention de la Cour, que ces établissements aient enregistré des déficits d'exploitation au terme de chaque exercice. Tel n'est en tout cas pas le cas du TNS, qui, au cours des neuf exercices pris en compte dans l'enquête de la Cour des comptes, a conclu sept exercices en excédent et deux en déficit, pour un résultat cumulé au terme de la période de 1,1 M€.

À l'issue de plusieurs décennies de développement qui ont conduit, comme le relève la Cour, à une densification du réseau des institutions dramatiques en France et à une augmentation tendancielle des moyens qui leur sont alloués, les théâtres nationaux nous semblent conserver leur singularité. Au-delà du volume des moyens qui leur sont alloués, c'est l'absence de financement pérenne apporté par les collectivités territoriales pour leur fonctionnement courant qui distingue ces établissements des autres institutions. Une telle homogénéité de financement emporte des conséquences en termes de gouvernance : créés par décret, uniquement financés par l'État pour faire face à leurs charges de service public, engagés à ce titre dans un dialogue de gestion privilégié avec l'État, les théâtres nationaux sont les premiers instruments de politique publique en matière de théâtre.

Le cas du TNS est emblématique de cette singularité. Son accès au statut de théâtre national, en 1968, sous l'impulsion conjointe d'Hubert Gignoux et d'André Malraux, traduit un acte fort de politique culturelle : poursuivre l'œuvre de décentralisation culturelle réalisée au centre dramatique de l'Est, créer un nouveau modèle de théâtre-école, affirmer la présence de l'État sur le territoire, en-dehors de Paris, dans une institution culturelle d'envergure nationale.

L'histoire et la gouvernance des théâtres nationaux en font donc naturellement des pièces maîtresses de la politique du théâtre déployée par l'État. À ce titre, ils doivent répondre à une triple exigence d'exemplarité, d'innovation et de visibilité.

Observations relatives aux relations entre les théâtres nationaux et leur tutelle

Comme le relève justement la Cour, les caractéristiques juridiques et financières des théâtres nationaux appellent donc fort logiquement l'exercice par le ministère de la culture et de la communication d'une tutelle fine traduisant les grandes orientations de la politique théâtrale.

Cet exercice complexe ne saurait pour autant se limiter à un cadrage quantitatif.

La construction d'une saison-type, par exemple, n'obéit pas à une simple logique de répartition des crédits budgétaires par enveloppes, non plus que le nombre de spectacles devant faire l'objet d'une tournée ne relèverait d'un choix stratégique ex ante déconnecté des œuvres créées.

Ces deux phases essentielles que constituent la production et la diffusion sont traversées par un grand nombre d'enjeux qui viennent compléter, nuancer, parfois dépasser la seule analyse budgétaire : le désir artistique des créateurs, la disponibilité des équipes, les affinités artistiques construites et entretenues entre des équipes de création et des institutions partenaires, la cohérence éditoriale d'une programmation, l'identité d'un lieu... Ces enjeux, qui définissent le contexte de production, ne peuvent qu'être très imparfaitement anticipés. Sans méconnaître la dimension cruciale des enjeux budgétaires, ce sont donc avant tout la qualité intrinsèque du travail de création, les liens professionnels tissés par les artistes et institutions et la force de conviction des producteurs qui président aujourd'hui à la destinée d'un spectacle.

Plus encore que les autres institutions théâtrales, dont ils se différencient également sur ce point, les théâtres nationaux ont pour mission première la création et doivent donc travailler à ce titre sur des œuvres prototypiques. Dans ce contexte, nombre de caractéristiques essentielles de l'œuvre sont encore inconnues au moment où le théâtre s'engage dans la phase de production : la durée du spectacle, la distribution, les caractéristiques du décor (et donc les salles dans lesquelles le spectacle peut être exploité), le montant des droits de propriété intellectuelle dont les lieux d'accueil devront s'acquitter... En ce sens, poser le principe, comme le fait la Cour des comptes, d'une détermination préalable des « modes de coopération avec le réseau du spectacle vivant » ou du « nombre minimal de spectacles devant faire l'objet d'une tournée a minima équilibrée » ne prendrait sens que dans le cadre d'un dispositif réglementaire imposant aux théâtres nationaux un cahier des charges de leurs productions et aux structures supposées accueillir les spectacles (centres dramatiques nationaux, scènes nationales, voire scènes conventionnées) une obligation quantitative d'achat, voire de coproduction à l'endroit des théâtres nationaux.

De telles orientations n'ont pas été mises en œuvre à ce jour, les structures publiques de production et de diffusion restant libres de s'associer ou non à un projet artistique au stade de la production et de la programmation. Ce principe d'autonomie revêt d'ailleurs, s'agissant des établissements publics comme le TNS, une portée juridique forte, régulièrement réaffirmée par le juge administratif.

L'enjeu consiste donc à concilier ce principe d'autonomie, dont chaque théâtre national peut légitimement se prévaloir en qualité d'établissement public industriel et commercial, et le caractère opposable des règles et principes de gestion que le ministère en charge de la culture impose tout aussi légitimement aux établissements placés sous sa tutelle.

La détermination d'une part variable de rémunération pour les dirigeants des théâtres nationaux est l'un de ces outils. Conditionné à la

réalisation d'un certain nombre d'objectifs mesurables, le versement de cette part variable de rémunération, non mentionnée par la Cour, demeure un outil de pilotage relativement souple, pour autant que le nombre et la pondération des objectifs restent limités. Cet outil comporte ainsi plusieurs des lignes directrices proposées par la Cour ; à titre d'exemple, la part variable du directeur du TNS prévoit un nombre minimal de places mises en vente pour des spectacles étrangers ainsi qu'un nombre minimum de spectateurs payants au siège.

Les contrats de performance s'affirment également comme un outil privilégié de dialogue entre les théâtres nationaux et le ministère de la culture et de la communication. Le troisième contrat de performance du TNS, qui sera conclu en début d'année 2016, a ainsi vocation à traduire les orientations prioritaires du ministère de la culture et de la communication et les déterminants du projet d'établissement de Stanislas Nordey, récemment nommé à la direction du TNS. Des objectifs clairs et limités, assortis d'indicateurs chiffrés, rendront compte des résultats atteints par l'établissement sur des enjeux majeurs tels que le soutien à la création contemporaine, l'emploi des artistes ou la diversité.

La conciliation entre l'autonomie statutaire des établissements publics et le cadrage d'ensemble élaboré par le ministère de la culture et de la communication réside également dans la procédure de sélection du directeur. En dépit des retards et incertitudes ayant accompagné la désignation de son actuel directeur, dont la Cour souligne très justement l'impact préjudiciable, le TNS a récemment fait l'expérience d'une procédure de sélection élaborée, mettant en concurrence plusieurs projets concurrents, comportant pour chaque candidat une visite approfondie du TNS et une série d'entretiens avec les cadres de direction, ainsi que la rédaction d'un avant-projet d'établissement soulignant les orientations stratégiques prioritaires dans l'esprit des candidats. Le choix final s'est donc opéré sur la base d'une confrontation de projets explicites.

L'exercice de la tutelle ne doit pas s'entendre, enfin, du seul contrôle des théâtres nationaux par le ministère de la culture et de la communication mais également d'un soutien prospectif apporté par le ministère sur des questions à forts enjeux stratégiques, sur lesquels les théâtres nationaux restent peu outillés en termes de ressources internes : les évolutions du droit de la propriété intellectuelle, la prospection de tournées à l'étranger (constat dressé par ailleurs dans l'enquête de la Cour), les problématiques liées à l'usage des outils numériques dans le domaine du spectacle vivant...

L'absence de réalisation du premier projet élaboré par le TNS et l'université de Strasbourg doit conduire l'établissement et son ministère de tutelle à envisager un nouvel avenir pour cet ensemble immobilier. Eu égard à l'imbrication des espaces concernés et de sa salle principale, le TNS souhaite en effet conserver l'initiative d'un futur projet de réhabilitation

des locaux de l'ancien conservatoire. Contraire au choix opéré en 2006, une reprise en gestion de patrimoine par France Domaines ôterait à l'établissement un potentiel de développement majeur et la capacité de développer avec les partenaires publics un projet commun sur le territoire.

En tout état de cause, la réhabilitation et la valorisation de l'ancien conservatoire de musique constitue une opération lourde dont la réussite sera conditionnée à la réalisation des facteurs suivants :

- *l'opération d'investissement doit être cofinancée. Les contraintes pesant sur le budget de l'État et, plus spécifiquement, sur la mission budgétaire culture, rendent nécessaire un cofinancement de l'opération entre plusieurs personnes publiques (État, collectivités territoriales), voire d'un ou de plusieurs mécènes ;*
- *quel qu'il soit, le projet devra être conçu dans une logique partenariale avec le TNS : l'imbrication des espaces est telle qu'elle ne permettra pas une utilisation intégrale de l'ancien conservatoire par une entité publique ou privée sans lien avec l'activité de l'établissement. Le TNS a d'autant plus intérêt à cette utilisation partagée qu'il manque aujourd'hui cruellement d'espaces de travail pour ses salariés et d'espaces d'accueil du public ;*
- *quel qu'il soit, le projet ne doit pas conduire à exploiter le bâtiment dans des conditions qui ne permettraient pas de tenir compte de l'activité du TNS (en termes de rythme de travail, d'accueil du public, de nuisances sonores...). Eu égard à l'imbrication des espaces, une opération ne prenant pas en compte les spécificités de l'activité du TNS pourrait conduire à devoir déplacer l'établissement, entraînant des coûts très élevés ;*
- *quels qu'ils soient, les travaux supposeront une fermeture de la salle principale et d'une partie des espaces du TNS pendant deux saisons consécutives.*

Observations relatives à la situation financière des théâtres nationaux

La Cour des comptes souligne justement que « les recettes de billetterie et les éventuels apports de coproduction ne permettent presque jamais de couvrir les dépenses de montage et d'exploitation des spectacles ». À cet égard, le TNS souhaite souligner l'importance décisive d'un facteur insuffisamment mentionné par la Cour des comptes : la jauge physique des salles de spectacle. Les valeurs de coût par fauteuil payant, calculées dans le tableau n° 2, doivent ainsi être mises en regard des jauges physiques disponibles au TNS, les plus faibles parmi les théâtres nationaux. Or, comme l'écrit la Cour, « le coût par fauteuil augmente mécaniquement avec le rétrécissement de la jauge ». C'est ce même effet qui explique principalement

– avant même la grille tarifaire – les différences constatées s’agissant du taux d’autofinancement des spectacles (tableau n° 3).

Le TNS cherche systématiquement à optimiser la jauge à la vente des spectacles qu’il programme, en rapprochant la jauge offerte de la jauge théorique. L’établissement se heurte néanmoins également à un handicap structurel dans ce domaine, lié à la configuration du bâtiment : l’utilisation de la jauge maximale place en effet les spectateurs de l’orchestre sous le niveau de la scène et peut conduire à réduire la visibilité pour certains spectacles.

Observations relatives à la recherche d’un meilleur équilibre économique

Le TNS prend acte des recommandations de la Cour des comptes conduisant à la recherche d’un meilleur équilibre économique. Il souhaite néanmoins apporter les compléments d’information suivants :

- *la politique tarifaire de l’établissement n’est pas fondée « sur aucun élément objectif » et ses effets sur la fréquentation ne font pas « l’objet d’aucune mesure ». Le TNS applique en effet les mesures tarifaires mises en œuvre par le ministère de la culture et de la communication dans ses opérateurs (tarif adapté pour les jeunes de moins de 28 ans) et procède périodiquement à une analyse des tarifs des établissements culturels de proximité. Les bilans de fréquentation sont régulièrement présentés au conseil d’administration et la ventilation des spectateurs par catégories tarifaires, ainsi que les évolutions quantitatives et qualitatives du public y sont discutées. Le prochain contrat de performance de l’établissement comporte d’ailleurs des objectifs et des indicateurs chiffrés à ce sujet. Il n’en demeure pas moins vrai, comme l’écrit la Cour, que l’établissement ne dispose pas d’un outil de suivi permanent du public. Un tel outil, qui présenterait un coût certain, se heurterait également au principe de protection des données à caractère personnel ;*
- *le TNS s’est engagé, dès 2015, dans une stratégie de développement de ses ressources propres qui remet en cause la dichotomie établie par la Cour des comptes entre « théâtres d’abonnés » et « théâtres de ressources propres ». Cette stratégie en quatre temps repose sur le développement quantitatif de l’offre artistique, l’augmentation des jauges mises en vente et de la grille tarifaire, le développement des tournées et des recettes de coproduction et le développement du mécénat ;*
- *la mutualisation des ateliers de production ne pourra être envisagée qu’au regard du plan de charge de ces ateliers pour répondre aux besoins internes de production, lesquels plans de charge prévisionnels*

ne laissent que peu d'espace disponible. Une telle mutualisation irait par ailleurs à rebours de l'objectif de développement des ressources propres. En effet, les ateliers de production sont aujourd'hui mobilisés, lorsque l'activité le permet, pour réaliser des prestations commerciales au service de clients extérieurs, prestations sur lesquelles l'établissement réalise une marge commerciale.

**RÉPONSE DE L'ANCIENNE DIRECTRICE
DU THÉÂTRE NATIONAL DE STRASBOURG
(DE JUILLET 2008 À SEPTEMBRE 2014)**

Je n'ai aucune autre remarque à faire que celles que j'ai développées lors de ma dernière audition en octobre dernier à la Cour des comptes. Je vous redis ici ma gratitude et ma reconnaissance pour votre travail et votre expertise.

À la fin du premier paragraphe du II-C-1, vous indiquez que « la coexistence de deux directeurs impliquerait le versement d'une double rémunération ». Dans le cas de ma succession, il n'y a pas eu de double rémunération en qualité de directeur.

Je tiens à préciser que j'étais rémunérée en tant qu'artiste associée et non comme directrice à partir de la fin septembre 2014. En tout état de cause cette rémunération a pris fin le 31 décembre 2014. Cette rémunération correspondait en outre à des fonctions effectives : nous avons, l'administrateur général du TNS et moi-même, assumé seuls le travail de préparation de la saison 14-15, la programmation jusqu'en juin 2015 et les trois spectacles de l'automne dont j'ai par ailleurs assuré la mise en scène.

Vous indiquez au paragraphe suivant que les changements de direction s'accompagnent généralement de protocoles transactionnels. J'appelle votre attention sur le fait que ni les acteurs permanents ni moi-même, n'avons bénéficié d'un tel protocole, ni du reste d'aucune indemnité de rupture de contrat.

4

La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif

PRÉSENTATION

Le réseau de transports collectifs en Île-de-France est l'un des plus importants en Europe. Constitué, à titre principal, des réseaux de la RATP et de la direction Transilien de la SNCF, il réunit seize lignes de métro, 353 lignes de bus, huit lignes de tramways, cinq lignes RER et huit lignes de train régional desservant 430 gares, ainsi qu'une ligne de tram-train. Cet ensemble assure annuellement un transport de masse, avec en 2014 un volume de 1 526 millions de voyages pour le métro, 1 211 millions de voyages pour le réseau de trains et du RER et 1 216 millions de voyages pour le réseau de surface (bus et tramway).

Ces caractéristiques donnent une dimension spécifique au traitement de la fraude existant sur ces réseaux. L'importance quotidienne des flux de voyageurs ne facilite pas les opérations de contrôle. La faible valeur unitaire du titre de transport tend à minimiser dans l'opinion des voyageurs la gravité de la fraude, alors que son impact financier global, incluant les pertes de recettes et le coût de la lutte contre la fraude pour la RATP et la SNCF, est particulièrement massif : il s'élève à 366 M€ en 2013.

La lutte contre la fraude sur ces réseaux relève au premier chef des deux transporteurs, dont les contrôleurs exercent en l'espèce des missions de police administrative. Elle implique également les services de l'État, qu'il s'agisse de l'action des forces de l'ordre ou du rôle du Trésor public dans le recouvrement des amendes.

La Cour des comptes a mené un contrôle sur l'exercice de cette mission en Île-de-France depuis 2004, mettant en lumière le développement du phénomène de fraude (I), malgré les différentes stratégies de lutte mises en place par les entreprises (II), les fragilités de la répression et du recouvrement des amendes (III), ainsi que l'enjeu économique croissant que représentent la fraude et la lutte contre la fraude (IV).

I - Un phénomène au développement préoccupant

A - Les transports franciliens : une vulnérabilité spécifique à la fraude

En raison des flux massifs de voyageurs que transportent quotidiennement les réseaux franciliens, il est quasiment impossible de procéder sur ces lignes à des contrôles systématiques des voyageurs dans les véhicules. Le contrôle des titres repose sur la validation par les voyageurs lors de leur entrée sur le réseau (métro, RER, train) ou dans le véhicule (bus et tramway). Contrairement aux réseaux ferrés des grandes lignes, les vérifications des titres par des contrôleurs ne sont effectuées qu'occasionnellement, lors d'opérations de lutte contre la fraude, et portent de ce fait sur une très faible partie des voyageurs.

Le réseau du métro, qui impose le franchissement de lignes de contrôle automatiques, est fermé, ce qui n'est pas le cas du réseau Transilien, qui comporte une forte proportion de gares non équipées de lignes de contrôle automatisées²⁸¹. Le réseau de surface des bus et de tramways, quant à lui, ne présente aucune herméticité : la validation a lieu, en principe, par entrée à l'avant du véhicule, en présence du conducteur, seul agent présent à bord, qui n'a pas le statut de contrôleur. De ce fait, la vulnérabilité à la fraude y est beaucoup plus forte.

B - Une réalité complexe dont la mesure reste approximative

1 - Des objectifs contractuels de diminution de la fraude

Les contrats d'exploitation qui lient la RATP et la SNCF au syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) sur la période 2012-2015 leur imposent d'avoir ramené la fraude à un certain niveau à l'échéance du contrat en 2015. Pour la RATP, l'objectif est d'avoir ramené le taux de

²⁸¹ Dites « contrôles automatiques banlieue » (CAB).

fraude au titre à 4 %²⁸² sur les réseaux ferrés (métro et RER) et à 8 % sur les lignes de bus et tramways à la fin de l'année 2015. La SNCF, dont le réseau Transilien se déploie sur les cinq zones tarifaires, se voit fixer un taux composite agrégeant, outre la fraude au titre, la fraude à la distance ainsi que divers types de fraudes tarifaires. Le contrat lui impose d'avoir ramené ce taux composite à 8,5 % des voyageurs pour l'ensemble du réseau Transilien à la fin de l'année 2015.

Les différents types de fraude

Les transports collectifs sont exposés à plusieurs types de fraude.

Il s'agit principalement de la fraude au titre de transport, parfois qualifiée de « fraude visible », qui consiste, pour le contrevenant, à voyager sans disposer d'un titre valable et validé. Composante la plus simple du phénomène de la fraude, elle est celle qui cause l'impact le plus direct en termes de recettes pour l'entreprise.

Il s'agit également de la fraude tarifaire, consistant à utiliser un titre à tarif réduit sans pouvoir présenter de justificatif correspondant, et de la fraude à la distance, c'est-à-dire l'utilisation d'un titre ne couvrant pas l'ensemble des zones de déplacement²⁸³.

2 - Une probable sous-estimation du niveau de la fraude

L'absence de contrôles systématiques des voyageurs par des contrôleurs empêche de faire reposer la mesure de la fraude sur les résultats de leurs verbalisations. Les deux transporteurs, pour évaluer la fraude, s'appuient sur des enquêtes annuelles effectuées par des prestataires extérieurs à certaines périodes de l'année et hors la présence de contrôleurs, qui présentent quelques fragilités.

Sur le réseau ferré de la RATP (métro et RER), la méthode a l'avantage de la simplicité : elle consiste pour les sondeurs à se poster à proximité des barrières de contrôle et à dénombrer les franchissements

²⁸² Le taux de fraude exprime un pourcentage de voyageurs en fraude par rapport au total de passagers.

²⁸³ L'Île-de-France est divisée depuis 2011 en cinq zones tarifaires concentriques au départ de Paris, qui supposent d'utiliser un titre autorisant le franchissement de ces zones tarifaires. Depuis le mois de septembre 2015, le STIF a décidé d'un tarif unique pour le forfait Navigo, valable dans toute la région Île-de-France.

illégaux²⁸⁴ au moyen d'un compteur à main. Sur le réseau de surface de la RATP et sur le réseau Transilien, les décomptes sont plus dépendants de la coopération des voyageurs contrôlés : dans les bus et tramways, les enquêteurs vérifient tous les titres de transport des passagers d'un véhicule, puis soumettent les présumés fraudeurs à un questionnaire ; sur le réseau Transilien, les enquêteurs interrogent les passagers qui embarquent dans les trains sur leur situation. On relève surtout que l'ensemble de ces enquêtes ne s'effectuent que durant des jours ouvrables. Elles ignorent la fraude des week-ends, vacances et jours fériés, pourtant considérée comme très développée.

Ces facteurs inclinent à penser que l'ampleur du phénomène de fraude est sous-estimée par ces enquêtes, réalité admise par beaucoup d'intervenants. À titre d'illustration, les services de police relèvent que, dans certaines gares multimodales, lors de récentes opérations de sécurisation et de contrôles systématiques des titres des voyageurs sortants, associant fonctionnaires de police et contrôleurs des entreprises de transport, ce sont plusieurs centaines de fraudeurs qui ont été identifiés et verbalisés en quelques heures. Dans le même temps, un nombre anormalement élevé de voyageurs entrant dans la gare contrôlée achetaient des tickets.

À défaut de fournir une photographie exacte, ces outils devraient permettre d'exprimer une tendance. Néanmoins, pour la RATP, les variations périodiques des méthodes, notamment liées aux changements de prestataires, introduisent des ruptures chronologiques qui biaisent les comparaisons. L'adoption, sous la supervision du STIF, d'un référentiel de mesure stabilisé et commun aux deux entreprises serait de nature à améliorer le suivi de la fraude.

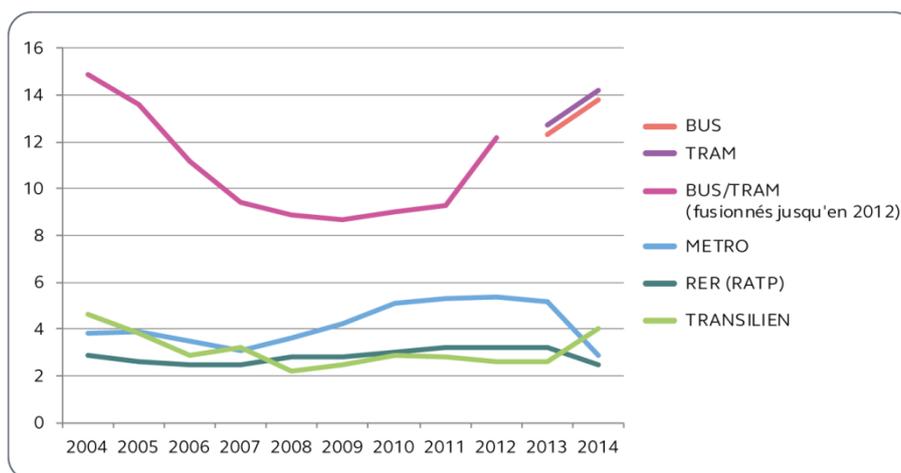
C - Des taux de fraude en progression

1 - Une aggravation de la fraude au titre, une diminution en trompe l'œil de la fraude à la distance

Les taux de fraude constatés par la RATP et la SNCF ont connu une évolution contrastée selon les réseaux.

²⁸⁴ Sauts des lignes de contrôle, « poussettes ».

Graphique n° 1 : taux de fraude au titre sur les réseaux franciliens depuis 2004 (en %)



Source : Cour des comptes d'après données RATP et SNCF

La dégradation est forte sur le réseau des bus et tramways, passé d'environ 9 % de fraude en 2009 à près de 14 % en 2014 (13,8 % pour le bus, 14,2 % pour le tram), alors que ce réseau avait connu une amélioration substantielle durant la période précédente²⁸⁵. Ces taux restent ainsi très éloignés de l'objectif contractuel de 8 % et confirment la forte vulnérabilité des transports de surface à la fraude.

Les taux constatés sur les réseaux ferrés (métro, RER, Transilien) sont plus proches des objectifs contractuels, la présence de dispositifs automatiques de contrôle d'accès constituant un puissant facteur de limitation de la fraude. Le métro connaît une légère dégradation entre 2008 et 2012, le taux de fraude passant de 3,6 % à 5,4 %, tandis que l'amélioration constatée à compter de 2013, correspondant à un changement de méthode de sondage et de calcul, n'est qu'apparente. Enfin, si une réelle amélioration est constatée sur la portion RATP du RER, dont le taux de fraude est de 2,5 % en 2014, on constate une dégradation récente sur le réseau Transilien, passant de 2,6 % à 4 % en 2014.

Au-delà des pourcentages, qui restent approximatifs, on retiendra le caractère massif de la fraude sur ces réseaux : en 2013, le nombre de voyages fraudés sur le réseau RATP représentait un volume de 14 millions de voyages sur le RER, 23 millions sur le réseau des tramways, 84 millions sur le réseau du métro et 123 millions sur le réseau des bus.

²⁸⁵ Imputée à des campagnes de contrôles systématiques et d'incitation à la validation.

Dans le même temps, la SNCF constatait une sensible diminution de la fraude à la distance sur le réseau Transilien à partir de 2011, celle-ci passant de 5,3 % en 2010 à 2,5 % en 2014²⁸⁶. Mais cette diminution semble surtout la conséquence des dézonages intervenus depuis cette date : la fusion des zones tarifaires 5 et 6 à compter du 1^{er} juillet 2011 et le dézonage du Pass Navigo hors jours ouvrables²⁸⁷ ont fait mécaniquement diminuer le taux de fraude à la distance depuis quatre ans. La mise en œuvre à compter du 1^{er} septembre 2015 d'un Pass Navigo à tarif unique pour les cinq zones tarifaires devrait accentuer cette réduction mécanique de la fraude à la distance.

2 - Le profil et les motivations des fraudeurs

Malgré les différences de méthodes et de catégories utilisées par les deux transporteurs, les enquêtes menées sur le profil des fraudeurs arrivent à des conclusions similaires, que l'on peut regrouper en deux séries de constats.

a) Une propension à la fraude largement partagée

S'il existe une part de fraude non intentionnelle, tenant notamment à la mauvaise compréhension par des voyageurs de passage des discordances tarifaires²⁸⁸ ou des durées de validité des forfaits, celle-ci est marginale : la fraude est essentiellement délibérée et concerne potentiellement toutes les tranches d'âge, de catégories sociales ou de revenus. Néanmoins, plusieurs profils sont particulièrement représentés. Les fraudeurs sont plus des hommes que des femmes, et la propension à frauder semble diminuer avec l'âge : elle est faible chez les plus de 60 ans, alors qu'on observe un pic de fraude dans la tranche 15-26 ans. Les fraudeurs sont ainsi surreprésentés parmi les étudiants et lycéens.

Le voyageur effectuant des déplacements quotidiens domicile-travail fraude peu : la fraude est au plus bas aux heures de

²⁸⁶ La fraude à la distance est marginale sur le réseau RATP.

²⁸⁷ Week-end et jours fériés depuis le 1^{er} septembre 2012, période mi-juillet/mi-août depuis l'été 2013, petites vacances scolaires depuis le printemps 2014.

²⁸⁸ Il existe sur le réseau un certain nombre de « pièges tarifaires ». Par exemple, sur un même trajet comme la ligne Paris-La Défense, l'usage du métro reste soumis au tarif unique, tandis que celui du RER implique un passage en zone 3. Ceci génère un certain nombre de procès-verbaux dressés à des usagers souvent de bonne foi.

pointe du matin (tranche 6h-10h) et s'accroît durant la journée pour décoller au-delà de 19h et atteindre des niveaux très élevés la nuit, avec près de 27 % de fraudeurs sur les lignes de bus Noctilien. Les taux sont encore plus élevés le week-end et durant les jours fériés. Les bus nocturnes du week-end connaissent les taux les plus élevés, dépassant 28 % de fraudeurs.

b) Des motivations variées

Les enquêtes sur la fraude font apparaître deux grands types de motivations.

La première cause alléguée par les fraudeurs est d'ordre financier, tenant au prix jugé trop élevé du déplacement. De fait, la dégradation des taux de fraude est concomitante du développement de la crise économique depuis 2008. Dans un budget familial devenu très serré pour certains ménages, la fraude au transport offre une opportunité de diminution des dépenses, alors que les dépenses d'alimentation ou de logement sont peu compressibles.

Une autre motivation constatée relève de l'amusement ou du goût du défi – sentiment amplifié par l'impression d'impunité des fraudeurs – ou du calcul économique, partant du constat de la faiblesse du montant des contraventions et des risques encourus. Il s'agit alors d'une fraude calculatrice, de la part de voyageurs qui disposent pourtant des moyens nécessaires pour financer leur budget de transport, et qui peut dériver vers une fraude habituelle.

De fait, si la fraude est souvent occasionnelle, de la part de voyageurs qui s'y livrent en fonction des circonstances, on voit se développer une fraude systématique de la part d'usagers qui ont parfaitement analysé les failles du système. Les fraudeurs récidivistes représenteraient ainsi en 2013, pour la SNCF, près de 50 % des procès-verbaux dressés. Corollaire de la fraude systématique, une fraude organisée est apparue, s'appuyant notamment sur l'usage des réseaux sociaux électroniques ou des téléphones portables. De véritables mutuelles de fraudeurs, visant à prendre en charge les amendes infligées à leurs adhérents, se sont également créées, comme on peut le constater sur internet. Si cette fraude organisée reste encore minoritaire, elle n'est plus anecdotique et son développement est une source de préoccupation pour les opérateurs de transport.

3 - Une spécificité française ?

a) Des taux de fraude particulièrement élevés en France

Les comparaisons entre réseaux de transport en matière de fraude doivent être effectuées avec prudence, particulièrement avec les réseaux étrangers, du fait de leur hétérogénéité, des différences de méthodes de mesure, mais aussi de politiques pénales et d'habitudes culturelles.

Les taux de fraude franciliens semblent nettement plus élevés que ceux des réseaux étrangers comparables. Une étude internationale portant sur des données de 2008-2009²⁸⁹ relevait un taux de fraude moyen de 3,1 % sur un ensemble de réseaux de bus urbains de grandes agglomérations occidentales. Le taux parisien, de 8,9 % (chiffre de 2008), était le plus élevé de l'échantillon contre respectivement 1 %, 1,9 %, et 2,18 %, pour les réseaux de bus de Londres, Bruxelles et New York en 2009, sans même évoquer le réseau de bus de Singapour qui déclarait un taux de 0,089 %. S'agissant plus spécifiquement du métro, alors que le métro parisien connaît un taux de fraude oscillant entre 3 % et 5 %, il était de 1,5 % (en 2011) sur les réseaux de New York, Londres et Hong-Kong et de 1,1 % à Rome²⁹⁰. Le taux de fraude sur le métro berlinois était certes en 2012 de 6 %, mais ce taux atypique s'explique par l'absence de barrières de contrôle automatique pour accéder au réseau.

Ainsi, non seulement les taux constatés sur les réseaux franciliens sont significativement plus élevés, mais les objectifs fixés dans les contrats d'exploitation entre le STIF et les transporteurs (4 % pour le réseau du métro, 8 % pour le réseau de surface) restent peu ambitieux.

b) Une fraude élevée malgré des tarifs bas

L'importance des taux de fraude sur les réseaux d'Île-de-France est d'autant moins explicable que le prix du titre de transport y est significativement plus bas que sur des réseaux étrangers comparables. Ainsi, avec un prix unitaire en 2015 de 1,80 €²⁹¹, le ticket unitaire de la RATP figure parmi les plus bas d'Europe : il s'établit à 2,10 € à

²⁸⁹ Étude de l'Imperial College de Londres « Bus benchmarking. Case study report - Fare evasion and inspection », septembre 2010.

²⁹⁰ Source RATP.

²⁹¹ 2 € pour le ticket acheté dans un bus.

Bruxelles, 2,70 € à Berlin, et environ 2,82 € à Genève et 3 € à Londres. S'agissant des abonnements mensuels, le coût s'établissait en janvier 2015 à 70 € pour les zones 1 et 2. Ceci le situait dans la moyenne basse des capitales européennes pour des forfaits mensuels de couverture géographique similaire : s'il est de 49 € à Bruxelles ou d'environ 66 € à Genève, il est de 79,50 € à Berlin et de 157,82 € pour le réseau central londonien.

Par ailleurs, en France, une participation obligatoire de l'employeur de 50 % du prix du forfait est versée au salarié (auquel s'ajoute le paiement par les entreprises de plus de neuf salariés²⁹² du versement transport destiné à l'autorité organisatrice) et les usagers bénéficient, comme précédemment indiqué, de possibilités de dézonages importantes²⁹³. Le dézonage intégral du Pass Navigo entré en vigueur à compter du mois de septembre 2015 allège encore le poids réellement supporté par l'utilisateur francilien.

Enfin, l'Île-de-France offre un éventail particulièrement attractif de tarifications sociales. Outre des réductions pour les jeunes et les seniors, d'importantes réductions sont consenties pour des motifs sociaux, pouvant aller jusqu'à la gratuité complète : réduction tarifaire d'au moins 50 % sur le prix du forfait Navigo prévue par l'article 123 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains au profit des personnes dont les revenus sont inférieurs à un certain plafond (portée à 75 % par la région Île-de-France et le STIF), gratuité complète des transports accordée à certaines catégories sociales. De l'avis des transporteurs, l'ampleur de ces facilités tarifaires est souvent ignorée de fraudeurs alléguant de la précarité de leur situation.

II - Des efforts réels de lutte contre la fraude, des résultats décevants

A - Une prise de conscience récente

L'inscription à partir de 2008 d'objectifs de diminution de la fraude dans les contrats d'exploitation avec le STIF correspond à une

²⁹² Le seuil a été relevé à 11 salariés et plus par l'article 15 de la loi de finances pour 2016.

²⁹³ Le dézonage de week-end profite chaque semaine à près de 140 000 abonnés, tandis que le dézonage estival depuis l'été 2013 bénéficie à 420 000 personnes.

prise de conscience de la gravité du phénomène pour les deux entreprises RATP et SNCF. La lutte contre la fraude est devenue une priorité stratégique pour elles, correspondant à quatre enjeux :

- un enjeu économique, visant à diminuer la perte de recette pour l'entreprise, en amont par la prévention et en aval par un recouvrement plus efficace des amendes ;
- un enjeu de cohésion interne, le développement de la fraude et plus généralement des différentes incivilités dans les transports ayant un effet démobilisateur sur les personnels de ces entreprises ;
- un enjeu de sécurité publique, le développement de la fraude étant souvent concomitant d'une détérioration en ce domaine ;
- un enjeu d'image pour les transporteurs et de qualité de service à l'égard du voyageur non fraudeur : si l'opinion française a longtemps affiché une certaine indulgence à l'égard de la fraude dans les transports, plus considérée comme une incivilité que comme un vol, elle semble évoluer et l'exaspération devant l'impunité des fraudeurs s'exprime de plus en plus ouvertement en direction des transporteurs.

B - Des stratégies différentes et peu articulées

1 - La RATP : une stratégie volontariste de contrôles, encore peu payée de retour

a) La mise en œuvre d'une stratégie multimodale

La RATP a adopté une démarche multimodale en fusionnant en 2009 en un seul service, intitulé « service contrôle client » (SCC), des corps de contrôle jusque-là répartis entre les réseaux du métro, du bus et du RER. Ce *pool* d'un peu plus de 1 000 contrôleurs est appelé à intervenir sur l'ensemble du réseau en fonction de la cartographie des risques identifiée par l'entreprise.

La RATP a ainsi défini une stratégie de lutte contre la fraude, dite « FFF » (forts flux de fraudeurs), concentrant les moyens de contrôles sur les réseaux multimodaux d'une centaine de zones d'action prioritaire, identifiées comme les plus exposées à la fraude.

Aux moyens transversaux du SCC s'ajoute le personnel affecté aux stations et lignes du métro et du RER, qui conserve une capacité de

verbalisation, et l'appui des agents du service de sécurité de la RATP, le « groupe de protection et de sécurité des réseaux » (GPSR)²⁹⁴, notamment pour assurer la protection des équipes de contrôleurs. Au total, en 2013, la lutte contre la fraude mobilisait à la RATP environ 1 400 personnes, soit environ 5 % de son personnel d'exploitation²⁹⁵.

b) Un bilan mitigé

Sept ans après la mise en œuvre de cette stratégie, le bilan apparaît mitigé : comme l'illustrent les statistiques de fraude précédemment évoquées (cf. *supra*), l'adoption de cette stratégie a permis de contenir la progression de la fraude sur les réseaux ferrés²⁹⁶, mais pas sur les réseaux de surface. Des facteurs externes à la RATP semblent expliquer cette situation (cf. *infra*), mais des marges d'amélioration existent aussi au sein de l'entreprise.

La réorganisation mise en œuvre à partir de 2009, qui bousculait les habitudes et les organisations, ne s'est pas effectuée aisément. L'entreprise a eu des difficultés à concentrer les contrôleurs du SCC sur les zones les plus sensibles ou sur les créneaux les plus propices à la fraude, particulièrement en fin de journée ou le week-end. Un protocole social assez rigide limite fortement la durée effective de travail quotidien et est un sujet de négociation délicate avec le personnel. Il est vrai que les conditions du travail des contrôleurs, régulièrement confrontés à des interlocuteurs difficiles, désinvoltes ou agressifs, peuvent être ingrates. Depuis 2011, des progrès semblent avoir été accomplis en termes de productivité et de couverture, comme en témoigne la progression de 31 % des relevés d'infractions entre 2011 et 2014, supérieure à celle des effectifs des opérateurs de contrôle sur la même période (+ 10,4 %).

La RATP ne semble pas avoir suffisamment concentré ces moyens mobiles sur le réseau de surface, le plus vulnérable à la fraude. Elle lui consacre certes près de la moitié des moyens du service SCC (environ 48 % des journées-agent depuis 2011, contre un tiers avant 2011), mais cette proportion ne progresse plus depuis cette date, alors que celle

²⁹⁴ Le GPSR comprend 900 personnes. Sa contribution à la lutte anti-fraude, exprimée dans une convention de coopération avec le SCC, était de 21 équivalents temps plein (ETP) en 2013.

²⁹⁵ Qui étaient de 26 900 personnes en 2013, sur un effectif total de l'établissement public de 40 924 personnes.

²⁹⁶ Ce qui constitue en soi un résultat non négligeable, la fraude non contenue ayant une tendance naturelle à s'accroître.

consacrée au métro augmente (passant de 25 % en 2011 à 30 % en 2014)²⁹⁷. Une meilleure répartition des moyens mobiles de contrôle vers le réseau de surface paraît souhaitable.

Enfin, plus globalement, la RATP semble être allée un peu trop loin dans la concentration de ses moyens de contrôle sur des zones à forte fraude, au détriment d'une présence dissuasive sur des zones plus larges. Elle a commencé en 2014 un rééquilibrage en faisant décroître, de 80 à 70 %, la proportion de ses agents affectés aux zones « FFF ».

2 - La SNCF : une diminution des contrôles mobiles, un effort concentré sur l'étanchéité du réseau Transilien

a) Une stratégie nationale de lutte contre la fraude

La SNCF, transporteur national, regroupe plusieurs activités de transport (TGV, Intercités, TER, Transilien) dont les vulnérabilités à la fraude sont différentes. L'entreprise a mis en place depuis avril 2014 un dispositif national de supervision de la lutte contre la fraude, mais celle-ci est décentralisée par activité, chacune restant responsable de la définition et de la mise en œuvre de cette stratégie sur son périmètre.

À l'inverse de la RATP, la SNCF n'a pas fait le choix pour le Transilien d'un service transversal voué exclusivement à la lutte contre la fraude. La direction Transilien définit un cadre stratégique et méthodologique, mais la mise en œuvre des contrôles relève de cinq établissements locaux, regroupant plusieurs unités de rattachement des contrôleurs. Elle s'appuie sur les équipes d'« agents du service commercial trains » (ASCT), chargés, outre le contrôle et la régularisation des titres, de l'accompagnement commercial, de l'information et de la sécurité à bord.

Pour l'ensemble du Transilien, les agents exerçant des fonctions permanentes de contrôle, en gare et à bord des trains, étaient au nombre de 800 en 2014²⁹⁸. À l'instar de la RATP, les agents de la Surveillance Générale (SUGE), chargés de la sûreté sur les réseaux de la SNCF²⁹⁹,

²⁹⁷ Le solde étant constitué des moyens consacrés à la portion RATP du réseau RER (22 % en 2014), en légère diminution.

