Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2018

Tome I
Les observations

Sommaire

Délibéré **7**

Formations et rapporteurs **11**

Introduction **17**

Chapitre I Les finances publiques **21**

1 La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2018) *23*

Réponses 59

2 Les remises et transactions en matière fiscale : une égalité de traitement et une transparence à mieux assurer *63*

Réponses 89

3 La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques *93*

Réponses 115

Chapitre II Les politiques publiques **143**

1 Amplifier la modernisation numérique de l'État *145*

Réponse 165

2 Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante *171*

Réponse 197

3 La politique vaccinale : un enjeu de santé publique, une confiance à conforter *205*

Réponses 237

4 Les compteurs communicants Linky : tirer pour les consommateurs tous les bénéfices d'un investissement coûteux *243*

Réponses 269

Chapitre III La gestion immobilière publique **289**

1 Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement : une fonctionnalité améliorée au prix de surcoûts évitables *291*

Réponse 309

2 Le projet « Balard » : une réussite opérationnelle, un pilotage à renforcer 315

Réponses..... 335

3 L'École nationale supérieure maritime : un avenir à clarifier 343

Réponses..... 365

4 Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte..... 387

Réponses..... 409

Chapitre IV Les territoires..... 439

1 L'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris : une nouvelle stratégie pour de nouveaux enjeux..... 441

Réponses..... 463

2 Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète 497

Réponses..... 519

3 Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle région Occitanie..... 547

Réponses..... 569

4 L'hôpital de Longué-Jumelles : un établissement en survie artificielle..... 587

Réponses..... 603

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

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

Le présent rapport est le rapport public annuel de l'année 2018.

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

Ces rapports publics et les insertions que comporte le rapport public annuel s'appuient sur les contrôles, enquêtes et évaluations conduits par la Cour ou les chambres régionales et territoriales des comptes. Ils ont été réalisés en 2017 par l'une des sept chambres de la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et les chambres régionales et territoriales concernées.

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

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

*

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

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, réunie en formation plénière, a adopté le présent *Rapport public annuel 2018*.

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

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

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

Ont été entendus :

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

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

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

Tome I - Les observations :

Première partie – Les finances publiques

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

Deuxième partie – Les politiques publiques

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

Troisième partie – La gestion immobilière publique

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

Quatrième partie – Les territoires

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

Tome II – Le suivi des recommandations

Chapitre IV – La Cour insiste

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

Chapitre V – La Cour alerte

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

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

Fait à la Cour, le 23 janvier 2018.

Formations et rapporteurs

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

- Les sept chambres de la Cour des comptes, présidées par MM. Durrleman, Briet, Vachia, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin et Mme de Kersauson, présidents de chambre ;
- les chambres régionales des comptes :
  - Auvergne-Rhône-Alpes, présidée par Mme Dokhélar ;
  - Île-de-France, présidée par M. Terrien ;
  - Occitanie, présidée par M. Pezziardi ;
  - Pays de la Loire, présidée par M. Monti ;
- une formation interjuridictions (commune à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes) présidée par M. Terrien, président de chambre régionale des comptes.

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

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

TOME I – LES OBSERVATIONS	
Chapitre I – Les finances publiques	
1. La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2018)	Rapporteurs : Éric Dubois, conseiller maître, Vianney Bourquard, conseiller référendaire Contre-rapporteur : Christian Charpy, conseiller maître, président de section
2. Les remises et transactions en matière fiscale : une égalité de traitement et une transparence à mieux assurer	Rapporteurs : Benjamin Lancar, conseiller référendaire, Rafaele Clamadieu, rapporteure extérieure Contre-rapporteur : Daniel-Georges Courtois, conseiller maître
3. La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques	Rapporteurs : Jean-Paul Albertini, conseiller maître, Benjamin Lancar, conseiller référendaire Contre-rapporteure : Hélène Morell, conseillère maître

[1] Les ***magistrats de la Cour des comptes*** comprennent les *auditeur*s, les *conseillers référendaire*s, les *conseillers maîtres* et les *présidents de chambre*. Les *conseillers maîtres en service extraordinaire* rejoignent la Cour pour cinq ans afin d'y exercer les fonctions de conseiller maître autres que juridictionnelles.
Les ***magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes*** comprennent les *conseillers de chambre régionale*, les *premiers conseillers de chambre régionale*, les *présidents de section de chambre régionale* et les *présidents de chambre régionale*. Statutairement, les présidents et vice-présidents appartiennent au corps des magistrats de la Cour des comptes.

[2] Détachés temporairement à la Cour des comptes pour y exercer les fonctions de rapporteur, les ***rapporteurs extérieurs*** (dénomination fixée par le code des juridictions financières) sont soit des magistrats de l'ordre judiciaire, soit des fonctionnaires des fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière, soit des fonctionnaires des assemblées parlementaires, soit des agents de direction ou des agents comptables des organismes de sécurité sociale.
Dans les chambres régionales, les fonctions de rapporteur peuvent aussi être exercées par des fonctionnaires des trois fonctions publiques ou des assemblées parlementaires. Ils sont alors détachés dans le corps des magistrats des chambres régionales.

[3] Les rapporteurs ont contribué au présent rapport en effectuant les contrôles, les enquêtes et les évaluations sur lesquels la Cour a fondé ses observations et recommandations d'une part et; d'autre part, en élaborant les insertions au présent rapport, qui synthétisent les résultats de ces travaux. Les contre-rapporteurs sont chargés notamment de veiller à la qualité des travaux.

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

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

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

	Contre-rapporteur : André Barbé, conseiller maître, président de section
3. Les stations de ski des Alpes du nord face au réchauffement climatique : une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement	Présidente : Marie-Christine Dokhélar, présidente de chambre régionale des comptes Rapporteurs : Yves Roquelet, Guy Duguépéroux présidents de section de chambre régionale des comptes,

Introduction

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

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

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

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

- l'**indépendance** : la Cour est indépendante du pouvoir exécutif comme du pouvoir législatif, et placée à équidistance de ceux-ci. Cette indépendance se traduit par une triple liberté : dans le choix de ses contrôles, pour l'adoption de ses conclusions, ainsi qu'une liberté éditoriale dans ses publications ;
- la **collégialité** : aucune production de la Cour n'est l'œuvre d'un seul magistrat, c'est le travail collectif des membres de la Cour. Tout contrôle, enquête ou évaluation est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une

autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des travaux. Il en va de même pour les projets de rapport public.

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

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

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

Dans un premier temps, des priorités stratégiques de contrôle précisent les domaines sur lesquels la Cour entend porter une attention particulière au cours des années ultérieures. Quatre priorités stratégiques ont ainsi été définies pour les travaux de la Cour pour la période 2017-2019 :

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

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

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

Le programme des travaux de la Cour en 2017 a ainsi été fixé par arrêté du Premier président du 19 décembre 2016, et modifié à plusieurs reprises en 2017 pour actualisation.

⁂

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

Ce rapport présente un éventail varié d'exemples concrets, couvrant le plus large champ de l'action publique. Il met en exergue des défaillances de gestion (l'hôpital de Longué-Jumelles par exemple), mais également des progrès (les aides pour l'électrification rurale, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie). Plusieurs exemples permettent de souligner les risques qui menacent l'efficacité de l'action publique : des projets, parfois ambitieux, n'ont pas encore atteint leurs objectifs pour des raisons variées (Linky), des réformes, en cours de mise en œuvre, nécessitent d'être poursuivies plus résolument (les services publics numériques par exemple). Dans tous les cas, la Cour s'attache, par ses recommandations, à fournir des pistes d'amélioration pour maîtriser ces risques et pour plus d'efficacité et d'efficience.

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

⁂

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

Son tome I rend compte des observations et recommandations tirées des contrôles, enquêtes et évaluations réalisés en 2017, en application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, qui dispose que « la Cour des comptes adresse au Président de la République et présente au Parlement un rapport public annuel et des rapports publics thématiques, dans lesquels elle expose ses observations et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés ».

Le premier chapitre est consacré aux finances publiques et présente notamment la situation actualisée des finances publiques à la lumière des évolutions intervenues depuis le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2017.

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

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

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

Le tome II du rapport est d'abord consacré aux suites des contrôles, à travers un bilan du suivi des recommandations de la Cour en 2017, en application de l'article L. 143-9 du code des juridictions financières. Le suivi des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes fait également l'objet pour la première fois d'un chapitre au rapport public annuel, en application du même article du code des juridictions financières tel qu'il résulte de la loi NOTRé. Ces deux bilans précèdent douze insertions de suivi, classées en trois catégories. Pour la première, « la Cour constate des progrès », à la suite de la mise en œuvre de ses recommandations passées. En ce qui concerne la deuxième, « la Cour insiste » : malgré des avancées, les recommandations sont partiellement ou imparfaitement mises en œuvre. Enfin, la troisième partie, « la Cour alerte », regroupe des cas d'absence de mise en œuvre.

Le tome III propose une vision d'ensemble des activités et missions de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi que des résultats de leur activité. La récente réforme du code des juridictions financières a amené ici des modifications substantielles.

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

Une deuxième partie expose les missions qui sont confiées à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes, et la manière dont celles-ci les exercent, en les illustrant par des travaux réalisés en 2017.

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

Chapitre I

Les finances publiques

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

1
La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2018)

PRÉSENTATION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

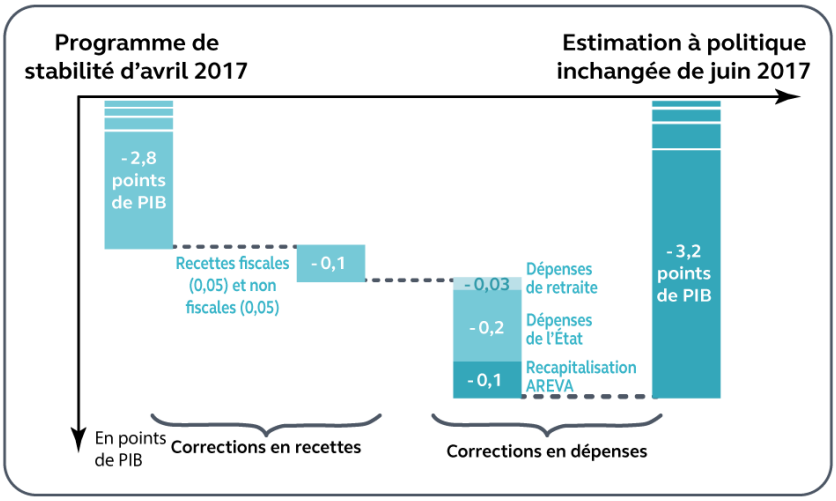
1 - L'audit des finances publiques avait relevé une nette sous-estimation des dépenses publiques

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

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

L'audit reprenait les hypothèses macroéconomiques du programme de stabilité, et en particulier la prévision de croissance de l'activité de 1,5 % pour 2017. Celle-ci avait en effet été jugée « plausible » dans l'avis du Haut conseil des finances publiques d'avril 2017[4] – alors même que les prévisions de la plupart des économistes étaient alors inférieures à celle présentée par le Gouvernement[5].

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



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

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

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

La Cour avait également considéré que l'hypothèse d'élasticité[6] des prélèvements obligatoires à la croissance qui ressortait du programme de stabilité était pertinente au regard des informations disponibles au printemps.

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

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

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

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

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

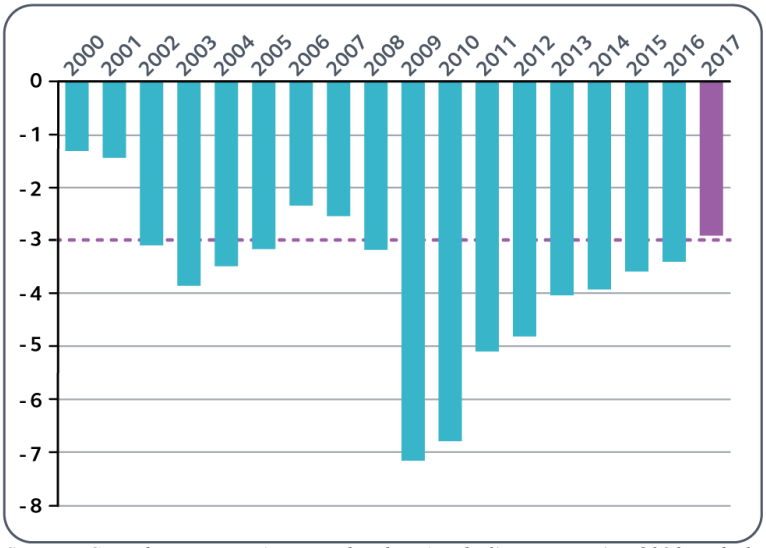
Au total, la Cour estimait que, sans mesures nouvelles de redressement, le surcroît de dépenses publiques s'élèverait à 0,3 point de PIB par rapport à la prévision du programme de stabilité.

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

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

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

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

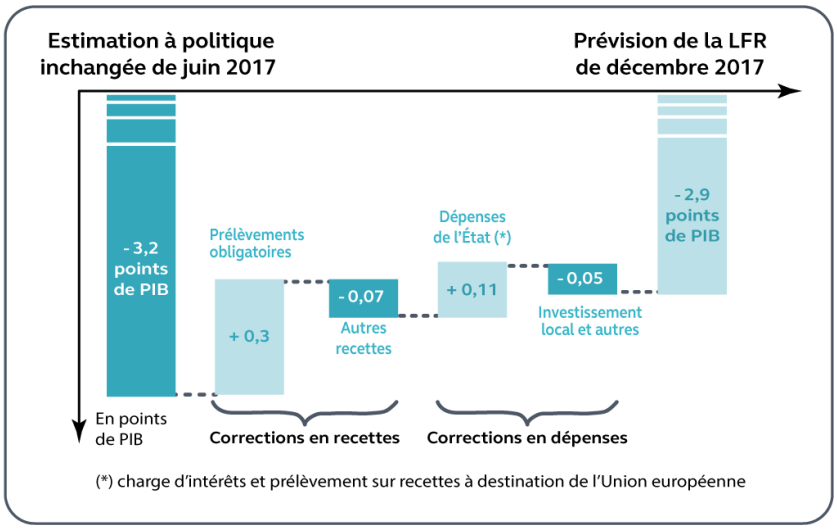


Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee jusqu'en 2016 et de la prévision du Gouvernement pour 2017

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

Depuis le printemps 2017, la conjoncture s'est en effet améliorée et les prévisions de croissance ont globalement été révisées en hausse : le Gouvernement tablait, au moment du dépôt du PLFR de fin 2017, sur une croissance de 1,7 % au lieu de 1,5 % dans le programme de stabilité d'avril[7]. Le Haut conseil des finances publiques a estimé prudente cette prévision de 1,7 %[8]. Les dernières prévisions de novembre 2017 de la Commission européenne[9] et de l'OCDE, de décembre 2017 de la Banque de France et de l'Insee tablent ainsi toutes sur une croissance au moins égale à 1,8 % en 2017.