²⁹⁸ Auxquels s'ajoute un *pool* de 35 contrôleurs consacrés au réseau Paris Nord à partir de la gare de Saint-Denis.

²⁹⁹ Dont un peu plus de 800 agents étaient en 2014 affectés au réseau Transilien.

contribuent également à cette mission en sécurisant les opérations de contrôle. Au total, on peut considérer que l'activité Transilien consacrait en 2014 près de 1 600 agents aux fonctions de contrôle, soit un peu plus de 17 % de ses effectifs d'exploitation.

b) Des contraintes croissantes et une concentration sur les contrôles statiques

La SNCF, comme la RATP, doit composer avec les contraintes statutaires et d'organisation du travail, que la direction Transilien a des difficultés à faire évoluer, car elles sont souvent issues d'accords locaux au niveau des lignes. Elles ne facilitent pas la mise en œuvre d'une stratégie transversale, particulièrement le redéploiement des agents vers les zones ou créneaux les plus sensibles à la fraude. Malgré les efforts en ce sens du transporteur, un bilan mené en 2014 pointait encore la persistance de « zones sinistrées », qu'il s'agisse de certains trains, des « bouts de lignes » ou des créneaux horaires de soirée ou de week-end.

Comme à la RATP, l'incivilité et l'insécurité sont des contraintes croissantes et constituent un motif d'inquiétude pour les personnels de contrôle. Entre 2013 et 2014, les incidents avec violence ont progressé de 10 % et représentaient 20 % du total des incidents, le reste étant constitué d'incidents ayant donné lieu à outrages, rébellion ou menaces de mort. Cette situation est d'autant plus sensible pour le personnel que, sur un réseau très étendu, le contrôleur embarqué de la SNCF est souvent isolé et donc plus difficile à protéger par les agents de la SUGE.

Conséquence de cette situation, la SNCF donne la priorité à un renforcement des contrôles statiques en gares, protégés par les agents de la SUGE et ciblés sur des points ou créneaux horaires (soirées) particulièrement exposés à la fraude. Dans le même temps, l'entreprise souhaite élargir le vivier des personnels susceptibles de contribuer à ces contrôles statiques en gares, en faisant assermenter et agréer des agents chargés de l'accueil et de la relation commerciale.

Cette stratégie, qui prend acte des difficultés des opérations mobiles de contrôle sur les lignes du Transilien, s'exerce dans un contexte de diminution des effectifs d'ASCT et donc de présence de contrôleurs dans ces trains. Corollaire de cette tendance, la lutte contre la fraude sur le réseau Transilien repose en priorité sur une amélioration de l'étanchéité du réseau.

c) Un effort prioritaire sur les investissements d'étanchéité des gares, mais une stratégie peu lisible

De fait, ce sont les investissements d'équipement des gares du Transilien en lignes de contrôle automatique, ou « cabage » des gares³⁰⁰, qui semblent, pour l'instant, avoir été le facteur le plus efficace de lutte contre la fraude sur ce réseau : la diminution du taux de fraude global sur ce réseau, passé de 11,7 % en 2004 à 7,9 % en 2014, semble directement reliée à l'augmentation de la proportion d'usagers du Transilien transitant par des lignes de contrôle automatique, passée de 65,3 % en 2004 à 82,6 % en 2012. Le chiffre d'affaires d'une gare après qu'elle a été « cabée » peut ainsi faire un bond de 15 à 25 %, attestant de l'effet dissuasif de ces équipements sur les fraudeurs occasionnels.

Malgré cet impact avéré sur la fraude, la stratégie de « cabage » des gares paraît peu lisible. Elle s'est effectuée par à-coups depuis 1978, en fonction des opportunités et contraintes propres à chaque gare, et connaît un net ralentissement depuis 2012, ce qui est paradoxal au moment où la lutte contre la fraude devient une priorité affichée de la SNCF. Le plan d'investissement du contrat STIF-SNCF 2016-2019 prévoit le cabage de 14 gares supplémentaires, dont l'unique grande gare francilienne totalement ouverte : la gare Saint-Lazare. Ce programme marquera une reprise significative des investissements.

La disponibilité et l'efficacité des CAB doivent par ailleurs être améliorées en exploitation, en visant notamment une limitation des ouvertures dites « préventives » des lignes de contrôle, c'est-à-dire des ouvertures mises en œuvre lorsque les flux de voyageurs sont importants ou que des agents de la SNCF ne sont pas présents en gare pour remédier à des problèmes de fonctionnement des portillons (tôt le matin et le soir). Le STIF souhaite, à ce titre, la définition d'une nouvelle politique d'exploitation des CAB, incluant une présence plus fréquente des agents commerciaux et une vigilance sur le maintien en état des équipements.

3 - Une faible coordination entre les transporteurs

Si la SNCF et la RATP se concertent fréquemment sur les aspects juridiques ou financiers de la lutte contre la fraude, pour lesquels ils présentent des positions souvent communes en direction des pouvoirs

³⁰⁰ De « CAB » : contrôle automatique de banlieue (ou de billets).

publics, cette coordination apparaît peu développée en matière opérationnelle. Elle se limite à quelques actions simultanées de contrôle sur des gares à périmètre partagé ou des lignes adjacentes ou communes aux deux réseaux.

Une coordination plus fluide paraît pourtant nécessaire, compte tenu de l'imbrication de leurs réseaux au sein d'un même ensemble tarifaire, et du fait que les deux entreprises sont confrontées à une population de fraudeurs largement commune. Au moins cette coopération pourrait-elle être plus développée sur le réseau partagé des lignes A et B du RER.

Une implication plus visible du STIF sur ce sujet apparaît souhaitable : s'il n'a pas à intervenir sur le champ opérationnel, il pourrait, en affichant les attentes de l'autorité organisatrice en la matière, notamment en participant à des actions de communication sur ce thème, identifier ce sujet aux yeux des usagers de ces réseaux et aux yeux des fraudeurs, comme un véritable objectif de politique publique, qui ne se limite pas à un simple enjeu commercial pour les entreprises concernées.

III - Des limites juridiques et fonctionnelles qui fragilisent la répression des infractions et le recouvrement des amendes

A - Un recouvrement marginal des procès-verbaux

Le recouvrement des amendes relève successivement des transporteurs et de l'État selon un processus en trois phases : une phase amiable menée par l'entreprise, suivie, en cas d'échec, d'une phase administrative de perception par le Trésor public et, en cas de contestation de l'infraction, d'une phase judiciaire, phases au cours desquelles la nature et le montant des amendes infligées aux contrevenants évoluent. Ce processus s'avère largement inefficace.

1 - La phase amiable : des amendes non dissuasives et un recouvrement insuffisant par les transporteurs

Dans la phase amiable, le contrevenant a la possibilité soit de payer immédiatement au contrôleur une indemnité forfaitaire, soit, après

établissement d'un procès-verbal (PV), de régler dans un délai de deux mois à l'entreprise cette indemnité augmentée de frais de dossier.

Le montant réglementaire des indemnités forfaitaires appliquées aux fraudeurs apparaît peu dissuasif³⁰¹. Comme le demandent les transporteurs à l'État, des montants plus élevés d'amendes pourraient décourager les fraudeurs occasionnels, mais aussi les fraudeurs qui fondent leur décision de fraude sur un calcul économique.

Dès cette phase, le système de recouvrement apparaît déficient, puisque près de 60 % des infractions ne donnent lieu à aucun recouvrement par la RATP ou la SNCF, taux stable depuis dix ans. Une large part des recettes recouvrées provient du paiement immédiat au contrôleur, qui intervient dans 30 % des cas. Dès que l'on passe au règlement des procès-verbaux, le taux de recouvrement devient marginal (14 % en nombre), en raison des difficultés à retrouver la trace des fraudeurs.

Tableau n° 1 : bilan du recouvrement des amendes en phase amiable par la RATP et la SNCF Transilien (2013 et 2014)

	RATP		SNCF Transilien	
	2013	2014	2013	2014
Nombre d'infractions constatées (fraude)	1 532 046	1 628 384	613 182	557 042
Nombre de paiements immédiats	480 000	531 708	199 984	169 759
Taux de paiement immédiat	31,3%	32,7%	32,6%	30,5%
<i>Montant des paiements immédiats</i>	16,6 M€	19,6 M€	6,5 M€	6,0 M€
Nombre de PV dressés	1 052 046	1 096 676	413 198	387 283
<i>Montant des transactions proposées (PV)</i>	78,1 M€	84,3 M€	30,0 M€	29,8 M€
Nombre de PV recouverts	151 094	154 659	61 191	53 230
<i>Montant des transactions acquittées</i>	8,1 M€	8,3 M€	4,0 M€	3,7 M€
Taux de recouvrement des PV en phase amiable				
en nombre	14,0%	14,1%	14,8%	13,7%
en valeur	10,4%	9,8%	13,5%	12,0%
Taux de recouvrement global en phase amiable	41,2%	42,2%	42,6%	40,0%

*Le taux de recouvrement reflète les PV recouverts l'année N, qui peuvent avoir été dressés l'année N ou auparavant. Nota bene : les données présentées par la SNCF présentent des disparités selon la source. Les réponses les plus récentes émanant de la direction des trains ont été retenues.

Source : Cour des comptes d'après données RATP et SNCF

³⁰¹ 50 € pour une absence de titre de transport. À titre de comparaison, l'amende est de 80 £ (environ 108 €) sur le réseau londonien, de 100 FCH (environ 92 €) sur le réseau genevois ou de 107 € sur le réseau bruxellois (chiffres 2015).

L'intérêt du transporteur est donc d'inciter au paiement immédiat en accentuant le caractère dissuasif des frais de dossier acquittés ensuite au stade du procès-verbal. De ce point de vue, cette stratégie a pu être brouillée par des pratiques d'annulation ou de diminution de ces frais de dossier pour inciter au paiement des PV³⁰², pratiques maintenant en cours d'abandon par les transporteurs.

2 - La phase administrative : une faible part des PV transmis aux trésoreries et un recouvrement très faible par ces dernières

Les transporteurs transmettent aux officiers du ministère public leurs PV non recouvrés, en vue de leur perception par le Trésor public sous forme d'amendes forfaitaires majorées (AFM). Cet envoi s'effectue après élimination des PV jugés inexploitable, notamment pour des problèmes touchant à l'adresse ou l'identité des contrevenants. En 2014, la RATP et la SNCF n'ont ainsi adressé respectivement que 46 % et 23 % de leurs PV non recouvrés au Trésor public, la discordance entre les deux transporteurs tenant principalement à des critères différents de sélection. Il paraît souhaitable que ces demandes de poursuite soient effectuées selon des critères homogènes entre la RATP et la SNCF, définis en collaboration avec la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Les taux de recouvrement de ces AFM par le Trésor public, en baisse depuis 2009, sont très faibles, notamment quand on les compare aux taux de perception de l'ensemble des amendes (qui se situent aux alentours de 30 à 40 %).

Tableau n° 2 : taux de recouvrement des amendes forfaitaires majorées (AFM) issues de la RATP et de la SNCF de 2009 à 2013 (en %)

	2009	2010	2011	2013	2014
<i>AFM issues de la RATP</i>	12,2	10,2	9,4	9,0	9,5
<i>AFM issues de la SNCF</i>	6,9	6,3	5,5	4,8	5,1

*Nota bene : toutes activités confondues pour la SNCF
Source : Cour des comptes d'après données DGFIP*

³⁰² Par exemple, en cas de paiement rapide (sous 2, 7 ou 15 jours) ou par internet.

Des limites liées aux moyens utilisés par les trésoreries³⁰³ ou encore aux performances insuffisantes des outils informatiques supports du recouvrement expliquent en partie ces résultats. Mais l'amélioration du taux de recouvrement des amendes passe, à titre principal, pour les trésoreries comme pour les transporteurs, par une meilleure qualité des PV transmis, et donc par la levée des obstacles fonctionnels et juridiques empêchant le recueil de données fiables sur l'identité et l'adresse des fraudeurs par les contrôleurs.

B - Une limite majeure des contrôles : le recueil de données fiables d'identité et d'adresse

1 - Des contrôleurs au pouvoir limité, une faible disponibilité des services de police pour la lutte contre la fraude

L'ensemble du processus apparaît fragilisé dès le départ par les pouvoirs limités des contrôleurs. Aux termes des articles 529-4 du code de procédure pénale et L. 2241-2 du code des transports, les agents assermentés et agréés sont autorisés à relever l'identité et l'adresse du contrevenant. Mais, confronté à un fraudeur récalcitrant ou se déclarant dans l'impossibilité de justifier de son identité, le contrôleur ne peut qu'en aviser « immédiatement » un officier de police judiciaire (OPJ), qui peut donner l'ordre « sans délai » de lui amener le contrevenant pour vérification d'identité³⁰⁴ ou de retenir ce dernier. En pratique, cet ordre n'est quasiment jamais donné : la nature simplement contraventionnelle de l'infraction, le faible montant du préjudice en jeu, la prééminence des missions de sécurité et de lutte contre la délinquance par rapport aux questions de fraude dans les transports et l'absence de directives des parquets en la matière n'incitent pas les OPJ à se mobiliser sur un sujet jugé secondaire.

Les contrôleurs ne peuvent pas non plus compter en la matière sur le soutien des policiers chargés des missions de patrouille sur les réseaux. N'ayant que le statut d'« agent de police judiciaire » (APJ), ils ont des pouvoirs limités en matière de contrôle d'identité, qu'ils exercent sur l'ordre et sous la responsabilité des OPJ. Curieusement, ils sont par ailleurs dépourvus de pouvoir de verbalisation en matière de police des

³⁰³ Croisement avec des fichiers fiscaux, oppositions administratives bancaires.

³⁰⁴ Article 529-4 II du code de procédure pénale.

transports, transférée aux transporteurs depuis le début de l'ère du transport ferroviaire, en 1845. Ils se consacrent par ailleurs exclusivement à leurs missions, par nature prioritaires, de sécurité et de lutte contre la délinquance.

Enfin, quand bien même le contrevenant aurait l'obligation de produire au contrôleur un titre d'identité (carte nationale d'identité, passeport etc.), l'adresse qui y figure peut ne plus être valable, aucune obligation n'étant faite en France aux titulaires de renouveler ces titres en cas de déménagement.

Ces limites étant de plus en plus connues des fraudeurs, près de la moitié des PV dressés sont immédiatement inexploitable, car, établis sur la base d'indications orales, ils comportent de fausses identités ou des adresses inexactes : 41,5 % des PV de la RATP étaient établis en 2013 en l'absence de justificatifs d'identité et 43 % ont fait l'objet de courriers revenus avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée ». Ce dernier pourcentage s'élève à 50,1 % des PV pour la SNCF Transilien la même année. La proportion des contrevenants qui refusent purement et simplement de donner leur identité est par ailleurs en progression constante.

2 - La difficile recherche de solutions juridiques

Dans ce contexte, les transporteurs ont suggéré divers aménagements procéduraux. La RATP a sollicité que le maintien sur place ou la conduite des contrevenants devant l'OPJ soit autorisé sur simple avis à ce dernier, sans ordre de sa part, dès lors que le service interne de sécurité de la RATP (GPSR) intervient lors de la verbalisation. Elle suggère également de punir d'une peine de six mois d'emprisonnement le fait de se soustraire à l'obligation de demeurer à la disposition de l'agent verbalisateur ou de déclarer intentionnellement une fausse adresse ou une fausse identité, de façon à ce que le contrevenant pris sur le fait lors du contrôle puisse être appréhendé. La SNCF partage ces demandes et a sollicité que soit établie une obligation de porter une pièce d'identité dans les transports.

Ces demandes n'ont pas toutes fait l'objet de réponses formelles des ministères, qui soulèvent néanmoins diverses objections de nature juridique ou de politique pénale : y accéder renforcerait les droits accordés aux entreprises et à leurs agents assermentés, jugés déjà largement exorbitants du droit commun, alors que la fraude relève du domaine contraventionnel et non délictuel. L'aggravation des sanctions

encourues soulèverait la question de la nécessité et de la proportionnalité des peines proposées et de l'équilibre avec les peines encourues pour des infractions proches. La proposition de la SNCF toucherait quant à elle la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée, dans un contexte où la détention même d'un titre d'identité n'est pas obligatoire en France.

Malgré la complexité de ces enjeux, on ne peut que souligner que cette fiabilisation de l'identité et de l'adresse du fraudeur lors de l'établissement du PV conditionne le succès du recouvrement et la crédibilité des contrôles. Une amélioration des résultats de la lutte contre la fraude ne pourra faire l'économie d'un examen par l'État des solutions juridiques acceptables pour que les contrevenants soient incités à présenter tout document justifiant leur identité et soient dissuadés de déclarer une fausse identité.

Des avancées ont eu lieu récemment. La SNCF peut ainsi depuis 2015 contrôler l'existence d'une adresse au moment de son recueil, grâce à un outil de La Poste intégré à celui des contrôleurs. La RATP pourra prendre une mesure similaire lors de la généralisation du PV électronique en 2016-2017 et a déjà recours, depuis janvier 2015, à un prestataire extérieur afin de vérifier, rectifier et enrichir sa base de données relative aux infractions. À la suite du comité national de sécurité dans les transports en commun du 16 décembre 2014, les ministres de l'intérieur et des transports ont par ailleurs annoncé qu'un « droit de communication » serait ouvert aux opérateurs, leur facilitant l'identification de la dernière adresse des contrevenants connue des administrations. Ces avancées ne pourront cependant apporter de réels progrès sans une fiabilisation des identités lors du contrôle, dont l'importance est prépondérante pour le bon déroulement des poursuites.

C - Des sanctions juridictionnelles qui demeurent rares

1 - La phase judiciaire du recouvrement : une activité peu harmonisée, des données très parcellaires

Les officiers du ministère public (OMP), qui agissent au nom des Parquets, traitent les contestations présentées par les contrevenants, en leur donnant une suite favorable (classement sans suite) ou en renvoyant les affaires devant le juge de proximité. L'ultime phase du recouvrement peut donc se dérouler devant la justice.

Néanmoins, en l'absence de directives de politique pénale ou d'instructions locales des Parquets sur ce type d'infractions, les poursuites à l'encontre des fraudeurs s'exercent en Île-de-France selon des modalités et des pratiques très hétérogènes.

Le caractère parcellaire des données disponibles ne permet pas d'analyser et de juger de l'efficacité de la phase judiciaire du recouvrement. Le nombre de décisions prises par les juridictions de proximité au titre de la police des transports est en effet connu, mais ne peut être valablement interprété faute de connaître le nombre de contestations instruites par les OMP.

2 - Une nécessaire répression de la fraude d'habitude

Les infractions en matière de fraude au transport relèvent essentiellement du champ contraventionnel, mais elles passent dans le champ délictuel en certains domaines, comme la fraude d'habitude³⁰⁵ et la déclaration intentionnelle de fausse identité ou de fausse adresse.

Ce dernier délit est par nature très difficile à caractériser et donne lieu à très peu d'affaires. Le délit de fraude d'habitude connaît en revanche une répression accrue, principalement parce que la SNCF a durci ses démarches depuis 2013, en systématisant les dépôts de plainte. La tâche est cependant considérable, puisque l'entreprise estime que les fraudeurs d'habitude représentent 18 % des procès-verbaux établis. Pour sa part, la RATP avait, jusqu'à présent, renoncé à de telles actions, découragée par les retombées médiatiques négatives pour elle de quelques condamnations obtenues en la matière. L'importance du phénomène de récidive l'amène maintenant à s'efforcer de mieux déterminer la part des récidivistes parmi les fraudeurs et à relancer les dépôts de plainte à l'encontre des fraudeurs d'habitude.

Si les jugements peuvent être rendus à l'issue de procédures longues et si les plaintes pour fraude d'habitude ne semblent pas toujours aboutir à des condamnations, ces dernières n'en sont pas moins effectives et sont en nombre croissant : 2 757 condamnations ont ainsi été prononcées entre 2009 et 2013, dont 24 % de peines d'emprisonnement ferme ou en partie ferme, avec une inscription au casier judiciaire national.

³⁰⁵ Forme extrême de la récidive, elle est caractérisée dès lors que 10 procès-verbaux ont été dressés et les amendes non acquittées sur une période de 12 mois.

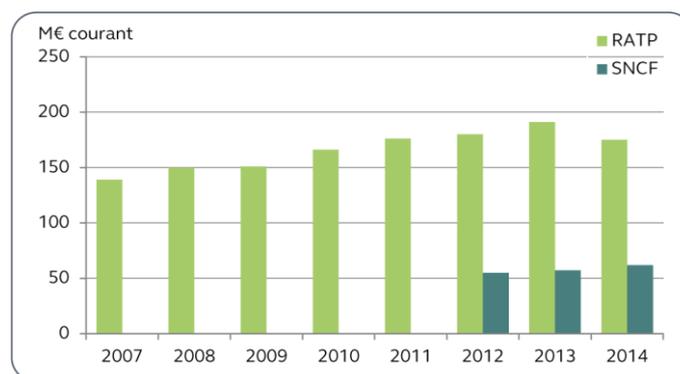
Une communication de nature dissuasive sur la mise en œuvre de ces procédures judiciaires, ainsi qu'un rappel plus insistant auprès des contrevenants, lors des contrôles et dans les procès-verbaux, des peines encourues en cas de fausse déclaration ou de fraude d'habitude, pourraient accompagner utilement les efforts des transporteurs en matière de lutte contre la fraude.

IV - Un enjeu économique croissant

A - L'estimation des pertes de recettes liées à la fraude

La RATP et la SNCF estiment le manque à gagner lié à la fraude au titre et à la fraude tarifaire selon des méthodes différentes. Des faiblesses et des changements méthodologiques affectent la fiabilité de l'évolution du manque à gagner fournie par la RATP depuis 2004, tandis que la SNCF ne dispose que d'un très faible recul temporel et utilise de nombreuses hypothèses de travail dont le caractère réaliste ne peut être vérifié. Malgré ces limites, l'évolution de la perte de recettes présentée dans le graphique n° 2 depuis 2007, issue d'un retraitement des données par la Cour, peut être retenue. Elle montre une incidence croissante de la fraude sur les recettes des transporteurs³⁰⁶.

Graphique n° 2 : perte de recettes liée à la fraude en Île-de-France pour la RATP et la SNCF entre 2007 et 2014 (en M€ courants)



Source : Cour des comptes d'après données RATP et SNCF

³⁰⁶ L'amélioration de l'année 2014 pour la RATP n'étant liée qu'à un changement de méthode d'estimation du taux de fraude évoquée *supra*.

Ce manque à gagner n'est pas répercuté dans la tarification des titres de transport, fixée par le STIF. Il est intégré, comme d'autres risques, dans le mécanisme de « partage de risque commercial » avec le STIF³⁰⁷.

En 2013, cette perte, s'élevant respectivement à 191 M€ et 57 M€ pour la RATP et pour la SNCF, représentait près de 8 % et près de 5 % des recettes directes des transporteurs, issues des ventes de titres de transport. À titre de comparaison, cette perte de la RATP en 2013 correspond au prix de 14 rames bi-étages MI09 actuellement acquises pour équiper le RER A et celle de la SNCF au prix de six rames « nouvelles automotrices Transilien » en cours de déploiement pour son réseau de banlieue.

Plus substantiellement, on peut souligner que le coût annuel du dézouage complet du forfait Navigo à compter du 1^{er} septembre 2015 décidé par le STIF est estimé à 485 M€ en année pleine, dont le financement sera réparti entre le versement transport, les dotations publiques et l'amélioration des recettes des exploitants. La seule récupération des recettes perdues au titre de la fraude permettrait de financer la moitié du coût de cette mesure.

B - Le coût des politiques de lutte contre la fraude

Tableau n° 3 : coûts directs de la lutte contre la fraude en 2013, estimés par la RATP et la SNCF Transilien

<i>En millions d'euros</i>	RATP	SNCF
Entités de contrôle, de sécurité et de recouvrement	70,9	55,3
dont personnel de contrôle et (RATP) de recouvrement	67,3	49,4
dont personnel de sécurité (GPSR, SUGE)	1,1	5,6
dont charges externes	2,5	0,3
Maintenance des équipements	14,1	11,2
dont équipements de contrôle	10,1	3,2
dont équipements de lutte anti-fraude	4,0	8,0
Autres	0,9	non inclus
dont maintenance des systèmes d'information	0,5	
dont traitements contentieux	0,4	
Coûts directs (fonctionnement) de la lutte contre la fraude	85,9	66,5

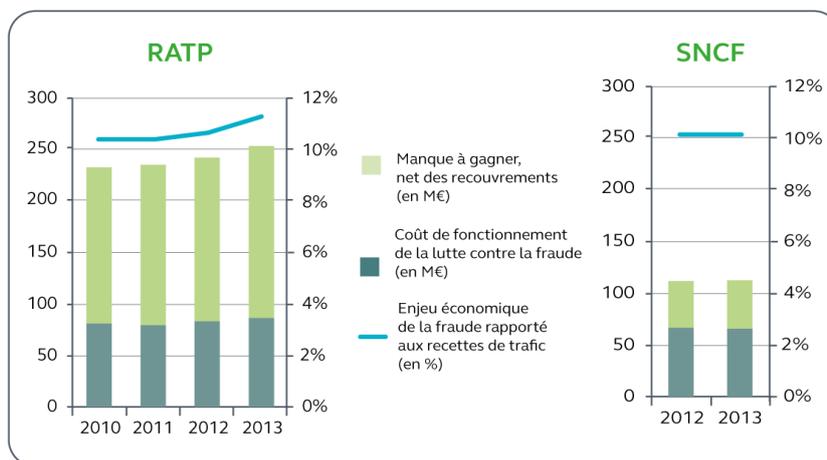
Source : Cour des comptes d'après données RATP et SNCF

³⁰⁷ L'objectif annuel de recettes fixé aux transporteurs par le STIF tient compte de la fraude, puisqu'il est fixé en fonction de recettes réelles passées. La variation annuelle de la fraude engendre un gain ou une perte de recettes qui est soumis à un partage, dont les modalités (50/50 ou 90/10) dépendent de l'ampleur de l'écart constaté.

La RATP a consacré des moyens croissants à la lutte contre la fraude entre 2010 et 2015, passant de 80 à 89 M€³⁰⁸. Les éléments de coût spécifiques au Transilien transmis par la SNCF étant succincts et partiels et ne portant que sur 2012 et 2013, il n'est pas possible de dégager d'évolution.

C - Un coût global croissant pour les transporteurs

Graphique n° 3 : enjeu économique global de la fraude pour la RATP et la SNCF Transilien



Source : Cour des comptes d'après données RATP et SNCF

La fraude représente pour la RATP un enjeu économique croissant, de 253 M€ en 2013 (232 M€ en 2010), soit 11,2 % de ses recettes directes de trafic (10,4 % en 2010). Pour l'activité Transilien de la SNCF, l'enjeu économique global est d'au moins 113 M€, soit 10 % des recettes directes.

Au total, l'enjeu économique de la fraude sur les réseaux franciliens gérés par les deux entreprises était donc en 2013 de 366 M€.

Pour disposer d'une vision plus complète du coût de la lutte contre la fraude dans les transports en Île-de-France, il serait souhaitable de l'élargir aux moyens de lutte mis en œuvre par les forces de police et de gendarmerie en appui aux exploitants, par la direction générale des

³⁰⁸ Estimation au 30 juin 2015 pour l'année 2015.

finances publiques au titre du recouvrement en phase administrative et par la justice, pour ce qui concerne l'activité judiciaire.

La lutte contre la fraude ne constituant pas une clef analytique pour ces services de l'État, une telle vision de l'enjeu économique de la fraude en Île-de-France, pour la collectivité, n'est pas possible, mais on peut retenir que le coût global de la fraude dans les transports d'Île-de-France dépasse certainement les 366 M€ supportés par les seuls transporteurs.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'importance de l'enjeu financier de la fraude ne doit pas réduire la lutte contre cette dernière à un enjeu commercial à la charge des entreprises concernées, comme cela a manifestement été le cas jusqu'à présent.

L'échec constaté en ce domaine n'est pas seulement celui des entreprises, mais aussi celui de l'action publique. Il porte le risque que le phénomène de fraude ne s'amplifie et ne déborde de ce fait sur des enjeux plus larges de sécurité publique. Des améliorations peuvent sans doute être obtenues par les deux entreprises dans la mise en œuvre de leurs stratégies de contrôles, mais elles ne pourront être substantielles sans que soit résolu l'« angle mort » existant en matière de contrôle des fraudeurs entre transporteurs et services de police.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. à la RATP, la SNCF et au STIF : définir un outil harmonisé et stable de mesure de la fraude et développer une stratégie de communication dissuasive contre la fraude ;*
 - 2. à la SNCF et à la RATP : mieux articuler les stratégies de lutte anti-fraude des deux entreprises afin de concentrer les moyens de contrôle sur les zones les plus vulnérables ; assurer un suivi systématique des fraudeurs récidivistes et accroître les dépôts de plainte contre les fraudeurs d'habitude ;*
 - 3. à la SNCF et au STIF : définir un programme d'équipement en lignes de contrôle automatique des gares qui en sont dépourvues, hiérarchisé en fonction d'études technico-économiques de flux et de niveaux de fraude ;*
 - 4. à l'État : dans un cadre interministériel élargi, associant tous les ministères compétents, apporter les réponses juridiques permettant de lever les obstacles au recueil d'identités et d'adresses fiables lors des verbalisations.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	564
Réponse de la garde des sceaux, ministre de la justice	567
Réponse du ministre de l'intérieur	568
Réponse de la présidente-directrice générale de la Régie autonome des transports parisiens (RATP)	573
Réponse du président du directoire de la SNCF et président-directeur général de SNCF Mobilités.....	574
Réponse du président du conseil d'administration du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).....	575

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre des finances et des comptes publics et secrétaire d'État chargé du budget
--

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE**

La densité du réseau de transports collectifs en Île-de-France, constitué principalement des réseaux de la RATP et de la direction Transilien de la SNCF, permet d'assurer un des transports de masse les plus importants d'Europe si l'on considère le nombre de voyages et les flux subséquents de voyageurs.

Ces caractéristiques sont des données factuelles qui conditionnent, pour partie, l'approche de la problématique de la fraude et des moyens à mobiliser pour l'enrayer, compte tenu des enjeux qui y sont associés. Pourtant, et comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport, il y a bien une spécificité nationale qui milite pour un examen à la fois précis des causes explicatives du phénomène, mais aussi pour une analyse systémique des motivations et des circonstances à l'origine de la fraude dont les ressorts peuvent être multiples.

C'est précisément pour mieux comprendre cette situation que le secrétaire d'État chargé des transports a lancé une étude, fin 2014, sur la question de la fraude dans les transports en associant l'ensemble des parties prenantes (grands opérateurs, publics et privés et leurs représentants, autorités organisatrices, représentant des usagers) dans l'objectif de mieux appréhender ce phénomène, d'échanger sur les bonnes pratiques au plan national, de réaliser un parangonnage des organisations et des réponses mises en œuvre à l'étranger. Il s'agit d'une réflexion orientée vers l'identification collective des freins rencontrés par les opérateurs et les autorités organisatrices de transports dans leurs actions pour lutter contre la fraude. Il s'agit également de dépasser les constats pour dégager des pistes d'action. Cette étude est entrée dans sa phase conclusive. Ses conclusions seront rendues en tout début d'année 2016. Elle permettra de dégager des pistes opérationnelles qui seront proposées aux opérateurs de transport.

Car la lutte contre la fraude revêt plusieurs enjeux. Un enjeu économique, tangible, chiffré par la Cour des comptes et qui représente un préjudice commercial important pour les entreprises de transports, les pertes de recettes pouvant obérer ou retarder des investissements utiles (renouvellement ou acquisition de matériels différés, modernisation du réseau, offre de nouveaux services...).

Des enjeux de sécurité et de sûreté publique, bien entendu, puisque le développement de la fraude s'accompagne souvent d'une détérioration dans ces domaines. Mais il s'agit aussi d'un enjeu d'image pour les transporteurs, le transport étant un service rendu en contrepartie d'un

titre de transport dûment acquitté, et de qualité de service à l'égard du voyageur non fraudeur, comme le souligne, à juste titre, la Cour des comptes. À défaut de réunir ces conditions et de faire respecter cette règle cardinale du voyage contre un titre de transport, le risque encouru est une exaspération du voyageur en règle, un possible effet de contagion, voire un détournement du transport collectif qu'il importe pourtant de développer pour des considérations plus globales comme celles liées au respect de l'environnement et de déplacements moins énergivores.

Mais la lutte contre la fraude, pour être pleinement effective, ne peut reposer sur les seuls opérateurs. Certes, certaines actions renvoient aux entreprises de transport elles-mêmes, comme la définition d'une stratégie de lutte anti-fraude, leur nécessaire articulation dans les pôles intermodaux, par exemple, un discours managérial mobilisateur et des choix d'organisation interne, comme la concentration des équipes sur les plages horaires et les zones les plus propices à la fraude. Elles doivent aussi s'inscrire dans un dialogue constructif entre l'opérateur, pour prendre l'exemple de la SNCF et l'autorité organisatrice de transport (STIF) afin d'augmenter l'étanchéité du réseau en déployant un programme d'équipement en ligne de contrôle automatique (CAB) des gares importantes qui en sont encore dépourvues.

Le secrétaire d'État chargé des transports a, de son côté, également pris plusieurs engagements en matière de lutte contre la fraude afin de répondre aux sollicitations des opérateurs. Ainsi, et au plan juridique, le ministère s'est engagé devant le Comité national de sécurité dans les transports en commun (CNSTC), à abroger le décret du 22 mars 1942 portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées d'intérêt général. Le projet de texte, au terme d'une concertation interministérielle et échanges avec l'UTP et ses adhérents, a été soumis à l'examen du Conseil d'État. Le nouveau texte entend notamment répondre aux réalités contemporaines des transports collectifs. Ceci se traduit en particulier par une redéfinition des modalités de calcul du montant de l'indemnité forfaitaire et par une augmentation du montant des frais de dossier, deux dispositions fortement attendues par les opérateurs.

Plus largement, et dans un souci d'effectivité, je suis favorable, avec le secrétaire d'État aux transports, à toute évolution juridique permettant de contrecarrer les failles de notre législation exploitées indûment par certains fraudeurs, notamment en matière de relevé d'identité et de domiciliation des voyageurs en infraction.

C'est l'objet des dispositions contenues dans la proposition de loi « relative à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la

sécurité publique, contre le terrorisme et contre la fraude dans les transports publics de voyageurs ». Ce projet de texte, qui vise à répondre aux objectifs de renforcement de la sûreté dans les transports face à un accroissement des menaces à la sécurité publique, comporte un certain nombre de mesures qui, si elles sont adoptées, donneront des moyens d'action supplémentaires aux entreprises de transport, y compris en matière de lutte contre la fraude. Ainsi, et à titre d'exemple, pour lutter contre la récidive (60 % des procès-verbaux établis par les contrôleurs de la SNCF), la caractérisation de ce délit (puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende pour voyager de manière habituelle sans être muni d'un titre de transport) sera facilitée et constituée dès la cinquième infraction sur une période de 12 mois. En l'état de la législation actuelle, 10 infractions dans ce même espace temporel sont nécessaires.

Cette proposition de loi prévoit également l'instauration d'un droit de communication entre les exploitants de transports publics et les administrations publiques (administrations financières, organismes de sécurité sociale) afin de faciliter la recherche des adresses communiquées par les contrevenants et par là même améliorer le recouvrement des amendes.

Aussi, le ministère est complètement en accord avec l'appréciation de la Cour des comptes qui recommande l'appréhension de la question de la fraude dans un cadre interministériel associant les ministères compétents. Cette approche garantirait une meilleure concertation et coordination de l'action publique sur la question topique de l'état civil et de la domiciliation des contrevenants. En l'état, les seuls moyens à disposition des contrôleurs, sauf intervention d'un OPJ, sont strictement incitatifs. Des progrès en la matière sont conditionnés par l'implication d'autres parties prenantes au sein de l'État, à savoir les ministères de l'intérieur, de la justice (relevé d'identité) et des finances (recouvrement). C'est la raison pour laquelle il apparaît que la composition du CNSTC, présidé par le ministre de l'intérieur, et auquel participe le secrétaire d'État chargé des transports, devrait être élargie.

L'État disposerait ainsi d'une instance thématique sur le sujet des transports rassemblant l'ensemble des parties prenantes et où pourraient être discutées les difficultés persistantes et les évolutions souhaitables pour les surmonter.

**RÉPONSE DE LA GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE**

À titre liminaire, il convient de relever qu'il est fait improprement référence à la notion d'« assistants de police judiciaire (APJ) », à laquelle il convient de substituer celle d'« agents de police judiciaire ».

Par ailleurs, la Cour pointe l'échec de la lutte contre la fraude et évoque, parmi les causes de celui-ci les pouvoirs restreints des agents de police judiciaire (APJ) en matière de contrôle d'identité ou de verbalisation des infractions à la police des transports.

En effet, en application de l'article 78-2 du code de procédure pénale, le pouvoir de contrôler l'identité d'une personne dans le cadre de la police judiciaire (recherche et constatation des infractions à la loi pénale) ou de la police administrative (à titre préventif, en dehors de la commission d'une infraction) est une prérogative qui n'est confiée qu'aux seuls officiers de police judiciaire (OPJ) et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, aux agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1°.

Cette limitation procède de l'atteinte à la liberté individuelle que constitue une telle mesure. Le législateur a en effet toujours considéré que l'exécution de cette mesure attentatoire à la liberté individuelle ne devait être confiée qu'à des agents de l'État disposant de la qualité d'OPJ ou à des agents de police judiciaire, agissant sur leur ordre et sous leur responsabilité, à raison des garanties attachées à leur qualité qui résultent de leur formation, du pouvoir hiérarchique qu'ils exercent sur les agents de police judiciaire et du contrôle par l'autorité judiciaire auquel ils sont astreints.

Cette conception protectrice de la liberté individuelle a été validée par le Conseil constitutionnel (CC) dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 rendue à l'occasion de l'examen de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI).

Par ailleurs, si les agents de police judiciaire sont habilités en vertu de l'article L. 2241-1 II du code des transports à constater les contraventions aux dispositions des arrêtés de l'autorité administrative compétente concernant la circulation, l'arrêt et le stationnement des véhicules dans les cours des gares, ils ne disposent pas expressément, en application du I de ce même article, de la compétence pour constater par procès-verbal les infractions prévues aux articles L. 2242-1 et suivants du code des transports, ainsi que les contraventions prévues par les

règlements relatifs à la police ou à la sûreté du transport et à la sécurité de l'exploitation des systèmes de transport ferroviaire ou guidé.

Il peut être indiqué à la Cour que ce vide juridique pourrait être comblé très prochainement puisque la proposition de loi n° 3109 relative à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique, contre le terrorisme et contre la fraude dans les transports publics de voyageurs, enregistrée le 7 octobre dernier à la présidence de l'Assemblée nationale, prévoit en son article 4 de conférer aux agents de police judiciaire une telle compétence.

Cette proposition de loi, qui contient par ailleurs d'autres dispositions de nature à améliorer le dispositif de lutte contre la fraude dans les transports, telles que l'élargissement des possibilités pour les agents d'agir en dispense du port de la tenue, a déjà fait l'objet de nombreux échanges tant avec les parlementaires qu'avec les services du ministère de l'intérieur.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce document rappelle dans un premier temps les conditions dans lesquelles interviennent les deux opérateurs de transport public RATP et SNCF pour assurer un transport de masse et décrit l'ampleur de la fraude. Il expose, dans un deuxième temps les stratégies mises en place par les opérateurs pour enrayer ce phénomène et dresse un « bilan mitigé ». Dans un troisième temps, il met en évidence les limites juridiques et fonctionnelles qui fragilisent la répression des infractions et le recouvrement des amendes. Enfin, la dernière partie conclut sur les pertes de recettes liées à la fraude et le coût des politiques de lutte contre la fraude (plus de 366 M€ supportés par les transporteurs en 2013).

La Cour souligne « le risque que le phénomène de fraude ne s'amplifie et ne déborde de ce fait sur des enjeux plus larges de sécurité publique » et recommande à l'État « dans un cadre interministériel élargi, associant tous les ministères compétents, d'apporter les réponses juridiques permettant de lever les obstacles au recueil d'identités et d'adresses fiables lors des verbalisations ».