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



Source : Cour des comptes

[7] Hypothèse identique à celle du consensus des économistes tel qu'il est recensé par le « *Consensus Forecasts* ».
[8] Avis n° HCFP-2017-6 relatif au deuxième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2017 du 10 novembre 2017.
[9] Une fois corrigée des jours ouvrés pour la rendre conforme aux autres prévisions.

L'amélioration des recettes prend toutefois pour l'essentiel la forme d'une révision à la hausse de leur rendement à croissance du PIB en valeur inchangée[10]. Ainsi, alors que le programme de stabilité anticipait une croissance spontanée (c'est-à-dire hors impact des mesures nouvelles) des prélèvements obligatoires à peine supérieure à celle du PIB, celle-ci lui est très sensiblement supérieure dans la dernière loi de finances rectificative : l'élasticité des prélèvements obligatoires, prévue à un peu plus de 1 dans le programme de stabilité, a été relevée à près de 1,4 pour 2017, soit un niveau qui n'a pas été atteint depuis 2001[11]. Le surcroît de recettes correspondant, qui porte principalement sur les recettes de TVA, de prélèvements sociaux et les droits de mutation à titre onéreux, s'élève ainsi à 8,0 Md€.

Depuis l'audit, la prévision de prélèvements obligatoires a été réduite de près de 3,0 Md€ du fait de la réduction attendue du rendement du STDR, conformément au diagnostic de la Cour, et de la révision de l'impact des mesures nouvelles[12]. De plus, la prévision de recettes non fiscales a été réduite de 0,7 Md€ supplémentaires par rapport à la révision en baisse de 1,5 Md€ que l'audit avait considérée nécessaire[13].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

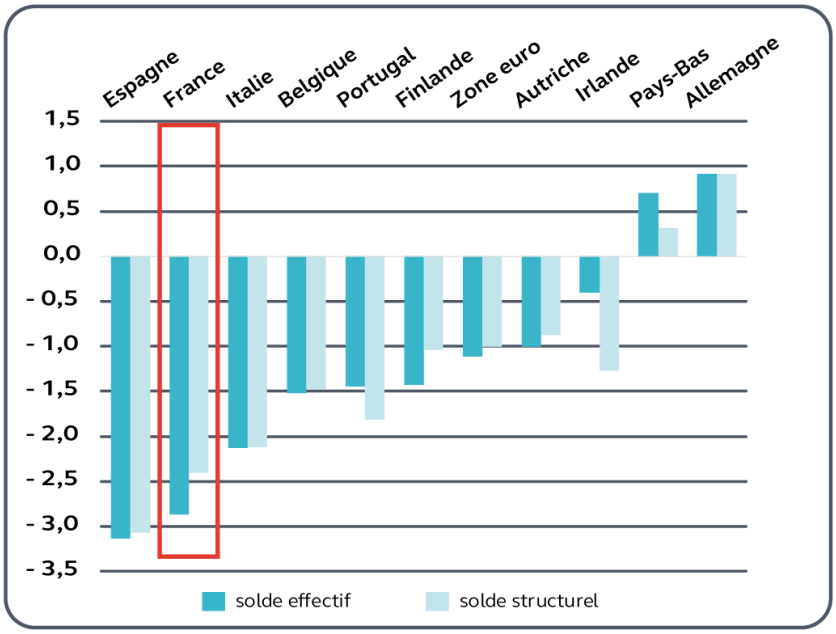
Si au contraire les comptables nationaux considèrent que la décision du Conseil constitutionnel permet de déterminer de manière automatique et incontestable le montant dû aux entreprises, la date de la décision du Conseil constitutionnel sera retenue. Les remboursements enregistrés en comptabilité nationale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

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

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

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

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



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

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

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

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

Les composantes conjoncturelle et structurelle du solde public

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

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

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

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

⁂

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

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

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

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

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

Dans son avis du 24 septembre 2017[14], le Haut conseil des finances publiques a estimé raisonnables les prévisions de croissance du PIB (+1,7 %), d'inflation (+1,1 % de hausse de l'indice des prix à la consommation) et de progression de la masse salariale privée (+ 3,3 %) retenues par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2018. Les prévisions effectuées depuis lors ont confirmé ce diagnostic. En particulier, les prévisions de croissance de novembre 2017 de la

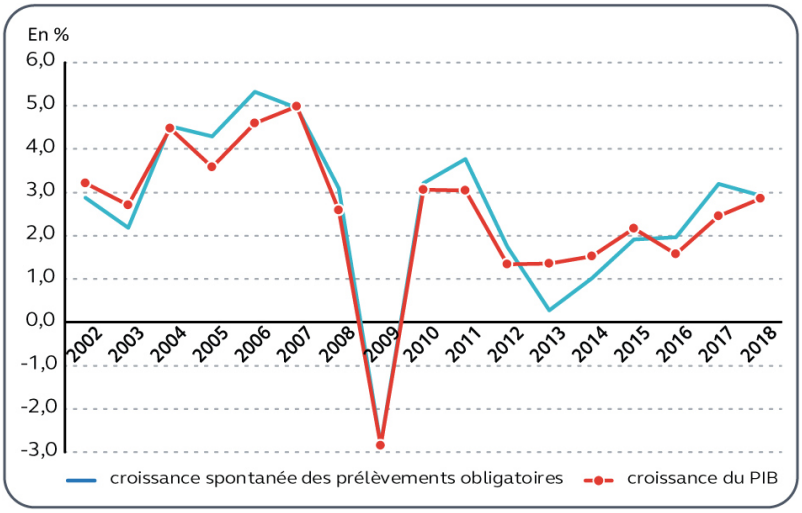
[14] Haut conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-4, relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2018, 24 septembre 2017.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Source : Cour des comptes à partir des informations de la LFI
Note : les rendements présentés dans ce tableau sont calculés sans prendre en compte des éventuels changements de comportement des ménages et des entreprises en réaction à ces mesures.

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

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

B - Un ralentissement des dépenses à la réalisation incertaine

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

compensée par le rendement attendu des mesures d'économies contenues dans la convention de l'Unédic de mars 2017 (-0,45 Md€) et une baisse du nombre d'allocataires sous l'effet de l'amélioration en cours du marché du travail[15].