Le diagnostic réalisé par la Cour rejoint les préoccupations fortes du ministère de l'intérieur que j'ai rappelées lors du dernier comité national pour la sécurité dans les transports (CNSTC) le 19 octobre 2015.

Le bilan de la situation et des mesures mises en place par les opérateurs de transport figurant dans les deux premières parties du rapport ainsi que les enjeux comptables décrits dans la dernière partie n'appellent pas d'observations complémentaires de ma part et je souscris à l'analyse ainsi réalisée.

En revanche, je suis en mesure d'apporter des éléments d'informations sur le cadre juridique et sur les évolutions susceptibles de lui être apportées et de répondre aux recommandations que la Cour adresse à l'État. Les mesures législatives et réglementaires que les parlementaires et les administrations ont prévu d'adopter à échéance rapprochée fixent le cadre juridique (I) étant entendu que d'autres pistes qui relèvent non seulement des administrations mais aussi des opérateurs de transports collectifs peuvent être suivies (II).

I - Les mesures législatives et réglementaires envisagées pour améliorer la lutte contre la fraude

1/Le droit de communication

Devant le préjudice financier supporté par les exploitants et suivant en cela les recommandations de la Cour, le ministère de l'intérieur a accéléré ses travaux avec les ministères chargés des transports et de la justice et des finances pour « lever les obstacles au recueil d'identités et d'adresses fiables lors des verbalisations » (développé par ailleurs au III A/ 2 – du rapport). Les exploitants des services de transport publics vont se voir dotés d'un droit de communication auprès des administrations publiques et des organismes de sécurité sociale des renseignements relatifs à l'état civil et à l'adresse des contrevenants et de lever le secret professionnel auquel sont soumis ces différents agents.

La proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique, contre le terrorisme et contre la fraude dans les transports publics de voyageurs, adoptée le 8 décembre 2015 en commission du développement durable à l'Assemblée nationale prévoit cette mesure à l'article 9. Elle a été préparée en étroite relation avec la DGFIP, et a été en outre, amendée en commission pour tenir compte de l'analyse du Conseil d'État.

Concrètement, cette disposition permettra d'améliorer significativement le recouvrement des amendes dues par des contrevenants n'ayant pas déclaré leur véritable adresse.

2/ La dispense du port de la tenue

L'article 3 de cette proposition de loi élargit les possibilités, pour les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, d'exercer leurs missions en dispense du port de la tenue.

Afin de pouvoir améliorer le constat d'infractions, l'une des mesures prioritairement demandées par la SNCF et la RATP concerne la possibilité pour leurs agents de pouvoir exercer leurs missions en « dispense de tenue et, le cas échéant, armé ». La dispense du port de la tenue renforce l'efficacité des services opérationnels en facilitant la détection des infractions.

Cet assouplissement était demandé de longue date par la SNCF. Au printemps 2015, des travaux avaient été engagés afin de modifier le décret n° 2007-1322 du 7 septembre 2007 relatif à l'exercice des missions des services internes de la SNCF et de la RATP. L'article 3 de la PPL supprime le caractère exceptionnel de la dispense de la tenue et prévoit que cette dispense peut intervenir dans les lieux particulièrement exposés aux infractions mentionnées à l'article L. 2241-1 du présent code, aux actes de terrorisme ou aux infractions de criminalité et de délinquance organisées.

Le projet de décret d'application a déjà fait l'objet de nombreux échanges avec les ministères chargés des transports et de la justice afin de pouvoir être mis en œuvre dès que la loi sera publiée. Il permettra notamment que les agents concernés, dispensés du port de la tenue, puissent constater les infractions.

3/ Le délit de vente à la sauvette et le délit de fraude d'habitude

Le titre II de la proposition de loi, consacré à la fraude, comporte deux autres mesures :

- *l'une, à l'article 7, prévoit que les agents ou fonctionnaires mentionnés au I de l'article L. 2241-1 du code des transports (en particulier, les agents des services internes de sécurité des opérateurs de transport) pourront constater par procès-verbal le délit de vente à la sauvette lorsque celui-ci est commis dans les gares et dans toutes dépendances du domaine public ferroviaire, le constat de ce délit permettra de prendre des sanctions plus lourdes et dissuasives ;*
- *l'autre mesure, à l'article 8, assouplit la définition du délit de « fraude d'habitude », puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende : l'infraction pourra être caractérisée à partir de cinq contraventions sur une période inférieure ou égale à douze*

mois, au lieu de dix contraventions dans le droit actuellement en vigueur.

Par ailleurs, dans son rapport, la Cour évoque plusieurs sujets qui font actuellement l'objet de réflexions approfondies avec le ministère chargé de la justice, ainsi :

4/ Un débat s'est noué avec les opérateurs sur « le maintien sur place ou la conduite des contrevenants devant l'OPJ sur simple avis à ce dernier, sans ordre de sa part ».

Les ministères de l'intérieur et de la justice considèrent que l'article 529-4 du code de procédure pénale permet déjà aux agents de l'exploitant de retenir un contrevenant qui refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, pendant le temps nécessaire à l'information et à la décision de l'officier de police judiciaire. Ces dispositions sont complétées par l'article L. 2241-2 du code des transports qui renvoie à l'article 529-4 du code de procédure pénale et précise que « Pendant le temps nécessaire à l'information et à la décision de l'officier de police judiciaire, le contrevenant est tenu de demeurer à la disposition d'un agent (...) ».

Les deux ministères échangent pour mettre en place un protocole opérationnel destiné à assurer l'application des dispositions déjà existantes.

5/ La réflexion avec les opérateurs porte également sur « l'obligation de porter une pièce d'identité ».

Par son ampleur (tous types de transports guidés, ferroviaires ou routiers nécessitant un titre de transport, nominatif ou non, sans encadrement dans le temps), l'obligation prévue interroge sur la compatibilité d'un tel dispositif avec la liberté d'aller et venir, qui a valeur constitutionnelle (décision du Conseil constitutionnel 79-107 DC du 12 juillet 1979 Pont à péage). La liberté d'aller et venir, également protégée par le protocole n° 4 à la Convention européenne de sauvegarde des libertés fondamentales (article 2 alinéa 1) et n° 12 du pacte de New York relatif aux droits civils et politiques, peut souffrir de restrictions justifiées par des nécessités d'intérêt général pour autant que le but d'intérêt général soit justifié et que les restrictions soient proportionnées au but poursuivi. Cependant, à ce stade, les éléments indispensables pour étayer cette justification n'ont pu être produits.

Quoi qu'il en soit, sur un plan opérationnel, la mesure ne paraît pas efficace dans la mesure où les agents des services internes ne disposent pas des pouvoirs (d'agent de police judiciaire adjoint, d'agent

de police judiciaire ou d'officier de police judiciaire) permettant d'opérer un contrôle d'identité, sous certaines conditions, conformément à l'article 78-2 du code de procédure pénale.

Enfin, dans le prolongement de la réunion du CNSTC du 19 octobre 2015 et du dépôt de la proposition de loi, les réflexions se sont poursuivies et étendues à de nouvelles thématiques. Tel est le cas de la lutte contre les mutuelles de fraudeurs : il est ainsi envisagé de sanctionner par une contravention de la 5ème classe le fait d'inciter à la fraude, de prévenir de la présence de contrôleurs ou de mutualiser le paiement des amendes par le biais de mutuelles de fraudeurs.

En outre, un amendement à la PPL n° 3109 permettra aux agents assermentés et dûment habilités des services internes de sécurité de relever par procès-verbal les infractions à la police du transport ferroviaire qu'ils constatent au moyen du système de vidéo-protection.

II - Les autres pistes qui relèvent des administrations mais aussi des opérateurs de transports collectifs

Un ensemble de mesures propres à améliorer les conditions opérationnelles de la situation dans les transports collectifs sont entreprises conjointement par les forces de l'ordre et les opérateurs de transports collectifs. À la suite du CNSTC du 19 octobre, les opérateurs de transports collectifs ont largement communiqué sur le sujet de la lutte contre la fraude.

1/ Un effort financier consenti par la SNCF sur les installations et les recrutements

Dans le cadre de ce vaste plan de lutte contre la fraude, la SNCF a prévu une enveloppe de 49 M€ entre 2016 et 2019. Elle servira notamment à l'installation de nouveaux portiques de contrôle et de bornes automatiques.

Des recrutements ont été annoncés et des effectifs supplémentaires seront affectés au contrôle. De plus, 200 agents de gare vont être assermentés et pourront donc procéder à des contrôles dès le courant de l'année prochaine.

2/ Des opérations combinées et plus fréquentes

Des opérations massives de contrôle sont désormais régulièrement organisées d'une part en interservices (SNCF et RATP) et d'autre part en inter-forces de l'ordre : police avec possibilité de coordination par exemple sécurité publique - préfecture de police, gendarmerie nationale voire tout récemment une police municipale :

- les 15, 16 et 17 septembre à Saint-Denis (93), le bouclage de la gare et de la dalle de la gare avec la participation de 81 policiers de la BRF, 165 agents SUGE, 123 contrôleurs SNCF, 30 agents du GPSR, 40 contrôleurs RATP, 8 policiers municipaux et 9 policiers du commissariat local. Les opérations se déroulent également parfois de façon simultanée sur plusieurs stations/gares proches ;
- le 3 octobre en gare du Nord avec la gare de l'Est et la station Magenta avec 1 964 verbalisations et 17 000€ d'encaissement ;
- le 13 octobre, une opération zonale sur le RER depuis Creil (60) jusqu'à Melun (77) avec la participation de 69 effectifs de la brigade des réseaux franciliens, 10 gendarmes, 53 personnels de la RATP, un équipage d'une police municipale. Pour la première fois, des agents RATP ont procédé à des contrôles en gare du Châtelet. Cette opération a abouti à 541 contrôles de personnes, 10 interpellations. 529 procès-verbaux ont été établis dont 399 sur le pôle de Saint-Denis pour un montant de 13 694 € dont 3 500 € acquittés sur place ;
- l'opération conduite le 3 novembre à la gare du Nord a permis de dresser 900 procès-verbaux.

Des actions de terrain diversifiées ont également été entreprises telles que par exemple : la vérification ponctuelle des titres de transport pour l'accès aux quais ; les « contrôles complets de gares » ou les opérations menées par de petits groupes de contrôleurs très mobiles pour éviter d'être repérés sur les réseaux sociaux.

Ce mois de novembre 2015 a été déclaré mois de la lutte anti fraude pour la SNCF avec de nombreuses opérations le 5 novembre. Les résultats sont en général encourageants avec d'une part un nombre de procès-verbaux établis important mais également des recettes au guichet bien plus conséquentes (elles peuvent être multipliées par trois), les voyageurs achetant alors des titres de transport.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE-DIRECTRICE GÉNÉRALE DE LA RÉGIE AUTONOME DES TRANSPORTS PARISIENS (RATP)

Après avoir pris connaissance attentivement du rapport avec mes équipes, j'ai l'honneur de vous indiquer qu'il n'appelle pas de remarques particulières de la part de la RATP.

Nous partageons largement les constats et je suis consciente que nous avons collectivement des marges de progrès.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA SNCF
ET PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SNCF MOBILITÉS**

La lutte contre la fraude dans les transports est une priorité du groupe SNCF

Le groupe SNCF partage le constat de la Cour des comptes selon lequel l'extension de la fraude dans les réseaux de transport public, en particulier en Île-de-France, constitue un phénomène grave qui doit être combattu avec détermination. La lutte anti-fraude est devenue une priorité stratégique du groupe SNCF. Évalué à environ 500 millions d'euros par an – 300 millions d'euros pour le groupe SNCF dont 80 millions pour l'activité SNCF Transilien – le coût de la fraude dans les transports en commun constitue une perte de recettes considérable pour les exploitants de service de transport, nuisant de fait à la qualité du service public. Comme la Cour l'établit avec justesse, il serait toutefois réducteur de limiter le phénomène à sa seule dimension économique. La fraude génère de l'insécurité et contribue à nourrir un sentiment d'injustice chez les clients qui s'acquittent du paiement de leur titre de transport.

Dans un contexte de mise en place du forfait toutes zones en Île-de-France, SNCF Transilien a décidé de décliner des actions de lutte contre la fraude avec un renfort des moyens humains et techniques.

Plusieurs actions récentes illustrent cet engagement :

- organisation d'opérations coup de poing en collaboration avec les forces de l'ordre ;*
- augmentation décidée par la convention 2016-2019 avec le STIF du nombre de portillons de contrôle automatique ; à l'issue de cette convention, 90 % des flux passeront par des lignes de contrôle automatique ;*
- programme d'assermentation des agents volontaires afin de les habiliter à verbaliser les contrevenants.*

Pour autant, et comme la Cour l'établit, les progrès ne pourront être substantiels que s'ils s'inscrivent dans le cadre d'une politique publique d'ensemble animée par l'État.

La convention-cadre signée le 19 octobre dernier entre l'UTP et la police et la gendarmerie vise d'abord à améliorer la sûreté sur les réseaux de transport en commun mais elle permettra également de mieux coordonner les actions avec les forces de l'ordre dans la lutte contre la fraude.

La proposition de loi déposée par M. Gilles Savary, en cours d'examen par le Parlement, constitue un nouveau pas important sur deux plans :

- *elle crée un droit de communication pour les exploitants de transport public d'accéder à des fichiers qui leur permettront de faciliter la recherche des adresses communiquées par les contrevenants et ainsi améliorer le couvreur des amendes ;*
- *elle devrait acter que le délit de fraude d'habitude (en 2014, 22 000 multirécidivistes à ce délit) sera constitué à partir de cinq contraventions au cours des 12 derniers mois, au lieu de 10 contraventions actuellement.*

Enfin, la SNCF est favorable à ce que la nécessité de justifier de son identité par une pièce officielle soit rendue obligatoire en cas d'établissement d'un PV et que la répression du délit de déclaration intentionnelle de fausse adresse ou identité soit renforcée.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU SYNDICAT DES TRANSPORTS D'ÎLE-DE-FRANCE (STIF)

L'insertion relative à la lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France que vous m'avez transmise permet de mettre en lumière les enjeux économiques de la fraude et les moyens développés pour la réduire.

Le sujet de la lutte contre la fraude est d'ailleurs une préoccupation majeure du STIF. Au-delà du fait que ces comportements sont contraires à la loi et moralement condamnables, la fraude représente une perte sensible pour le système de transport francilien. Cette perte, comme le souligne la Cour, est d'autant plus préjudiciable que les besoins pour financer le développement des transports franciliens sont importants et croissants en raison de la nécessité de développer et de

moderniser l'offre. Ce « manque à gagner » que constitue la fraude porte donc un véritable préjudice à l'ensemble des usagers des transports collectifs.

Il convient de noter que la part des coûts supportée par les usagers est faible (près de 30 % en moyenne) et que, pour les personnes qui connaissent des situations de précarité financière, le STIF, en lien avec la région, a développé une politique tarifaire sociale ambitieuse.

Le STIF est donc particulièrement attentif à l'évolution des recettes tarifaires qui participent au financement des transports urbains. C'est la raison pour laquelle il a développé des dispositions spécifiques dans les contrats qui le lient déjà aux opérateurs. L'ensemble de ces dispositions concourent à l'incitation des transporteurs à la lutte contre la fraude et notamment :

- l'inscription d'objectifs d'évolution des recettes commerciales qui incitent les entreprises à les maximiser et donc à diminuer la fraude ;*
- des incitations financières relatifs à la disponibilité des appareils de validation et à l'efficacité des lignes de contrôles automatiques ;*
- la fixation d'un objectif de réduction de la fraude et de méthodes de mesure de la fraude;*
- l'inscription d'une incitation financière fondée sur les données de validation ;*
- le suivi des évolutions du parc d'équipement de lutte contre la fraude ;*
- le financement d'investissements assurant la fermeture des lignes de contrôle.*

Par ailleurs, les nouveaux contrats qui lieront, à compter de 2016, le STIF avec la RATP et SNCF Mobilités prévoient certaines dispositions qui participeront à un renforcement de la lutte contre la fraude :

- comme la Cour le recommande, ces nouveaux contrats fixent un objectif d'harmonisation des méthodes utilisées par les deux entreprises ;*
- ces nouveaux contrats permettent de financer un accroissement de la présence humaine sur les réseaux. Pour SNCF-Mobilités, c'est ainsi 290 agents supplémentaires qui seront recrutés (agents affectés à la SUGE, médiateurs et personnels mobiles sur les lignes). Je tiens à souligner que cela s'ajoute aux 340 personnels supplémentaires en contact avec les voyageurs (dont 170 financés par le STIF) prévus par le contrat 2012-2015. Pour la RATP, 200 agents supplémentaires sont prévus dans le contrat (personnels d'accompagnement de bus de nuit et agents affectés au GPSR).*

D'une façon générale, grâce aux moyens financiers octroyés par le STIF et sur les effectifs qu'elles maîtrisent (personnels en contact avec les usagers, personnels de contrôle, SUGE et GPSR), il est nécessaire que les politiques relatives à la présence humaine sur le réseau, à la lutte contre l'insécurité et à la lutte contre la fraude soient pensées globalement par les entreprises ;

- *la mise en œuvre de la « téléopération » des lignes de contrôle de SNCF Mobilités afin de maintenir ces lignes en fonctionnement même lorsqu'il n'y a plus d'agents, ce qui permettra d'améliorer « la disponibilité et l'efficacité des CAB ». Par ailleurs, le nouveau contrat prévoit 50 M€ d'investissements afin de renforcer l'efficacité de la validation. Ces financements permettront un renouvellement progressif des équipements obsolètes, une meilleure étanchéité des lignes de contrôle, ainsi que l'équipement de gares aujourd'hui ouvertes. Ainsi ce sont 14 gares supplémentaires, dont la gare Saint-Lazare, qui seront équipées de CAB. D'ici la fin du contrat, 90 % des flux de voyageurs emprunteront une gare fermée contre 80 % aujourd'hui.*

D'une façon générale, le STIF, en tant qu'autorité organisatrice, estime qu'il est indispensable que les rôles de chacun soient clairs et que les moyens ne soient pas dispersés. La responsabilité de la lutte contre la fraude appartient aux transporteurs. Outre qu'ils ont la maîtrise opérationnelle de leur réseau, la protection des recettes est une partie intégrante du métier de transporteur. C'est pourquoi et comme je l'ai déjà évoqué, à travers les contrats, le STIF a été particulièrement attentif à ce que les entreprises soient intéressées au développement des recettes en fixant des objectifs d'évolution des recettes que les entreprises ont intérêt à atteindre ou à dépasser. Ce mécanisme, qui incite les entreprises à maximiser les recettes commerciales, les intéresse directement à la lutte contre la fraude. J'ai toutefois noté la préconisation de la Cour visant à ce que le STIF développe une stratégie commune de communication en lien avec la RATP et SNCF Mobilités et j'en retiens le principe.

Enfin, il me semble que la lutte contre la fraude ne trouvera sa pleine efficacité que si le taux des amendes recouvrées s'améliore sensiblement afin d'avoir un effet véritablement dissuasif. À cet égard, les préconisations de la Cour visant à fiabiliser le recueil des identités des fraudeurs et à améliorer les processus de collaboration et de transmissions d'information entre les opérateurs et les services de l'État me paraissent devoir être de nature à augmenter l'efficacité de la lutte contre la fraude. Les mesures annoncées lors du comité national de sécurité dans les transports en commun (CNSTC) et la proposition de loi du député Gilles Savary me paraissent apporter des réponses à ces difficultés.

Chapitre III

La conduite de projets

1. L'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer
2. La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe l'œil
3. Le parc végétal Terra Botanica : une initiative coûteuse à la recherche d'une viabilité financière

1

L’Institut français du cheval et de l’équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer

PRÉSENTATION

Créés par Colbert sous Louis XIV, les Haras nationaux avaient pour objectif de pallier la pénurie de la France en étalons de qualité. Longtemps simple service de l’État, ils deviennent le 1^{er} janvier 2000 l’établissement public « Les Haras nationaux » (EPHN), dont la mission est « de promouvoir et de développer l’élevage des équidés et les activités liées au cheval en partenariat notamment avec les organisations socioprofessionnelles, les collectivités locales et les associations ». L’établissement comptait à cette date 23 haras, 1 100 agents, 220 stations de monte et 1 472 chevaux ; il disposait d’un budget de l’ordre de 65 M€.

En 2002, un référé de la Cour demande à l’État de réexaminer le dimensionnement du réseau des haras nationaux et le périmètre de l’activité de monte publique, laquelle faisait depuis 1999 l’objet d’une action en concurrence déloyale, intentée par des éleveurs privés auprès du Conseil de la concurrence.

En 2003, l’État fixe aux Haras nationaux, sur une période quadriennale (2004-2008), un objectif de réduction du nombre des haras (de 23 à 17), des stations de monte (réduction de moitié) et des étalons (réduction d’un tiers), ainsi que des effectifs de l’établissement (1 044 emplois prévus en 2008).

En 2006, un rapport d'information du Sénat sur l'établissement le qualifie « d'institution coûteuse, présentant des rigidités de gestion incompatibles avec les critères de performance de la LOLF »³⁰⁹.

En 2008, il est décidé, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), de « recentrer les Haras nationaux sur leurs seules missions de service public ». Il est aussi précisé qu'un « rapprochement avec l'École nationale d'équitation (ENE) sera envisagé » : créée en 1972 et située à Saumur, l'ENE abrite le Cadre noir dont les représentations constituent le fleuron de l'équitation « à la française », assure des formations aux métiers de l'équitation et aux arts équestres, et participe à l'entraînement des cavaliers de haut niveau en lien avec la Fédération française d'équitation.

Après création d'un comité de préfiguration en 2008 et d'un comité de réflexion interministériel en 2009, la fusion de l'EPHN et de l'ENE est décidée et donne naissance à l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) par décret du 22 janvier 2010³¹⁰.

La fusion marie deux établissements diamétralement opposés tant dans leurs missions et leur organisation que dans la composition de leur personnel et leur culture. Elle aboutit également à la création, en décembre 2010, d'un groupement d'intérêt public (GIP) appelé France-Haras, auquel sont dévolues les activités commerciales de reproduction équine des Haras nationaux (l'étalonnage et le fonctionnement des centres de monte désormais intitulés « centres techniques ») afin d'en organiser en cinq ans le transfert vers le privé.

L'évolution qui a conduit des Haras nationaux et de l'ENE à l'IFCE et France-Haras apparaît comme l'illustration d'une réforme de l'État mal conçue, mal préparée et mal conduite. Sa mise en œuvre a été caractérisée par un grave manque d'anticipation et l'insuffisance des mesures d'adaptation nécessaires.

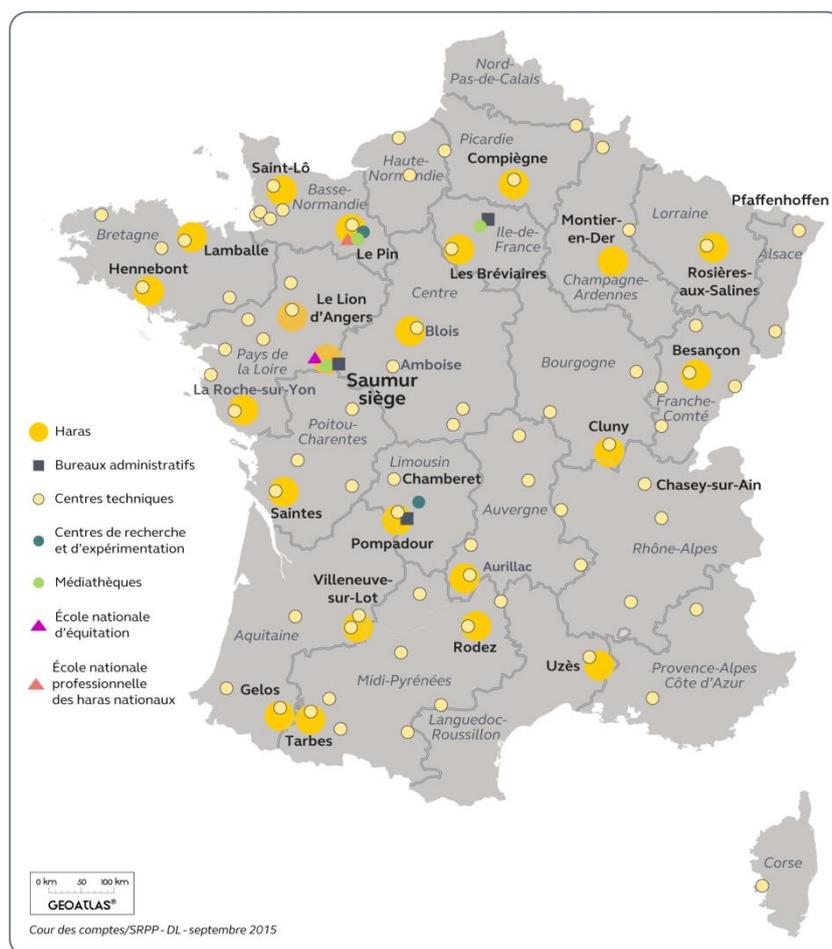
La pertinence de la fusion, cinq ans après la création de l'IFCE, n'est pas démontrée (I). Depuis sa création, l'établissement connaît des difficultés de gestion et vit dans un déséquilibre financier structurel (II).

³⁰⁹ BOURDIN Joël, *Établissement public "les Haras nationaux" - Les Haras nationaux doivent-ils déteiler ?*, Rapport d'information n°64, commission des finances du Sénat, 9 novembre 2006, disponible sur www.senat.fr

³¹⁰ En 2010, l'IFCE comptait 20 haras, plus de 1 100 agents, 76 centres techniques (auparavant appelés « stations de monte ») et près de 1 500 chevaux (dont 323 chevaux de l'ex-ENE et 870 étalons des ex-Haras nationaux) ; ses dépenses en 2010 ont été (en équivalent année pleine) de 96 M€ en fonctionnement et 7 M€ en investissement.

Le constat qui peut être dressé aujourd'hui est celui d'une disproportion coûteuse pour les finances publiques entre, d'un côté, les ressources humaines et le patrimoine immobilier dont dispose l'IFCE, et, de l'autre, les missions de service public qui subsistent. Sa situation n'est pas viable (III).

Carte n° 1 : les sites de l'Institut français du cheval et de l'équitation en 2010



Source : Cour des comptes d'après rapport d'activité 2010 de l'IFCE

I - Une transformation institutionnelle dont la pertinence n'est pas démontrée

La fusion des deux établissements préexistants pour créer l'IFCE a été conduite sans qu'une véritable cohérence ait été recherchée. De surcroît, le choix de mettre fin à l'étalonnage public ne s'est pas accompagné par la reprise, par le secteur privé, des fonctions collectives précédemment assurées par les Haras nationaux au bénéfice de l'ensemble de la filière équine.

A - Une fusion dont la cohérence n'apparaît guère

Lors du conseil de modernisation des politiques publiques de juin 2008, qui prévoyait principalement « un recentrage des Haras Nationaux sur [leurs] seules missions de service public », c'est un simple « rapprochement » des Haras nationaux et de l'ENE qui avait été « envisagé » ; puis la fusion des deux établissements publics a finalement été accomplie sans que soient réunies les conditions permettant de réaliser les gains opérationnels ou financiers qui auraient pu la justifier.

En effet, selon un rapport de novembre 2008³¹¹ chargé « d'évaluer l'intérêt que pourrait présenter une éventuelle fusion », l'objectif de l'évolution institutionnelle en cours était de permettre aux Haras nationaux de « se recentrer sur leurs missions de service public, essentiellement en limitant [leurs] activités d'étalonnier³¹² aux seules races qui nécessitent véritablement l'appui de l'État »³¹³. Le rapport estimait donc que, en cas de fusion des deux établissements, il était souhaitable pour l'équilibre opérationnel et financier du nouvel établissement qu'il assure l'approvisionnement en équidés de l'ensemble

³¹¹ Rapport rédigé par deux inspecteurs généraux à la demande des ministères chargés de l'agriculture et des sports.

³¹² Historiquement, l'activité des Haras nationaux était centrée sur l'activité de reproduction des équidés : les Haras possédaient donc de nombreux étalons de races variées et proposaient aux éleveurs de chevaux de faire saillir leurs juments par ces étalons (cette activité est appelée « étalonnage »). Ils participaient ainsi à assurer la qualité et la diversité génétique des races équines en France.

³¹³ Certaines races de chevaux, notamment celles non utilisées pour l'équitation de sport, de loisir ou pour les courses, ont des effectifs parfois très réduits et leur survie est donc susceptible de nécessiter l'appui de la puissance publique. Il en est ainsi en particulier de quelques races de trait (trait du nord, trait poitevin, boulonnais, auxois).

de la sphère publique, en premier lieu l'ex-ENE, mais plus largement toutes les administrations utilisatrices de chevaux – en particulier l'armée de terre, la Garde républicaine et le ministère de l'intérieur pour la police montée.

Pourtant, les administrations de la défense et de l'intérieur, qui n'avaient pas l'habitude de recourir aux Haras nationaux, refusèrent ce schéma. De plus, au moment de la création de l'IFCE en 2010, il fut décidé de mettre totalement fin à l'étalonnage public : il y avait donc d'emblée une contradiction forte entre un des objectifs de la fusion – mettre à disposition de l'ENE des chevaux de haut niveau pour la compétition – et la décision de transférer le parc d'étalons des ex-Haras nationaux au secteur privé³¹⁴.

Quant aux missions assignées désormais à l'IFCE par le code rural et de la pêche maritime, elles ne sont que l'addition des missions des deux établissements précédents : constitué sous forme d'établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'agriculture et des sports, l'IFCE a pour objet « de promouvoir l'élevage des équidés et les activités liées au cheval ainsi que de favoriser le rayonnement de l'équitation, en partenariat notamment avec les organisations socioprofessionnelles, les collectivités locales et les associations ».

B - L'échec de l'organisation d'une filière de gestion collective de la génétique équine

Jusqu'à la création de l'IFCE en 2010, les Haras nationaux assuraient diverses activités de services aux éleveurs : ceci concernait non seulement l'étalonnage mais aussi des services d'appui technique (tels que la pose de puces électroniques d'identification des chevaux, l'aide à la naissance, au sevrage et à l'éducation des jeunes poulains, etc.).

Le GIP France-Haras, réunissant en son conseil d'administration d'un côté l'État et l'IFCE (majoritaires), de l'autre des associations et sociétés d'éleveurs et de prestataires de reproduction équine, a été créé non seulement pour assurer le transfert vers le secteur privé de ces activités concurrentielles d'étalonnage et de services aux éleveurs précédemment exercées par les Haras nationaux, mais aussi pour

³¹⁴ L'ex-ENE, et notamment le Cadre noir de Saumur, achètent régulièrement des chevaux en Allemagne et aux Pays-Bas.

permettre l'émergence d'une « organisation collective et tendant à apporter des améliorations pour toute la filière cheval dans les domaines de la reproduction, de l'identification et des services aux éleveurs ». L'enjeu était notamment « d'éviter des crises sociales et la déstabilisation de la filière équine de production ».

L'objectif à terme de France-Haras était donc ainsi défini par sa convention constitutive : le GIP devait « installer une gestion partenariale associant les pouvoirs publics et les structures professionnelles, notamment pour les missions relevant du secteur marchand », et « favoriser la mise en place de structures territoriales adaptées (locales, régionales, interrégionales) (...) permettant le transfert mutualisé public/privé ou la prise en charge par le secteur privé en fonction des besoins identifiés ». Il s'agissait donc, pour toutes les activités dites concurrentielles, d'une part de les transférer en quelques années à des structures locales ou régionales (ceci incluant le transfert des étalons nécessaires), d'autre part de mettre en place un système de fonctionnement en réseau de ces structures³¹⁵.

Conçu comme une structure légère d'une vingtaine de personnes, en relation étroite avec l'IFCE, et créé pour une période de cinq ans, le GIP a contribué à un transfert rapide des centres d'étalonnage (ou « centres techniques ») vers des structures ou personnes privées.

En revanche, aucune organisation collective de filière ne s'est construite : cet échec est dû aux réticences des professionnels présents au conseil d'administration du GIP, d'une part à se regrouper (leurs intérêts étant assez divergents), d'autre part à accepter que la nouvelle organisation collective ne bénéficie d'aucun soutien financier de l'État. Or il ressortait d'études faites à la demande du conseil d'administration de France-Haras que l'éventuel nouvel opérateur qui reprendrait les activités de France-Haras réussirait peut-être à s'équilibrer à moyen terme, mais que son démarrage n'était pas autofinancé et nécessiterait donc une mise de fonds initiale de ses fondateurs.

France-Haras a cessé son activité à la fin de 2015, comme prévu initialement par sa convention constitutive.

³¹⁵ Il était jugé utile que la filière s'organise pour hériter dans de bonnes conditions de la génétique collective issue des ex-Haras, en créant une « structure nationale de services aux professionnels ». Ceci supposait une certaine solidarité entre les éleveurs des différentes races, puisque certaines races avaient largement les moyens de procéder à ces opérations, tandis que d'autres avaient besoin de soutien pour ce faire. Les étalonniers privés, quant à eux, privilégiaient plutôt l'idée d'une simple organisation collective de transport de semence qui leur permettrait de mutualiser le coût du transport.

C - La disparition incomplète de l'étalonnage public

Depuis 1999, les activités d'étalonnage des Haras nationaux – leur métier historique – étaient contestées par les éleveurs privés : une de leurs fédérations avait saisi le Conseil de la concurrence de pratiques constitutives d'abus de position dominante par les Haras nationaux, car elle estimait notamment les prix de saillies des Haras inférieurs aux prix du marché et inférieurs à ses coûts réels³¹⁶. En 2002, la Cour incitait donc l'État à revoir l'activité d'étalonnage public et corrélativement la répartition territoriale des haras et des centres d'étalonnage (cf. encadré).

Le référé de la Cour sur l'étalonnage public (2002)

« La monte publique des équidés a connu ses justifications essentielles à l'époque où l'État utilisait massivement des chevaux à des fins militaires et où ceux-ci étaient le moyen de traction le plus répandu dans l'agriculture.

De nos jours, les institutions sportives et de loisirs, ainsi que le secteur des courses, sont pratiquement les seuls utilisateurs d'un nombre, au demeurant restreint, d'équidés dont les caractéristiques diffèrent beaucoup de celles demandées jadis.

Une activité privée de reproduction s'est par ailleurs développée, partiellement en concurrence avec le secteur public de la monte.

Le niveau d'activité des [Haras nationaux] mis en relation avec leur coût, l'action en concurrence déloyale intentée (...) auprès du Conseil de la concurrence, et enfin la situation française et internationale du marché des équidés appellent nécessairement un réexamen du réseau des Haras nationaux. Ces dernières années, des restructurations ont certes été réalisées à la marge, et d'autres sont actuellement préparées par l'établissement public, sans cependant que l'activité de monte publique, qui n'est qu'une de ses fonctions, soit réexaminée dans cette nouvelle perspective. »

En conséquence, le contrat d'objectif 2004-2008 des Haras nationaux indiquait que « les modalités de l'intervention des Haras dans un secteur concurrentiel et la stratégie d'étalonnage public doivent être

³¹⁶ Au terme de la procédure, en 2005, les Haras nationaux s'étaient engagés « à se consacrer en priorité à leurs missions de service public et à n'intervenir dans le secteur marchand, notamment en matière d'insémination artificielle, que dans le strict respect des règles de concurrence et dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de leur mission de service public ».

réexaminées en vue d'une facturation à coût complet, puis d'un désengagement progressif dans les secteurs où l'action des Haras se révélerait peu pertinente »³¹⁷. Ceci n'impliquait pas nécessairement une disparition complète de l'étalonnage public ; c'est pourtant la décision qui fut prise au moment de la création de l'IFCE et de France-Haras.

C'est pourquoi une des missions confiées à France-Haras fut de vendre le parc d'étalons qui lui avait été dévolu à sa création par l'IFCE, lui-même héritier des étalons des ex-Haras. Ce parc était constitué de quelque 800 équidés (247 étant des étalons de sang³¹⁸ et 575 des étalons de trait, au 1^{er} février 2011).

Entre 2011 et 2014, le GIP a procédé à la vente de la majorité des étalons. Certains de ses chevaux de valeur – notamment 44 étalons de course ou de sport dont la valeur de vente a été estimée à 2,9 M€ en 2014 – ainsi que des étalons de trait appartenant à des races menacées, n'avaient en revanche pas encore été vendus.

Après le constat de l'échec de la construction d'une organisation collective susceptible de racheter les étalons de valeur, la décision prise au printemps 2014 par le conseil d'administration du GIP de vendre aux enchères les 44 étalons de valeur suscita une vive opposition des éleveurs présents à ce conseil : opposition couronnée de succès, puisque, par lettre du 20 août 2014, le ministre chargé de l'agriculture informait le président du GIP de sa décision d'abandonner le processus de vente des étalons, au profit de leur restitution à l'IFCE en vue de leur mise en location à des étalonniers.

Cette opération permet à l'heure actuelle à l'IFCE de percevoir 0,5 M€ par an au titre du loyer des étalons soit, selon l'IFCE et le ministre chargé de l'agriculture, des recettes qui pourraient « en six ans atteindre l'estimation de la valeur de revente du parc d'étalons ». Le ministre chargé de l'agriculture a aussi invoqué à ce sujet sa volonté de « défendre les intérêts de la génétique française ». Cette situation constitue un revirement par rapport à la décision initiale de se défaire de la totalité du parc d'étalons et de mettre fin à l'étalonnage public.

Selon le ministre chargé de l'agriculture, la production équine en France a perdu entre 20 et 30 % de ses volumes depuis 2008, mettant en risque la ressource génétique – en diversité comme en qualité – dans un

³¹⁷ Dans sa décision rendue en 2005, le Conseil de la concurrence a pris acte des engagements pris devant lui par les Haras nationaux dans des termes semblables à ceux de son contrat d'objectif 2004-2008.

³¹⁸ La valeur vénale de ces étalons de sang a été évaluée en 2011 à 8,8 M€ ; leur valeur nette comptable était de 5 M€.

contexte économique défavorable au secteur des loisirs en France. Dans le même temps, l'offre d'étalonnage privée a connu des difficultés pour se développer.

L'étalonnage sous forme collective n'a néanmoins pas entièrement disparu ; il peut même s'organiser indépendamment de l'État. Ainsi, pour les chevaux de trait breton, un projet de création d'un « GIP Cheval breton » s'est concrétisé en décembre 2014 par la constitution d'une association de préfiguration à laquelle l'IFCE est partie.

Le GIP Cheval breton

Créée par la région Bretagne, l'IFCE, le Syndicat des éleveurs du Cheval Breton (SECB) et le Conseil des Équidés de Bretagne (CEB), l'association de préfiguration a tenu son assemblée générale constitutive le 4 décembre 2014 à Lamballe.

L'association a pour objet, tout en préparant la création du GIP prévue au début de 2016, d'exercer pour la saison de reproduction de l'année 2015 les missions d'étalonnage exercées jusqu'à fin 2014 par l'IFCE pour le compte de France-Haras. Elle a acquis 113 étalons de trait breton auprès de France-Haras.

II - Les déficiences dans la gestion de l'IFCE

La Cour a relevé des déficiences de plusieurs ordres dans le fonctionnement et la gestion de l'IFCE : certaines fonctions support sont mal assurées et l'établissement vit dans un déséquilibre financier permanent.

Il connaît de surcroît depuis sa création une gouvernance difficile : depuis 2010 deux directeurs généraux et deux présidents de conseil d'administration se sont succédé. Aucun des « tandems » ainsi constitués n'est parvenu à travailler sans heurts, ce qui ne peut qu'affaiblir l'établissement public à un moment où sa pérennité reste problématique.

L'IFCE pâtit également de la dispersion géographique de son équipe de direction : alors que le directeur général et son adjoint sont installés à Saumur (Maine-et-Loire) – ancien siège de l'ENE –, le secrétaire général est lui à Pompadour (Corrèze) – ancien siège des Haras nationaux –, ce qui était de mauvais augure pour une gestion optimale de l'établissement.

A - Des fonctions support déficientes

Le pilotage de l'établissement est compliqué par l'absence de comptabilité analytique fiable et incontestée ; le contrôle et l'audit internes sont peu développés, mal positionnés dans l'organigramme de l'Institut et mal adaptés aux défis auxquels il fait face ; ses procédures d'achat sont totalement déficientes et doivent être entièrement revues.

1 - Des procédures d'achat très insuffisantes

L'IFCE est soumis au code des marchés publics (CMP). Le volume annuel de ses achats est de l'ordre de 30 M€ HT et l'établissement passe plus de 200 marchés par an. Le service achats, localisé à Pompadour et placé auprès du secrétaire général, a pour fonction d'assurer le soutien technique et juridique des « référents techniques » des services prescripteurs. Mais ce sont ces services qui sont les véritables acheteurs. C'est là un point critique de la procédure d'achats en vigueur à l'IFCE : le dépouillement des réponses aux appels publics à la concurrence, l'analyse de ces offres et le choix des prestataires qui en résulte sont de fait complètement « décentralisés » et laissés à l'appréciation des services concernés par la finalité de l'achat. Or le contrôle a révélé que si formellement les procédures sont en général respectées, tel n'est pas toujours le cas sur le fond, ce qui amène l'établissement à attribuer ses marchés dans des conditions souvent irrégulières.

C'est ainsi que l'attribution des marchés passés en procédure adaptée se fait souvent sur des critères et/ou selon des modes de notation des offres qui n'ont pas l'objectivité requise. La Cour a notamment relevé que le respect du cahier des charges n'est pas toujours considéré par l'IFCE lors de la notation des offres comme une obligation pour les soumissionnaires. Dans d'autres cas, la Cour a relevé que certains des critères de notation des offres n'ont pas de rapport direct avec la prestation attendue, ce qui fausse le choix final de l'attributaire ; parfois ce sont même des critères autres que ceux énoncés dans les appels d'offres qui sont utilisés, ce qui est irrégulier.

Certains marchés informatiques ont été conclus au mépris des règles du code du travail s'appliquant aux prestataires : l'IFCE a ainsi passé à plusieurs reprises des marchés dont les prestations consistaient exclusivement en la mise à disposition de main d'œuvre au profit du service SIRE (système d'information relatif aux équidés) pour réaliser des

missions récurrentes, sans que l'IFCE ait pris le soin d'analyser le risque de son exposition à une activité de prêt de main d'œuvre, interdite par l'article L. 8241-1 du code du travail.

Les procédures d'achat en vigueur à l'IFCE sont donc largement inadéquates, mal contrôlées et parfois irrégulières : elles nécessitent d'être revues en profondeur.

2 - Une comptabilité analytique peu fiable, un contrôle et un audit internes peu adaptés aux enjeux

L'IFCE utilise encore un système de comptabilité analytique hérité des ex-Haras nationaux, qui avaient lancé la démarche en 2006³¹⁹.

Après sa création, l'IFCE a mis presque deux ans à intégrer dans cette comptabilité les activités de l'ex-ENE. Cette comptabilité analytique reste encore aujourd'hui très imparfaite et ne rend toujours pas correctement compte des coûts de chaque catégorie d'activité. C'est pourquoi le contrat d'objectifs et de performance (COP) signé entre l'État et l'IFCE pour la période 2014-2017 mentionne parmi les actions clés : « finaliser la comptabilité analytique ».

Ainsi, en dix ans, les deux établissements qui se sont succédé (les ex-Haras nationaux puis l'IFCE) ne se sont ni l'un, ni l'autre, donné les moyens de mettre en place une comptabilité analytique fiable.

De même, l'intérêt stratégique du contrôle et de l'audit internes³²⁰ semble avoir été mal mesuré et mis en œuvre par l'établissement, à tel point que le COP 2014-2017 précise que « le contrôle interne est en cours de déploiement ».

³¹⁹ Cette démarche faisait suite à l'engagement pris en 2005 par les Haras nationaux devant le Conseil de la concurrence de mettre en place une comptabilité analytique, afin de pouvoir facturer leurs activités d'étalonnage à leur coût réel.

³²⁰ Le contrôle interne est un dispositif mis en œuvre par la direction d'un organisme pour lui permettre de maîtriser les risques de ses diverses opérations : respect de la législation et de la réglementation, fiabilité des informations financières, bon déroulement des processus internes.

L'audit interne a pour objet d'évaluer de manière indépendante les processus opérationnels, stratégiques et de gouvernance d'un organisme et de faire des propositions d'amélioration. Son indépendance requiert qu'il soit placé auprès du responsable le plus élevé et que son programme soit défini par un comité d'audit émanant du conseil d'administration.

De son côté, l'audit interne est encore balbutiant. Il existe pourtant depuis 2012 un « comité d'audit » placé sous la présidence d'un administrateur et constitué de l'agent comptable, du secrétaire général et du responsable de l'audit et du contrôle internes. On peut néanmoins douter de l'efficacité de son action : par exemple, son programme pour 2012 comprenait notamment « l'inventaire des matériels des centres techniques » ou « le respect de la mise en concurrence dans les procédures d'achat en procédure adaptée » : or ces thèmes précis donnent lieu à des observations très critiques de la Cour sur l'IFCE.

De manière générale, l'audit interne n'apporte pas une contribution normale au fonctionnement de l'établissement, notamment parce qu'il est placé sous la responsabilité du secrétaire général de l'établissement, ce qui est inadéquat : le responsable de l'audit devrait arrêter son programme sur la base d'une analyse de risques discutée en conseil d'administration et le directeur général devrait pouvoir s'appuyer sur le contrôle interne pour mieux exercer sa responsabilité exécutive.

B - Un établissement en déséquilibre financier structurel

L'IFCE subit depuis sa création une détérioration continue de sa situation financière : depuis 2010 son résultat d'exploitation est structurellement négatif et le déficit d'exploitation cumulé sur ses cinq ans d'existence s'élève à 29 M€.

Tableau n° 1 : évolution du résultat de l'IFCE (en M€)

<i>en M€</i>	2010 (11 mois)	2011	2012	2013	2014
Produits d'exploitation	83,6	80,2	78,3	77,2	73,6
<i>Dont subventions d'exploitation</i>	45,8	49,3	48,5	46,8	45,4
<i>Dont reprises sur amortissements et provisions</i>	1,1	1,1	0,2	5,8	5,1
Charges d'exploitation	91,5	86,8	84,4	80,7	78,3
<i>Dont charges de personnel</i>	47,6	51,3	50,1	49,9	48,4
Résultat d'exploitation	- 7,9	- 6,6	- 6,1	- 3,5	- 4,7
Résultat exceptionnel	+ 6,3	+ 7,1	+ 6,8	+ 5,3	+ 2,4
Résultat net	- 1,6	+ 0,5	+ 0,7	+ 1,8	- 2,3

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers de l'IFCE

Un tel résultat d'exploitation, systématiquement négatif, s'explique par la décroissance très rapide des recettes liées à l'activité de l'étalonnage. En effet, bénéficiant de la dévolution des étalons pour en assurer la vente, le GIP France Haras a poursuivi l'activité d'étalonnage pour le compte de l'IFCE auquel il a reversé les recettes encaissées. La cession progressive des étalons a donc mécaniquement entraîné la diminution de ces produits (qui s'élevaient à 10 M€ en 2009 dans les comptes des Haras nationaux), puis leur extinction en 2015.

Or la disparition, en cinq ans, de ces recettes, ne s'est accompagnée ni de nouvelles recettes à due concurrence, ni d'un recul des charges suffisant pour rétablir l'équilibre.

Les charges de l'IFCE sont constituées majoritairement de charges de personnel, qui ont certes baissé sur la période (de 52 M€ en 2010 - en équivalent sur douze mois - à 48,4 M€ en 2014), mais pas dans la même proportion que la baisse des effectifs (- 20 %), et beaucoup moins que ce que représentaient précédemment les recettes d'étalonnage et de prestations techniques liées.

Sur l'ensemble de la période, le résultat net comptable cumulé est négatif (d'environ 1 M€) ; ce résultat a été obtenu grâce à des ressources non pérennes ou à des recettes exceptionnelles :

- un produit comptable exceptionnel de 5 M€ constaté dans les comptes sous forme de reprise de subvention d'investissement au moment du transfert des étalons à France-Haras ;

- la cession d'éléments d'actifs des ex-Haras nationaux, pour 8 M€ en 2013 et 2,4 M€ en 2014.

En outre, la structure financière de l'IFCE s'est détériorée avec une ponction totale de près de 15 M€ sur le fonds de roulement entre 2010 à 2014.

En 2014, l'établissement a ainsi dû fonctionner avec un budget voté en déficit de 4 M€. L'exercice s'est soldé par un résultat net comptable négatif de 2,3 M€ et une insuffisance d'autofinancement de 3,9 M€. En effet, la vente du haras de Blois (2,4 M€) et un versement exceptionnel de 4 M€ de France-Haras par réduction de son capital³²¹ n'ont pas permis de couvrir cette insuffisance d'autofinancement, et l'IFCE a dû recourir à un prélèvement de 1,6 M€ sur son fonds de roulement.

C'est ainsi que le niveau du fonds de roulement net global à la fin de 2014 est très bas : alors que l'IFCE disposait à sa création en 2010 d'un fonds de roulement confortable de 20,7 M€ (soit trois mois de charges courantes), le montant de ce fonds n'était plus que de 6 M€ (soit un mois de charges courantes) à la fin de 2014.

L'État a donc été contraint, en 2015, d'augmenter substantiellement les subventions pour charges de service public versées à l'IFCE : elles passent de 41,9 M€ en 2014 à 49,1 M€ en 2015 (soit + 17 % sur un an) puis à 50 M€ en 2016.

III - Des moyens excessifs pour des missions réduites

Hors ENE, l'IFCE a perdu l'essentiel de son activité et de sa raison d'être sans que les ajustements nécessaires aient été effectués tant pour ce qui concerne les ressources humaines que les implantations territoriales.

³²¹ A la création du GIP France-Haras, l'IFCE a été le seul des membres à le doter en capital : il lui a apporté, d'une part un montant de 0,75 M€ d'autre part son parc d'étalons. L'IFCE est donc aussi le seul des membres du GIP qui, dans le cadre de sa dissolution à la fin de 2015, peut se voir reverser le capital restant du GIP.

A - Des missions de service public peu nombreuses

Le code rural et de la pêche maritime définit les missions de l'IFCE, dont les plus importantes sont les suivantes :

- procéder pour le compte de l'État à l'identification des équidés et assurer la tenue du fichier central des équidés immatriculés ainsi que le suivi des propriétaires et détenteurs, pour participer à la traçabilité des équidés ;
- organiser des formations aux métiers de l'élevage, des arts et sports équestres, ainsi qu'aux métiers relatifs au cheval ;
- participer à l'accueil et au développement des disciplines sportives équestres de haut niveau et contribuer à mettre à la disposition des cavaliers de haut niveau des chevaux dotés des meilleures qualités sportives ;
- favoriser le rayonnement de l'art équestre au travers notamment de l'ENE dont les professeurs d'équitation sont les écuyers du Cadre noir.

Si la première de ces quatre missions était auparavant assurée par les Haras, la formation était précédemment exercée à la fois au sein des Haras et de l'ENE, et les deux dernières fonctions étaient du ressort de l'ENE (le haut niveau et l'art équestre).

1 - Le système d'information relatif aux équidés

Le rôle de l'IFCE dans l'enregistrement et le suivi des équidés, au sein d'une base de données appelée SIRE, reste une mission centrale de l'Institut – la seule qui couvre ses coûts (hors cas des chevaux de trait).

Une modernisation de grande ampleur (« SIRE 3 ») a été lancée en 2008 sans que soit menée au préalable une analyse d'opportunité approfondie et elle a été très mal conduite. Le projet a dérivé dans le temps sans que les instances dirigeantes de l'établissement ne se saisissent du sujet. En 2015, le projet SIRE 3 avait pris quatre ans de retard, vu son budget initial de 3,35 M€ multiplié par 3,3, souffert d'une véritable défaillance de gouvernance et engendré une certaine insatisfaction des utilisateurs.

Or le système français centralisé d'immatriculation et de suivi des équidés est une exception en Europe, où le suivi des équidés est avant tout l'affaire des associations de race. C'est pourquoi le rôle central de SIRE dans l'identification de l'ensemble des équidés ne pourra être maintenu que si son offre de service est compétitive et si la modernisation en cours est réussie.

2 - La formation

Lors de la fusion, les activités de formation à l'encadrement du sport et au perfectionnement sportif étaient assurées par l'ENE, alors que les activités de formation aux métiers du cheval des Haras nationaux étaient largement regroupées au Haras du Pin, en Normandie, sous l'appellation d'école nationale professionnelle des haras (ENPH) : maréchalerie, sellerie, gestion et conduite des équidés.

Le développement des formations dans les autres sites des Haras nationaux a constitué une priorité stratégique dès la création de l'IFCE en 2010. Elle s'inscrivait dans la volonté de l'établissement de trouver de nouvelles activités sur ses diverses implantations, afin de permettre la reconversion d'une partie des agents qui n'assuraient plus l'étalonnage public.

Le COP 2014-2017 réaffirme que la formation est au cœur des missions de l'IFCE, mais lui assigne un objectif centré sur les techniques d'élevage (reproduction, sélection), l'accès à l'équitation de haut niveau et les formations aux métiers du cheval ayant une forte dimension patrimoniale. Cette offre de formation doit « s'articuler, clairement, avec l'offre de formation existante sur le marché ».

Or ce marché existe et n'offre pas de grandes perspectives pour l'Institut, d'autant que son activité de formation se caractérise par un déficit structurel considérable : en 2012 par exemple, les recettes de la formation (2,04 M€) ne couvraient que 19 % de son coût complet (10,63 M€). Ceci peut s'expliquer à la fois par les faiblesses de la comptabilité analytique, par le poids de la masse salariale et par la politique tarifaire pratiquée jusqu'à ces toutes dernières années par l'IFCE. L'Institut a d'ailleurs décidé, en 2015, de procéder à une augmentation de ses tarifs, mais l'équilibre financier de cette activité dépend, avant tout, de la maîtrise des charges.

3 - Le sport de haut niveau et le rayonnement de l'équitation de tradition française

L'intervention de l'IFCE dans le sport de haut niveau est subsidiaire par rapport à celle de la Fédération française d'équitation (FFE) qui a délégué de service public en la matière. Or les deux institutions rencontrent, depuis la création de l'IFCE, les plus grandes difficultés à partager une même vision de la politique sportive de haut niveau. L'IFCE occupe d'ailleurs une place réduite dans le parcours

d'excellence sportive de la FFE, et le site de Saumur occupe une place décroissante dans la politique sportive fédérale.

Dans le COP 2014-2017 figure pourtant, parmi les « grands objectifs opérationnels » de l'IFCE, celui d'« accompagner le sport de haut niveau » : le texte rappelle la prééminence de la FFE en matière de politique sportive, puis définit en termes très génériques le rôle de l'IFCE qui « doit apporter sa contribution aux performances des cavaliers français en développant ses capacités d'intervention, y compris en faisant bénéficier le monde équestre des bonnes pratiques et procédures d'entraînement ou de préparation développées dans les autres sports ».

Mais les actions de l'Institut – développement du pôle « jeunes cavaliers » à Saumur ou achat de chevaux de compétition – n'ont pas débouché sur une amélioration visible des performances des cavaliers ainsi soutenus.

Bien que les deux organismes soient tout de même parvenus, en 2015, à signer une convention-cadre, il n'existe encore aucun texte d'application de cette convention, signe de leur difficulté persistante à coopérer.

Le Cadre noir de Saumur exerce, lui, une activité qui ressort davantage du domaine culturel que du sport équestre de haut niveau³²². Si « l'équitation de tradition française » a été classée par l'UNESCO en 2011 sur la liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité – ce qui est remarquable – elle peine pourtant à rayonner à partir du site de Saumur (comme l'illustre par exemple le très faible nombre de représentations du Cadre noir hors de Saumur) et occupe peu de place dans les contrats d'objectifs et de performance de l'IFCE.

Le rayonnement de l'équitation de tradition française est également dépendant d'une redynamisation des recettes du Cadre noir à travers la révision de sa politique d'attribution de places gratuites, de la tarification du gala d'ouverture, de la création de présentations haut de gamme et de la relance de tournées hors de Saumur.

³²² Les écuyers du Cadre noir exercent également des fonctions de formateurs au sein de l'IFCE. Cette mission de formation professionnelle incombant au Cadre noir est une spécificité française qui le distingue des trois autres académies européennes d'art équestre (l'école espagnole de Vienne, l'école royale andalouse et l'école portugaise), dont les missions sont exclusivement axées sur le développement et le rayonnement de l'équitation académique.

La Cour a constaté qu'un certain nombre d'entre eux utilisent le « label » Cadre noir pour effectuer en dehors de l'Institut, en leur nom et à leur profit personnel, des activités privées de formation sans même en avoir demandé l'autorisation.

B - Des personnels dont les compétences ne correspondent plus aux missions

À sa création en 2010, l'IFCE comptait un peu plus de 1 100 personnels en équivalent temps plein travaillé (ETPT), dont les deux tiers de catégorie C (essentiellement chargés des activités en lien avec l'étalonnage) : 976 ETPT provenaient des Haras nationaux et 158 de l'ENE.

Il avait alors été déterminé que la fusion des établissements et la fin de l'étalonnage public impliquaient « une forte réduction des effectifs avec une baisse de 50 ETP (équivalent temps plein) par an durant neuf ans, touchant en particulier les métiers du cheval » : soit une baisse de 450 ETP au total, entre 2010 et 2018. Ce n'est pas exactement cette trajectoire qui a été suivie pendant les cinq premières années d'existence de l'IFCE (cf. tableau n° 2).

Tableau n° 2 : évolution des personnels de l'IFCE (en ETPT)

	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Catégorie A</i>	197,0	194,7	195,8	191,5	187,3
<i>Catégorie B</i>	206,4	220,0	217,8	219,0	222,0
<i>Catégorie C</i>	700,2	629,2	568,6	511,8	476,5
<i>Total</i>	1 093,6	1 043,9	983,2	922,3	885,8
<i>Évolution sur l'année précédente</i>	- 44,9	- 49,7	- 60,7	- 60,9	- 36,5

Source : Cour des comptes d'après bilans sociaux de l'IFCE

La baisse des effectifs – qui n'a porté de fait que sur les personnels de catégorie C³²³ – a été sur cinq ans (de 2010 à 2014) de 252 ETPT comme prévu initialement ; mais son rythme s'est nettement ralenti en 2014 et devrait se ralentir encore en 2015 : le COP 2014-2017 prévoit en effet que la baisse des effectifs doit être de - 25 ETPT en 2015.

Alors qu'il avait été estimé en 2009 que la cible était un établissement comptant, au bout de neuf ans, 450 ETP de moins qu'à sa

³²³ En 2015, il y a dans les effectifs de l'IFCE environ 350 agents des ex-Haras nationaux autrefois chargés de l'étalonnage. Une centaine d'entre eux est désormais affectée à l'entretien des sites, faute de possibilité de reconversion vers d'autres missions de l'IFCE.

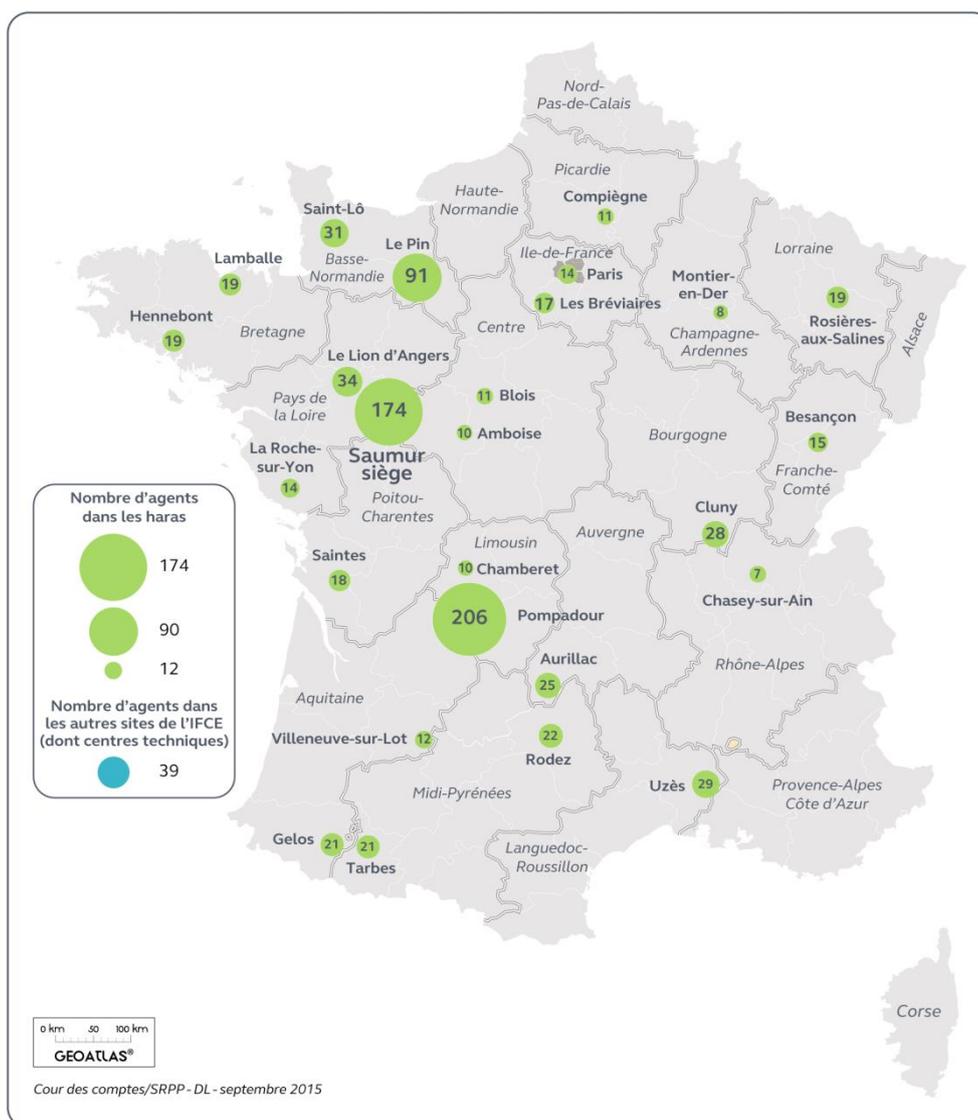
création (soit 650 ETP au total en 2018), cet objectif initial a été abandonné. En effet, le COP 2014-2017 de l'IFCE indique que « la trajectoire prévisionnelle des effectifs est établie sur un schéma d'emplois de - 40 ETP par an », soit 745 ETP en 2017. Or l'objectif initialement fixé pour 2018 correspondait à des besoins réalistes, au regard des missions de service public réduites confiées à l'IFCE.

Malgré cela, la disparition rapide des activités d'étalonnage a entraîné une inadéquation croissante des ressources humaines de l'IFCE à ses missions. Il n'y a pas eu de véritable anticipation des conséquences de l'arrêt de l'étalonnage public en termes d'évolution des effectifs, notamment en accompagnant les changements d'activité professionnelle des agents concernés.

Alors que les ministères de tutelle avaient demandé aux Haras nationaux et à l'ENE, avant même la création de l'IFCE, de « mettre en place une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences pour anticiper l'évolution des ressources humaines (effectifs, compétences) par rapport aux besoins », ceci n'a été réalisé ni avant la fusion ni après. C'est ainsi que le COP 2014-2017 précise qu'il « importe que la mutation soit engagée rapidement pour rendre lisible l'établissement, non seulement en externe vis-à-vis des partenaires (...), mais également en interne afin de mobiliser les agents sur des missions d'avenir », et que « dans un contexte de forte restructuration de l'établissement, (...) une GPEC sera mise en place ». Il est donc pris acte du fait que rien n'a été fait sur ce point depuis la création de l'IFCE en 2010. Pour autant, ce COP ne comporte aucun indicateur concernant les ressources humaines.

De surcroît, les personnels de l'IFCE sont toujours dispersés entre ses nombreuses implantations, ce qui pose de nombreux problèmes de management et induit des frais de fonctionnement conséquents pour l'établissement, notamment liés aux déplacements des agents.

Carte n° 2 : nombre d'agents (en ETPT) par site de l'IFCE en 2013



Source : Cour des comptes d'après données de l'IFCE – nombre d'ETPT 2013

C - Un parc immobilier démesuré et inadapté

L'IFCE possédait en 2010 un vaste parc immobilier, addition des biens immobiliers détenus ou occupés par les ex-Haras nationaux et l'ex-ENE : une emprise foncière de près de 2 000 hectares répartis sur 23 sites³²⁴ et quelque 350 bâtiments d'une surface de près de 200 000 m². Hors haras alors en vente (ceux d'Annecy, Blois, et Compiègne), ce bâti se composait de 190 bâtiments d'exploitation, 93 bâtiments à usage de logements, 62 bâtiments à usage de bureaux.

À cela s'ajoutaient des terres agricoles, terrains et bois dont l'IFCE ne connaît pas la surface exacte : elle est de l'ordre de 250 à 300 hectares.

Ce vaste patrimoine, dont l'existence à la création de l'IFCE s'explique à la fois par l'histoire des Haras nationaux et par l'existence jusqu'en 2010 des missions publiques d'étalonnage (qui impliquaient l'existence d'un maillage territorial dans toute la France), est d'une taille et d'un poids financier démesurés depuis qu'il a été mis fin à l'étalonnage public et que les étalons de l'État ont été vendus.

Pourtant, l'objectif de réduction de ce patrimoine est ancien : il était déjà inscrit dans les contrats d'objectifs des Haras nationaux et, dès 2008, les ministres respectivement chargés de l'agriculture et des sports avaient expressément demandé aux directeurs de l'EPHN et de l'ENE de « repenser les implantations territoriales [du futur établissement] afin d'optimiser les charges de structure et de fonctionnement » et d'« examiner au cas par cas la situation de chaque haras national (...) pour aboutir le cas échéant à la vente de certains d'entre eux ». Le dernier rapport d'activité des Haras nationaux pour l'exercice 2009 précisait même que, conformément aux décisions prises dans le cadre de la RGPP, l'IFCE ne conserverait, en sus des implantations de Saumur (siège de l'ENE) et Pompadour (sièges de Haras nationaux), que dix haras et en céderait huit. Le premier COP de l'IFCE (2011-2013) indiquait ensuite que l'Institut devrait mener une « politique immobilière volontariste ». Le COP en vigueur pour 2014-2017 précise à son tour que « l'IFCE doit redéfinir sa présence territoriale » et que le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2015-2019 traduira « cette forte évolution ».

³²⁴ Sur ces 23 sites, 14 haras étaient détenus en pleine propriété par l'IFCE dont trois (Annecy, Blois, Compiègne) étaient en cours de vente. Cependant, le bilan de l'IFCE est loin de retracer l'étendue de son patrimoine immobilier : il y manquait ainsi encore, en 2014, des biens aussi vastes et emblématiques que les haras de Compiègne, Le Pin, Pompadour, Saint-Lô.

En réalité, depuis 2008 et la décision de création de l'IFCE, la situation n'a que très peu évolué : seuls deux haras ont été effectivement vendus (Annecy et Blois), un autre l'a été partiellement (Compiègne). Aucune autre fermeture de haras n'a été décidée.

Corrélativement à cette situation d'immobilisme, il n'existe pas réellement de stratégie immobilière, aucun programme pluriannuel d'investissement et pas même de véritable SPSI pour l'IFCE : si formellement l'établissement a transmis en 2011 à France Domaine des documents qui en tiennent lieu pour la période 2010-2014, ceux-ci n'ont jamais fait l'objet d'une approbation par le conseil d'administration de l'IFCE.

Pourtant, selon un de ces documents (le « volet stratégique » rédigé par des consultants en 2011), les constats sont très préoccupants :

- une sous-utilisation très nette du patrimoine de l'IFCE (ratio d'occupation de l'ordre de 20 m² par agent, ratio d'occupation des boxes de chevaux de 67 %) ;
- un déficit d'entretien chronique, d'où un état général des bâtiments peu satisfaisant et en voie de dégradation ;
- une mutualisation impossible entre sites, compte tenu de leur éloignement géographique.

Ce document précise par ailleurs que « l'ancrage territorial » voulu par l'IFCE, dès 2010, rend difficile la mise en œuvre d'une politique de désengagement de certains sites au profit d'autres.

Les sites des haras sont tous spécifiques et leur cession ne peut qu'être complexe : l'IFCE souligne qu'il n'a bénéficié d'aucune aide technique pour ce faire, mais il ne l'a pas recherchée non plus. Les collectivités locales sont les plus susceptibles d'être intéressées, mais dans des conditions financières souvent éloignées des estimations de France Domaine.

Dans un document interne de 2014, l'IFCE estimait que, « au terme d'une approche proactive qui se déclinera au premier semestre 2015, les collectivités locales prendront part au projet des sites en fonction de leur intérêt. Cette prise d'intérêt se fera via les instruments et structures juridiques éprouvés (syndicat mixte, AOT³²⁵) et aboutiront à des occupations partielles par l'IFCE. À défaut de partenariats avec ces collectivités, des fermetures de sites avec cessions seront envisagées sans que cela soit une priorité. Dans cette hypothèse, les agents auraient

³²⁵ Autorisation d'occupation temporaire.

vocation à être positionnés dans un service de l'État présent dans le territoire considéré, sans qu'il y ait donc de mobilité contrainte ».

Pourtant, bien que certains des sites de l'IFCE aient une réelle valeur patrimoniale et immobilière, l'établissement n'est pas toujours en situation d'en tirer bénéfice, comme l'illustre la création du « Haras national du Pin ».

Le Haras national du Pin, situé dans l'Orne, est un des premiers haras royaux créés par Louis XIV. C'est aussi le plus vaste (près de 1 000 hectares). Ses bâtiments, qui datent du XVIII^{ème} siècle, sont classés Monuments historiques.

La loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a créé en ce lieu un établissement public de l'État « Haras national du Pin »³²⁶. Malgré cette qualification d'établissement public de l'État, ce nouvel établissement est doté d'un conseil d'administration dans lequel l'État est dépourvu de pouvoir de gouvernance³²⁷.

La Cour constate :

- d'une part que, alors que l'ensemble immobilier du haras du Pin avait été estimé en 2008 à 12,8 M€ par France Domaine, la loi a disposé³²⁸ que son transfert au bénéfice du nouvel établissement public serait réalisé à titre gratuit, sans aucune contrepartie pour l'État. L'État a créé ainsi un précédent de dévolution gratuite d'un bien de prestige appartenant à l'IFCE, ce qui est de nature à peser sur les opérations ultérieures de défaisance du patrimoine de l'IFCE ;
- d'autre part que les missions du nouvel établissement sont les mêmes que celles que la loi confie de manière générale à l'IFCE : ceci est de nature à mettre en cause le caractère « d'opérateur unique de la filière », qui a pourtant été reconnu à l'IFCE qui devient ainsi l'établissement de trop.

³²⁶ Ces dispositions législatives faisaient suite à un protocole d'accord datant de décembre 2013 entre le ministre de l'agriculture, le président du conseil régional de Basse-Normandie et le président du conseil général de l'Orne.

³²⁷ Ce conseil d'administration comprend dix-huit membres ainsi répartis :

- dix représentants des collectivités territoriales : cinq désignés par le conseil régional de Basse-Normandie et cinq désignés par le conseil départemental de l'Orne ;
- six représentants de l'État (agriculture, sports, culture, budget, IFCE, préfet) ;
- deux représentants du personnel.

³²⁸ Par amendement du Gouvernement.

Les missions du Haras national du Pin

Parmi les missions confiées au nouvel établissement par le code rural et de la pêche maritime figurent notamment les suivantes :

- accueillir et développer les équipements nécessaires à l'organisation d'événements sportifs équestres de haut niveau afin de constituer un pôle national et international consacré à la pratique du sport équestre ;

- promouvoir la filière équine et les activités liées au cheval et autres équidés en lien avec l'IFCE par des actions de recherche et développement, de communication auprès du public, de soutien aux entreprises innovantes et des actions de coopération internationale dans le domaine du cheval et de ses métiers (...);

- développer une offre touristique et culturelle ;

- développer et diversifier l'offre de formation en lien avec l'IFCE, notamment par l'accueil des unités spécialisées civiles et militaires des ministères de l'intérieur, de la défense ainsi que des collectivités territoriales, la promotion des nouveaux usages des équidés et des actions de coopération internationale.

À la mi-2015, il n'existait encore aucune projection financière pour l'IFCE au-delà de 2016 : l'établissement n'a ni « feuille de route financière », ni « feuille de route immobilière ». Des missions fixées par son statut, seuls le contrôle de la traçabilité des équidés et leur identification, les activités de recherche ou d'observation du marché, ainsi que les activités de l'ex-ENE perdurent, mais elles peuvent être exercées par d'autres structures. Dans ces conditions, le maintien des sites et des personnels ne se justifie plus et dans un contexte budgétaire tendu qui doit conduire l'État à choisir ses missions, le maintien de l'établissement ne se justifie plus.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'ambition initiale de l'État, lorsqu'il a été décidé de créer l'IFCE, était multiple : accompagner les acteurs socio-économiques de l'élevage de chevaux et de l'équitation, développer l'élevage français, garantir la démocratisation de l'équitation, conforter le renom sportif de la France par des succès équestres internationaux. Aucun de ces objectifs n'a été atteint jusqu'à présent (si ce n'est le développement de l'équitation de loisir, qui s'est réalisé sans intervention de l'État).

La conduite de la réforme menée révèle de nombreuses faiblesses :

- *les objectifs initialement fixés pour la fusion des Haras nationaux et de l'ENE supposaient que soient réalisées des réformes, notamment en matière d'étalonnage public, qui ne l'ont pas été, et pourtant la fusion a été effectuée ;*
- *les conséquences, notamment humaines mais aussi immobilières, de la décision de mettre fin à l'étalonnage public n'ont pas été correctement anticipées ;*
- *un appel important aux fonds publics pour combler les conséquences de ces décisions a ainsi été rendu indispensable.*

La fusion n'a pas produit les économies attendues et n'a pas permis une réelle intégration des deux établissements préexistants.

La pertinence du maintien de l'IFCE n'est donc pas avérée, ses activités pouvant être assumées dans un autre cadre : ainsi en est-il, par exemple, des activités de recherche ou d'observation du marché qui pourraient être assumées par d'autres structures telles que l'Inra ou FranceAgriMer, ou encore des représentations du Cadre noir de Saumur et du label des formations qu'il propose.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *supprimer l'IFCE en organisant la dévolution des activités de service public qui y subsistent, entre les ministères respectivement chargés de l'agriculture (base de données SIRE, recherche, observation du marché) et des sports (formation et équitation de tradition française), voire le Haras national du Pin ;*
 2. *organiser la réaffectation des personnels de l'IFCE ;*
 3. *organiser la cession du patrimoine immobilier de l'IFCE.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et du secrétaire d'État chargé du budget	607
Réponse du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports	612
Réponse du président de l'Institut français du cheval et de l'équitation....	615
Réponse du directeur général de l'Institut français du cheval et de l'équitation.....	621
Réponse de la directrice générale du GIP France Haras	628
Réponse du président de l'association de préfiguration du GIP Cheval breton.....	629
Réponse du président de la Fédération française d'équitation (FFE)	632

Destinataires n'ayant pas répondu

Président et directrice par intérim du Haras national du Pin
--

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, ET DU
SECÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET**

L'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) est né de la fusion de l'établissement public des Haras nationaux et de l'École nationale d'équitation. L'ambition affichée, au moment de la création de ce nouvel établissement était de créer un opérateur unique de l'État en charge de la valorisation des activités liées à l'utilisation du cheval.

1 – Le retrait de l'État de l'activité d'étalement public

La fusion des deux établissements au sein de l'IFCE s'est opérée dans le contexte de transfert de l'étalement public vers le secteur privé, décidée au cours de la précédente législature, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. La mise en œuvre de cette décision était largement engagée au moment de l'installation de la nouvelle législature. Plus de la moitié des centres techniques de l'Institut français du cheval et de l'équitation avaient cessé cette activité, après l'avoir, dans la plupart des cas, transférée à un repreneur.

Le transfert de l'activité d'étalement au secteur privé a été mené par le groupement d'intérêt public « France-Haras », spécialement créé à cet effet. Malgré l'abandon de l'idée de créer une organisation collective de filière reprenant l'activité d'étalement public, il apparaît que le GIP « France-Haras » a mené à son terme la mission qui lui avait été confiée. Les centres techniques ont été repris par des acteurs privés et les étalons ont été soit vendus soit, après restitution à l'IFCE, mis en location.

La Cour estime que cette mise en location constitue un revirement de l'État par rapport à la décision initiale de mettre fin à l'étalement public. Le Gouvernement conteste cette analyse et considère que ce retrait est totalement engagé. Tout d'abord, le nombre d'étalons restitués à l'IFCE est faible, même s'il concerne des étalons de valeur. Ensuite, le stock restitué à l'IFCE ne sera pas renouvelé. Enfin, les modalités de paiement de la location de ces étalons ont été définies de telle sorte qu'il n'y ait pas d'intéressement de l'IFCE aux résultats des repreneurs des étalons : le prix de la location est en effet fixé pour la durée du contrat. Enfin, si, pour une raison ou une autre, les organisations ayant pris les étalons en location mettaient fin au contrat conclu avec l'IFCE, les étalons concernés seraient mis en vente. La location des étalons n'est qu'une modalité de cession de l'activité d'étalement transitoirement mise en œuvre pour garantir le maintien d'une offre de génétique sur le territoire dans un contexte de consolidation des acteurs de l'étalement privé.

La mission du GIP « France-Haras » étant aujourd'hui achevée, l'assemblée générale de France-Haras, réunie le 6 octobre dernier, a décidé de la dissolution du groupement au 31 décembre 2015. Un arrêté du ministre chargé de l'agriculture et du secrétaire d'État au budget doit être pris pour valider cette dissolution.

2 – Un établissement recentré sur des missions de service public

Le retrait de l'État de l'activité d'étalonnage public, emblématique de l'intervention de l'État auprès de la filière équine, impliquait une redéfinition des contours de l'action de l'État en faveur de ce secteur d'activité qui est créateur d'emplois et de richesses pour l'économie des territoires ruraux. Ainsi, une large concertation a été engagée, en 2012, associant, sous la responsabilité des ministres de l'agriculture et des sports, l'ensemble des parties prenantes de la filière équine. Ce n'est qu'au terme de cette concertation qu'un contrat d'objectifs et de performance a été élaboré entre l'établissement et ses tutelles.

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2014-2017, signé en décembre 2014 recentre l'établissement sur les missions suivantes : l'organisation de nouvelles modalités d'appui à la filière, la garantie de la traçabilité des équidés, le développement d'une formation professionnelle adaptée, le renforcement de la recherche, le développement et le transfert de connaissance, l'appui au sport de haut niveau ainsi que la valorisation du patrimoine matériel et immatériel. L'arrêt de l'étalonnage public est donc bien acté. Ces réorientations stratégiques pourront être suivies d'un travail réglementaire de nature à expliciter les changements intervenus dans les activités et les moyens d'action de l'IFCE.

En complément des observations formulées par le ministre chargé des sports sur les missions de l'IFCE, il convient de rappeler que la traçabilité des équidés constitue, pour les autorités de l'État, un axe important. Cette traçabilité est assurée à travers une base centrale des équidés, appelée système d'information relatif aux équidés (SIRE). Si la Cour estime que cette base est une exception en Europe, il convient de rappeler que la Commission européenne, suite aux différents scandales ayant touché la viande de cheval, a reconnu et promu cet outil à travers la publication d'un nouveau règlement relatif à l'identification des équidés qui entrera en vigueur en 2016. La modernisation de cet outil était essentielle. Comme le recommande la Cour, un renforcement du suivi de la modernisation de cet outil sera engagé par les tutelles de l'établissement.

3 – L'équilibre financier de l'IFCE

La Cour relève que la situation financière du nouvel établissement a été particulièrement fragile depuis sa création, conduisant même à l'adoption d'un budget en déséquilibre en 2014. Cette situation résulte de la baisse des recettes liées à l'abandon de l'activité d'étalonnage et de la difficulté à adapter au même rythme la masse salariale de l'établissement.

L'appréciation de la santé financière de l'IFCE doit tenir compte de la création de la structure de transition (GIP France-Haras). C'est en effet ce GIP qui encaissait les recettes, dont une part a été comptabilisée en opérations de capital, sans impact sur le résultat d'exploitation. Les tutelles de l'IFCE ont, ainsi que le signale la Cour, validé le budget en déficit de l'IFCE en 2014 parce qu'elles prenaient en compte l'activité du GIP et sa capacité de transfert financier à l'IFCE. Un versement de 4 M€ de France-Haras est ainsi intervenu fin 2014, mais s'agissant d'une opération de bilan, il n'a pas été intégré au résultat net comptable.