La maîtrise de l'évolution de l'ONDAM pour 2018 est exigeante. Son taux de croissance est légèrement supérieur à celui de 2017 (+2,3 % après +2,2 %). Mais le Gouvernement estime que l'évolution « tendancielle » serait plus élevée (4,5 % en 2018 contre 4,3 % en 2017), du fait notamment de l'arrivée de traitements innovants particulièrement onéreux. La construction de l'ONDAM intègre l'effet de la hausse du forfait hospitalier et, de nouveau, des mesures qui facilitent le respect de l'ONDAM sans pour autant contribuer à réduire la dépense publique (débudgétisations, baisses de cotisations de certaines professions médicales), pour un montant total de 0,5 Md€ en 2018, contre près d'1 Md€ en 2017[16]. Une fois ces mesures neutralisées, les économies nécessaires pour respecter l'ONDAM sont plus élevées en 2018 (près de 3,7 Md€) qu'en 2017 (près de 3,1 Md€).

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

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

Ce ralentissement proviendrait tout d'abord des dépenses d'investissement[17] (+3,0 % en volume après +5,0 %). Compte tenu de la position dans le cycle électoral communal (quatrième année de mandature), qui s'accompagne généralement d'une hausse sensible de l'investissement des communes, et d'un potentiel important de rattrapage après trois années

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

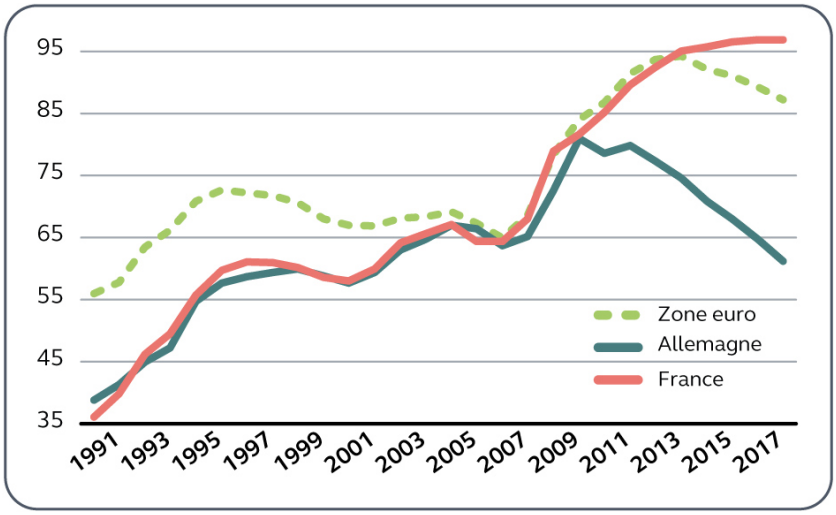
L'ajustement visé est ainsi nettement inférieur à celui de plus de 0,5 point de PIB que demandent les règles européennes à un pays qui, comme la France, présente encore un déficit structurel supérieur à l'objectif de moyen terme (OMT), c'est-à-dire un déficit structurel de 0,5 point de PIB, et une dette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

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

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

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

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



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

*

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

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

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

Elle vise une réduction de 2,6 points de PIB du déficit public en 2022 par rapport à son niveau de 2017, résultant d'une baisse de 1,0 point du rapport des prélèvements obligatoires au PIB et de 3,6 points de celui des dépenses publiques au PIB[18] (cf. tableau n° 2).

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

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

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

Source : loi de programmation des finances publiques

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

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

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

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

Si, à l'instar de la Commission européenne dans ses exercices de moyen terme, le Gouvernement avait retenu l'hypothèse, plus prudente, d'une stabilisation de l'écart de production à 0 à partir de 2020[19], le déficit public, comme le ratio des dépenses publiques au PIB, en serait relevé de 0,6 point de PIB en 2022 (à respectivement -0,9 point et 51,5 points de PIB), et la dette publique rapportée au PIB de 2 points de PIB (à 93,4 points de PIB).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

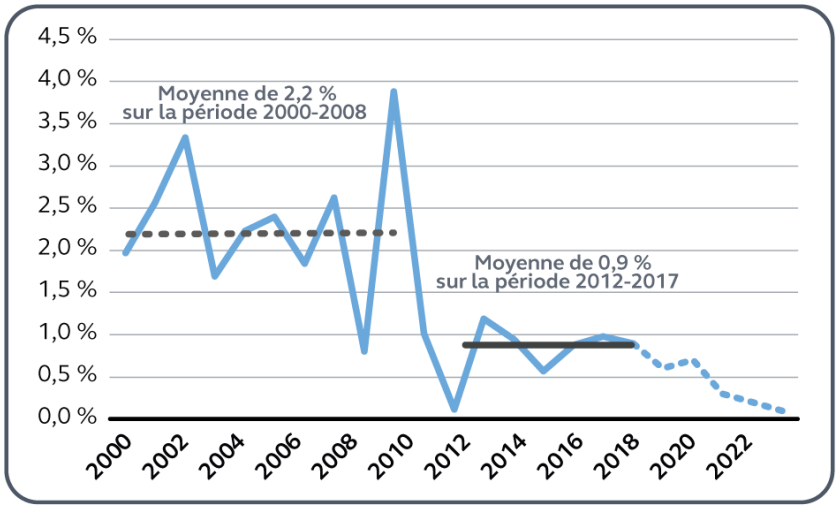
[21] En raison d'arrondis, un écart existe entre la variation du taux de prélèvements obligatoires affichée dans la LPFP et la différence qui peut être calculée entre les taux de PO également affichés.

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

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

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

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



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

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

partaient de ratios initiaux plus faibles que celui de la France[22]. Or, comme l'a rappelé le rapport de la Cour des comptes « Situation et perspectives des finances publiques » de juin 2017[23], la France a l'un des ratios de dépenses publiques au PIB les plus élevés d'Europe, sans que cela se traduise par une meilleure efficacité de l'action publique que dans de nombreux pays européens. Elle dispose donc de marges pour diminuer ses dépenses, sans dégrader ses performances économiques et sociales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

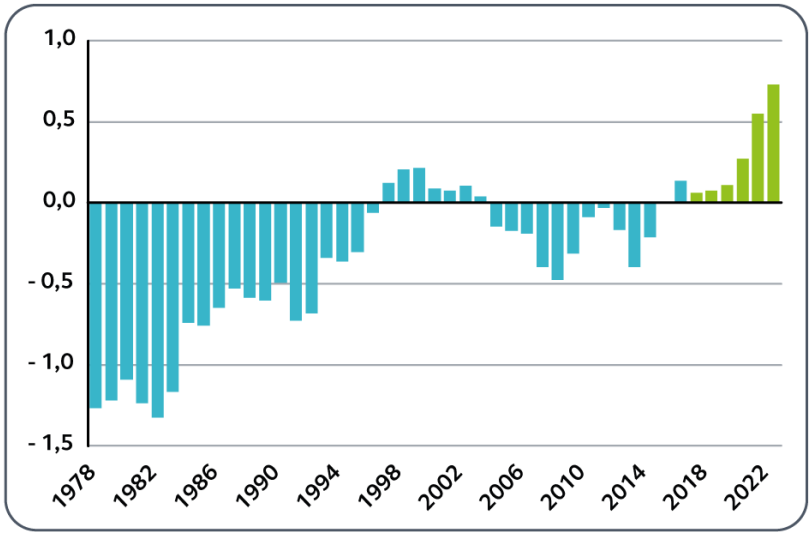
Le reste des administrations de sécurité sociale (régimes de sécurité sociale et Unédic principalement) dégagerait ainsi des excédents plus modérés. Ces excédents ne sont pour autant pas acquis. Pour le Régime général et le FSV, la dynamique des dépenses de retraite et de santé reste forte et la date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

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

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

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

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



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

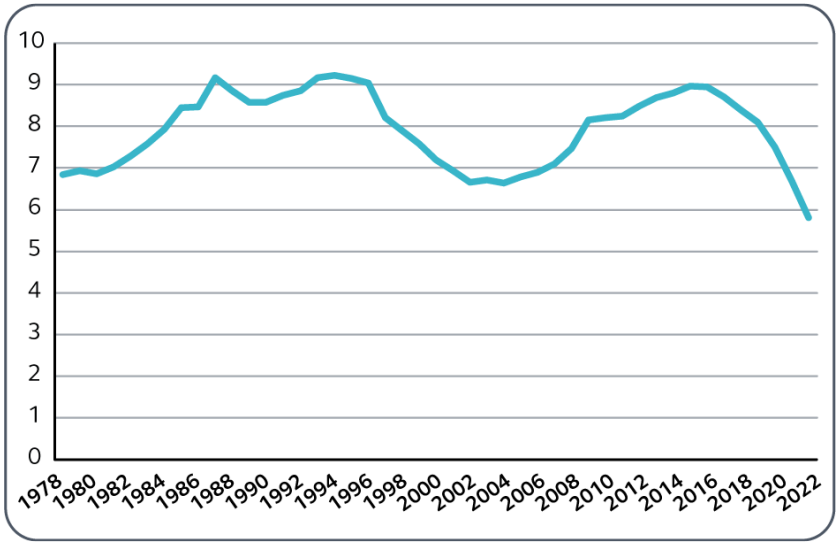
La stratégie du Gouvernement vis-à-vis des collectivités territoriales vise en effet à les faire contribuer à l'effort de réduction des déficits et de maîtrise des dépenses publiques, non pas par le biais de la baisse des dotations, comme ce fut le cas au cours des années 2015 à 2017, mais par celui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

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

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

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

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



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

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

⁂

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

CONCLUSION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Réponses

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. S'agissant de l'année 2018

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

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

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

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

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

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

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

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

2
Les remises et transactions en matière fiscale : une égalité de traitement et une transparence à mieux assurer

PRÉSENTATION

Les remises et transactions[24] constituent des instruments que le législateur laisse à l'appréciation de l'administration dans la mise en œuvre de l'impôt afin de procéder à des diminutions voire à des abandons d'impôts (droits et pénalités pour les remises, pénalités seulement pour les transactions). Toutes deux font partie de ce que l'on qualifie de « pouvoir gracieux » de l'administration fiscale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A - Un fondement juridique ancien

En matière fiscale, les règles relatives à l'établissement de l'assiette et du taux relèvent de la compétence exclusive du législateur[25].

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

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

L'article L. 247 du livre des procédures fiscales

L'administration peut accorder sur la demande du contribuable ;

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

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

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

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

Les transactions et les remises gracieuses sont deux mécanismes distincts : la remise gracieuse est un acte unilatéral ; ne constituant pas un droit pour les contribuables, elle n'a pas à être motivée[26]. Une transaction, intervenant avant ou après mise en recouvrement de l'impôt[27], s'analyse comme un contrat entre le contribuable et l'administration, régi par les articles 2044 et suivants du code civil par lequel les parties terminent une contestation née d'une infraction. La transaction a, entre les parties, l'autorité de la chose jugée en dernier ressort et éteint l'action publique.

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

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

Source : Cour des comptes

[26] Pour le Conseil d'État, l'octroi d'une remise gracieuse n'est qu'une simple faculté pour l'administration (arrêt du 24 mars 1976). En outre, les décisions prises sur les demandes gracieuses n'entrent dans aucune des catégories de décisions administratives qui doivent être motivées en application de la loi 79-587 du 11 juillet 1979 (arrêts des 29 juin 1988, 7 janvier 1991, 5 février 1992 et 8 octobre 1993).
[27] À la suite d'un contrôle fiscal externe (CFE) ou sur pièces (CSP).
[28] Introduites par la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

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

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

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

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

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

La DGDDI : une pratique concentrée sur les transactions

La Cour a centré son instruction sur la DGFiP en raison des spécificités de la pratique des remises et transactions par la DGDDI (cadre juridique plus large[29] et portant exclusivement sur les pénalités, existence d'un barème, contrôle possible d'un juge) mais aussi des importantes lacunes des systèmes d'information des douanes qui ne permettent pas une analyse détaillée des montants.

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

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

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

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

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

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

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

contentieux fiscal, douanier et des changes[30] (CCFDC). Saisi par l'administration[31], le CCFDC invite le contribuable à produire des observations écrites dans un délai de trente jours. Le contribuable peut également présenter des observations orales. Il a le droit de se faire assister ou représenter par un conseil ou représentant de son choix. Lorsque l'avis signé par le Président du CCFDC s'écarte du sens des propositions transmises par l'administration, il comporte l'indication des motifs de cette divergence. Néanmoins, le ministre n'est pas tenu par l'avis du CCFDC.

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

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

1 - Volume des remises gracieuses et des transactions

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

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

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

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

Les transactions, dont l'ordre de grandeur était de 6 000 par an en 2011/2012, ont vu leur volume chuter pour s'établir entre 3 000 et 4 000 par an dans une période récente. Depuis 2013, à la suite des rapports de la Cour[32] et dans un contexte où le législateur a également durci la politique transactionnelle[33], la DGFiP a mis en place un rappel des règles et un encadrement plus strict du recours aux transactions, en partie allégé en 2015 (voir *infra*).

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

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

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

[32] Cf. enquête relative au pilotage national du contrôle fiscal (RPA 2012) et enquête consacrée aux méthodes et résultats du contrôle fiscal (RPA 2010).
[33] Cf. loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, codifiée au L. 247 du LPF.
[34]Incluant les transactions avant mise en recouvrement et après mise en recouvrement.