Tirant les conséquences de l'évolution des ressources de l'IFCE, l'État a décidé dès 2015 d'un rebasage provisoire des subventions pour charge de service public de l'établissement. A moyen-terme, l'équilibre financier de l'établissement devra être atteint par la hausse de ses ressources propres et une baisse de ses charges. Ce deuxième point constitue une priorité du nouveau COP. Le redimensionnement territorial permettra à la politique de ressources humaines d'entrer dans une nouvelle phase, à même de générer d'importantes économies de fonctionnement.

4 – Une maîtrise de la masse salariale

L'effort de réduction des effectifs a été particulièrement soutenu pendant la période 2010-2014, avec en moyenne - 50 ETPT par an (comme le relève la Cour, le nombre a pu varier d'une année sur l'autre au cours de la période, en fonction du nombre de départs en retraite et des opportunités de reclassement).

Contrairement à ce qu'indique la Cour, ni l'établissement ni les tutelles ne laissent évoluer les effectifs « naturellement » : ces réductions d'emplois s'établissent à un niveau supérieur à celui des départs en retraites. Cet effort va se poursuivre dans les années à venir, avec une cible minimale de - 40 emplois (ETPT) par an, ajustée en fonction des opportunités de reclassement dégagées.

5 – La nécessaire adaptation du parc immobilier de l'IFCE à ses missions

La Cour constate l'existence d'un parc immobilier, d'une taille et d'un poids financier démesurés depuis qu'il a été mis fin à l'étalonnage public et s'interroge, en conséquence, sur les actions menées afin d'adapter le schéma immobilier de l'établissement à ses nouvelles missions.

Le recentrage des activités de l'établissement, induit par les nouvelles orientations du COP 2014-2017, impliquait une redéfinition de la présence de l'établissement sur le territoire national et la cession des biens devenus inadaptés aux besoins de l'établissement. Ainsi, après une phase exploratoire en 2015, le COP a prévu qu'en l'absence d'accord ou de partenariat établi avec des acteurs publics ou privés avant le 31 décembre 2015, les sites qui n'ont pas une vocation nationale et dont l'IFCE est propriétaire devront être vendus.

Le COP précise, par ailleurs, que pour mener à bien la cession de biens immobiliers, l'IFCE recherchera l'appui, sur le moyen et long terme, de compétences extérieures disposant des savoir-faire en matière d'ingénierie immobilière et patrimoniale. C'est dans ce cadre que le conseil d'administration de l'IFCE, réuni le 15 octobre 2015, a donné mandat au directeur général de l'établissement d'entrer en négociation avec la SOVAFIM, société anonyme dont le capital est entièrement détenu par l'État, pour opérer le transfert de certains biens immobiliers vers cette société foncière, charge pour elle de valoriser ces biens. Un accompagnement des personnels touchés par cette évolution importante de l'implantation de l'IFCE sur le territoire sera parallèlement engagé par la direction de l'établissement, en lien avec les autorités de tutelle.

Le Haras du Pin, compte tenu de son intérêt patrimonial exceptionnel et de son caractère emblématique pour le secteur équin normand, a fait l'objet d'un traitement différent qui tenait compte de la volonté des collectivités territoriales normandes d'investir, à un niveau élevé, pour la réhabilitation et le développement de l'activité de ce site.

La création d'un établissement public spécifique, le « Haras national du Pin », s'inscrit donc dans le cadre du développement et du rayonnement des Haras nationaux bas-normands dont la visibilité a été renforcée par l'organisation des jeux équestres mondiaux en 2014. Cet établissement permettra, dans le cadre d'une collaboration étroite entre l'État, l'IFCE et les collectivités territoriales concernées, de promouvoir l'excellence du modèle français de l'équitation à laquelle la Normandie, par son histoire et la richesse de son patrimoine matériel et immatériel,

contribue particulièrement. Si la Cour regrette que l'ensemble immobilier du Haras du Pin (estimé en 2008 à 12,8 M€) ait été transféré à titre gratuit au nouvel établissement, il convient de signaler, d'une part, que cet établissement, qui reste un établissement public de l'État, a bénéficié d'un transfert dans des conditions équivalentes à celui réalisé au profit des haras nationaux en 1999, et d'autre part, que les collectivités territoriales normandes se sont engagées à réaliser 60 M€ d'investissements au cours des 10 prochaines années pour en assurer la réhabilitation et le développement.

En conclusion, la fin de l'étalonnage public et la fusion des haras nationaux et de l'École nationale d'équitation ont rendu nécessaire une réflexion de fond sur les missions du nouvel établissement public. Si, dans un premier temps, l'action engagée a été orientée sur la mise en œuvre de la fin de l'étalonnage public, la période ouverte par le nouveau COP permet un repositionnement de l'établissement sur ses nouvelles missions et consécutivement :

- *une redéfinition et une rationalisation de l'implantation territoriale de l'établissement autour des quatre sites d'intérêt national (Le Pin, Pompadour, Saumur et Uzès) ;*
- *une adaptation du schéma d'emploi de l'établissement.*

L'État estime que ces évolutions, tracées par le COP, pour la période 2014-2017, sont aujourd'hui mises en œuvre et qu'il n'est pas opportun d'envisager la suppression de l'IFCE.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Dans le cadre des mesures liées à la révision générale des politiques publiques (RGPP), le comité de modernisation des politiques publiques a proposé de rapprocher les Haras nationaux et l'École nationale d'équitation (ENE).

La création d'une entité unique, « l'Institut français du cheval et de l'Équitation », par décret n° 2010-90 du 22 janvier 2010, permettait de mieux exploiter les synergies entre ces deux établissements, très différents comme le souligne la Cour. Les haras nationaux devaient voir leur image valorisée grâce au Cadre noir, tandis que ce rapprochement devait également bénéficier à l'ENE puisque ce nouvel ensemble couvrait

tout le champ des formations liées aux métiers du cheval et de l'équitation. Ce regroupement devait permettre de moderniser la gouvernance, donner de la cohérence aux missions de service public et faciliter la prise en compte des enjeux européens et internationaux.

Ce projet était donc ambitieux. Il n'est donc pas étonnant que cinq ans après la création de l'institut, la réforme de l'établissement ne soit pas encore achevée et son modèle économique pas encore stabilisé. Il convient de mesurer la complexité et la sensibilité des réformes à mettre en œuvre, et qui s'inscrivent nécessairement dans le temps dès lors qu'elles touchent aux missions de l'établissement et à la reconversion de ses moyens humains et immobiliers. En effet, le défi imposé à la direction de l'établissement et à ses ministères de tutelle est de mettre en œuvre l'évolution des compétences professionnelles de la majeure partie des agents des ex-haras, d'intégrer les conséquences de l'arrêt de l'étalonnage public en termes de réduction des effectifs, de rationalisation du patrimoine immobilier et de perte de recettes, tout en essayant de dégager des marges de manœuvre financière (baisse des dépenses et augmentation des recettes) pour compenser les contraintes qui pèsent sur les subventions pour charges de service public versées par l'État. Le sujet est complexe et l'établissement doit encore progresser sur plusieurs points dont l'insuffisance est relevée par la Cour : je cite la politique des achats, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, l'audit et le contrôle interne.

Dans ce contexte, il n'est pas contesté que l'apport de l'établissement en matière de sport équestre de haut niveau et de formation aux sports équestres en pleine synergie avec la Fédération française d'équitation reste à améliorer. Le même constat peut être fait au sujet du Cadre noir, vecteur de la valorisation de l'équitation de tradition française inscrite par l'UNESCO au patrimoine culturel immatériel de l'humanité.

C'est bien à la fédération qu'il appartient de définir la stratégie en matière de sport de haut niveau et l'IFCE doit y participer en tant qu'opérateur : dans ses échanges avec la direction des sports, l'IFCE n'a jamais contesté ce modèle. La fédération est tenue, fort des constats opérés (problématiques d'hébergement, questions médico-sportives), de formuler précisément ses besoins à l'IFCE, l'objectif étant d'améliorer l'existant tout en étudiant la faisabilité de la stratégie sportive envisagée (axée sur la performance) et les conditions de mise en œuvre et de financement. Par ailleurs, l'IFCE a toute sa place dans le réseau du Grand INSEP (institut national du sport, de l'expertise et de la performance) en cours de constitution qui vise à optimiser et mutualiser

les ressources des établissements publics pour les meilleurs sportifs de haut niveau.

La formation dans le domaine des sports équestres est ouverte à la concurrence : l'IFCE ne bénéficie d'aucun monopole, y compris sur les diplômes de niveau III et II (diplôme d'État (DE) et diplôme d'État supérieur (DES) de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport) sur lesquels il s'est positionné. L'IFCE s'efforce aussi de soutenir l'activité des organismes privés du secteur par un travail d'encadrement. L'établissement se positionne donc de plus en plus en tant qu'expert auprès du réseau élargi des comités régionaux d'équitation (formation de formateurs) et intervient en soutien à des organismes régionaux pour mettre en œuvre des formations préparatoires aux DEJEPS en région. Ce positionnement de l'IFCE est le fruit d'un large travail de concertation que l'institut mène et qu'il institutionnalise au moins deux fois par an au sein de son conseil de formation. L'établissement doit rester attentif à la réponse qu'il peut apporter aux besoins exprimés par la filière, surtout s'ils ne sont pas bien satisfaits par le marché. Cependant, le marché des formations sportives de haut niveau mises en place en 2015 par l'IFCE sur la base de tarifs revus à la hausse, reste par nature, d'une surface limitée.

Le Cadre noir doit évoluer aux plans du contenu des représentations (en préservant les principes de l'équitation de tradition française), de leurs adaptations à différents sites, de leur fréquence et de son modèle économique. L'IFCE doit développer une politique de marque pour exploiter la notoriété du Cadre noir. Les conditions d'emploi des agents concernés (écuyers ou autres), qui interviennent également en matière de formation et peuvent être des compétiteurs de haut-niveau, de leur recrutement et de leur formation sont également à examiner.

Le ministère chargé des sports estime que l'IFCE, dans son statut actuel, peut constituer un atout précieux pour le développement du sport équestre, y compris de haut niveau, grâce aux compétences de ses personnels, à la qualité de ses équipements et installations sportives, à l'importance et à la qualité de son cheptel et à la reconnaissance de son image d'excellence et de tradition. C'est justement cette ambition que cherche à mettre en œuvre le nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) 2014-2017.

Ainsi l'établissement vient-il de revoir son organigramme, d'affiner sa comptabilité analytique, de lancer de nouvelles formations de haut niveau en lien avec l'INSEP et de conduire les premières études sur l'évolution du Cadre noir.

L'établissement a déjà procédé à la vente de plusieurs biens immobiliers. Après une phase de dialogue avec les collectivités territoriales concernées par le devenir des sites des ex-haras inutiles aux nouvelles missions de l'établissement, le conseil d'administration du 15 octobre 2015 a mandaté le directeur général pour négocier avec un opérateur immobilier spécialisé en vue de valoriser, par cession ou exploitation, le patrimoine immobilier qui ne lui est plus utile. La résolution d'un problème ancien, antérieur à la création de l'IFCE, est donc engagée et il s'agit maintenant d'aboutir.

En conclusion, le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports considère que la proposition de la Cour de supprimer l'IFCE n'est aujourd'hui ni envisageable, ni opérationnelle au moment où l'établissement est entré de façon concrète dans une phase de profonde évolution. Il convient en outre d'observer que le Cadre noir ne saurait être géré par une administration, qu'elle soit centrale ou déconcentrée.

Dans ce cadre, et pour conforter les trajectoires d'évolution définies par le COP, les ministres signataires ont souhaité diligenter une mission conjointe d'inspection (Inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS), conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), Inspection générale des finances (IGF)) pour apprécier l'adéquation entre les prestations proposées par l'IFCE et les attentes de ses différents partenaires, pour identifier les atouts de l'établissement et les pistes d'amélioration et pour évaluer leurs conditions de mise en œuvre. La mission qui va être lancée étudiera en particulier les conditions d'évolution du Cadre noir mentionnées ci-avant et pourra s'appuyer sur les analyses développées par la Cour pour faire des préconisations opérationnelles.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'INSTITUT FRANÇAIS DU CHEVAL ET DE L'ÉQUITATION

Le rapport de la Cour interpelle sur l'utilité de la fusion entre les haras nationaux d'une part et l'École nationale d'équitation (l'ENE), qui porte le Cadre noir, d'autre part pour donner naissance à l'Institut français du cheval et de l'équitation et sur la façon dont cette fusion a été conduite. Il formule des recommandations sur le futur de cet établissement public.

Le calendrier des décisions que la Cour a repris dans son rapport est utile pour comprendre la genèse d'une opération qui s'est déroulée sur les dix dernières années et a conduit à la situation actuelle. Lorsque ce rapprochement a été envisagé, la décision a fait l'objet d'une consultation auprès des acteurs du secteur qui avaient majoritairement émis un avis favorable à cette opération. À cette époque, les haras nationaux jouaient un rôle important dans l'élevage et surtout l'étalonnage public, rôle qui était prévu pour perdurer et a été supprimé depuis par une décision politique. Le rapprochement permettait la création d'une structure unique portant les intérêts de l'État touchant au cheval. Il devait ainsi lui donner des moyens de définir une véritable politique du cheval en s'appuyant sur une entité ayant une vision transversale d'un secteur économiquement important (il concerne près de 200 000 personnes en France) et extrêmement diversifié, car touchant au monde de l'agriculture et des sports évidemment, mais aussi à celui de la culture, de l'éducation, des loisirs... Les trop longs délais de mise en place de cette décision ont conduit à créer l'IFCE au moment où l'État décidait de mettre un terme à l'étalonnage public. Ainsi, dès la création de l'IFCE, les haras nationaux perdaient l'essentiel de leur activité, de leur raison d'être et de leurs ressources, entraînant la nécessité d'une réduction majeure de la structure à peine née. Il est clair que dans un contexte différent, l'efficacité aurait commandé de gérer successivement la réorganisation de chacune des entités prise isolément avant leur rapprochement. La nécessité - devenue par force le principal objectif - pour le nouvel ensemble de gérer cette attrition se surajoutait à celle de faire coexister des équipes ayant chacune une culture forte, alors même que l'abandon de l'étalonnage public réduisait encore les synergies opérationnelles liées au rapprochement. C'est dans ce contexte particulièrement difficile qu'a eu lieu la fusion.

Nommé président fin 2013, j'ai hérité de cette situation. Je n'ai pas souhaité proposer aux ministères de tutelle de remettre en cause la décision de fusion. Les équipes avaient été largement perturbées depuis vingt ans par les changements de cap successifs : celles des haras nationaux par des « stop and go » portant sur le rythme et l'étendue d'une attrition subie au quotidien, celles du Cadre noir par le sentiment d'être noyées dans un ensemble beaucoup plus important et en situation difficile, mettant au second plan la problématique qui les concernait. Il m'est apparu plus efficace et pragmatique de focaliser la direction sur le recensement des missions qui pouvaient être maintenues voire développées, de façon à mobiliser les équipes sur ces missions, tout en accélérant la mise en place d'économies pour réduire l'appel aux fonds publics. J'ai réuni un groupe de travail composé d'administrateurs et de

personnalités extérieures au sein duquel le directeur général était invité. Dès le printemps 2014, les grands axes stratégiques étaient dessinés. Ils incluait notamment, outre la réaffirmation et l'extension des missions régaliennes :

- *l'ouverture à l'international de la recherche trop fermée et centrée sur des problématiques vétérinaires et sa réorientation sur des sujets concrets débouchant sur des résultats à court terme ;*
- *la décision de prendre l'initiative d'un dialogue proactif avec les collectivités territoriales concernées par nos implantations de façon à les solliciter en vue de prendre le relais pour la gestion de ceux de nos sites devenus inutiles ;*
- *la recommandation, si ces contacts ne se concrétisaient pas rapidement, de se désengager de ce parc immobilier surnuméraire en l'apportant à une société foncière au capital de laquelle aurait été invité un opérateur institutionnel à la compétence immobilière reconnue comme la Caisse des dépôts et dont la mission aurait été de faire émerger des projets permettant la sortie en douceur de l'IFCE qui aurait apporté sa connaissance équestre ;*
- *la nécessité de valoriser, outre l'immobilier, la totalité du patrimoine matériel et immatériel issu des haras ;*
- *la relance du Cadre noir qui était ancré non seulement dans le monde du sport, mais dans notre patrimoine culturel et devait concourir efficacement au rayonnement international de notre pays, ainsi qu'au développement économique du secteur ;*
 - *en développant sa visibilité en France et à l'étranger ;*
 - *en réaffirmant son rôle d'École d'équitation magistrale et en focalisant son action sur la formation supérieure par la création d'un diplôme supérieur du Cadre noir, de haute valeur ajoutée ;*
 - *plus généralement en augmentant la notoriété de la marque Cadre noir avec l'objectif affirmé, une fois les indispensables actions de relance effectuées, de faire appel au sponsoring pour refinancer les quelque huit millions d'euros de budget annuel.*

En conclusion de ces travaux, il avait été demandé à la direction de produire des éléments chiffrés traduisant, à un horizon de trois à cinq ans, la mise en œuvre de ce plan et précisant les économies attendues. L'élaboration de ce plan s'est déroulée entre décembre 2013 et mars 2014 dans un climat de travail proactif entre la direction et le conseil d'administration. Sa mise en œuvre n'a débuté qu'au printemps 2015

après plusieurs étapes formelles, et notamment sa signature par les tutelles concernées.

La direction a ensuite décidé seule des options opérationnelles de ce plan et de sa mise en œuvre sans s'appuyer sur le conseil d'administration qui n'a disposé que d'une information a minima. Cette mise en œuvre appelle plusieurs points majeurs de vigilance auxquels le conseil d'administration et moi-même resterons très attentifs.

L'urgence de la mise en œuvre : Les quelque 180 000 professionnels, essentiellement acteurs privés, dont l'activité a trait au cheval sont demandeurs des services actuels et à venir de l'IFCE pour soutenir leur développement. Dans un cadre financier de plus en plus contraint pour tous, la pérennité de production de ces services par l'État ne peut se concevoir que dans un budget maîtrisé. Le chiffrage de la cible à moyen terme, en matière de coûts mais aussi de recettes, et la rapidité de la trajectoire pour y parvenir est indispensable.

Le traitement social de la réorganisation : hormis quelques mesures très ponctuelles, il n'existe à ce jour, en dehors des départs volontaires ou des départs en retraite, aucun plan d'accompagnement social de la réduction des effectifs. Nos personnels naguère affectés à l'étalonnage doivent trouver un avenir professionnel dans un cadre différent et ne peuvent être laissés seuls face à cette question. Toutes les recherches d'opportunités au sein de l'administration mais également dans des structures connexes (SHF, Fédération française d'équitation, collectivités territoriales, etc.) doivent être menées. Un plan cohérent et détaillé de mesures d'accompagnement de cette mutation reste à définir et à discuter avec les représentants du personnel. Il n'est pas concevable non plus de laisser une partie croissante de nos collaborateurs constater la baisse inéluctable de leur travail quotidien en sentant leur utilité décroître dans une structure devenue trop vide. Ces problèmes d'organisation sociale avec leurs conséquences sur la représentation intime que chaque collaborateur se fait de son métier, au cœur des débats actuels sur l'organisation du travail dans notre pays, sont de l'avis du conseil d'administration qui s'en préoccupe à chaque réunion, un risque important.

La clarification et la simplification de la gouvernance et de l'organisation : le conseil d'administration réunit des personnalités souvent fortement impliquées dans le secteur du cheval et disposant de réseaux et de compétences permettant de faciliter la mutation de l'IFCE. L'efficacité commande d'associer le conseil dès que possible aux décisions importantes et non de le considérer comme une chambre

d'enregistrement de décisions déjà prises voire déjà mises en œuvre par la direction.

Par ailleurs, au sein de l'établissement, le Cadre noir est une entité spécifique rattachée aux univers du sport, mais aussi de la culture, du spectacle, de l'éducation... Le schéma d'organisation de l'établissement doit être repensé pour prendre en compte sa spécificité et lui donner une large autonomie de gestion. Cette structure de moins de 200 personnes localisées sur un seul site, dédiée à des missions pratiquement sans interférence avec les autres activités de l'établissement, doit être gérée par un responsable unique, d'une compétence indiscutable, à qui sont fixés des objectifs lisibles. Cette clarification permettra à la fois d'accélérer les recettes et d'améliorer les services rendus au secteur : définition précise du contenu et du calendrier de mise en place du diplôme supérieur du Cadre noir demandé depuis des années par les professionnels, fluidification des relations en matière de sports avec la FFE, accélération des recettes de valorisation de la marque, etc. Concomitamment, une réflexion doit être menée sur la structure juridique du Cadre noir et sur l'opportunité de créer une structure juridique ad hoc si le statut d'établissement public administratif n'était pas adapté au développement des recettes. Divers exemples sont fonctionnels dans d'autres établissements publics.

La valorisation de notre patrimoine immobilier : dès fin 2013, il avait été demandé d'étudier ce désengagement suivant le schéma rappelé plus haut. Afin d'accélérer la prise de décision, j'ai pris l'initiative de convoquer un conseil d'administration consacré à ce seul sujet le 15 octobre 2015. Les ministères de tutelle nous ont demandé de soumettre à ce conseil un schéma différent de celui proposé et de céder notre patrimoine immobilier à une société unique, détenue par l'État, la SOVAFIM. Le conseil a mandaté la direction pour établir un projet de convention en ce sens. La cession de l'immobilier dans ce cadre est un sujet sensible qui est et sera suivi avec une vigilance toute particulière. Si les contraintes économiques le permettent, il sera souhaitable de faire émerger des projets qui conservent la vocation équestre de nos sites.

La valorisation de nos actifs immatériels : outre son immobilier et ses matériels, l'établissement est dépositaire des savoir-faire et des marques haras nationaux et Cadre noir. En particulier, la marque Cadre noir est encore très forte et connue mondialement. Elle est associée à l'équitation de tradition française inscrite au patrimoine immatériel de l'UNESCO. Elle peut et doit concourir à la création de valeur et à la génération de recettes permettant de réduire l'engagement financier de l'État. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de concentrer nos

moyens de communication sur nos seules marques et d'éviter la dispersion de notre communication vers d'autres sigles existants ou créés, qui n'ont pas vocation à être connus du grand public. Cette dispersion est non seulement onéreuse mais introduit de la confusion et affaiblit nos marques existantes.

La Cour formule des critiques sur la gestion interne de l'établissement. Je me suis attaché avec le conseil d'administration à mettre en place des comités facilitant le dialogue avec la direction opérationnelle de l'établissement et à définir des règles et procédures de déontologie. Toutefois, le conseil a très peu de visibilité sur d'éventuels dysfonctionnements de la gestion interne et n'a pas de moyens de contrôle, y compris sur les marchés. Le directeur général qui dispose par décret d'une très large autonomie de gestion répondra aux remarques de la Cour.

En conclusion de son audit, la Cour recommande un éclatement de l'établissement en rattachant d'une part les activités résiduelles ou régaliennes issues des haras nationaux aux services ad hoc du ministère en charge de l'agriculture et, d'autre part, le Cadre noir au ministère en charge des sports. Cette recommandation relève d'une logique certaine et reconnaît en particulier la spécificité du Cadre noir. Toutefois, sa mise en œuvre devrait être validée par un chiffrage préalable précis. Elle afficherait alors un nouveau changement de cap dans la politique conduite par l'État concernant les haras nationaux, changement difficile à accepter pour les équipes qui ont déjà vu se succéder de multiples réorientations successives en peu d'années, avec le risque d'une forte perte de confiance de leur part. Elle priverait l'État de la possibilité de se servir de l'établissement pour définir une vraie politique du cheval dans ce secteur extrêmement diversifié qui touche à de nombreux univers, fonctionne en réseau davantage qu'en filière agricole linéaire et dans lequel la France a des atouts forts : un élevage dont la qualité est reconnue, une progression réelle des résultats en compétition, un modèle économique envié de clubs hippiques qui permet d'offrir au plus grand nombre une équitation de qualité et un projet sportif et pédagogique, une école supérieure historique reconnue internationalement, une activité qui fait un appel très limité aux fonds publics et bien inférieur à celui d'autres sports, eu égard au nombre de pratiquants de tous niveaux.

À ma connaissance, il n'est pas d'exemple où la même direction a réussi à mener avec succès simultanément la restructuration d'une entité, le développement d'une seconde et la fusion des deux alors même que les synergies opérationnelles sont pratiquement inexistantes. L'efficacité

recherchée pourrait être obtenue tout en inscrivant les orientations de l'État dans la continuité par deux décisions à prendre rapidement :

- *focaliser l'action de la direction sur la réorganisation de la partie issue des haras nationaux en fixant des objectifs sociaux et économiques simples et clairs : identifier, définir et installer les équipes nécessaires à la gestion des missions pérennes dans leur configuration « en vitesse de croisière », planifier et organiser le redéploiement des collaborateurs ne s'inscrivant pas dans ces missions vers d'autres fonctions ou d'autres entités, gérer la sortie du parc immobilier excédentaire dans les meilleures conditions ;*
- *mettre en place une nouvelle gouvernance efficace pour le Cadre noir, s'appuyant sur un comité ad hoc (ou un conseil d'administration en cas de création d'une structure juridique) incluant notamment des personnalités issues du monde de la culture, du spectacle, d'entreprises privées qui savent valoriser un portefeuille de marques, qui encadrerait un responsable unique auquel seraient fixés des objectifs de développement : réduire le recours aux financements publics en augmentant les recettes, tout en améliorant l'efficacité des relations avec les acteurs du monde sportif et éducatif, dont la Fédération française d'équitation, et le rayonnement international.*

La mise en œuvre de ces actions selon un séquençage précis, objet d'un suivi régulier par le conseil d'administration, doit permettre de diviser rapidement par trois le budget que l'État consacre à l'établissement tout en améliorant la prise en charge des missions de service public ainsi que l'aide apportée aux acteurs du secteur.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'INSTITUT FRANÇAIS DU CHEVAL ET DE L'ÉQUITATION

En premier lieu, le rapport affiche un parti pris étrange concernant la réforme des haras nationaux.

En effet, il suggère que l'abandon de l'étalonnage public n'est pas effectif. Ce qui est inexact. L'État, ou son opérateur, n'est plus maître d'ouvrages d'étalonnage. C'est à dire qu'il ne propose plus de prestations de reproduction à une clientèle d'éleveurs. Il possède certes encore quelques étalons qu'il loue à des entreprises privées. Mais ceci n'en fait

pas un étalonnier, mais un simple propriétaire, valorisant son patrimoine génétique.

La procédure de location a conduit à ce que l'IFCE ne soit pas intéressé au retour de la performance génétique, en privilégiant une location simple à prix fixe. Cette opération permet à l'établissement de dégager un revenu de plus 500 000 euros par an, pour les trois années à venir au moins (durée des contrats en cours) ; ce qui est de bonne gestion.

Sur ce sujet, le rapport ne mentionne pas que l'arrêt de l'étalonnage s'est fait en transférant l'activité et non en l'abandonnant. Cette dernière option aurait eu un effet négatif sur l'offre de l'étalonnage dans le territoire, alors que l'option prise a permis de maintenir plus de 40 centres techniques privés sur 80 centres en activité au début de la réforme. Ce maintien est une richesse pour les territoires concernés.

Sur le Cadre noir, la Cour regrette, notamment, le faible nombre de représentations hors de Saumur. Or le nombre limité de tournées du Cadre noir, largement dû à une situation économique difficile et d'un coût technique de production de spectacle élevé, n'empêche pas le rayonnement du Cadre noir. Les études de clientèles montrent une fréquentation d'étrangers non négligeable en été (30 % de la clientèle). De même, le public français de toutes régions vient voir le Cadre noir à Saumur. L'affirmation que des sorties amélioreraient la situation financière n'est vraie que si la marge dégagée est suffisante, ce qui n'est pas toujours le cas. En effet, l'équilibre n'est trouvé que si plus de 14 000 spectateurs sont présents à un prix moyen de billet assez élevé (50 euros / place en moyenne). Ces conditions ne sont pas possibles dans toutes les villes de France, plutôt équipées de Zéniths que d'Arénas. La densification du programme sur Saumur, où les coûts de production sont maîtrisés, malgré une jauge modeste, a permis l'augmentation continue de la marge générée par le Cadre noir, dans sa dimension événementielle, montrant les efforts de l'établissement pour le développement et la rationalisation de l'activité, qui reste une activité annexe d'un corps d'enseignants.

Pour le sport de haut niveau, le rapport passe totalement sous silence les résultats sportifs obtenus, et donc les effets les plus visibles de la politique mise en place. Il est nécessaire de les rappeler :

- en 2013, les membres du pôle France jeunes de Concours complet constituent l'ossature de l'équipe de France qui devient championne d'Europe. Un autre de ses membres concourant individuellement devient vice-champion d'Europe;*

- en 2013, José Letartre obtient deux médailles de bronze aux championnats d'Europe de para dressage (grade III) sur le cheval " Warina*ENE-HN ", propriété de l'IFCE ;
- en 2014, Nicolas Andréani devient vice-champion du monde de voltige sur le cheval " Just a kiss*ENE-HN ", propriété de l'IFCE ;
- en 2014, Renaud Vinck, agent de l'IFCE en poste au Pin, devient vice-champion du monde d'attelage à un, sur le cheval « Don Camillo*ENE-HN », propriété de l'IFCE ;
- en 2015, le lieutenant-colonel Thibault Vallette, agent de l'IFCE, écuyer du Cadre noir, obtient une médaille de bronze individuelle aux championnats d'Europe de Concours complet ainsi qu'une médaille de bronze par équipe, sur le cheval « Quing du briot*ENE-HN », propriété de l'IFCE. Par son classement, il fut la pièce maîtresse de la qualification de l'équipe de France pour les jeux olympiques de 2016 ;
- en 2015, José Letartre participe aux championnats d'Europe de para dressage sur le cheval " Ronan Keating ", propriété de l'IFCE. Il poursuit sa quête d'une qualification aux jeux paralympiques sur le cheval « Swing », lui aussi propriété de l'établissement ;
- en 2015, Marion Mouthino, membre du pôle France de voltige, obtient une médaille de bronze aux championnats du monde juniors.

Ces résultats montrent que la dimension du sport de haut niveau est bien présente dans la démarche d'accompagnement de la compétition.

Sur la formation, il me semble nécessaire de rappeler que le projet de l'institut s'inscrit prioritairement dans des logiques d'excellence des formations proposées et d'innovations pédagogiques. Ainsi deux nouvelles formations portant à la fois sur l'équitation de tradition française et la méthodologie sportive ont été mises en place sous habilitation de l'INSEP. Des colloques de haut niveau (journées sport) sont aussi organisés, deux fois par an.

On rappellera aussi que la formation initiale est organisée sur un mode biquifiant avec l'université d'Angers, pour obtenir une licence de gestion. Les stagiaires se voient aussi proposer des formations en langue anglaise ainsi que le brevet professionnel de responsable d'établissement hippique (BPREH). Ceci accroît considérablement leur employabilité.

L'IFCE est le seul opérateur de formations d'élevage et d'équitation, en France, proposant une telle diversité de dispositifs à ce niveau de prestation. Cette démarche a justifié, dans le COP 2014-2017,

la création de l'école supérieure du cheval et de l'équitation. L'innovation et la recherche pédagogique, au service de la performance sportive et de l'élevage, sont un des axes majeurs de l'institut.

Enfin, sur le SIRE, le rapport demande à l'IFCE d'être performant économiquement. Ce qui est un souci constant, et les stud-books français y veillent, au sein du comité des usagers du SIRE. La modernisation en cours du système d'information (dénommée SIRE 3) emporte deux dimensions : la mise à niveau technologique d'outils obsolètes, et le développement de nouveaux services à l'utilisateur (personnalisation des espaces, mobilité, outils de valorisation de la caractérisation pour les races...) et d'adaptations aux évolutions réglementaires particulièrement nombreuses ces dernières années. Le fait que SIRE soit une base unique a montré l'efficacité de l'organisation française aux autorités européennes, lors des crises récentes. Ainsi, le nouveau règlement d'identification impose-t-il une base centrale dans chaque État membre pour l'identification, confortant les choix stratégiques de notre pays.

Pour l'immobilier, il est porté à la connaissance de la Cour que le conseil d'administration a confié, dans sa séance du 15 octobre 2015, au directeur général, un mandat pour engager une concertation sur le transfert à la SOVAFIM d'une grande partie des biens en propriété (neuf sites de haras nationaux). En comptant la vente de Blois et d'Annecy, ce seront la quasi-totalité des sites de haras nationaux propriétés de l'IFCE qui auront changé de gestionnaire ; seuls les haras nationaux de Pompadour et d'Uzès restent à l'actif de l'IFCE.

Par ailleurs, les critiques sur la gestion de l'établissement appellent quelques rectifications.

Tout d'abord, il est faux de dire que des marchés informatiques sont de simples marchés de main d'œuvre. Les marchés cités par la Cour sont des contrats de prestation de services informatiques passés sous forme de marchés à bons de commande (article 77 du code des marchés publics) et tarifés sur la base d'un prix de journée.

Néanmoins et contrairement à des contrats portant sur la réalisation complète d'un produit logiciel dans un délai donné et qui seraient alors assortis d'une obligation de résultats, ces marchés ne relèvent que du régime de l'obligation de moyens. Il s'agit en effet de s'assurer de la fourniture de compétences techniques spécifiques et pointues ('Forms', PHP, Exalead, Jboss, etc.), en principe non disponibles au sein des équipes de la direction informatique, pour répondre à des besoins ponctuels strictement dépendants des phases de mise en œuvre des projets informatiques de l'IFCE.

Bien que l'intitulé de certains de ces marchés (« renforcement du service étude »...) soit effectivement clairement erroné, les conditions d'assimilation de ceux-ci à du prêt de main d'œuvre ne sont pas réunies ; en effet :

- *la qualification de « prêt de main d'œuvre » ne peut être retenue que si l'opération a pour but exclusif le prêt de personnel. Or, l'objet de ces marchés est l'acquisition temporaire de compétences dans des domaines peu ou pas maîtrisés par les personnels de la direction informatique. On n'est donc pas dans le 'domaine de compétence' des équipes mais justement dans des champs d'expertise non maîtrisés par celles-ci ;*
- *il ne s'agit pas de combler les besoins en main d'œuvre d'une direction informatique fonctionnant simplement en routine mais de l'intégration de modules particuliers au sein du développement de projets complexes. Nous ne sommes donc en aucun cas dans le cadre de « l'activité normale et permanente » de la DSI ;*
- *enfin et même si les formulations du type 'les intervenants seront rattachés au service études' prêtent franchement à confusion, il n'y a jamais de transfert à l'IFCE du lien de subordination existant entre ces intervenants et les SSII qui les emploient, les forment, les évaluent et les remplacent le cas échéant, ce qui anéantit le caractère exclusif qui aurait existé si l'on s'était situé dans un cas d'intermédiation pure, où aucune valeur ajoutée n'est créée par le « prêteur ».*

Il faut cependant admettre que, dans le cadre de projets aussi lourds, et complexes que SIRE 3, l'emploi d'appellations malheureuses et de formulations parfois maladroites, le risque de confusion était réel.

En 2015, le nouveau marché informatique « assistance à maîtrise d'œuvre et d'ouvrage : prestation d'expertises, de développements informatiques et d'assistance » lié à ces prestations a d'ores et déjà été revu intégralement afin de reformuler la rédaction en terme d'objet, de planning et de dénomination.

Ensuite, les critiques sur les achats ne prennent pas en compte certains éléments.

La Cour reproche à l'établissement d'introduire, dans ses appels d'offres, des critères du type "respect (optimal) des conditions imposées par le cahier des charges", estimant que cette demande serait contradictoire avec le caractère obligatoire des dites conditions et devrait logiquement mener au rejet de la candidature, selon une logique

0 / 1. Or, dans le cas des marchés à procédures adaptées (MAPA), la variante est de droit.

Dans ces cas, attribuer une note au « respect optimal » des indications du cahier des charges revient donc à tenir compte de la possibilité laissée aux candidats d'y déroger sous la forme de variante(s), ce qui a tout de même pour avantage de permettre de retenir l'offre la plus adaptée aux besoins de la personne publique, ceci dans des domaines souvent techniques où l'éventail des solutions possibles n'est pas forcément connu de l'acheteur. Il n'y a donc là rien d'anormal en soi, et il n'est pas exact de dire que cette approche ne conduit pas à une sélection objective des prestataires.

Il est cependant vrai que le terme "imposé " est de trop puisque effectivement contradictoire avec la possibilité d'examiner une offre alternative ; une formule du type " respect optimal des éléments du cahier de charges " devrait dès lors suffire.

Quant à l'audit interne, comme cela a déjà été indiqué aux auditeurs, il est rattaché à la direction générale depuis 2012. Le président de ce comité rend compte directement au directeur général qui lui fixe ses objectifs annuellement. L'audit interne a ainsi évalué, entre autres questions, deux sujets majeurs : les modalités de transfert des centres techniques de reproduction et les relations avec les collectivités au sein de chaque haras national. Le premier travail a permis de stabiliser une procédure de vente des matériels de reproduction, et le deuxième a permis de mettre en place la nouvelle politique immobilière de l'établissement. Les recommandations font l'objet d'un suivi annuel avec le directeur général. Une charte d'audit au sein de l'IFCE va être finalisée d'ici la fin de l'année 2015.

De même, la comptabilité analytique est en place dans l'établissement, y compris sur le périmètre de l'ex ENE. Le fait que l'approche analytique ait pu évoluer pour prendre en compte des évolutions de demandes de la part des administrations de tutelle (notamment la notion de sport de haut niveau) ou du conseil d'administration ne doit pas conduire à en sous-estimer la pertinence. Son interprétation est délicate dans le cadre d'une évolution profonde de l'établissement, mais elle est complète et couvre bien les missions de l'établissement. Il faut rappeler que les documents budgétaires font aussi l'objet d'une présentation par programme, anticipant ce qui va être mis en place dans le cadre de la GBCP.

Il faut en revanche noter que la trajectoire en effectif de l'IFCE est bien conforme aux décisions imposées : deux fois le nombre de départs à la retraite, ce qui est considérable.

En conclusion, le titre du rapport indique clairement les orientations de la Cour : une réforme mal conduite, une extinction à programmer. Le premier commentaire n'est pas juste, car la réforme se conduit à rythme soutenu et avec réussite : succès de la mission de France-Haras, immobilier en profonde évolution, COP 2014-2017 donnant des orientations claires sur la structuration future de l'institut. Tout ceci en moins de cinq ans.

D'ailleurs à l'analyse, le rapport ne met pas en cause la conduite de la réforme, mais son opportunité. La conclusion le confirme puisqu'elle vise à rendre à chaque ministère de tutelle ses apports initiaux.

C'est une option politique qu'il n'appartient pas au directeur général de commenter. Il ne peut que constater que les effets induits, en termes financiers et humains, d'une telle option ne font l'objet d'aucune analyse dans le rapport, et ses impacts nullement évalués. Il se doit d'alerter sur la tension qu'une telle option engendrerait pour le personnel d'un établissement soumis à des réformes successives.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE
DU GIP FRANCE HARAS**

Concernant les flux financiers entre le GIP et l'IFCE, ils sont détaillés dans les tableaux suivants :

Prestations reversées par le GIP à l'IFCE

	2011	2012	2013	2014
prestations techniques	4 502 971	2 605 467	1 077 346	27 839
identification trait	137 225	96 000	compris ci-dessus	Néant
prestations support	151 410	157 044	67 798	30 617
Personnel	832 699	821 927	669 846	356 159
pensions sang, poneys et	1 025 700	370 695	151 632	9 592
pension trait	446 720	156 160	110 240	97 141
reversement génétique		1 045 850	446 364	Néant
à déduire remboursement pensions monte 2011		-484 801		
divers (carnets de saillie, abonnement web, marchés)		24 810	39 248	7 964
TOTAL	7 096 725	4 793 152	2 562 610	529 312

Subventions versées par l'IFCE à FH

SUBVENTION IFCE	2011	2012	2013	2014
POLITIQUE TRAIT	137 225	252 160	110 240	97 141
REMBOURSEMENT PART PERSONNEL		447 852	328 486	179 598
TOTAL	137 225	700 012	438 726	276 739

Concernant l'échec de l'organisation d'une filière de gestion collective de la génétique équine, il est incontestable que l'organisation collective nationale pérenne imaginée par une partie des professionnels et la direction de France-Haras n'a pas abouti pour les raisons clairement expliquées dans votre rapport.