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

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

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

Source : Cour des comptes, d'après données DGFiP

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

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

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

S'agissant des transactions après mise en recouvrement[35], celles-ci portent presque exclusivement sur des impôts d'État (99 %) et visent, en

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

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

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

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

Source : Cour des comptes, d'après données DGFiP

2 - Coût pour le budget de l'État

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

Tableau n° 5 : montants des remises gracieuses et transactions en matière fiscale[36] (2011-2016)

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

Source : Cour des comptes d'après données DGFiP

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

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

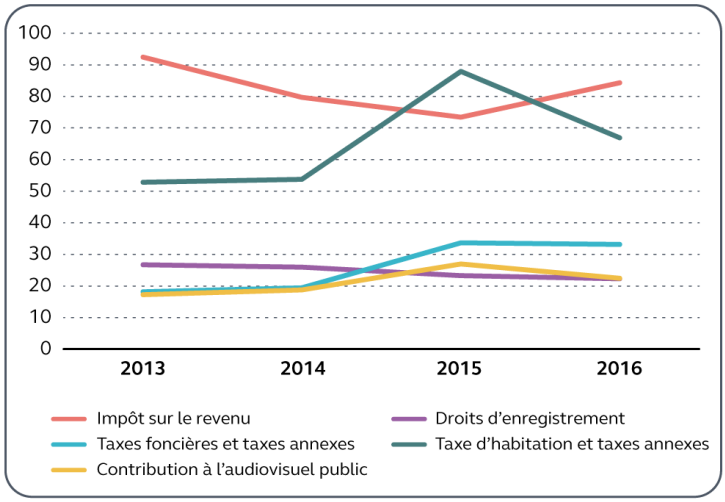
Tableau n° 6 : répartition des principales remises gracieuses accordées au titre de l'année 2016

	Part des remises accordées 2016	Poids relatif des recettes dans la fiscalité globale 2016[37]
Particuliers	**60 %**	
dont impôt sur le revenu	22 %	20 %
dont taxe d'habitation	17 %	6 %
dont taxe foncière	9 %	9 %
dont contribution à l'audiovisuel	6 %	1 %
Entreprises	**40 %**	
dont taxes sur le chiffre d'affaires	25 %	39 %
dont impôts sur les sociétés	4 %	8 %

Source Cour des comptes, d'après données DGFiP

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

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



Source : Cour des comptes, d'après données DGFiP

Les informations disponibles ne permettent pas de ventiler les transactions par impôt[38]. Il peut être néanmoins relevé que la diminution du nombre des transactions doit être nuancée au regard du montant des transactions transigées, qui est en hausse presque continuelle depuis 2013.

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

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

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

1 - Des usages en matière de remises contraires aux textes

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

Premièrement, selon les termes du 2° de l'article L. 247 du LPF, peuvent être accordées « des remises totales ou partielles d'amendes fiscales ou de majorations d'impôts lorsque ces pénalités et, le cas échéant, les impositions auxquelles elles s'ajoutent sont définitives ». En pratique, pourtant, les remises gracieuses accordées s'appliquent très fréquemment à des impositions non définitives[39].

En effet, la doctrine administrative s'est écartée de la lettre des dispositions de l'article L. 247 du LPF[40]. L'administration précise ainsi qu'une remise peut être accordée dès lors que les droits en principal ne sont pas contestés ou lorsqu'il apparaît que l'imposition en cause ne donnera lieu à aucune réclamation. Pour la DGFiP, ces précisions s'appliquent en particulier en cas de demandes de remise portant sur des pénalités appliquées à raison du dépôt tardif d'une déclaration ou d'un acte ou du paiement tardif de droits (cas de la déclaration périodique de TVA des entreprises par exemple ou pénalités pour paiement tardif de contribuables en difficultés financières[41]). Sauf à renoncer à cette pratique, ce que la Cour ne recommande pas, il conviendrait de modifier l'article L. 247 du LPF pour rendre possibles des remises même si les impositions ne sont pas définitives.

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

[39] En fonction de l'impôt, le délai de réclamation est d'un an (impôts locaux) ou de deux (IR, ISF).
[40] Voir le BOFIP BOI CTX-GCX-10-20.
[41] Ce dispositif est différent du cas d'indigence ou de gêne qui prévoit la remise sur l'assiette alors que la disposition ici discutée évoque les pénalités.

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

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

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

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

Cette pratique, qui ne s'appuie pas sur un fondement juridique clairement identifié, ne fait, au demeurant, l'objet d'aucun encadrement spécifique[42]. Or, elle peut avoir pour effet potentiel de contourner la réglementation applicable aux transactions qui proscrit l'atténuation de droits. Contrairement à la transaction, elle ne formalise pas de contrepartie pour le contribuable, en particulier le désistement de toute forme de procédure contentieuse. En outre, les atténuations de pénalités accordées dans le cadre d'un règlement d'ensemble ne sont encadrées par aucune règle de procédure. Elles se trouvent exclues du processus de suivi, de traçabilité et de contrôle applicable au niveau national aux transactions. Les

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

montants en jeu ne font donc pas l'objet d'une restitution centralisée[43]. En particulier, les règlements d'ensemble, lorsqu'ils comportent des modérations de pénalités dont les montants sont supérieurs à 200 000 €, ne sont pas soumis à l'avis du CCFDC.

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

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

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

A - Des lacunes importantes dans le suivi

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

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

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

La Cour a relevé que les informations saisies par les services ne sont pas toujours fiables. Par exemple, ont été enregistrées des remises gracieuses portant sur droits indirects, ce qui est proscrit par la législation[44].

Mais la raison principale réside dans le fait que les applications informatiques (ALPAGE et ERICA) dont dispose la DGFiP pour le suivi de son pouvoir gracieux au sens large restent très insuffisants. Certes, de réelles améliorations ont été entreprises depuis 2013. Toutefois, elles ne permettent pas encore de restituer la totalité des remises et des transactions pratiquées par les services. Par exemple, il n'existe aucun suivi automatisé des transactions conclues à la suite d'un contrôle sur pièces, et, en conséquence, il est assuré manuellement par les services. De même, les règlements d'ensemble menés par les services à la suite d'un contrôle fiscal ne sont pas non plus restitués dans le suivi statistique des applications[45]. Enfin, s'agissant des remises gracieuses, les restitutions ne permettent pas de les isoler, selon leur fait générateur (mesures de soutien nationales ou décisions particulières locales). Un suivi statistique spécifique est opéré de manière exceptionnelle (par exemple en 2015-2016, lors de la crise des éleveurs). D'autres cas d'anomalies en matière de pénalités ou de traitement des transactions avant ou après mise en recouvrement ont été identifiés.

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

2 - Un contrôle interne à renforcer

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

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

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

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

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

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

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

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

Alors qu'il est chargé de donner un avis consultatif sur les remises et transactions les plus importantes, le CCFDC ne dispose pas d'information sur la suite donnée à ses avis par la DGFiP ou la DGDDI, et, en conséquence, ne peut en faire état dans le rapport annuel que le comité publie[46].

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

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

B - Une égalité de traitement à mieux assurer

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

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

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

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

S'agissant des transactions, la DGFiP a renouvelé ses instructions en 2012 puis en 2015 afin d'instaurer un cadre harmonisé destiné à améliorer la régularité, la traçabilité et le contrôle de cette procédure. Trois leviers ont été identifiés comme permettant de renforcer l'homogénéité de traitement et la régularité des pratiques au sein des services : i) l'utilisation des circuits de signature, ii) la définition de règles locales en matière d'atténuation de pénalités, et iii) la réaffirmation du rôle de l'interlocuteur départemental[47]. La Cour a pu constater au cours des visites effectuées dans le réseau territorial que ce dispositif national des transactions est connu des services et qu'il fait l'objet d'instructions diffusées localement.

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

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

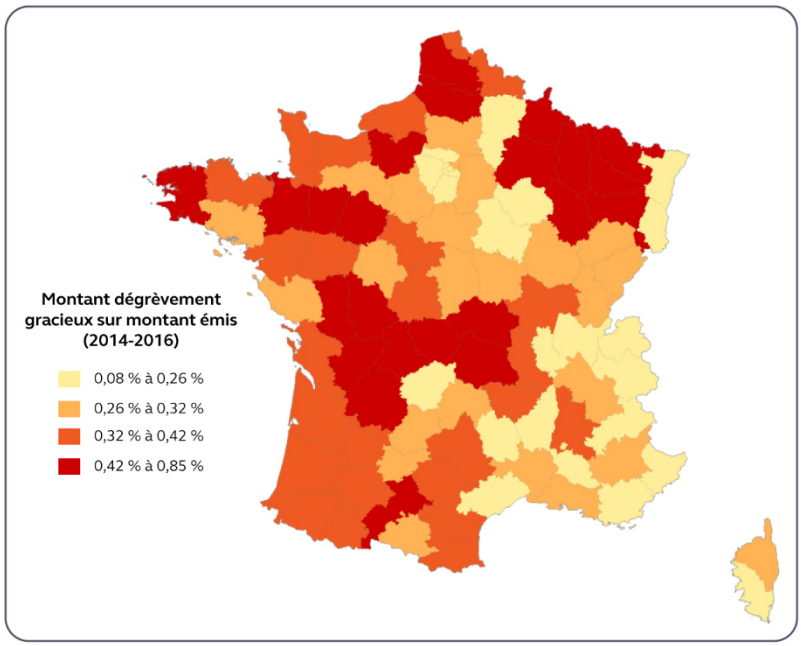
À l'occasion de son enquête, la Cour a mis en évidence des différences de traitement dans la politique de remises. Deux exemples peuvent être évoqués :

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

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

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

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

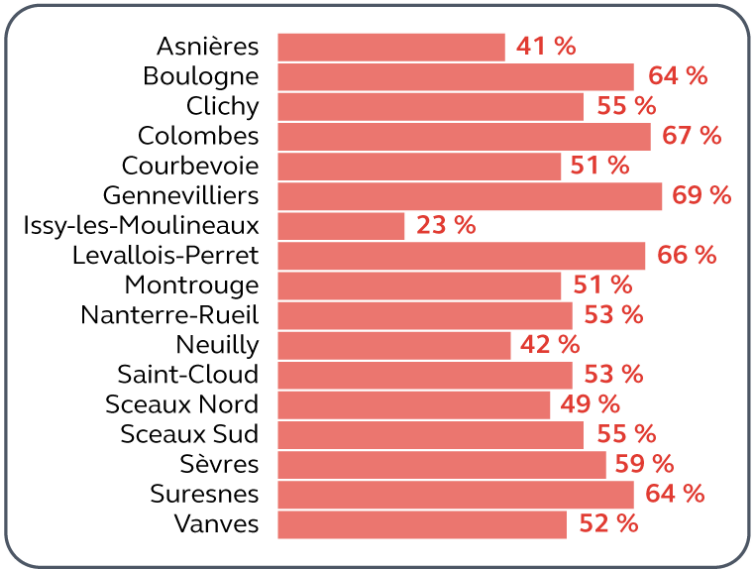


Source : Cour des comptes, d'après données DGFiP

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

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

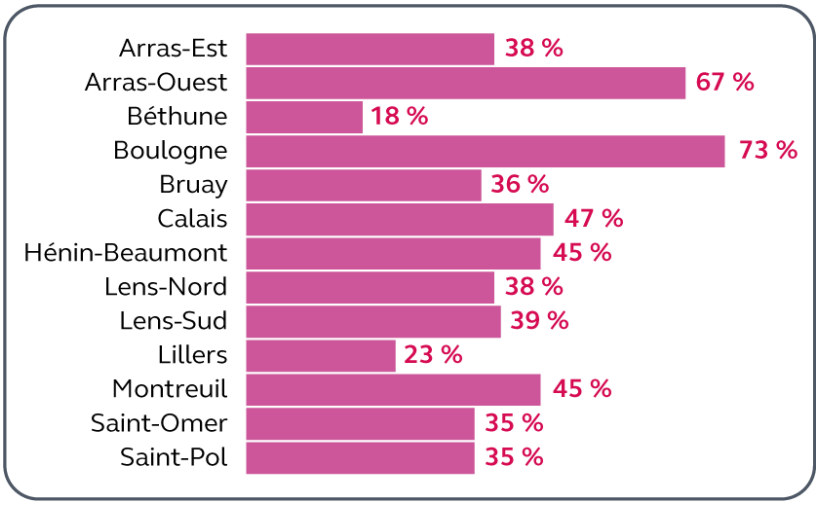
Graphique n° 2 : taux de rejet des demandes de remise de TH en 2016 parmi les SIP de la DDFiP des Hauts-de-Seine



Source : Cour des comptes, d'après données DGFiP

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

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



Source : Cour des comptes, d'après données DGFiP

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

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

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

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

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

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

Dans les dossiers individuels qu'elle a consultés[48], la Cour a pu également constater l'hétérogénéité des atténuations pour les mêmes natures de pénalités :

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

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

⁂

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

La Cour n'est pas favorable à l'instauration d'un barème contraignant[49] qui tendrait à s'apparenter à l'ouverture d'un « droit à la remise ». En revanche, la contrepartie de la liberté d'appréciation de l'administration est l'obligation de rendre compte, d'expliquer et de mettre en place des politiques visant à prévenir et corriger les écarts de pratique des services.

C - Une transparence à garantir

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

Ce n'est qu'à l'occasion de l'enquête de la Cour que la DGFiP a déposé un rapport, pour la première fois, le 14 avril 2017. Pour sa part, la DGDDI ne s'est pas encore prêtée à cet exercice, qui devrait, à l'avenir, être conjoint aux deux administrations[50].

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

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

Les informations recensées par le rapport d'avril 2017 restent d'une fiabilité insuffisante et doivent encore être complétées[51]. En outre, si le rapport s'attache à expliquer les variations du nombre de demandes gracieuses, les transactions ne font l'objet d'aucune mise en perspective. Les éléments chiffrés fournis[52] ne sont accompagnés d'aucune analyse qualitative de l'action de l'administration.

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

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

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

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

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

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

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

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

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

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

Réponses

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

Destinataires n'ayant pas d'observations

Ministre d'État, ministre de l'intérieur
Présidente du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes
Président de l'Association des maires de France

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3
La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques

PRÉSENTATION

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

À l'occasion de ses différents travaux[53] sur le sujet, la Cour a mis en lumière la combinaison des responsabilités ayant entraîné la crise des emprunts à risque : celle des collectivités locales qui ont exercé leur pouvoir d'emprunter librement au nom du principe de libre administration, et de présidents d'exécutifs locaux qui ont pris des risques inconsidérés pour des avantages de court terme sans en informer correctement leur assemblée délibérante ; celles des banques, et en particulier de Dexia, qui

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

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

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

La présente insertion vise à dresser le bilan de la sortie des emprunts à risque détenus par les collectivités locales[54]. Après être intervenu dans un premier temps dans le cadre d'une médiation, l'État a pris des mesures plus fortes à partir de 2013 avec le pacte de confiance et de responsabilité conclu avec les collectivités locales (I). L'opération consistant à faire sortir les collectivités des emprunts à risque a été techniquement réalisée pour l'essentiel avec succès (II). Les risques semblent aujourd'hui maîtrisés mais le coût de sortie est élevé pour les finances publiques (III).