En revanche, la gestion partenariale entre État et structures professionnelles a été réellement mise en place pendant la phase de transfert.

Cette structuration transitoire a rempli l'un des objectifs fixé au GIP en « favorisant la mise en place de structures territoriales adaptées selon les formes juridiques pertinentes permettant le transfert mutualisé public/privé ou la prise en charge par le secteur privé en fonction des besoins identifiés » (article 2 de la convention constitutive).

Les structures ainsi créées pour reprendre l'étalement de sang sont principalement privées, collectives ou individuelles, et fonctionnent pour la quasi-totalité sans aucun financement public. Au démarrage, la plupart d'entre elles ont eu recours à des ressources humaines spécialisées de l'IFCE, contribuant à la transition sociale et économique de l'étalement public.

Pour le secteur Trait, non viable économiquement, l'association pré-figuratrice du GIP breton créée sous l'impulsion de la région Bretagne, a effectivement racheté le parc d'étalons publics propriétés de France-Haras début 2015 (105 étalons).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DE PRÉFIGURATION DU GIP CHEVAL BRETON

Au regard de l'insertion relative à l'IFCE destinée à figurer dans le rapport public annuel 2016 de la Cour des comptes, je vous transmets un certain nombre d'observations pour étayer mon désaccord sur certaines de vos recommandations. Au titre de ma responsabilité de président de l'association de préfiguration du GIP Cheval breton, je choisis délibérément de n'apporter aucun jugement sur les constats et recommandations extérieurs au champ de ma responsabilité.

L'évolution des Haras nationaux

Si une réforme des Haras nationaux pouvait s'envisager au début des années 2000, encore fallait-il qu'elle soit annoncée clairement, basée sur des objectifs négociés et donc justifiée et justifiable. Or, tel n'a pas été le cas, en particulier pour le sort fait aux activités d'étalement. Certes, le Conseil de la concurrence a été saisi par des étalonniers privés mais il est rarement précisé que ces éleveurs faisaient commerce avec des races de chevaux pur-sang. Jamais, les étalonniers et les éleveurs de

rares de chevaux de trait n'ont participé à cette saisine, tout simplement parce qu'il n'y a pas de modèle économique pour ces races. Ces éleveurs avaient besoin du maintien d'un étalonnage public mis en œuvre par les Haras nationaux. D'ailleurs le contrat d'objectifs 2004-2008 des Haras nationaux l'évoquait de fait, de même que les deux Inspecteurs généraux en 2008 chargés d'un rapport pour les ministères chargés de l'agriculture et des sports.

Force est de constater que les objectifs de maintien de la place des Haras nationaux dans l'étalonnage public ont assez vite disparu malgré des engagements de principe pris au moins pour certaines races.

D'ailleurs, le choix du ministre chargé de l'agriculture le 20 août 2014, de soutenir la demande d'éleveurs qui s'opposaient à la vente par France-Haras de 44 étalons de valeur, démontre s'il le fallait, que la saisine du conseil de la concurrence n'était réalisée que par une fraction d'entre eux. Il apporte aussi la preuve que l'élevage équin dans sa diversité, a besoin de la puissance publique, soit pour une forme de soutien, soit pour une forme de régulation.

L'importance du Cheval breton en Bretagne et en France

Le Cheval breton tout comme les autres races de chevaux de trait, a une place importante dans la filière équine de production. N'est-il pas une des races de trait avec les effectifs les plus importants ? Il est bien entendu, très présent en Bretagne mais la moitié de ses effectifs se situent hors berceau. Les régions Aquitaine, Auvergne, Limousin, Midi-Pyrénées et Pays de la Loire sont les plus concernées.

Depuis trois à quatre ans, se développent de nouveaux usages en lien avec le développement durable – cheval de traction, cheval « territorial » – sans compter le cheval utilisé pour les activités touristiques ou le cheval accompagnant des thérapies. Or, ces nouveaux usages supposent qu'un travail de sélection soit conduit afin d'adapter le Cheval breton à ces nouveaux usages.

L'initiative de la région Bretagne

Dès 2006, les collectivités territoriales bretonnes, sous l'impulsion de la région, se sont inquiétées de l'avenir des deux Haras nationaux présents sur leur territoire. Après des entrevues avec le directeur général de l'époque, elles ont décidé de créer sur chaque site, un syndicat mixte (SM) associant région, département, communauté de communes et communes. Il s'agissait d'une première étape qui traduisait une prise de conscience de ces collectivités territoriales et locales. En se fédérant dans des SM, elles pensaient pouvoir conserver en Bretagne, deux lieux de

monte publique dédiés au cheval breton et ainsi apporter leur soutien aux éleveurs et à la race.

En 2010, le président du conseil régional de Bretagne annonçait son intention de soumettre à l'assemblée régionale, un « Plan Cheval ». Voté en octobre 2011 après une large concertation des acteurs du monde équin, ce plan faisait « du maintien d'une monte à caractère public » pour le cheval breton, l'un des 5 objectifs de ce plan. Aussi, à partir de 2012, la région Bretagne a conduit une réflexion pour mettre en place le cas échéant, une structure qui prendrait la suite de l'IFCE en matière d'étalonnage. Ont été associés à ces travaux toutes les régions mentionnées supra, le syndicat des éleveurs de cheval breton (SECB) qui est aussi le stud-book, le conseil des équidés de Bretagne (CEB) et bien entendu l'IFCE. Il n'était pas concevable que l'opérateur historique soit absent de la nouvelle structure si elle était effectivement créée.

Le 20 décembre 2014, l'association de préfiguration du GIP Cheval breton était créée lors d'une assemblée générale constitutive tenue à Lamballe (22). Elle a son siège au Haras national de Lamballe. Le 22 octobre 2015, s'est tenu un bureau de cette association pour finaliser le dossier de création du GIP puisque 5 structures ont désormais délibéré de manière identique en faveur de leur adhésion à la constitution du GIP Cheval breton. Il s'agit, des régions Bretagne et Pays de la Loire, de l'IFCE, du SECB et du CEB.

Les attentes du GIP Cheval breton

La région Bretagne participe respectivement depuis 2006 et 2007 au financement des SM de Lamballe et Hennebont. Lors de la création de l'association de préfiguration du GIP Cheval breton, la région Bretagne a permis l'achat de 113 étalons à France-Haras et de 6 jeunes étalons en septembre à l'occasion du concours national du cheval breton. Dans le GIP, les deux régions vont apporter une part significative des crédits de fonctionnement et d'investissement. Même si nous espérons l'adhésion ultérieure d'autres régions, force est de constater qu'elles ne sont pas au rendez-vous pour le moment.

Pour autant, le GIP ne pourra exister sans la participation de l'IFCE. C'est une évidence que de mettre en exergue la qualité de son savoir-faire dans l'étalonnage. Le GIP ne peut en quelques années acquérir de telles compétences. C'est aussi une aide financière de la puissance publique nationale telle qu'elle était envisagée tant dans le contrat d'objectifs 2004-2008 des Haras nationaux que dans le rapport des deux inspecteurs généraux.

Il en va de la réussite de l'étalonnage à caractère public que porte ce GIP et donc de la satisfaction des éleveurs de Cheval breton dont bon nombre sont prêts à arrêter l'insémination de leur jument s'il n'y a pas un bon service d'étalonnage et à prix modéré compte tenu de l'absence de modèle économique et ceci malgré de nouveaux intérêts portés à cette race.

Conclusion

Je souhaite exprimer mon total désaccord avec les conclusions du rapport de la Cour des comptes lorsqu'il recommande de supprimer l'IFCE. Sans vouloir me prononcer sur certaines activités citées, la participation de l'IFCE sous une forme ou sous une autre, à l'étalonnage mais aussi à la gestion de la base de données SIRE me paraît indispensable aux races de chevaux de trait.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE D'ÉQUITATION (FFE)

Je souhaite par la présente vous apporter l'éclairage pragmatique et sincère de la Fédération française d'équitation sur ce dossier.

Au préalable, je souhaite rappeler que cette contribution s'inscrit dans le cadre de la politique générale de la FFE dont les principes fondateurs sont les suivants :

- *La fédération est délégataire d'une mission de service public du ministère des sports. Elle est composée de 9 000 groupements sportifs adhérents. Véritables petites entreprises associatives ou commerciales, ceux-ci regroupent 700 000 licenciés et dénombrent plus de 1,5 millions de pratiquants. Ces entreprises équestres constituent le moteur de l'équitation en France. Elles portent le développement des pratiques et encouragent leur diversification.*
- *La fédération, outre ses missions déléguées, accompagne ces entreprises dans leurs actions et organise la mutualisation des bonnes pratiques en valorisant les multiples dimensions du cheval : éducation, santé, intégration sociale, sport, formation professionnelle et développement durable.*
- *La fédération a mené une politique de démocratisation des activités équestres, inscrite dans la durée. Elle a consolidé, autour de ses*

adhérents, un modèle de développement de l'équitation unique au monde et envié par de nombreux pays.

Avec 40 ans de recul, la FFE observe les réflexions conduites par l'IFCE au travers du prisme de ses propres responsabilités en matière de développement et de sport de haut niveau, ainsi que leur articulation avec les entreprises équestres.

Si les orientations prises en 2009 pour conduire à la fusion des deux établissements publics en charge du cheval et de l'équitation (haras nationaux et École nationale d'équitation) donnant naissance à l'Institut français du cheval et de l'équitation en 2010 relève du bon sens et de l'intérêt général d'avoir un seul organisme public dédié au cheval, il convient de s'interroger sur ses missions et sur son organisation.

Dans le cadre des travaux préparatoires à la rédaction du contrat d'objectif et de performance de l'IFCE initiés en 2013 par le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, M. Stéphane Le Foll, la Fédération française d'équitation a rédigé plusieurs propositions et orientations.

De ce point de vue, les neuf pistes de travail évoquées lors de cette consultation s'apparentent davantage à une recherche de niches d'existence, plutôt qu'à la construction d'un pôle technique capable de fournir un véritable « service public du cheval ».

Ce service public du cheval doit comprendre les missions que ni le secteur privé, ni la FFE, ni aucun organisme fédératif ne peuvent assumer.

À titre d'exemple, la recherche et le patrimoine sont des domaines stratégiques de long terme, qui ne peuvent être pris en compte autrement que par une structure à caractère public.

Le patrimoine de l'IFCE, non évoqué lors de la consultation, est constitué des sites, du matériel génétique, de la tradition équestre, des connaissances et savoir-faire des agents, de l'ensemble des données constituées, des bibliothèques et des capacités de recherche scientifique.

Le principe d'un service public écarte toute activité inscrite dans le domaine concurrentiel. L'affaiblissement de ce principe produit des désordres sur le terrain qui vont à l'encontre de l'efficacité globale de la filière et discréditent l'IFCE.

Après bientôt six années d'existence de l'IFCE, un recentrage de la structure sur des missions clairement établies et tenant compte de ce

qui précède, semble indispensable pour la survie d'un service public du cheval en France, si telle est la volonté.

S'agissant des activités régaliennes assumées pour le compte de l'État, notamment les activités d'identification et de surveillance sanitaire, il est nécessaire pour les acteurs de la filière de conserver une structure publique spécifiquement dédiée au cheval qui agisse en pleine connaissance de l'environnement équin et de ses particularités. Une telle perte serait un recul considérable pour notre pays dont le système d'identification des équidés, SIRE, nous est envié du monde entier.

Pour ce qui est de l'organisation de l'établissement, plusieurs facteurs rendent difficile une réforme en profondeur de la structure : la multiplicité des statuts et des administrations d'origine des fonctionnaires affectés à l'IFCE, ainsi que les nombreuses strates d'encadrement, l'ensemble étant placé sous une double tutelle ministérielle.

Enfin, dans un contexte économique difficile pour l'ensemble des activités liées au cheval, la fédération appelle de ses vœux la mise en place d'une véritable politique du cheval en France à long terme envisageant l'avenir des financements publics de ces activités et des structures qui y sont dédiées.

2

La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe-l'œil

PRÉSENTATION

L'enseignement supérieur agricole puise ses racines dans des écoles professionnelles telles « l'École royale vétérinaire » (de Lyon), « l'École royale forestière de Nancy » créées respectivement en 1761 et 1824 ou « l'École privée des industries agricoles » née en 1893 sous l'impulsion des industriels sucriers. Au fil du temps, le niveau de formation des élèves s'est élevé pour atteindre bac + 5 et au-delà aujourd'hui. Tout en conservant une certaine spécificité issue de l'histoire, l'enseignement supérieur agricole a dû adopter dans son fonctionnement certains standards du monde universitaire et académique. Au tournant des XX^{ème} et XXI^{ème} siècles, il s'est trouvé face à une accélération de l'évolution du système universitaire, avec l'ouverture des frontières et la mise en place corrélative du système licence-master-doctorat (LMD), et la massification de l'enseignement supérieur en France.

Considérant que l'enseignement agricole était confronté à de nouveaux défis, le ministre de l'agriculture a lancé en 2003³²⁹ une réforme globale de l'enseignement agricole pour l'adapter aux demandes nouvelles de la société. Pour l'enseignement supérieur, il s'agissait de renforcer les liens avec l'enseignement technique agricole³³⁰, de mettre les formations aux normes européennes et internationales et de développer une politique contractuelle entre l'État et les établissements.

³²⁹ Communication en conseil des ministres, 3 janvier 2003.

³³⁰ L'enseignement technique agricole comprend l'enseignement secondaire, qui commence à la classe de 4^{ème} et va jusqu'à la terminale et quelques formations post-baccalauréat (brevets de technicien supérieur, licences professionnelles).

Les établissements publics d'enseignement supérieur agricole sous tutelle du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) emploient en 2015 plus de 2 600 fonctionnaires rétribués par le ministère, dont un millier d'enseignants chercheurs, et un millier de contractuels. Le total de leurs budgets exécutés en 2014 s'élève à 367 M€, dont 194 M€ de masse salariale payée directement par le ministère. Ils regroupent près de 10 000 étudiants³³¹, dont 39 % sont boursiers, qui sont inscrits pour les trois quarts d'entre eux dans les cursus de référence préparant aux métiers d'ingénieur, de vétérinaire et de paysagiste et pour un quart à d'autres diplômes (masters, licences professionnelles, etc.). En accord avec la finalité professionnelle des études, le taux net d'emploi des étudiants à l'issue de leur scolarité est élevé : 18 mois après leur sortie de l'école, 90 % des ingénieurs et 86 % des paysagistes ont trouvé un emploi, cette proportion s'élevant pour les vétérinaires à 92 % moins de deux mois après leur sortie. La présence de professionnels dans les conseils d'administration facilite l'adéquation de la formation aux besoins.

La Cour a conduit des contrôles sur les comptes et la gestion des 12 établissements publics d'enseignement supérieur agricole et sur la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), responsable de la tutelle sur l'enseignement agricole au sein du MAAF sur la période qui court de 2003 à ce jour.

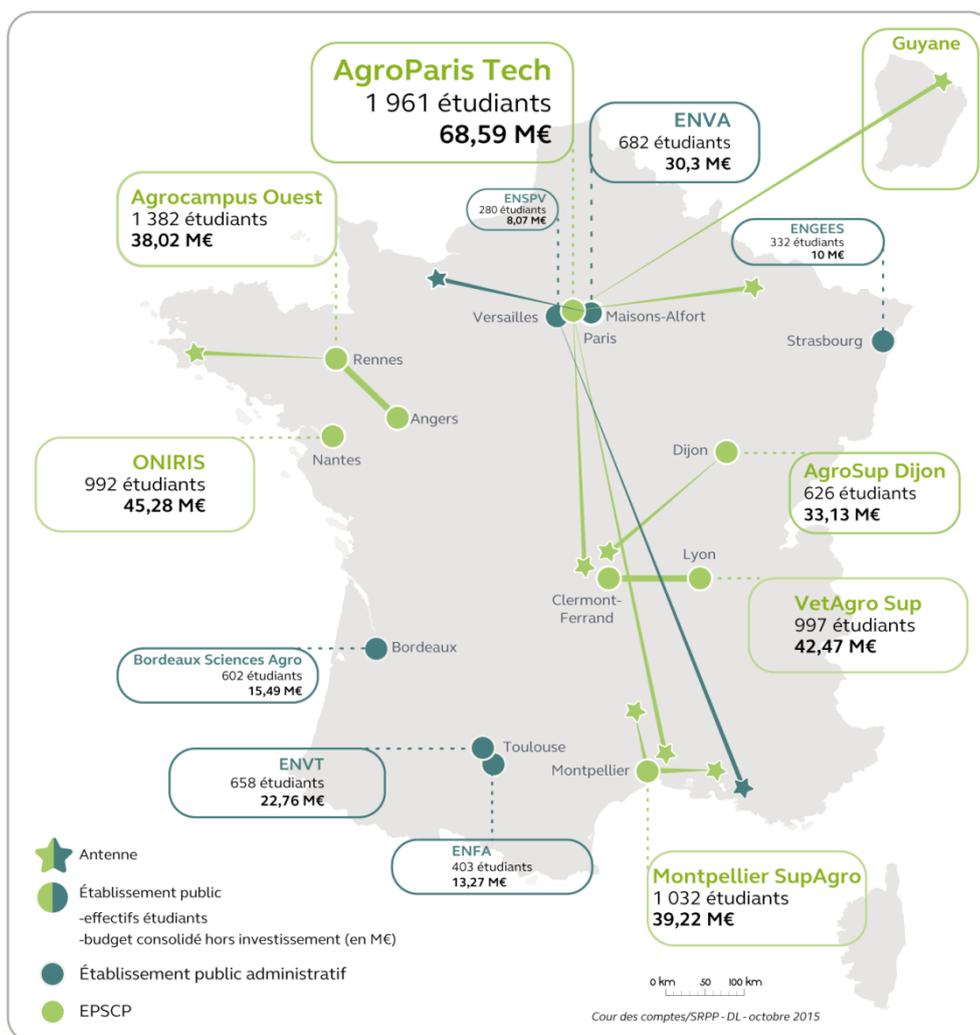
Elle a constaté que le processus mis en œuvre pour répondre aux objectifs fixés par le ministre de l'agriculture a consisté à procéder à des fusions d'établissements, dont les finalités n'étaient pas clairement définies, sinon celle d'éviter une perte de spécificité et de conserver la tutelle sur ces établissements (I).

À l'issue de ce processus, il s'avère qu'aucun des objectifs ministériels n'a été atteint : il ne s'est pas dégagé de synergie entre l'enseignement supérieur et l'enseignement technique ; l'adaptation des formations aux nouveaux standards n'a pas été accélérée ; l'exercice de la tutelle par le ministère n'a pas été dynamisé. La réforme se résume à une opération de concentration administrative qui n'a pas corrigé la dispersion des implantations, ni rendu l'ensemble plus cohérent (II).

Une nouvelle tentative de mise en cohérence est promise par la création récente, en 2015, d'une structure de coopération (III).

³³¹ Auxquels s'ajoutent environ 6 300 étudiants dans des établissements privés qui préparent aux métiers d'ingénieurs.

Carte n° 1 : carte des établissements en 2015



Source : Cour des Comptes d'après données du MAAF

I - D'une grande ambition à un repli sur soi

En mai 2003, la Conférence des directeurs des établissements d'enseignement supérieur agricole (CDESA) propose de fonder la réorganisation sur des « pôles de compétence », regroupements coordonnant, sur une aire géographique et avec une logique de pluridisciplinarité, l'activité d'établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'agriculture et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (écoles publiques et privées, universités), celle d'organismes de recherche et celle d'organismes de développement et de transfert de technologies. Sept pôles sont créés sous le statut de « groupements d'intérêt scientifique » sans personnalité juridique (à l'exception de l'association Agropolis qui existait antérieurement).

A - Des regroupements aux objectifs opérationnels peu définis

La présence de plusieurs établissements publics d'enseignement supérieur agricole dans un même pôle prélude à des regroupements administratifs, sans que des objectifs opérationnels autres que l'accroissement de taille pour une meilleure visibilité ne soient clairement énoncés. Entre 2007 et 2010, six nouveaux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) naissent de la fusion de quinze écoles, qui étaient toutes, à l'exception de Dijon, sous la seule tutelle du ministère chargé de l'agriculture³³².

³³² Le mouvement de fusion a laissé subsister à côté des six EPSCP six écoles de petite taille qui ont un statut d'établissement public administratif : deux écoles vétérinaires (Toulouse et Alfort), une école de paysagistes (Versailles), deux écoles d'ingénieurs (ENITAB à Bordeaux et ENGEES à Strasbourg) et un établissement de formation d'enseignants (ENFA à Toulouse).

Tableau n° 1 : les fusions

Date de création	Nom	Écoles fusionnées
1 ^{er} janv. 2007	AgroParisTech	ENGREF, ENSIA et INA-PG
1 ^{er} janv. 2007	Montpellier SupAgro	ENSA.M, CNEARC, SIARC (ENSIA) et CEP Florac
1 ^{er} juillet 2008	Agrocampus Ouest (Rennes)	Agrocampus Rennes et INH d'Angers
1 ^{er} mars 2009	AgroSup Dijon	ENESAD et ENSBANA
1 ^{er} janv. 2010	VetAgro Sup (Lyon, Clermont-Ferrand)	ENV de Lyon, ENITA de Clermont-Ferrand et ENSV
1 ^{er} janv. 2010	ONIRIS (Nantes)	ENV de Nantes et ENITIAA

Source : Cour des comptes d'après Journal officiel de la République française

1 - Des fusions laborieuses

Plusieurs années se sont écoulées entre la décision de principe de réorganiser l'enseignement supérieur agricole public et la naissance des EPSCP. L'intensité et la qualité des travaux préparatoires ont été variables. Si la fusion qui a donné naissance à Montpellier SupAgro a été bien anticipée par les établissements concernés, ce qui a permis au nouvel établissement de fonctionner dès le mois de janvier 2007, d'autres regroupements ont été plus complexes.

Tantôt les difficultés provenaient d'arbitrages ministériels tardifs sur le périmètre (AgroParisTech), tantôt elles émanaient des établissements eux-mêmes qui retardaient le processus (AgroSup Dijon) ou modifiaient le schéma initialement prévu (Agrocampus Ouest à Rennes et ONIRIS à Nantes).

Ainsi, en région parisienne, trois scénarios étaient envisagés en 2003 : fusion de l'Institut national agronomique Paris Grignon (INA-PG) et de l'École nationale supérieure des industries agricoles et alimentaires (ENSIA), fusion de l'INA-PG et de l'École nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF), fusion des trois établissements. Le premier scénario a été initialement retenu au premier trimestre 2004. Mais le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche souhaitant y intégrer l'ENGREF, le ministère de l'agriculture a décomposé l'opération en deux temps, l'intégration de l'ENGREF

intervenant deux ans après la fusion de l'INA-PG et de l'ENSIA. Ce calendrier n'a pas été respecté et le projet élaboré au début du second semestre 2005 a conduit à la création d'AgroParisTech au 1^{er} janvier 2007 par fusion des trois écoles, l'ENGREF bénéficiant du statut d'école interne. Ni les cursus de formation ni les multiples campus n'avaient été adaptés avant la fusion.

Le regroupement de l'Établissement national d'enseignement supérieur agronomique de Dijon (ENESAD) et de l'École nationale supérieure de biologie appliquée à la nutrition et à l'alimentation (ENSBANA), école interne à l'Université de Bourgogne, pour former un seul EPSCP, intégrant le Centre national de promotion rurale (CNPR situé à Marmilhat dans le Puy de Dôme), a été engagé dès 2004. La création du nouvel établissement a fait l'objet de reports successifs, seule l'intégration du CNPR à l'ENESAD ayant été effective au 1^{er} janvier 2008, date initialement prévue pour la fusion. Au total, plus de quatre années ont été nécessaires pour faire aboutir le projet le 1^{er} mars 2009. Ce long délai n'a pourtant pas permis d'arrêter la stratégie du nouvel établissement, ni de régler la plupart des questions pratiques relatives à la fusion.

Dans l'ouest de la France, le ministère de l'agriculture envisageait de créer un seul EPSCP, selon une démarche en deux temps : fusion d'Agrocampus Rennes – qui avait absorbé antérieurement le Centre d'étude du milieu et de pédagogie appliquée du ministère de l'agriculture (CEMPAMA situé à Beg Meil) – et de l'Institut national d'horticulture (INH) d'Angers au sein d'un grand établissement, que les écoles nantaises rejoindraient ensuite. Ce schéma a été contrarié par la volonté des établissements nantais de se regrouper entre eux. Si la première étape a été mise en œuvre (création d'Agrocampus Ouest le 1^{er} juillet 2008), la création d'un autre EPSCP s'est substituée à la deuxième étape : ONIRIS a ainsi été créé le 1^{er} janvier 2010 par fusion de l'École nationale vétérinaire de Nantes (ENVN) et de l'École nationale d'ingénieurs des techniques des industries agricoles et alimentaires (ENITIAA).

2 - Des fusions purement administratives

La réforme a privilégié dans certains cas un critère géographique, ce qui a donné lieu à des regroupements inédits dans le monde de l'enseignement supérieur agricole.

Bien que les quatre écoles vétérinaires³³³ formassent un ensemble homogène, deux d'entre elles ont fusionné avec une école d'agronomie. Si les établissements constitutifs d'ONIRIS à Nantes étaient géographiquement proches, ceux qui ont formé VetAgro Sup à Lyon étaient éloignés l'un de l'autre (Lyon, Clermont-Ferrand) et engagés dans des structures de coopération régionales, pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) notamment, distinctes.

VetAgro Sup (Lyon, Clermont-Ferrand)

En 2008, à la demande de la tutelle, les conseils d'administration de l'École nationale vétérinaire de Lyon (ENVL) et de l'École nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Clermont-Ferrand (ENITAC) examinent différents projets de schémas de regroupement. Pour l'ENVL : fusion avec les trois autres écoles vétérinaires, fusion avec l'ENESAD, fusion avec Montpellier SupAgro, fusion avec l'ENITAC. Pour l'ENITAC : intégration dans AgroParisTech, intégration dans Montpellier SupAgro, fusion avec ENVL avec création d'un grand établissement, création d'un établissement regroupant les cinq écoles d'ingénieurs clermontoises.

Le choix se porte sur la fusion entre l'ENVL et l'ENITAC. À cette époque, le rapport de la commission des titres d'ingénieur (CTI) de 2008 prédit : « écartelée entre deux stratégies non coordonnées, l'ENITAC devra dans un futur proche réussir la gageure de maintenir le niveau d'excellence qu'elle a atteint au sein du creuset de l'enseignement supérieur auvergnat, tout en créant de nouvelles synergies avec le réseau scientifique lyonnais voisin ».

De même, Agrocampus Ouest a réuni dans un même établissement deux spécialités distinctes, formant des ingénieurs d'une part et des horticulteurs d'autre part dans deux villes différentes (Rennes et Angers).

³³³ École nationale vétérinaire d'Alfort, École nationale vétérinaire de Nantes, École nationale vétérinaire de Lyon et École nationale vétérinaire de Toulouse.

Agrocampus Ouest (Rennes, Angers) : fusion et *statu quo*

Agrocampus Ouest est créé le 1^{er} juillet 2008, par fusion d'Agrocampus Rennes et de l'INH d'Angers. Selon le décret fondateur, Agrocampus Ouest est composé de deux centres de formation et de recherche (CFR), l'un à Angers, l'autre à Rennes. En raison de ce choix d'organisation, le conseil d'administration et les trois conseils consultatifs sont tous réunis à la fois en formation plénière et en formation restreinte propre à chaque CFR.

Alors que leur nouveau statut prévoyait l'existence d'un conseil d'administration, d'un conseil scientifique, d'un conseil des enseignants et d'un conseil des enseignements et de la vie étudiante, ces trois nouveaux établissements ont dédoublé certains conseils pour tenir compte des particularités des formations. La restructuration n'a pas permis une gouvernance unifiée.

B - Une ouverture sur le monde universitaire freinée par la crainte du ministère de l'agriculture de perdre sa tutelle

L'enseignement supérieur agricole se rapproche lentement de l'enseignement universitaire, généralement par transposition de mesures affectant ce dernier. Après l'instauration en 1961 d'un doctorat de 3^{ème} cycle dans les disciplines agronomiques, le mouvement de convergence a porté sur les personnels qui ont reçu en 1992 le statut d'enseignant-chercheur. Il a toutefois fallu du temps pour produire le régime disciplinaire (décret du 5 mars 2014) attaché au nouveau statut. Le référentiel³³⁴ des activités d'enseignement a été transposé fin 2010, soit un an et demi après l'instauration de celui du ministère de l'enseignement supérieur.

Le ministère de l'agriculture est cependant réticent à l'adoption de mesures qui auraient pour effet de distendre son lien avec les établissements.

Ainsi, le ministère, qui a choisi le statut de grand établissement pour les nouvelles écoles nées des fusions, a d'abord encouragé l'initiative de deux d'entre elles à acquérir, comme les universités et

³³⁴ Indispensable pour appliquer le statut d'enseignant-chercheur, le référentiel consiste à valoriser les diverses activités de formation qui ne donnent pas lieu à face-à-face pédagogique (organisations de visites, tutorat, etc.).

quelques écoles d'ingénieurs, plus d'autonomie en passant au régime des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et dans la gestion des ressources humaines (RCE)³³⁵ avant d'opérer un revirement inattendu et de s'y opposer alors qu'un avis favorable avait été donné en 2012 par la mission préalable d'audit à Montpellier SupAgro.

Ainsi, à Bordeaux, le ministère de l'agriculture a refusé une intégration de l'École nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Bordeaux (ENITAB) dans un institut polytechnique local qui aurait conduit à céder la tutelle au ministère de l'enseignement supérieur, et n'a pas pu faire aboutir d'autre projet de regroupement.

À Bordeaux, un établissement qui reste isolé

L'insertion dans le pôle universitaire bordelais avait conduit l'ENITAB à participer au projet de création d'un institut national polytechnique (INP), regroupant l'ensemble des écoles d'ingénieurs bordelaises. Le projet, qui maintenait la personnalité juridique de chaque école dans un premier temps, a ensuite évolué pour aboutir à un établissement unique sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette perspective a conduit le MAAF à refuser l'intégration de l'ENITAB.

Le ministère de l'agriculture a ensuite envisagé d'intégrer l'ENITAB à différents EPSCP agricoles, en particulier à Montpellier SupAgro. Le désaccord des présidents des universités Bordeaux I et II d'une part, les réticences de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) d'autre part ont conduit le ministère de l'agriculture à interrompre en septembre 2010 le processus de rapprochement engagé en 2009 entre les deux établissements.

Un rattachement à l'Institut polytechnique de Bordeaux, selon des dispositions à approuver par décret, sollicité par le ministère de l'agriculture, n'a pas été jugé opportun par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en juillet 2011. Ce dernier a plutôt préconisé une convention de collaboration entre les deux établissements. Une telle convention a été signée le 20 décembre 2011.

Ces péripéties ont abouti au maintien d'un établissement de petite taille mais qui possède quelques atouts, rebaptisé Bordeaux Sciences Agro en 2011, auquel il reste à trouver sa place au sein du paysage universitaire bordelais fortement remanié récemment.

³³⁵ Loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

Le ministère de l'agriculture a néanmoins soutenu l'implication des établissements publics d'enseignement supérieur agricole dans des structures communes (PRES, communautés d'universités et établissements – COMUE).

Au sein du MAAF, la DGER a la responsabilité des orientations pédagogiques et de l'activité éducatrice des établissements et partage les actes de gestion avec le secrétariat général du ministère. Le ministre chargé de l'enseignement supérieur est associé à cette tutelle³³⁶, principalement pour la définition de la stratégie des établissements. Il est représenté dans tous les conseils d'administration des établissements publics d'enseignement supérieur agricole, propose une partie des personnalités qualifiées qui siègent au conseil des EPSCP et participe à la nomination des directeurs des six EPSCP.

Il est également associé aux accréditations de ces établissements, les dossiers étant examinés aujourd'hui conjointement par les services des deux ministères comme prévu dans l'arrêté du 22 avril 2014.

L'ouverture sur le monde universitaire progresse davantage sous l'effet de l'évolution de la législation que par la volonté du ministère de l'agriculture.

II - Des résultats éloignés des objectifs affichés

Trois objectifs généraux étaient fixés à la réforme : le développement des liens entre l'enseignement technique et l'enseignement supérieur qui passe, notamment, par la formation des professeurs de l'enseignement technique, le renforcement et l'adaptation des cycles de formation supérieure qui nécessitent des évolutions dans l'exercice des missions des établissements, et la mise en œuvre d'une politique contractuelle entre l'État et les établissements d'enseignement agricole.

³³⁶ Ce principe est inscrit à l'article L. 812-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) introduit lors du vote de la loi d'orientation agricole de 1999, et a été renforcé par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, qui précise que le ministre chargé de l'enseignement supérieur « assure, conjointement avec les autres ministres concernés, la tutelle des établissements d'enseignement supérieur relevant d'un autre département ministériel et participe à la définition de leur projet pédagogique ».

A - La formation des professeurs de l'enseignement technique

Pour la formation initiale, confiée à un établissement autonome, l'École nationale de formation agronomique (ENFA), le dispositif n'a pas changé. En revanche, l'organisation de la formation continue au sein du service national d'appui (SNA) a été modifiée : trois des quatre petites structures auparavant indépendantes qui faisaient vivre le SNA ont été intégrées à des établissements d'enseignement supérieur.

1 - La formation initiale des professeurs de l'enseignement technique agricole : un dispositif coûteux et replié sur lui-même

La mission première de l'ENFA est la formation initiale des professeurs de l'enseignement technique agricole. Mais en l'absence de texte statutaire spécifique depuis un demi-siècle et sans stratégie clairement définie, l'ENFA a développé au cours des quinze dernières années des activités qui l'éloignent progressivement de son cœur de métier. De surcroît, le nombre de stagiaires est faible (79, 73 et 21 de 2010 à 2012, effectif dopé temporairement à 445, puis 257 stagiaires les deux années suivantes par les concours de « déprécarisation » des contractuels) et les disciplines enseignées nombreuses, le ministère chargé de l'agriculture persistant à former ses professeurs y compris dans les disciplines générales. En conséquence, le coût de cette formation est exorbitant.

Le coût de la formation des professeurs à l'ENFA (Toulouse)

La formation d'un futur professeur de l'enseignement technique à l'ENFA dure de 4 à 10 semaines par an pour un coût variant entre 20 000 et 35 000 €. Il peut être comparé au coût de formation d'un ingénieur ou d'un vétérinaire par les établissements d'enseignement supérieur agricole qui va de 13 000 € à 15 000 € par an.

L'ENFA n'a, par ailleurs, que peu de liens avec les autres établissements d'enseignement supérieur agricole, et ses relations avec les universités de Toulouse dans le secteur de la formation des enseignants sont très modestes.

2 - La formation continue des professeurs de l'enseignement technique agricole : un rattachement tenu à l'enseignement supérieur

Le SNA est un ensemble de ressources et de personnes mises à disposition de l'enseignement technique agricole pour impulser son évolution et accompagner son adaptation aux changements éducatifs, sociaux, économiques ou techniques. Il comporte en particulier quatre centres où se déroulent des activités de formation continue des professeurs.

Ces centres étaient des établissements publics administratifs créés en 1974 pour trouver et diffuser des nouvelles méthodes de formation. Ils étaient issus de la transformation, dans les années 1960, de différentes structures : une école ménagère à Florac (Lozère), un centre de promotion rurale à Marmilhat (Puy-de-Dôme), un centre axé sur la découverte du milieu marin implanté dans un lycée agricole à Beg-Meil (Finistère), une école de bergers à Rambouillet (Yvelines).

Seul Rambouillet a conservé son autonomie. Les trois autres centres ont été rattachés à des établissements d'enseignement supérieur agricole, souvent les plus proches, en dépit d'un éloignement important (210 km entre Beg-Meil et son établissement de rattachement à Rennes, 330 km entre Marmilhat et celui de Dijon, 127 km mais 2h30 de trajet en voiture pour relier Florac et Montpellier). Le fonctionnement du SNA n'a pas été amélioré par ces intégrations. L'activité des trois centres, qui ont conservé leurs personnels et leurs équipements, est restée distincte de leur établissement de rattachement avec lesquels aucune synergie n'a pu se développer. Les liens au sein des établissements restent limités, y compris à Florac où l'on constate pourtant les efforts conjugués de l'établissement d'accueil (Montpellier SupAgro), du personnel du centre et des acteurs locaux, notamment les collectivités locales qui ont apporté des financements.

FLORAC : des efforts importants pour une mutation modeste

L'intégration du Centre d'expérimentation pédagogique de Florac dans Montpellier SupAgro est une priorité des projets d'établissement successifs de Montpellier SupAgro. Le centre, rebaptisé « Institut d'éducation à l'agroenvironnement », a bénéficié d'une importante rénovation immobilière, comportant la création d'un bâtiment de 748 m² doté d'un amphithéâtre pouvant recevoir 100 personnes. D'un coût total de 5 M€, elle est financée par le ministère (1,9 M€), la région (1 M€), le conseil général de Lozère (0,2 M€) et la ville de Florac (0,2 M€), le solde, soit 1,7 M€, restant à la charge de l'établissement.

Pour autant, les activités de l'institut ont à peine évolué. En matière de formation supérieure, trois licences professionnelles sont cohabilitées avec l'Université Montpellier III ou l'Université de Perpignan. La participation de Florac à la recherche repose sur trois formateurs dont aucun n'a le statut d'enseignant-chercheur ou de chercheur en dépit d'une tentative inaboutie pour attribuer un poste de maître de conférences en écologie de la conservation à un ingénieur d'études de Florac titulaire d'un doctorat.

De surcroît, le SNA a souffert d'un défaut de pilotage. Jusqu'à la réorganisation de la DGER de janvier 2014, plusieurs bureaux intervenaient comme donneurs d'ordre. Cette situation, néfaste à la coordination stratégique, connaît une évolution : le pilotage du SNA a été confié à la sous-direction « enseignement supérieur » et pour la première fois en 2015 des priorités ont été affichées.

Une remise à plat complète du dispositif de formation initiale et continue des professeurs de l'enseignement technique agricole public et une rationalisation de ces activités avec celles des autres établissements d'enseignement supérieur agricole et celles de l'éducation nationale sont nécessaires.

B - Des missions de formation et de recherche à l'écart de la réforme

L'offre de formation et de recherche a été peu modifiée. Les formations ont été progressivement mises au format européen licence-master-doctorat (LMD), la mutation la plus récente concernant le diplôme d'État de paysagiste. Dans le cas des études vétérinaires, le changement reste formel.

Le regroupement de plusieurs écoles dans un même établissement n'a conduit à un enrichissement de l'offre de formation que dans deux cas : à AgroParisTech, dont le cursus ingénieur a été entièrement refondu à compter de 2010, et à Montpellier SupAgro pour les formations sur l'agriculture des régions chaudes. En revanche, dans les deux établissements nés de la fusion d'écoles d'agronomie et vétérinaire, l'enrichissement mutuel des cursus de référence et l'interpénétration des équipes enseignantes sont très limités et aucun enseignement commun, à l'exception d'un master ouvert à VetAgro Sup en 2012, n'a vu le jour.

Seule une minorité d'étudiants de ces écoles inscrits dans les cursus de référence a pu bénéficier d'un enrichissement de l'offre de formation.

La proportion des étudiants inscrits dans d'autres cursus (masters, doctorats, licences professionnelles, etc.) est un indicateur de l'ouverture des établissements vers l'international et vers d'autres établissements d'enseignement supérieur. Elle varie considérablement d'un établissement à l'autre : proche d'un étudiant sur deux à Montpellier (46,6 %) et à AgroParisTech (45,7 %), elle atteint 27 % à Bordeaux, 19 % à Agrocampus Ouest, 10 % à l'ENGEES et AgroSup Dijon, alors qu'elle est inférieure à un sur dix dans les autres écoles.

Pour les établissements, dont la taille est faible par rapport à celle des universités, la recherche s'effectue essentiellement dans des unités mixtes de recherche constituées avec d'autres établissements, universités et organismes de recherche. L'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) a encouragé des regroupements d'équipes qui ont été en partie réalisés. Par ailleurs, alors que l'INRA est un partenaire privilégié, il n'existe pas de convention cadre au niveau national pour structurer cette collaboration, et chaque établissement gère ses partenariats de manière plus ou moins organisée.

La situation est également disparate en matière de valorisation de la recherche : Montpellier SupAgro s'appuie sur sa collaboration avec l'INRA, quelques établissements (VetAgro Sup, ONIRIS, ENVA) s'en remettent aux sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT) créées récemment, mais d'autres n'ont pas de politique active dans ce domaine.

C - Un pilotage frileux et des établissements livrés à eux-mêmes

Alors que la réforme visait, par la contractualisation, à moderniser les pratiques de la tutelle, la DGER n'a pas renouvelé ses méthodes avant 2013. Elle n'a pas joué pleinement son rôle d'aiguillon du changement ni celui d'alerte pour les établissements en difficulté. Les établissements, quant à eux, ont fait preuve d'inertie dans leur gestion et n'ont pas su prévenir les difficultés financières.

1 - La faiblesse du dialogue entre le ministère et les établissements

Le pilotage stratégique est resté longtemps déficient. Le mouvement de contractualisation, objectif explicite de la réforme, est en retard. En dehors de quelques petits établissements, un seul EPSCP a signé un contrat avant 2013³³⁷. Le processus, interrompu en 2013, a repris en 2014 sur des bases plus modestes, mais selon une méthodologie et un calendrier précis. Par ailleurs, le ministère ne contraint pas les établissements à se doter d'un projet d'établissement qui est pourtant obligatoire et qui, en l'absence de contrat, pourrait structurer leurs choix stratégiques. Concernant les orientations données aux chefs d'établissement sous forme de lettres de mission annuelles³³⁸, le ministère a produit en 2010 et en 2011 des documents très formels, comportant des paragraphes identiques, rédigés dans des termes généraux, énumérant de multiples objectifs sans les hiérarchiser, et présentant en annexe des indicateurs dont la réalisation n'a pas été suivie. En 2012 et 2013, les lettres de mission se raréfient. Elles se généralisent à nouveau en 2014 et 2015, dans un format mieux ciblé et plus réaliste.

Le ministère n'a pas incité les établissements à homogénéiser leurs outils et à moderniser leur gestion. En 2003, le paysage informatique n'était uniforme qu'en matière comptable, les établissements utilisant tous l'application Cocwinelle initialement conçue pour les lycées agricoles. Dans les autres domaines (ressources humaines, formation, scolarité, immobilier, etc.), ils disposaient d'applications diverses qui

³³⁷ Contrats signés par les petits établissements : ENITAB 2004-2007, ENSPV 2006-2009, ENGEES 2009-2012, Bordeaux Sciences Agro 2013-2017. Contrat signé par un EPSCP : AgroParisTech 2013-2017.

³³⁸ Comme l'y invite la circulaire du premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage des opérateurs.

communiquaient peu entre elles et dont la maintenance était fragile. Lorsque les établissements ont abandonné Cocwinelle, le ministère n'est pas intervenu pour organiser son remplacement. Ce n'est qu'en 2014 qu'il a sélectionné un système d'information comptable et financier de référence et incité les établissements à se doter d'un schéma directeur informatique. De même, l'absence de comptabilité analytique, pourtant obligatoire dans les six EPSCP depuis leur création, n'a suscité d'action correctrice qu'en 2013, soit sept ans après la création des premiers grands établissements.

Le ministère verse des subventions et détermine les plafonds d'emplois rémunérés par l'État selon des modalités quasiment inchangées. Dans les premières années de la réforme, le ministère envisageait de déterminer le montant de la subvention annuelle versée à chaque établissement à partir d'un ensemble de critères, comme le fait le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette ambition n'a pas été mise en œuvre et, depuis 2010, les dotations de fonctionnement sont pratiquement reconduites d'une année sur l'autre. Seul le montant de la dotation pour la recherche comporte une part modulée selon des critères de performance.

2 - La persistance de la dispersion des implantations

Avant la réforme, les établissements publics d'enseignement supérieur agricole étaient dispersés sur le territoire et disposaient fréquemment d'antennes éloignées. Le processus de restructuration n'a remédié qu'en partie à l'émiettement. Si la section des ingénieurs agroalimentaires pour les régions chaudes (SIARC), antenne montpelliéraine de l'ENSIA, a été intégrée à Montpellier SupAgro sans difficulté, en revanche d'autres antennes ont subsisté. L'antenne de l'ENGREF à Montpellier est demeurée partie intégrante d'AgroParisTech et l'École nationale supérieure du paysage (ENSPV) de Versailles n'a pas rapatrié à Versailles son antenne de Marseille qui forme peu d'étudiants pour un coût élevé et dont la Cour a recommandé la fermeture.

L'antenne marseillaise de l'ENSPV de Versailles

En 1993, l'ENSPV a installé à Marseille une antenne pédagogique qui a toujours fonctionné difficilement. La précarité de l'hébergement, les contraintes budgétaires et la dégradation constante de la situation financière de l'ENSPV depuis 2007 ont amené le ministère de l'agriculture à diligenter un audit de l'antenne de Marseille en 2012, qui n'a débouché sur aucune décision.

Pourtant, le faible effectif étudiant de l'ENSPV (305 hors formation continue) réparti entre deux sites éloignés fragilise l'équilibre économique de l'école, alors même que les installations de Versailles nécessitent des travaux.

3 - Des établissements livrés à eux-mêmes

a) Une gouvernance et une gestion à moderniser

Bien que certains établissements aient adopté entre 2007 et 2009 le statut de grand établissement, leur gouvernance ne se différencie pas de celle des autres établissements : la composition de leurs conseils d'administration y est parfois pléthorique (dans deux EPSCP, elle a été réduite récemment), les instances consultatives sont nombreuses et ralentissent le processus de changement. Les organigrammes n'ont été que rarement simplifiés. De surcroît, certains services ou départements ont à leur tête un enseignant-chercheur qui n'a que peu de temps à consacrer à leur gestion.

Faute d'outils performants et d'impulsion venant du ministère, peu d'établissements ont modernisé leur gestion. La mutualisation est embryonnaire, même entre écoles vétérinaires qui disposent toutes de cliniques internes qu'elles administrent de manière diverse et pour lesquelles il n'existe de groupement d'achat que pour les médicaments.

La plupart des établissements jouissent d'un patrimoine immobilier varié, parfois très ancien, quelques-uns disposant de résidences étudiantes et de fermes expérimentales. Bien qu'ils aient adopté des schémas pluriannuels de stratégie immobilière, leur gestion patrimoniale est restée peu professionnelle. La plupart n'ont ni intégré les nouvelles évaluations de leurs actifs immobiliers à leurs bilans, ni unifié les règles d'occupation par des tiers.

Dans presque tous les établissements, le budget est réparti entre un grand nombre d'unités disparates, ce qui rend le pilotage d'autant plus difficile pour les chefs d'établissement qu'ils disposent rarement de tableaux de bord et d'analyse comparative sur les coûts. L'application des règles comptables, notamment en matière d'inventaire, de dotation aux amortissements ou de valorisation de stocks, n'est pas satisfaisante.

Ces caractéristiques et la faiblesse des compétences financières contribuent à fragiliser la situation des établissements publics d'enseignement supérieur agricole.

b) Des établissements tardivement renfloués

Confrontés à la raréfaction des ressources publiques, rares sont les établissements qui parviennent à trouver des ressources propres et à contenir leurs coûts. Peu d'entre eux affichent des résultats positifs : entre 2010 et 2013, deux établissements n'ont jamais été en déficit et deux autres, qui ont connu des résultats fluctuants, ont un résultat positif en moyenne. Pour tous les autres, la situation financière, appréciée à travers le résultat moyen de cinq exercices, est dégradée.

Des établissements qui ont connu des difficultés financières n'ont pas trouvé auprès de leur tutelle l'appui qui leur aurait permis d'éviter de lourds dérapages.

Ainsi, Montpellier SupAgro n'a pas ralenti le rythme des opérations immobilières qu'il avait engagées bien que des financements (ventes de terrains, subventions de la région) aient été repoussés ou, dans un cas, amoindris. Le déséquilibre de la section d'investissement s'est alors conjugué à un déficit chronique de la section de fonctionnement pour dégrader les résultats et faire baisser le fonds de roulement. Un plan d'économies intégrant l'arrêt de certaines opérations immobilières et une subvention exceptionnelle de 0,3 M€ en 2013 ont permis de rétablir la situation au moins provisoirement.

L'école vétérinaire d'Alfort cumule de lourdes contraintes immobilières et des déficits persistants. En effet, elle a connu une grave crise financière dont les racines plongent dans des faiblesses anciennes, pourtant bien diagnostiquées par les multiples analyses conduites par les corps d'inspection et de contrôle depuis les années 1990, sans que des solutions aient été apportées. Les défauts dans la construction, la prévision et l'exécution budgétaire, un laxisme généralisé dans la chaîne de la dépense allant jusqu'à des pratiques comptables irrégulières ont

persisté sans susciter de réaction. Parallèlement, les comptes se dégradèrent fortement : le déficit d'exploitation, qui oscillait entre 1 et 2 M€ de 2007 à 2010, a franchi le seuil de 2 M€ en 2011 et de 3 M€ l'année suivante. Ce n'est qu'en 2012 que le ministère commanda deux études pour disposer d'un plan d'action qu'il demanda au nouveau directeur d'appliquer. Cette réaction tardive s'accompagne de quelques mesures d'assainissement. En 2014, l'équilibre des comptes est retrouvé, en raison d'un meilleur équilibre entre les recettes et les dépenses et d'un financement exceptionnel de l'État, qui apporte au total 6 M€, soit trois fois le montant annuel de la subvention de fonctionnement.

III - La recherche d'un organe fédérateur

Pour tenter de renforcer les concertations, en matière de stratégie de formation et de recherche, entre les établissements relevant de sa sphère d'influence, le ministère de l'agriculture a d'abord promu la création d'un établissement public de coopération scientifique, Agreenium, nouveau type d'établissement issu de la loi de 2006 sur la recherche. Dans le cadre des lois de 2013 sur l'enseignement supérieur, puis de 2014 pour l'avenir de l'agriculture, il s'est orienté vers la mise en place d'un nouvel opérateur, l'Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France (IAVFF).

A - Le bilan modeste d'Agreenium

Parallèlement à la réorganisation du réseau des établissements publics d'enseignement supérieur agricole, le ministère a promu une structure de coopération. Le « consortium national pour l'agriculture, l'alimentation, la santé animale et l'environnement », communément appelé Agreenium, est un établissement public de coopération scientifique créé en 2009 à l'initiative des ministres chargés de l'agriculture, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des affaires étrangères. Ses missions (concevoir des stratégies, renforcer les synergies, définir des politiques concertées, mettre en œuvre des projets communs) se déclinent au niveau national et international. Il est clairement tourné vers le monde de la recherche et de la formation agricoles : outre l'INRA et le CIRAD, ses membres sont des établissements dont quatre ont participé à sa fondation (AgroParisTech, Montpellier SupAgro, Agrocampus ouest et l'ENVT) et deux les ont rejoints en 2012 (Bordeaux Sciences Agro, AgroSup Dijon). Les autres écoles, notamment trois des

quatre écoles vétérinaires, n'y participent pas. Le bilan de son action est contrasté³³⁹ : au plan international, Agreenium a amélioré la présence française sans aboutir toutefois à une véritable intégration stratégique de la politique internationale de ses membres ; au plan interne, l'attachement des membres à leur autonomie a entravé le mouvement de structuration du dispositif de recherche et de formation.

Plus généralement, la coopération est peu développée au sein de l'enseignement supérieur agricole. Même à l'intérieur de l'ensemble des quatre écoles vétérinaires, les efforts en vue de mutualiser les enseignements pour offrir plus de choix aux étudiants sont restés mineurs : ils ne concernent que certaines filières de pré-spécialisation (5^{ème} année et internat) et quelques formations permanentes. Chaque école, de manière autonome, conduit sa recherche et noue des liens avec des partenaires nationaux ou étrangers.

B - Une nouvelle tentative aux objectifs ambitieux

Face à ce constat de carence, le ministre de l'agriculture diligente, en 2013, deux études pour apprécier l'opportunité de créer un grand pôle agronomique et son équivalent vétérinaire. Les rapports qui lui sont rendus recommandent de créer deux instituts fédératifs spécialisés dont l'un engloberait Agreenium. La DGER indique aux établissements qu'ils doivent se placer dans cette perspective.

Cette orientation est abandonnée au profit de la création par la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt d'un établissement unique, l'« Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France » (IAVFF) appelé à succéder à Agreenium.

L'IAVFF est un nouvel établissement public qui s'ajoute aux établissements d'enseignement supérieur agricole qui en sont membres à part entière et sont représentés au conseil d'administration. L'institut doit, notamment, assurer l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de recherche et de formation communes à ses membres, aux niveaux national, européen et international. Son positionnement n'est pas encore clairement défini ; si son rôle n'est pas celui d'un opérateur de l'État, mais uniquement celui d'un organisme de concertation, la nécessité d'un statut d'établissement public n'est pas avérée. S'il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'apport de ce nouvel acteur de l'enseignement supérieur agricole, l'expérience d'Agreenium doit inciter le ministère à un pilotage actif de cet établissement.

³³⁹ Selon le rapport de B. Chevassus-au-Louis : « Mission sur la création d'un pôle agronomique national », 44 p., juin 2013, disponible sur www.fsvf.fr

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dix ans après son lancement, la réforme de l'enseignement supérieur agricole ne s'est guère traduite que par une opération de concentration administrative d'une partie des établissements d'enseignement supérieur agricole. Cette tentative de rationalisation incomplète, car elle a laissé subsister des petits établissements et des implantations dispersées, n'a pas été à la hauteur des ambitions à l'origine de la réforme.

Les établissements sont restés peu ouverts sur leur environnement universitaire comme sur leurs homologues agricoles.

Les dispositifs de formation initiale et continue des personnels de l'enseignement technique doivent être entièrement repensés avec l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur agricole et l'éducation nationale.

Le ministère a exercé une tutelle peu active qui n'a pas aidé les établissements à définir leur stratégie, à moderniser leur gestion et, pour certains, à surmonter leurs difficultés financières. Bien qu'une inflexion soit perceptible et que des initiatives aient été prises depuis 2013, l'important retard qui subsiste doit être rapidement comblé.

Le législateur a confié à un nouvel établissement public la mission de coordonner les activités et les stratégies des établissements. Il importe que cet échelon supplémentaire assume cette tâche sans affaiblir la tutelle ni allonger les circuits de décision.

C'est pourquoi la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. réduire la dispersion des établissements en diminuant le nombre d'implantations ;*
 - 2. réduire le coût de la formation initiale des professeurs de l'enseignement technique agricole en rationalisant le dispositif (ENFA et centres du SNA) ;*
 - 3. achever la négociation des contrats d'objectifs et de performance et accélérer la démarche visant à donner des outils communs de gestion aux établissements.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	658
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	659
Réponse du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	660

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

En écho aux observations de la Cour soulignant une insuffisante ouverture des établissements publics de l'enseignement supérieur agricole (EPESA) sur le monde universitaire, je souhaite porter à son attention les remarques suivantes sur l'évolution du rôle de mon département ministériel dans le pilotage de ces établissements.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) encourage les établissements qui, avant la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, relevaient exclusivement d'une autre tutelle ministérielle, à participer sur un territoire donné à l'une des formes de regroupements prévues par les articles L. 718-25 et L. 718-3 du code de l'éducation afin de coordonner leur offre de formation et leur stratégie de recherche.

Ces établissements peuvent en outre être partie au contrat pluriannuel conclu entre le ministère chargé de l'enseignement supérieur et les établissements regroupés.

Le MAAF a mis en place une procédure d'accréditation des établissements d'enseignement supérieur agricole (arrêté du 30 avril 2014) identique à celle mise en œuvre par le MENESR (arrêté du 22 janvier 2014).

Les dossiers d'accréditation des établissements d'enseignement supérieur agricole sont examinés conjointement par les services des deux ministères et le dialogue avec les établissements est conduit dans les mêmes conditions.

L'offre de formation ainsi élaborée est proposée au conseil national de l'enseignement supérieur, de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERAAV) et au conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER).

Cette collaboration étroite permet, dans le cadre des politiques de site, de construire une offre de formation complémentaire et partagée.

À ce jour, six établissements sont membres d'une communauté d'universités et établissements (COMUE) : Agro Paris Tech, Vet Agro Sup, l'École nationale vétérinaire d'Alfort (ENVA), l'École nationale supérieure du paysage de Versailles (ENSPV), Agrosup Dijon, et Bordeaux Sciences Agro, anciennement dénommé École nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Bordeaux (ENITAB).

Montpellier Sup Agro a rejoint, par décret n° 2015-1218 du 1er octobre 2015, la COMUE Languedoc-Roussillon universités.

L'école nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES) a renouvelé son lien associatif avec l'université de Strasbourg sur la base de l'article L. 718-16. Sur ce même fondement, l'école nationale vétérinaire de Toulouse (ENVT) souhaite être « associé renforcé » de la COMUE de sa région d'implantation et renouveler son lien de coopération privilégié avec l'institut national polytechnique de Toulouse.

Agrocampus-Ouest et l'école nationale vétérinaire, agroalimentaire et de l'alimentation, Nantes-Atlantique (dite ONIRIS) seront membres de la COMUE université Bretagne Loire dès sa création le 1er janvier prochain.

Par ailleurs, le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche est représenté au conseil d'administration (CA) des six établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) : Agro Paris Tech, Montpellier Sup Agro, Agrocampus-Ouest, Agrosup Dijon, ONIRIS et Vet Agro Sup.

Conformément à l'article R. 812-6 du code rural et de la pêche maritime, il dispose également d'un siège au CA des six établissements publics à caractère administratif (EPA) : Bordeaux Sciences Agro, ENSPV, écoles nationales vétérinaires (ENVA et ENVT), ENGEES et École nationale de formation agronomique (ENFA).

Cette représentation constitue la forme privilégiée d'exercice de la cotutelle par le ministère chargé de l'enseignement supérieur.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

Nous souscrivons pleinement à vos recommandations visant à poursuivre et concrétiser la réforme de l'enseignement supérieur agricole lancée en 2003. Il s'agira pour les tutelles des établissements de l'enseignement supérieur agricole d'accompagner ces derniers dans la mise en œuvre d'une réforme à ce stade inachevée.

Aussi, les tutelles veilleront à poursuivre l'ambition de réduction de la dispersion des établissements en diminuant le nombre

d'implantations, à réduire le coût de la formation initiale des professeurs de l'enseignement technique en rationalisant le dispositif, notamment de l'école nationale de formation agronomique (ENFA) et du service national d'appui (SNA), et enfin achèveront la négociation des contrats d'objectifs et de performance.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Comme ont tenu à le réaffirmer les parlementaires lors du vote de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, l'enseignement supérieur et la recherche agricoles ont pour mission d'assurer la production et la diffusion de connaissances nouvelles et le développement et l'actualisation des compétences des acteurs privés et publics nécessaires pour faire face aux enjeux majeurs en matière d'agriculture et d'alimentation. Les débats parlementaires sur ce texte ont mis l'accent sur les sciences agronomiques et vétérinaires : assurer la sécurité alimentaire mondiale dans la perspective d'une population de 9 milliards d'humains en 2050, dans des conditions respectueuses de l'environnement et en prévenant les zoonoses.

Aux enjeux précités s'ajoute la priorité accordée par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) à l'ouverture sociale et à la diversification des profils des étudiants et au lien avec l'enseignement technique agricole. Le MAAF conduit une politique active d'ouverture sociale et d'accès à l'enseignement supérieur de jeunes issus de l'enseignement agricole secondaire, souvent issus de milieux ruraux ou socialement peu favorisés (le taux de boursiers dans l'enseignement supérieur long agricole public est de 39 %).

Les 12 établissements publics d'enseignement supérieur agricole, placés sous la tutelle de la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), assurent, dans le cadre des cursus de référence, des formations d'ingénieurs, de vétérinaires et de paysagistes mais disposent aussi d'une offre de formation de licences, masters, doctorats, et d'œnologues. Ces écoles accueillent ainsi près de 10 000 étudiants dont 7 500 en cursus de référence. Elles forment également les cadres supérieurs techniques du MAAF, les professeurs de l'enseignement technique agricole public, ainsi que des chercheurs.

L'enseignement supérieur agricole, par nature professionnalisant, propose des parcours et des référentiels de formation adaptés aux besoins et à la diversité des étudiants (pratique, exercices cliniques, stages en milieu professionnel, apprentissage, enseignement par le projet à dimension esthétique pour les formations de paysage...). Ces référentiels sont construits sur la base des besoins et enjeux du secteur et d'échanges réguliers avec les opérateurs socio-économiques concernés. Le taux net d'emploi (2014) est de 90 % à 18 mois pour les ingénieurs diplômés de l'enseignement supérieur agricole dont 72 % en CDI. Ce taux est de 86 % à 18 mois pour les paysagistes diplômés de l'École nationale supérieure de paysage (ENSP) de Versailles, et 92 % des vétérinaires ont trouvé un emploi en moins de deux mois après leur sortie de l'école en 2014.

Au début des années 2000, l'enseignement supérieur agricole public était constitué d'établissements de petite taille. Les évolutions de l'enseignement supérieur, l'ouverture internationale de la formation et de la recherche, les mutations du monde agricole et les contraintes croissantes pesant sur les finances publiques ont incité le MAAF à conduire une série de réformes qui ont :

- *permis la constitution d'une nouvelle carte des établissements publics, respectueuse des métiers préparés et des territoires, avec des établissements ayant une plus grande capacité d'action ;*
- *confirmé l'ouverture sur le secteur socio-économique, le monde universitaire et la recherche, notamment à travers les politiques de site ;*
- *renforcé le pilotage stratégique des établissements d'enseignement supérieur agricole.*

1- Un réseau d'établissements publics aujourd'hui bien identifiés :

6 établissements publics à caractère scientifique et professionnel (EPCSP) ont été constitués : AgroCampus Ouest, AgroParisTech, AgroSup Dijon, Montpellier SupAgro et plus récemment Oniris et VetAgroSup.

La constitution de ces établissements relève de projets différents : AgroParisTech, AgroSup Dijon et Montpellier SupAgro partagent une homogénéité des métiers préparés et une cohérence territoriale, AgroCampus Ouest a une cohérence entre plusieurs métiers répartis sur deux campus distants, tandis qu'Oniris et VetAgroSup sont le fruit du rassemblement au sein d'un établissement public commun de deux formations distinctes, ingénieurs et vétérinaires. Ces deux formations

partagent des points communs du fait de leur appartenance aux sciences de la vie mais elles conservent leur logique propre : l'ingénierie appartient au domaine de la production agricole ou industrielle, alors que les sciences vétérinaires relèvent de la médecine. Le choix du statut d'EPCSP, référence partagée dans l'enseignement supérieur, qui autorise l'organisation en facultés des universités, permet dans l'enseignement supérieur agricole de faire fonctionner en synergie, au sein d'un même établissement, plusieurs formations conduisant à différents métiers : génie de l'agronomie, génie de l'horticulture, génie de la transformation agroalimentaire, génie forestier, génie de l'environnement... ainsi que les formations préparant aux professions de vétérinaires et de paysagistes. La constitution de ces établissements fusionnés n'avait pas pour objet d'homogénéiser l'ensemble de ces formations en un hybride de disciplines certes proches d'un point de vue universitaire mais qui ne répondraient plus à des métiers identifiés par le marché de l'emploi en France et en Europe, ou même dans le monde. Loin d'être une simple centralisation administrative, les établissements issus de ces fusions ont renforcé leur capacité de peser sur les orientations stratégiques et scientifiques de leurs partenaires, universités, communautés d'universités et établissements (ComUE) et organismes de recherche et ont amélioré leur visibilité dans les classements et reconnaissances internationales de leurs domaines.

Ainsi par exemple :

- AgroParisTech est aujourd'hui 3e en Europe et 13e mondial au classement « QS World University Rankings by Subject » dans le domaine agriculture et forêts ;*
- Montpellier SupAgro et AgroCampus Ouest sont dans le top 200 du précédent classement ;*
- VetAgroSup est la première école vétérinaire européenne francophone accréditée par l'American Veterinary Medical association, Oniris est dans le processus d'accréditation.*

La réforme de la cartographie des établissements d'enseignement supérieur agricole a été précédée d'analyses préalables au cas par cas, conduites sans dogmatisme dans un esprit d'ouverture en s'affranchissant des barrières ministérielles. Par exemple, à Bordeaux, le MAAF a exploré l'hypothèse du rattachement de l'École nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Bordeaux à l'Institut polytechnique de Bordeaux sous tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur. Aujourd'hui, l'établissement, devenu Bordeaux SciencesAgro, ne manque pas d'atouts : seul établissement d'enseignement supérieur

agricole dans la grande région « Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes », son implication dans le Programme des investissements d'avenir (PIA), aux côtés des autres établissements du site, a été couronnée de succès.

Le statut d'établissement public d'enseignement supérieur à caractère administratif qu'ont conservé six établissements suite à ces analyses au cas par cas ne fait pas obstacle à des performances et une visibilité reconnues à l'étranger. Par exemple :

- l'École nationale vétérinaire de Toulouse (ENVT) a recouvré l'accréditation européenne délivrée par l'Association européenne des établissements d'enseignement vétérinaire et est actuellement dans le top 4 000 du classement mondial Webometrics ;*
- l'École nationale vétérinaire d'Alfort (ENVA) est en voie de recouvrer cette accréditation entière du fait du programme d'investissements prévus, notamment dans le cadre du Contrat de plan État-région Île-de-France, elle est actuellement dans le top 4 000 du classement mondial Webometrics ;*
- l'ENSP de Versailles est le moteur de l'European Master in Landscape Architecture seule formation européenne de cette envergure qui réunit des écoles de création dans le domaine du paysage.*

Concernant l'ENFA de Toulouse, le choix par le législateur (article L. 812-11 du code rural et de la pêche maritime créé par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt) a été de doter les professeurs certifiés de l'enseignement agricole et les professeurs de lycée professionnel agricole d'un master MEEF dans un souci d'équivalence et de cohérence avec l'Éducation nationale, et d'en confier la mise en œuvre à l'ENFA de Toulouse. Néanmoins, le législateur a précisé que cette mission devait être conduite en s'appuyant sur des partenariats avec les autres établissements d'enseignement supérieur agricole et les écoles supérieures du professorat et de l'éducation. Un travail important est en cours pour concentrer les forces de l'établissement sur sa mission de formation des personnels enseignants et d'éducation de l'enseignement agricole.

2- Une ouverture marquée sur le monde socio-économique, le secteur universitaire et les organismes de recherche :

La gouvernance propre aux établissements d'enseignement supérieur agricole, qui les différencie des universités, est marquée par une présence significative du monde socio-économique : les conseils d'administration (CA) et les conseils scientifiques sont présidés par une personnalité extérieure, les directions des établissements peuvent être confiées à une personnalité extérieure à l'école. Ces traits distinctifs propres, avec le recrutement des étudiants par concours nationaux, ne sont pas étrangers aux bonnes performances de ces établissements en matière d'insertion professionnelle des jeunes. Le MAAF a toujours conduit une politique d'ouverture vers le monde universitaire et vers les organismes nationaux de recherche. Aussi, en cohérence avec le monde universitaire, le MAAF est le seul ministère à avoir décliné l'ensemble des dispositifs issus de la Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur dans le cadre d'une organisation adaptée à ses enjeux :

- *institution en 1990 d'un Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERaav) : Le CNESERaav constitue, dans ses domaines de compétences, un organisme homologue du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche ;*
- *création en 1992 d'un statut d'enseignant-chercheur relevant du MAAF bénéficiant des prérogatives des enseignants-chercheurs de l'université prévues au code de l'éducation, nonobstant les spécificités de l'enseignement supérieur agricole, et création de corps spécifiques aux ingénieurs et aux personnels techniques de formation et de recherche, avec des statuts homologues à ceux rencontrés à l'université ;*
- *institution en 1992 d'une Commission nationale des enseignants-chercheurs relevant du MAAF : cette commission constitue, avec ses 10 sections dans les domaines de compétences des enseignants-chercheurs du MAAF, l'homologue du Conseil national des universités avec ses 77 sections.*

Pour conduire une recherche de qualité, dans l'intérêt réciproque entre recherche et formation, l'adossement à d'autres structures, organismes nationaux de recherche ou universités, est nécessaire pour susciter la production intellectuelle et la confrontation aux « fronts de sciences ». Il y a une dizaine d'années, les établissements d'enseignement supérieur agricole comptaient encore de nombreuses unités propres de

recherche. En 2015, l'essentiel de leurs cadres scientifiques sont désormais affectés dans des unités mixtes de recherche (UMR) et le nombre d'UMR dont les écoles sont tutelles s'élève à 96 unités, essentiellement avec l'INRA, les universités (universités de Rennes, Angers, Paris-Est, Strasbourg, Montpellier, Bordeaux, Dijon...) mais aussi le CIRAD, l'Inserm, l'Anses, l'Irstea et l'Institut Pasteur.

Toujours fidèle à cette politique d'ouverture, le MAAF a fait récemment le choix volontariste de participer pleinement aux ComUE en demandant aux établissements de présenter leur candidature pour être membres à part entière de ces regroupements. 9 établissements d'enseignement supérieur agricole sont aujourd'hui membres de ComUE : AgroCampus Ouest et Oniris sont membres de l'université Bretagne-Loire, AgroParisTech est membre de l'université Paris-Saclay, AgroSup Dijon est membre de l'université Bourgogne Franche-Comté, Bordeaux SciencesAgro est membre de la ComUE « Aquitaine », l'ENSP de Versailles est membre de l'université Paris-Seine, l'ENVA est membre de l'université Paris-Est, Montpellier SupAgro est membre de Languedoc-Roussillon Universités, VetAgroSup est membre de l'université de Lyon.

L'ENVT a présenté sa candidature le 20 février 2014, soutenue par le MAAF, pour être membre à part entière de l'université fédérale de Toulouse Midi-Pyrénées (ComUE). En effet, du fait du positionnement thématique de l'école entre ingénierie zootechnique et secteur médical, compter l'école vétérinaire comme membre à part entière de la ComUE aurait pu être une véritable chance pour l'université fédérale. L'école vétérinaire s'est vu proposer par les acteurs locaux universitaires une position plus périphérique d'associé-renforcé. Malgré le refus opposé à sa proposition initiale, le CA de l'ENVT est consulté sur l'acceptation de la position d'associé-renforcé. Le CA de l'ENFA de Toulouse sera consulté sur le même principe.

Par ailleurs, le rattachement de l'École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES) à l'université de Strasbourg (Unistra) a été revisité en association sur la base du deuxième alinéa de l'article L. 718-16 du code de l'éducation.

Cette ouverture sur le monde universitaire et les organismes de recherche des établissements d'enseignement supérieur agricole n'est pas simplement formelle, elle est couronnée par des succès aux appels à projets structurants du PIA, par exemple :

- AgroCampus Ouest est partenaire de Aker, sélectionné dans le cadre de l'appel à projets « biotechnologies et bioressources » du PIA ;

- *AgroParisTech est partenaire de l'Idex « Université Paris-Saclay », partenaire des projets Equipex Geosud, Planaqua et Xyloforest ;*
- *L'ENVT est partenaire du projet Aninfimip ;*
- *Bordeaux SciencesAgro fait partie du périmètre de l'Idex de Bordeaux, l'ENGEES de l'Idex porté par l'Unistra et est partenaire du projet Critex ;*
- *Oniris est partenaire du projet Equipex Arronax plus ;*
- *En ce qui concerne les Labex, Montpellier SupAgro est partenaire d'Agro, l'ENGEES est partenaire de G-eau-thermie profonde, VetAgroSup d'Ecofect... AgreenCamp, projet collectif d'enseignement numérique des établissements d'enseignement supérieur agricole, fédérés par l'Institut agronomique vétérinaire et forestier de France est lauréat de l'appel à projets initiatives d'excellence en formations innovantes numériques (Idefi).*

Les établissements d'enseignement supérieur agricole, tout en gardant leur spécificité, sont donc largement ouverts sur le monde universitaire et la recherche, leur environnement socio-économique servant ainsi l'emploi des jeunes et la compétitivité économique.

3 - Un pilotage renforcé des établissements d'enseignement supérieur agricole :

Comme le constate la Cour, le processus de fusion a atteint des limites, notamment du fait de l'éloignement géographique des sites. C'est pourquoi, désormais, la DGER privilégie le travail en réseau national pour le développement des synergies et des mutualisations entre les établissements, en renforçant son action de pilotage. L'exercice de la tutelle sur les établissements d'enseignement supérieur agricole a profondément évolué depuis 2010 : l'intervention de la DGER dans les orientations et les choix de gestion des établissements s'est renforcée, tandis que la responsabilisation des directeurs des établissements s'est accrue. L'exercice de la tutelle est délicat, s'agissant d'établissements et d'agents (enseignants-chercheurs) jouissant statutairement d'un important degré d'autonomie et d'un monde (enseignement supérieur et recherche) marqué par une tradition de mise en débat des orientations et des décisions.

Pour autant, le resserrement de la relation avec les établissements est effectif et indispensable en raison de la complexité du pilotage de ces établissements, dont le modèle économique est particulièrement fragile. La DGER s'est appuyée, au cours de la période récente, sur des modalités de pilotage et d'échanges adaptées à ces spécificités et

permettant d'assurer le traitement intégré des enjeux à relever, parmi lesquels on peut citer :

- *contrats d'objectifs et de performance (COP) : comme l'indique la Cour, un nouveau processus d'élaboration des COP a été engagé fin 2011. Il a été conçu dans un objectif de renforcement du réseau des écoles au service des enjeux du MAAF, et de façon à ce que chacune se positionne comme un maillon et non comme une pièce unique, centrée sur ses priorités propres. À la fin 2015, 8 COP auront été signés ;*
- *lettres de mission annuelles : une lettre de mission annuelle est systématiquement adressée à chacun des directeurs depuis 2014. Ces lettres précisent, école par école, les objectifs prioritaires à atteindre et les actions à conduire dans l'année ;*
- *entretiens stratégiques annuels : un entretien stratégique est conduit avec chacune des écoles tous les ans. Un bilan de l'avancement du COP, de la lettre de mission, de la mise en œuvre des recommandations de la Cour est réalisé ;*
- *préparation des CA : depuis janvier 2014, une procédure formalisée de pré-instruction, dite de « préCA », a été mise en place par la DGER avec les écoles. Cette procédure de pré-instruction, si elle a demandé aux établissements de s'adapter en anticipant la préparation des documents, est aujourd'hui entrée dans les habitudes de travail ;*
- *déploiement d'une comptabilité analytique normée qui s'achèvera en 2016.*

Le renforcement des modalités de pilotage des établissements d'enseignement agricole a commencé à produire des effets mesurables. Si les résultats annuels négatifs sont fréquents au début de la période sous revue, ils sont plus rares à compter du compte financier 2013, et en 2015 seuls deux établissements ont présenté un résultat négatif au compte financier 2014.

Aussi l'ensemble de ces réformes, loin d'être un trompe-l'œil, ont renforcé les établissements publics d'enseignement supérieur agricole pour que les ingénieurs, les vétérinaires, les paysagistes et les autres cadres, notamment les docteurs, qui y sont formés soient prêts à affronter les enjeux du XXI^e siècle en matière de production agro-écologique, de protection de l'environnement et de préservation de la santé.

3

Le parc végétal Terra Botanica : une initiative coûteuse à la recherche d'une viabilité financière

PRÉSENTATION

Le parc Terra Botanica, situé à Angers dans le Maine-et-Loire, est un parc aménagé qui présente au public, sur une superficie d'environ 15 hectares, 275 000 végétaux venus des cinq continents. Les plantes sont mises en scène ; la visite permet de découvrir notamment des variétés de plantes insolites et l'histoire du végétal.

Cet équipement résulte de la volonté ancienne et permanente des acteurs publics et économiques angevins de promouvoir l'image du département de Maine-et-Loire en valorisant sa filière végétale, d'abord à travers la production horticole, mais aussi grâce à l'enseignement supérieur, la recherche et développement et, plus récemment, l'innovation technologique et le tourisme à thème, incarné justement par le parc Terra Botanica.

Le parc a ouvert ses portes au public en avril 2010. Dès 2014, la situation financière de la société d'économie mixte (SEM) chargée de son exploitation était très critique. En effet, alors qu'il était configuré à l'origine pour recevoir 400 000 visiteurs par an, et que son équilibre financier était prévu à 290 000, la fréquentation annuelle du parc n'a atteint que 162 000 visiteurs en 2014.

En réalité, son attractivité n'a jamais été suffisante, car cet investissement a été initialement mal défini (I). Son exploitation a manqué de transparence (II). Aujourd'hui, l'avenir de cet équipement reste incertain (III).

La Cour formule des recommandations pour permettre une viabilité à long terme de cette activité qui doit être réellement complémentaire de la filière végétale locale.

Photo n° 1 : le parc Terra Botanica et le ballon captif installé en 2015

Source : Terra Botanica – CC BY-SA 4.0 (creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.en)

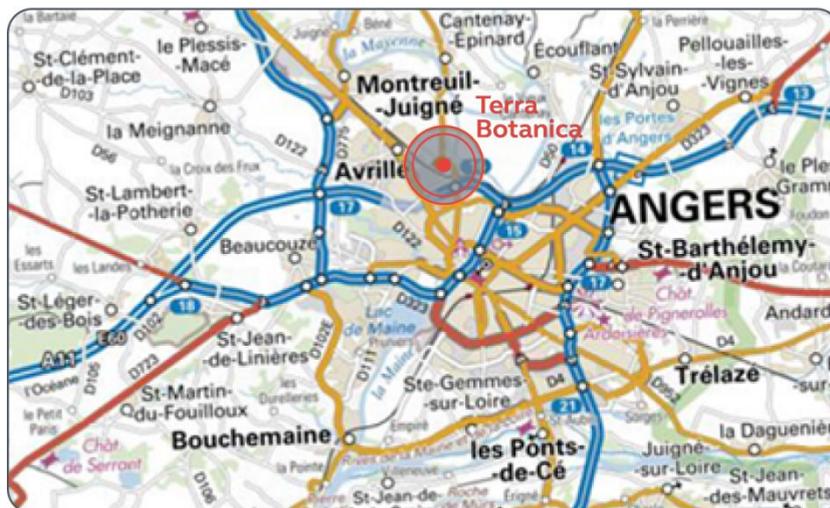
I - Un investissement risqué

Les premières réflexions sur le projet de parc ont débuté à la fin des années 1990. Le département estime qu'environ 250 personnes et une quarantaine d'organismes partenaires ont participé à la conception du parc végétal.

Pourtant, les études préalables n'ont été ni suffisantes ni actualisées, et l'équilibre économique de long terme n'a pas été correctement estimé.

Si le parc se définit en 2015 comme un regroupement « de jardins extraordinaires, animés et ludiques au cœur de la capitale du végétal », il apparaît qu'aucune stratégie n'a été véritablement élaborée, lors de sa conception, et que la complexité de sa mise en œuvre n'a pas été suffisamment évaluée en amont.

Carte n° 1 : le parc en Maine-et-Loire



Source : IGN

A - Un parc à l'image trop imprécise

Le thème du végétal marque assurément l'histoire de la région angevine, à la fois sur le plan horticole et industriel. Le projet a donc été dès l'origine considéré comme emblématique et représentatif de l'identité de ce territoire.

D'ailleurs, il a été reconnu comme projet d'intérêt général par des arrêtés préfectoraux de 2001 et 2004. Le parc est un partenaire du pôle de compétitivité³⁴⁰ à vocation mondiale consacré au végétal, dénommé « Végépolys ».

Toutefois, si la finalité du parc, promouvoir le végétal en Anjou et contribuer au développement économique et touristique, a toujours été consensuelle, les moyens d'y parvenir ont manqué de clarté.

L'idée initiale de créer un parc à vocation culturelle et scientifique s'est transformée au fil des années, et de nombreuses attractions destinées à attirer plus de visiteurs, en particulier les familles et les jeunes, ont été créées.

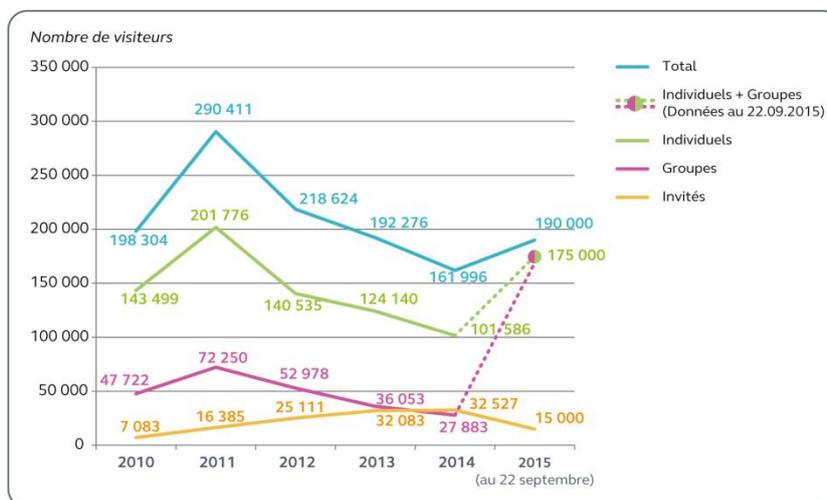
³⁴⁰ Un pôle de compétitivité rassemble, sur un territoire identifié et sur une thématique ciblée, des entreprises, petites et grandes, des laboratoires de recherche et des établissements de formation.

Dès lors, le choix entre deux finalités, approche culturelle et scientifique ou approche privilégiant l'attraction à sensation, n'a jamais été véritablement réalisé. Par suite, les synergies souhaitées à l'origine de la proximité du parc avec une filière végétale locale existante ne se sont pas concrétisées, et le développement touristique attendu de sa notoriété n'a pas été au rendez-vous, car la fréquentation a été inférieure aux prévisions.

Le parc devait atteindre un équilibre structurel à 400 000 visiteurs par an, selon les premières études économiques réalisées, et la délégation de service public (DSP) qui encadrait l'exploitation du parc s'équilibrait théoriquement avec une fréquentation annuelle de 290 000 visiteurs.

Cet objectif de fréquentation n'a jamais été atteint, sauf en 2011, la baisse étant significative dès l'année 2012, et ce sur l'ensemble des catégories de visiteurs comme le décrit le graphique n° 1.

Graphique n° 1 : la fréquentation du parc



Source : Cour des comptes d'après données de Terra Botanica

La communication sur le parc a été perturbée par l'ambiguïté du positionnement de Terra Botanica entre un parc à thème ludique et une promenade instructive, ce qui a pu décevoir certains visiteurs, d'autant que la publicité qui en était faite a principalement valorisé les activités à sensation.

Selon l'exploitant, la chute de la fréquentation aurait également d'autres explications : une offre de divertissement jugée incomplète par le public, une attente plus importante de renouvellement de la part des visiteurs pour susciter la revisite, et des installations qui se seraient anormalement dégradées en quatre ans.

Des études de clientèle et des enquêtes de satisfaction réalisées en 2011 et 2013 sur le parc confirment cette analyse. Si les attentes concernant la connaissance du monde végétal sont globalement très satisfaites, le public de moins de 50 ans estime qu'il manquerait des attractions plus spectaculaires.

B - Une complexité de réalisation sous-estimée

Dès 2001, le département de Maine-et-Loire a confié par convention de mandat à la société d'économie mixte locale d'aménagement départementale, la SODEMEL, les études et la réalisation du parc végétal pour un budget de 75,7 M€ HT.

Après divers avenants liés à des difficultés de réalisation et à des évolutions de contenu du projet, le montant de clôture de l'opération s'est élevé à 115 M€. Le département a bénéficié de 22,3 M€ de subventions du fonds européen de développement régional, du fonds national d'aménagement du territoire et de la région, et de 17,5 M€ provenant du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée. Déduction faite de ces financements, l'équipement lui aura coûté 75,2 M€.

C'est à partir de 2008 que le département de Maine-et-Loire a engagé d'importants travaux sur un terrain pour lequel il ne disposait pas encore d'acte de propriété, le bail emphytéotique n'ayant été signé avec la ville d'Angers, propriétaire, qu'en mars 2010, soit un mois avant son ouverture au public.

À cette date, le parc n'était pas totalement achevé, car la SODEMEL avait constaté plus de mille réserves, qui ont été levées plus ou moins aisément par les entreprises titulaires des marchés, sur la période 2010-2013.

L'examen des dysfonctionnements montre que certaines activités n'avaient manifestement pas été conçues pour un usage aussi intensif, preuve d'un défaut de conception du projet. Les travaux ont été néanmoins réceptionnés formellement par la SODEMEL et avalisés par le département, qui a donc considéré, à l'époque, que le parc était conforme aux attentes spécifiées dans le mandat et au cahier des charges. D'ailleurs, aucun contentieux n'a été engagé.

Ceci s'explique par le souhait impératif du département d'ouvrir le parc en avril 2010, l'ouverture ayant déjà été décalée d'une année. L'achèvement des aménagements du parc a donc été progressif et postérieur à son lancement officiel.

Dans ces circonstances, aucun inventaire complet et contradictoire n'a pu être réalisé avant son ouverture. La délégation de service public est donc intervenue en l'absence de remise formelle des ouvrages.

Faute de frontière explicite, certes difficile à définir s'agissant de végétaux, entre les charges d'investissement et les charges de renouvellement courant, une confusion sur les responsabilités respectives du propriétaire du parc, le département, et de l'exploitant s'est installée.

II - Un manque de transparence dans l'exploitation du parc

La procédure relative à l'attribution de la DSP pour l'exploitation du parc a été lancée, dès 2006, sans réelle prise en compte du risque financier. La longue période d'élaboration du projet n'a pas été mise à profit pour le conduire dans un cadre juridique adapté et avec une totale transparence.

A - Une délégation de service public peu encadrée avec des déficits masqués

L'avis d'appel public à candidature pour la DSP d'exploitation du parc Terra Botanica a été publié en septembre 2006. La procédure d'attribution a été très favorable à la société mixte départementale Terra Botanica, pourtant en cours de création. En effet, si deux candidatures se sont manifestées, seule cette SEM a déposé une offre alors qu'elle ne disposait pourtant d'aucun moyen administratif en propre.

Cette manière de procéder n'a pas permis à la collectivité d'évaluer avec impartialité l'offre du candidat, ni d'exercer un regard critique sur l'équilibre économique de l'exploitation sur le long terme.

Par la suite, le département n'a exercé qu'un contrôle tardif sur la SEM, puisque l'assemblée délibérante du département et la commission consultative des services publics locaux du Maine-et-Loire n'ont examiné les rapports d'activité de Terra Botanica qu'à partir de 2011.

Dans ces documents, aucun point sur le démarrage perturbé du parc, ni sur sa fréquentation, n'était exposé. L'image alors donnée de son fonctionnement auprès de ces deux instances était donc peu représentative des difficultés financières et techniques qu'il rencontrait pourtant déjà et, à aucun moment, la question de l'équilibre économique de la DSP n'était abordée.

Les premières alertes n'ont été évoquées formellement devant ces instances compétentes qu'à la fin d'année 2013. C'est à ce moment que l'exploitant a sollicité des compensations financières auprès du département.

Ce dernier les a accordées en demandant expressément à la SODEMEL de les financer en 2012 et 2013 par le biais du mandat de construction du parc pour un montant de 3,1 M€, alors même qu'il s'agissait principalement de charges d'exploitation ou de dépenses d'équipement conclues souvent en dehors de toute procédure de commande publique.

Bien plus, ce n'est seulement qu'après cinq saisons d'exploitation que la collectivité départementale s'est rendue à l'évidence que l'équilibre financier ne pouvait être atteint sans financement public, en prenant pour justification des sujétions de service public qui n'étaient pourtant pas prévues dans le cahier des charges de la DSP. Pour la dernière saison gérée par la SEM en 2014, le département a ainsi versé une subvention d'équilibre de 1,7 M€ pour un chiffre d'affaires total qui était alors de 2,99 M€.

Le département a d'ailleurs admis par la suite que compte tenu de la vocation éducative du parc, auprès des scolaires en particulier, l'appréciation de ces sujétions avait sans doute, sur la période 2010-2014, été beaucoup sous-estimée.

La dégradation de la situation financière de la SEM Terra Botanica a été rapide, illustrée par un résultat net déficitaire pour chacun des exercices considérés, à l'exception de 2011.

Entre 2011 et 2014, la baisse du chiffre d'affaires a été de 39 %, passant de 4,87 M€ à 2,99 M€, tandis que les charges d'exploitation diminuaient de 11 % sur la même période.

Ces financements directs et indirects apportés par le département à la SEM Terra Botanica, à hauteur de 4,24 M€ entre 2009 et 2013, ont eu pour conséquence de différer l'apparition du déficit structurel de la DSP.

En prenant en compte les seuls produits d'exploitation du parc (hors versements réalisés par la SODEMEL à la demande du département et subvention d'équilibre du département en 2014), le résultat d'exploitation aurait été déficitaire de 0,81 M€ pour la première année pleine de fonctionnement en 2011 et de 1,5 M€ environ ensuite chaque année. Le déficit accumulé sur les cinq saisons d'exploitation du parc jusqu'en 2014, tel qu'il apparaît dans le résultat retraité, aurait dû être de 5,7 M€, soit 31 % des produits d'exploitation cumulés.

Le département de Maine-et-Loire explique *a posteriori* cette exploitation déficitaire par un modèle économique calculé sur des bases très optimistes en termes de fréquentation et par le non-respect, par le délégataire, de ses obligations en matière tarifaire, notamment vis-à-vis de l'accueil des scolaires, des professionnels et des invités. Pour autant, il n'a jamais envisagé de revoir les termes de la convention de délégation jusqu'à une période récente.

C'est seulement fin 2014, avec la création d'un groupement d'intérêt public (GIP), que les collectivités membres du groupement – principalement la commune d'Angers et le département de Maine-et-Loire – ont souhaité revoir les conditions du subventionnement public à venir et ont voulu clarifier les responsabilités de chaque intervenant du dossier.

B - Des carences dans la gouvernance

La gouvernance de la SEM Terra Botanica a été particulièrement défaillante. Son conseil d'administration, qui ne s'est même pas réuni au cours de l'année 2011, n'a pas fonctionné en toute autonomie. Il a agi plutôt comme une simple chambre d'enregistrement des décisions prises par le département. Son rôle s'est quasiment limité à la validation des comptes de la société et des conventions réglementées qui lui ont fréquemment été transmises postérieurement à leur entrée en vigueur. Les ordres du jour succincts démontrent également que les administrateurs n'ont pas eu les moyens objectifs de remplir leur rôle d'orientation de l'activité de la société. Ce pilotage s'est avéré, au final, notoirement insuffisant pour faire face aux difficultés rencontrées par le parc.

Cette gouvernance largement assurée par le département a été facilitée par le fait qu'une convention, conclue avec une filiale de la Caisse des dépôts et consignations, prévoyait une mission d'assistance au directeur général de la société, par la mise à disposition d'un directeur. Or ce poste, pourvu en janvier 2008, a été confié à l'agent jusqu'alors en

charge de la conduite du projet du parc Terra Botanica pour le compte du département. Cette proximité fonctionnelle entre la direction de la SEM Terra Botanica et les services du département devait être à l'origine un atout. Elle s'est en réalité avérée préjudiciable au bon fonctionnement de la SEM, car les instances de la société n'ont, en fait, pas assumé pleinement l'autonomie dont elles disposaient théoriquement en qualité de personne morale indépendante des services du département.

Si bien que, dès l'entrée en vigueur de la convention de DSP, la plupart des obligations liées à l'exploitation du parc n'ont pas été respectées. La SEM Terra Botanica n'a ainsi pas affecté 5 % du chiffre d'affaires aux réinvestissements, elle n'a pas acheté annuellement des plantes à hauteur de 150 000 €, ni affecté 10 % de son chiffre d'affaires à la réalisation d'actions commerciales. Elle n'a pas non plus élaboré de règlement intérieur, ni respecté le nombre de jours d'ouverture fixé à 180.

De son côté, le département n'a montré aucune exigence particulière à l'égard de l'exploitant, se contentant, par exemple, de renoncer à la redevance correspondant à 5 % du chiffre d'affaires, dès la deuxième année d'ouverture du parc.

III - Un parc à l'avenir incertain

Face à l'impossibilité d'équilibrer l'exploitation du parc sans un apport financier notable des collectivités publiques, le département a considéré que le statut de SEM et le cadre de la DSP n'étaient plus adaptés. Il a donc souhaité le changement du cadre juridique d'exploitation du parc et sollicité, pour ce faire, la participation de la commune d'Angers.

A - Un nouveau cadre juridique, mais des financements publics toujours coûteux

La dissolution de la SEM Terra Botanica a été décidée en décembre 2014 et le groupement d'intérêt public a été créé pour exploiter le parc à partir de 2015. Il est composé du département de Maine-et-Loire (51 % du capital social), de la commune d'Angers (48 %) et du comité du tourisme (1 %).

L'objectif clairement affiché par ces deux principales collectivités est de mettre en place un nouveau modèle économique d'exploitation et de développement et d'instituer une gouvernance permettant une meilleure implication de leur part dans la stratégie de développement du parc.

Le compte d'exploitation prévisionnel du GIP évalue la participation financière globale des collectivités à l'exploitation en moyenne à 1,3 M€ par an, soit 37 % du chiffre d'affaires, pour les trois premières années, la vocation éducative du parc et le soutien à la filière végétale justifiant de leur point de vue ce financement public.

Toutefois, dès 2015, le département et la ville auront, chacun, versé une subvention d'1 M€ en investissement et de 0,78 M€ en fonctionnement, soit un soutien financier total de 3,56 M€.

Par la suite, en 2016 et 2017, la seule participation à l'investissement pour le renouvellement du végétal et les nouveautés afin de susciter des visites récurrentes est déjà chiffrée à 1,5 M€ par an.

Le partage de la responsabilité et du financement entre deux collectivités locales, au lieu d'une seule, ne règle pas à terme le déficit structurel du parc, car les besoins en financements publics demeurent particulièrement importants et sont même amplifiés. Seule une stratégie s'appuyant mieux sur le tissu économique local déjà existant et permettant le développement d'activités rentables pourra être à même d'assurer la pérennité du parc.

Photo n° 2 : plan du parc en 2015



Source : Terra Botanica

B - Une viabilité économique fragile

La direction du parc doit profiter de ce nouveau tour de table pour renforcer ses relations avec les partenaires de la filière végétale, parmi lesquels le pôle Végépolys. Des pistes de collaboration ont d'ailleurs déjà été esquissées pour permettre une meilleure inscription de l'équipement dans le tissu économique angevin. Un comité scientifique et stratégique doit ainsi être créé afin de développer l'ancrage territorial, la vocation pédagogique du parc ainsi que des partenariats.

Il s'agit prioritairement de mieux faire le lien entre le parc et l'écosystème végétal, en présentant notamment les recherches, en testant en grandeur réelle les innovations locales et en sensibilisant davantage les jeunes visiteurs aux nombreux métiers du végétal.

Le parc doit également rechercher plus activement d'autres sources de financement auprès de partenaires extérieurs privés ou de mécènes.

La projection de fréquentation de l'ordre de 143 000 visiteurs payants visée pour 2015 a été dépassée, puisqu'elle était déjà, fin septembre, de 175 000 visiteurs. Toutefois, la progression prévisionnelle de la fréquentation de 20 % par an prise en compte dans la prospective financière semble ambitieuse, ce qui pourrait compromettre l'objectif de baisse progressive du subventionnement public à horizon de trois ans.

La stratégie de développement du parc apparaît plus volontariste, avec des tarifs revus à la baisse. Désormais, une entrée sans réduction est fixée à 17 €, contre 19 € auparavant. Le parc envisage également de réduire le recours aux entrées gratuites, qui s'est avéré précédemment peu efficace sur le plan commercial.

La mise en place du nouveau mode de gestion a été l'occasion de préciser l'image du parc et de redéfinir les cibles prioritaires. Elles sont recentrées en premier lieu sur l'enfant de 3 à 12 ans. L'équipe du parc travaille donc sur la création de zones plus adaptées aux enfants qu'aux adolescents. Des outils à destination des enseignants, afin de rendre la visite plus ludique et pédagogique, devraient permettre de répondre plus largement aux besoins du public scolaire.

La seconde cible concerne les plus de 60 ans, et un recentrage de la politique commerciale sur le public du Grand Ouest est désormais privilégié plutôt que des visées nationales, voire mondiales.

Enfin, le montant prévisionnel d'investissement annuel consacré aux nouveautés devrait favoriser des visites récurrentes.

Le nouvel exploitant pourra également s'appuyer sur les bons résultats du centre de conférences dont il dispose au sein du parc, qui a démontré sa capacité à trouver son équilibre économique, et qui peut également favoriser l'élargissement du public du parc en développant ses ressources propres.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Cet investissement, qui a déjà représenté un coût net de 94 € pour chaque habitant du département de Maine-et-Loire, doit désormais dépendre moins des fonds publics. Son gestionnaire doit mieux formaliser ses procédures internes et se fixer des objectifs réalistes et régulièrement évalués. C'est au prix de ces efforts et de cette transparence qu'un tel équipement pourra assurer sa pérennité.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Pour le département de Maine-et-Loire et la commune d'Angers :

- 1. établir un contrat de performance avec le gestionnaire sur des objectifs précis et des indicateurs de suivi.*

Pour le groupement d'intérêt public Terra Botanica :

- 2. développer les partenariats avec l'écosystème végétal de l'Anjou et les acteurs de l'économie locale impliqués dans la filière « végétal » ;*
 - 3. augmenter la part de ressources propres grâce aux activités concurrentielles du parc.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	682
Réponse du président du conseil départemental de Maine-et-Loire	682
Réponse du maire d'Angers.....	688

Destinataires ne souhaitant pas apporter de réponse

Ministre de l'intérieur
Directeur du GIP Terra Botanica

Destinataire n'ayant pas répondu

Directeur général de la SODEMEL

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

Cette insertion n'appelle pas d'observations de notre part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE MAINE-ET-LOIRE**

Je souhaiterais contester l'ensemble des titres et sous-titres du rapport, qui ne me paraissent pas refléter la réalité des analyses et observations contenues dans les paragraphes.

I - Un investissement engagé au service d'un territoire

Né de la volonté des pouvoirs publics de donner davantage de notoriété à la filière végétale angevine, afin de soutenir son développement et les enjeux économiques en découlant pour le territoire angevin, le parc du végétal a été créé par et pour cette filière, au terme d'une vaste concertation impliquant plus de 800 professionnels.

Fruit d'une stratégie mûrement réfléchie de manière extrêmement partenariale, il est la vitrine d'exception du pôle de compétitivité Vegepolys, qui a activement participé à sa conception afin d'en faire l'outil attendu par toute une filière.

Ainsi, le caractère d'intérêt général du parc a été reconnu par arrêté préfectoral dès 2001, renouvelé en 2004, et c'est en tant qu'investissement structurant contribuant au développement du pôle de compétitivité et de la filière d'excellence que Terra Botanica a été reconnu « grand projet » soutenu par la Commission européenne en 2009.

Terra Botanica a pour objectif de valoriser les 4 000 entreprises de la filière végétale angevine, soit plus de 30 000 emplois et 3 000 étudiants, qu'il représente auprès du grand public, grâce à sa vocation ludique et pédagogique.

A - La recherche constante du meilleur positionnement

Tant dans les phases de conception que pendant les premières années d'exploitation, le positionnement du parc au juste point

d'équilibre entre un parc à thème à vocation ludique susceptible d'attirer le grand public (et par conséquent d'assurer un équilibre financier) et un parc à vocation davantage pédagogique et scientifique destiné à une cible plus restreinte, a toujours fait débat. Mais c'est aussi l'originalité et l'objectif de ce parc que de mobiliser les professionnels pour intéresser le grand public au végétal.

L'exploitant a consenti des efforts d'adaptation constants pour satisfaire une clientèle diverse aux attentes multiples, tout en recherchant une viabilité économique parfois compliquée à atteindre eu égard à certaines cibles (scolaires, partenaires économiques, etc.).

B - Un projet inédit et atypique nécessitant des ajustements constants

La spécificité de certains équipements du parc, en particulier ceux de nature végétale, ou l'originalité de conception d'attractions inédites comme certains éléments de scénographie, ont pu retarder leur parfait achèvement. Ceux-ci ont dû être ajustés après l'ouverture du parc, par l'exploitant mais à la charge finale du département, via la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée, qui prévoyait dans son budget initial la prise en charge, après la livraison, d'un certain nombre d'ajustements nécessaires au bon fonctionnement du parc, à son usage et à son exploitation.

Ainsi, malgré l'extrême complexité du projet, sa nature atypique et inédite liée en grande partie au monde du vivant, reconnues par la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire dans son analyse, et malgré l'ampleur des travaux, l'enveloppe globale prévisionnelle du budget de l'opération n'a pas été dépassée. Les avenants successifs à la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée ont uniquement permis l'actualisation des prix, à plusieurs reprises étant donné la longue durée du projet. À aucun moment l'enveloppe n'a été réévaluée.

Sur le coût total du projet, le reste à charge pour le département, qui a récupéré la TVA et obtenu 22,3 M€ de subventions, est de 75,2 M€ HT.

II - Une exploitation confrontée à des difficultés

A - Une DSP insuffisamment calibrée par rapport aux sujétions de service public

La procédure de DSP a été conduite en toute légalité. Il est tout à fait possible à une société en cours de création de répondre à un appel public à concurrence. Tous les candidats ont eu accès aux mêmes

informations mais seule la SEM a déposé une offre, alors que deux sociétés avaient retiré le dossier.

L'analyse de cette offre a porté notamment sur la viabilité économique de l'exploitation, qui a été présentée par des comptes prévisionnels conformes aux attendus du cahier des charges.

Si la DSP a été attribuée en 2007, le contrat d'affermage ne prenait effet qu'à partir de l'ouverture du parc, et l'obligation de présenter le compte rendu financier ne courait qu'à compter de l'exercice 2009-2010. Néanmoins, le rapport de gestion de la SAEML a, chaque année à compter de 2007, été présenté en CCSPL, ainsi qu'à l'assemblée départementale dans le cadre du compte rendu annuel des administrateurs à la collectivité. Puis, à compter du démarrage de l'exploitation sur l'exercice 2009-2010, le rapport annuel du délégataire, basé sur le rapport de gestion de l'exercice social N-1 (incluant les comptes), a été également présenté à la CCSPL et à l'assemblée départementale.

D'autre part, la SAEML a considéré qu'il relevait de ses obligations, au titre de la continuité de service, de procéder elle-même à différents travaux de finition et d'ajustements aux attentes du public, qu'elle a réalisés progressivement, mais pour le compte du département, dont l'obligation était de livrer et d'entretenir un équipement conforme.

Ainsi, l'exploitant n'a pas sollicité de compensations financières mais uniquement demandé le remboursement de dépenses engagées pour le compte du propriétaire, qui devaient naturellement incomber au mandataire, s'agissant de dépenses générées par les problèmes de parfait achèvement. La SAEML étant soumise à l'ordonnance de 2005, a elle-même contracté ces dépenses dans ce cadre.

Enfin, si les sujétions publiques n'étaient pas expressément libellées dans le contrat d'affermage, elles étaient pourtant prévues au cahier des charges de la DSP. Toutefois, elles ont en effet été insuffisamment prises en compte financièrement dans le prévisionnel d'exploitation.

Celui-ci a également été mis à mal par une fréquentation inférieure aux prévisions, en raison d'un modèle économique trop optimiste, cumulé à des conditions météorologiques défavorables et à un manque de renouvellement de l'offre proposée aux visiteurs.

C'est pourquoi le département a, en effet, souhaité reconsidérer les conditions économiques de la DSP et décidé d'y mettre un terme pour donner une nouvelle impulsion en définissant un positionnement clair,

justifiant une implication plus forte des collectivités, au regard des missions de service public de cet équipement, en direction des jeunes en particulier et des missions de soutien à la filière horticole de l'Anjou.

B - Une gouvernance qui a respecté les obligations minimales

Le conseil d'administration a rempli ses obligations légales. Le directeur était mis à disposition de la SAEML dans le cadre d'une convention conclue par cette dernière dans le cadre d'un appel public à concurrence, et nullement par le département.

D'autre part, le fait que le département n'ait pas exigé la mise en œuvre stricte de toutes les obligations financières du contrat ne relevait nullement d'une intention délibérée de contribuer directement ou indirectement au fonctionnement de la SAEML.

S'agissant de la renonciation à la redevance, celle-ci a été régulièrement présentée en assemblée, afin de prendre en compte, a posteriori et au cas par cas (même si cela s'est répété à plusieurs reprises), les difficultés liées aux conditions climatiques exceptionnellement défavorables.

S'agissant des clauses prévoyant l'affectation par le délégataire de pourcentages de son chiffre d'affaires à différents postes de dépenses, le département n'a pas demandé l'application stricte et totale de ces clauses, pour tenir compte des contraintes liées à l'exploitation. Il est vrai que le département aurait pu ajuster en conséquence les clauses précises de la DSP ; c'est pourquoi une évolution du montage juridique a été souhaitée en 2014.

III - Une nouvelle donne pour Terra Botanica : tirer les enseignements du passé pour repartir sur des bases saines

A - Un cadre juridique permettant une implication juste et raisonnée des collectivités

La ville d'Angers et le département, qui étaient tous deux actionnaires de la SAEML, ont considéré, après avoir constaté que le montage juridique n'était plus adapté, qu'il allait de leur responsabilité et de l'impact sur leurs territoires respectifs, de poursuivre l'exploitation du parc en prévoyant une plus juste implication des collectivités dans le financement de l'exploitation, dans un objectif de soutien à la filière végétale et de vulgarisation auprès du grand public.

Dans cet esprit, la participation financière des collectivités est justifiée non seulement par la vocation éducative du parc, mais aussi et surtout par son impact sur l'économie et son soutien à la filière végétale.

La participation financière, telle que validée dans les délibérations d'adhésion au GIP et dans le programme prévisionnel de ce dernier approuvé par arrêté préfectoral, concerne à la fois une participation au fonctionnement du parc, mais aussi des subventions d'équipements pour permettre les investissements nécessaires au maintien et au renouvellement de l'attractivité du parc.

Si l'objectif à terme est bien de permettre au parc de revenir progressivement à l'équilibre, il est connu et accepté que les financements publics sont justifiés pour ce type d'équipement, dont la vocation d'intérêt général justifie pleinement la contribution des collectivités aux activités ne pouvant s'équilibrer seules, du fait d'une politique tarifaire accessible au plus grand nombre, d'actions à destination des scolaires, d'actions partenariales, etc.

Comme le souligne la Cour des comptes, « une stratégie s'appuyant mieux sur le tissu économique local déjà existant pourra être à même d'assurer la pérennité du parc ». C'est pourquoi parmi les orientations stratégiques décidées lors de la création du GIP, les nombreux partenariats ont été réactivés. Citons, en 2015 :

- l'organisation du Salon des sciences végétales en partenariat avec l'association Terre des Sciences ;*
- l'accueil gratuit de plus de 2 000 étudiants des filières tourisme et des filières végétales ;*
- le partenariat avec l'éducation nationale pour l'accueil de classes de zones défavorisées ;*
- l'accueil de la Coupe de France des fleuristes ;*
- la mise à l'honneur de la marque « Hortensias d'Angers » ;*
- les partenariats de fournitures avec des entreprises horticoles (pépinières Ripaud, Ernest Turc, Gaignard fleurs, Horticash, etc. ;*
- l'accueil de l'épreuve phare de la manifestation « Tout Angers bouge » ;*
- les partenariats avec les hôteliers d'Angers et avec les sites touristiques (château d'Angers, zoo de Doué...).*

B - Une reprise de l'activité avérée dès 2015 prometteuse pour l'avenir

Les pistes évoquées par la Cour des comptes pour associer les partenaires de la filière végétale sont ainsi à l'œuvre depuis 2015, et

portent leur fruit, avec un enthousiasme et une dynamique retrouvés autour de nombreuses actions également à venir en 2016 :

- *mise en place d'une mallette pédagogique pour les cycles 2 et 3 en partenariat avec l'éducation nationale ;*
- *présentation du Living Lab de Vegepolys, lieu d'expérimentation et de présentation pour mettre en avant les nouveautés végétales ;*
- *organisation d'une grande manifestation populaire avec le bureau horticole régional ;*
- *animation et fleurissement autour du dalhia d'Anjou via un projet d'entreprise d'envergure avec les établissements Ernest Turc ;*
- *partenariat avec le museum d'histoire naturelle d'Angers.*

La progression de la fréquentation en 2015 a dépassé les prévisions (213 000 visiteurs contre 158 000 en 2014, soit une progression de plus de 35 %), et laisse espérer, grâce à une politique de renouvellement de l'offre et de communication adaptée, l'atteinte des objectifs sur trois ans jugés raisonnable lors de l'analyse économique du plan d'actions et du budget prévisionnel par le préfet lors de l'approbation du GIP.

Si la hausse de l'activité permet à terme de réduire la participation des collectivités, leur implication doit rester justifiée en raison de l'intérêt général du parc.

Comme le recommande la Cour des comptes, grâce à la nouvelle politique tarifaire, à la nouvelle stratégie marketing, au réajustement des cibles et à l'implication de la filière végétale, qui portent déjà leur fruit, ainsi que grâce aux réinvestissements qui sont gage de revisite, toutes les conditions sont réunies pour espérer une viabilité à terme.

Conclusions et recommandations

Les préconisations de la Cour des comptes sont d'ores et déjà à l'œuvre : gestion plus adaptée et objectifs revus.

Le conseil d'administration du GIP, qui s'est déjà réuni trois fois durant l'année 2015, délibère sur l'ensemble des dossiers relatifs à l'activité et au développement du parc. Il suit, évalue et ajuste régulièrement le programme d'activités pluriannuel voté en 2015.

Les partenariats avec la filière végétale sont à l'œuvre.

Le parc prévoit de développer ses centres de profits les plus rentables, visant à terme à diminuer la participation des collectivités.

RÉPONSE DU MAIRE D'ANGERS

Tout d'abord, l'appréciation globale du développement de ce jeune équipement fait l'objet d'une analyse distanciée de la Cour des comptes. Si tout n'a pas été parfait dans la mise en œuvre de Terra Botanica, reconnu « Grand Projet » et soutenu comme tel par la Commission Européenne en 2009, la Cour mesure dans son rapport à la fois l'originalité et la complexité de cette réalisation, tout comme son adéquation avec son environnement territorial.

Comme tout projet d'envergure, ce projet d'investissement a comporté sa part de risque, mais adossé au pôle de compétitivité à vocation mondiale en végétal spécialisé qu'est le territoire de l'Anjou, ce parc du végétal dispose d'une légitimité que la Cour a soulignée.

Terra Botanica est la vitrine d'un savoir-faire séculaire au sein du Jardin de la France et comme vous le relevez « résulte de la volonté ancienne et permanente des acteurs publics et économiques angevins de promouvoir l'image du Département de Maine et Loire en valorisant sa filière végétale, d'abord à travers la production horticole, mais aussi grâce à l'enseignement supérieur, la recherche et développement, l'innovation technologique et le tourisme ».

Ce projet a un sens. Il est le prolongement ludique et vulgarisateur du travail quotidien d'un pôle économique d'excellence rassemblant 4 000 entreprises employant plus de 30 000 personnes, 3 000 étudiants dans ses grandes écoles supérieures spécialisées du Végétal et 450 chercheurs dans ses laboratoires où l'innovation végétale se marie à la protection des plantes et des systèmes de culture.

La création de Terra Botanica a été consensuelle et partagée par tous. Un projet novateur avec une spécificité et une originalité technique et thématique qui ne connaît que peu d'exemples tant en France qu'en Europe. Un parc qui s'est également voulu raisonnable dans ses dimensions et ses équilibres. Ainsi, et contrairement à ce que la Cour écrit au 3ème paragraphe de sa présentation, le Parc n'a pas été configuré à l'origine pour recevoir 400 000 visiteurs par an, mais 290 000 visiteurs. Ce nombre constituant son point d'équilibre. C'est sur cette base qu'ont été établies les prospectives financières.

Malgré ce contexte favorable marqué par une première année d'exploitation conforme aux prévisions, Terra Botanica a rencontré des difficultés qui ont par ailleurs été accentuées par l'enchaînement de saisons météo exécrables préjudiciables à sa fréquentation.

Ces difficultés sont liées pour beaucoup à l'ambivalence du positionnement et de l'image du parc, partagé entre son caractère scientifique et d'attraction. Pour autant on ne peut pas dire, comme vous l'évoquez, « qu'aucune stratégie n'a véritablement été élaborée ». La promotion de la filière végétale et le développement touristique ont constitué depuis l'origine les fondamentaux de sa mission d'intérêt général reconnue dès 2001 par Arrêté Préfectoral.

De cette ambiguïté originelle entre l'option scientifique et l'attraction, se trouve toutefois une bonne part des difficultés de fréquentation et d'activité soulignées. Ce flottement a induit une communication peu lisible, un positionnement marketing compliqué et a perturbé sa commercialisation. Cela est d'autant plus dommageable que le taux de satisfaction dans toutes les catégories de visiteurs est exceptionnel, comme en témoigne le site « Tripadvisor.fr », site de référence pour l'appréciation des équipements touristiques par leurs visiteurs où Terra Botanica est gratifié d'une moyenne de 7,5 sur 10.

Concernant la réalisation de Terra Botanica, j'observe avec satisfaction que la Cour des comptes ne relève aucun dérapage financier dans sa construction. Malgré son caractère particulièrement complexe, relevé à plusieurs reprises, les coûts de construction ont été maîtrisés.

L'enveloppe globale prévisionnelle du budget de l'opération n'a pas été dépassée, hormis les actualisations réglementaires, portant le budget total à 97,5 M€ HT, dont le reste à charge pour le Département, une fois les 22,3 M€ de subvention obtenues déduites est de 75,2 M€ HT. Soit 94 € de solde net par habitant et non 116 €.

Le coût du parc Terra Botanica doit aussi s'apprécier au regard des investissements par ailleurs consentis sur la période. Il correspond à 10 % du montant des investissements réalisés entre 2004 et 2011 par la collectivité départementale au titre de la rénovation de ses collèges, de son plan routier, de la couverture haut débit de son territoire, du développement de sa politique de logement social... 10 %, c'est trois fois moins que le plan routier ou le plan Charlemagne pour les collèges.

Tout comme n'est pas soutenable le fait de faire peser son fonctionnement de manière importante sur la collectivité. Terra Botanica représente 0,17 % du budget annuel de fonctionnement du département. Soit 780 000 € sur 475 M€ de charges nettes !

L'originalité technique et thématique du parc liée au caractère innovant de cet investissement a entraîné des dysfonctionnements qui ont lourdement handicapé l'exploitation de Terra Botanica tout en entretenant la confusion des responsabilités entre propriétaire et

exploitant, d'où certaines carences dans la gouvernance soulignées par la Cour des comptes.

La réalisation de l'ouvrage a été confiée par mandat du Conseil départemental à la Sodemel, charge à cette société d'économie mixte de conduire l'opération jusqu'à son terme dans le cadre du budget qui lui a été alloué par la collectivité départementale pour cela.

Aucune facture n'a d'ailleurs été honorée hors mandat. C'est dans le cadre de ce mandat et dans la continuité de sa réalisation que la Sodemel a pris en charge les factures liées à différents défauts de conception (1 117 réserves à la remise de l'ouvrage) et aux travaux permettant d'assurer la continuité de service de l'équipement et non de différer un déficit structurel.

L'absence de remise formelle des ouvrages et d'un inventaire complet a entretenu une confusion certaine sur les responsabilités entre propriétaire et exploitant. Nombre d'interventions ont amené à des divergences d'appréciation qui ont conduit bien involontairement à ne pas respecter formellement toutes les clauses de la délégation de service public.

Par ailleurs, le choix fait à l'origine d'un exercice comptable d'octobre à octobre plutôt que celui d'une année civile, a conduit à un décalage permanent entre le fonctionnement financier du parc et celui de la collectivité, rendant plus complexe une appréciation actualisée et complète des difficultés du parc. L'exercice comptable de Terra Botanica avait été calé pour tenir compte de la saisonnalité du rythme d'exploitation. A posteriori, ce n'était manifestement pas une bonne idée.

Terra Botanica a 5 ans. Comme beaucoup de parcs comparables, il connaît des difficultés d'exploitation qui nécessitent après quelques années d'ouverture de repenser son positionnement, en clarifiant sa politique commerciale est marketing, en renouvelant ses animations et ses modalités de gestion au sein d'une structure juridique et une gouvernance restructurée.

C'est le sens de la transformation de la Sem en Groupement d'Intérêt Public approuvé par arrêté préfectoral du 5 février 2015.

Un nouveau modèle économique d'exploitation et de développement a été mis en place, avec, comme le souhaite la Cour, l'établissement d'un contrat de performance pluriannuel avec le gestionnaire sur des objectifs précis et des indicateurs de suivi.

Les résultats constatés depuis l'ouverture en avril 2015 de la nouvelle saison de Terra Botanica et présentés lors du Conseil

d'Administration du GIP le 26 octobre 2015 sont très encourageants. La fréquentation s'est améliorée de 35 % passant de 158 000 à 213 000 visiteurs. Les charges d'exploitations ayant de leur côté très nettement diminuées.

La recommandation de la Cour des comptes de limiter progressivement les participations publiques dans l'exploitation de Terra Botanica est prise en compte. Dès l'année 2016, celles-ci seront en baisse. Ainsi, la Ville d'Angers baissera son aide en fonctionnement de 760 000 € à 700 000 € et en investissement de 960 000 € à 720 000 €. Cette baisse se poursuivra les années suivantes.

Et à partir de 2018, il ne faudra pas écarter des partenariats privés plus ambitieux.

Je suis confiant dans la nouvelle dynamique engagée et en l'avenir de Terra Botanica, véritable marqueur de l'identité végétale de notre territoire et vitrine exceptionnelle des savoir-faire de nos filières économiques d'excellence.

Annexe

Les membres de la chambre du conseil dont les noms suivent n'ont pas pris part aux délibérations sur les textes suivants :

Tome I - Les observations :

Deuxième partie – Les politiques publiques

Chapitre II – Énergie et développement durable

- M. Albertini, conseiller maître, sur *La maintenance des centrales nucléaires : une politique remise à niveau, des incertitudes à lever* ;
- M. Albertini, conseiller maître, sur *Les éco-organismes : un dispositif original à consolider* ;

Chapitre III – Territoires

- MM. Perrot, Bertucci, Maistre, Mmes Vergnet, Hamayon, conseillers maîtres, sur *La filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon : un avenir incertain* ;
- Mmes Malgorn, Hamayon, conseillères maîtres, sur *Les liaisons vers les principales îles du Ponant : un enjeu pour la région Bretagne* ;

Troisième partie – La gestion publique

Chapitre II – La gestion des entreprises et des établissements publics

- M. Lefas, président de chambre maintenu, M. Courtois, conseiller maître, sur *Les facteurs face au défi de la baisse du courrier : des mutations à accélérer* ;
- M. Lefas, président de chambre maintenu, Mme Hamayon, conseillère maître, sur *La fusion Transdev-Veolia Transport : une opération mal conçue, de lourdes pertes à ce jour pour la Caisse des dépôts et consignations* ;

- Mme Engel, M. Belluteau, conseillers maîtres, sur *Les théâtres nationaux : des scènes d'excellence, des établissements fragilisés* ;
- Mme Hamayon, conseillère maître, sur *La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France* ;

Chapitre III – La conduite de projets

- Mme Malgorn, conseillère maître, sur *L'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer* ;
- MM. Bertucci, Maistre, conseillers maîtres, sur *La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe-l'œil* ;

Tome II - L'organisation, les missions, les résultats

Troisième partie – Le suivi des recommandations

Chapitre III - La Cour insiste

- MM. Andréani, Schwartz, Giannesini, conseillers maîtres, sur *Sciences Po : une remise en ordre à parachever* ;
- Mme Hamayon, conseillère maître, sur *Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010 : des progrès sensibles, des insuffisances persistantes* ;

Chapitre IV - La Cour alerte

- M. Clément, Mme Engel, M. Belluteau, conseillers maîtres, sur *La politique d'archéologie préventive : des mesures d'ajustement tardives, un opérateur à réformer en profondeur* ;
- M. Galliard de Lavernée, conseiller maître en service extraordinaire, sur *La piste de ski intérieure d'Amnéville : un équipement sous-utilisé, un investissement risqué*.