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

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

A - La montée de la crise des emprunts à risque

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

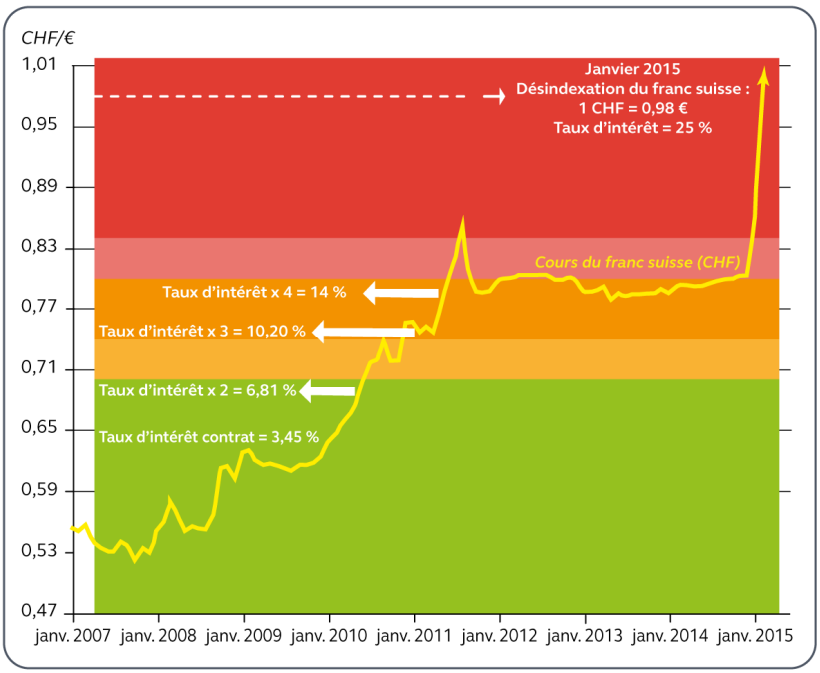
[54] Une insertion figurant dans le tome II du rapport public annuel 2018, *La dette des hôpitaux : des améliorations fragiles, une vigilance à maintenir,* traite la question de la sortie des emprunts à risque détenus par les établissements publics de santé.

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

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

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

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



Source : Cour des comptes

Après 2010, différents rapports[55] ont mesuré l'ampleur de l'encours dit sensible, l'estimant à un montant d'une dizaine de milliards d'euros dans la dette d'un millier de collectivités.

B - Une première réponse de l'État

Dès décembre 2009, la « Charte Gissler », du nom du haut fonctionnaire chargé d'un travail de médiation entre banques et collectivités, a permis de classer les types de contrats souscrits, les établissements bancaires s'engageant à ne plus proposer aux collectivités des produits très sensibles[56]. Un peu moins de 200 collectivités ont sollicité une médiation. En 2013, seule une cinquantaine d'accords définitifs et autant d'accords temporaires ont été conclus. Devant ce succès relatif, l'État a décidé, en 2012, d'apporter une aide financière de 50 M€ pour la sortie des emprunts[57] avec l'objectif de financer une partie du versement d'indemnités de remboursement anticipé (IRA). Les collectivités pouvaient demander à en bénéficier jusqu'au 30 septembre 2013. Toutefois, les IRA pouvant aller jusqu'à deux fois le montant du capital restant dû, cette enveloppe s'est révélée trop limitée pour avoir un caractère incitatif[58], d'autant que, dans le même temps, la voie contentieuse dans laquelle certaines collectivités s'engageaient pouvait paraître prometteuse pour ces dernières (cf. *infra*).

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

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

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

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

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

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

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

1 - Le volet curatif

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

En effet, à la fin janvier 2013, l'État est devenu actionnaire majoritaire de SFIL[59], qui a repris un encours sensible des prêts aux collectivités locales de Dexia estimé à 8,5 Md€.

De conciliateur, l'État est ainsi devenu partie prenante car il était désormais exposé à toute difficulté de la nouvelle entité bancaire[60].

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

Cette jurisprudence pouvait entraîner pour les établissements prêteurs une perte égale ou supérieure à l'encours restant dû. Ainsi, la perte potentielle pouvait atteindre 7,5 Md€ pour SFIL et 3,1 Md€ pour Dexia, soit un total de 10,6 Md€. À ce risque s'ajoutait celui de devoir recapitaliser la banque publique SFIL pour un montant de l'ordre de 7 Md€, ce qui portait le risque global pour l'État actionnaire à 17 Md€ environ[61].

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

Lors de la concertation avec les collectivités territoriales qui ont abouti au pacte de confiance et de responsabilité du 16 juillet 2013, l'État s'est engagé à aider significativement les collectivités par la mise en place d'un fonds de soutien[62] de 1,5 Md€ sur 15 ans en première intention. En contrepartie, les élus locaux admettaient le principe d'une validation

[59] Cour des comptes, *Rapport particulier, SFIL-Caffil : un bilan nuancé, des clarifications nécessaires pour l'avenir,* mars 2017, 64 p., disponible sur www.ccomptes.fr
[60] En outre, le reliquat d'encours sensible commercialisé par Dexia (2 Md€) demeurait au bilan de la banque franco-belge dont l'État était le deuxième actionnaire.
[61] Source : direction générale du Trésor.
[62] Loi n° 2013-1278 de finances initiale pour 2014 – article 92.

rétroactive des contrats de prêts[63] qui a été mise en œuvre par la loi du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par des personnes morales de droit public.

2 - Le volet préventif

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

La loi du 26 juillet 2013[64] a défini un cadre strict des modalités d'emprunt des collectivités locales, ce qui devrait pour l'avenir empêcher la reconstitution d'un stock d'encours sensibles.

Sur le plan comptable, la refonte des états de la dette annexée aux documents budgétaires des collectivités (comptes administratifs) est intervenue en 2012 et la loi du 27 janvier 2014 (dite loi MAPTAM) a introduit l'obligation de provisionner les risques liés aux emprunts structurés[65].

II - L'action efficace du fonds de soutien

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

[63] Cette validation ne permet plus aux collectivités locales de s'appuyer sur l'irrégularité relevée par la décision du TGI de Nanterre.
[64] Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.
[65] Obligation mise en œuvre par le guide comptable et budgétaire des provisions pour risques et charges (instructions M14, M52, M61, M71 et M57) d'octobre 2015.

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

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

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

La décision de la Banque nationale suisse (BNS) du 15 janvier 2015 de renoncer au taux-plancher de 1,20 franc suisse (CHF) pour 1 € a modifié l'approche financière du problème dès lors que la modification de cette parité aggravait les taux d'intérêt à payer parfois au-delà de 20 % (cf. graphique n° 1 supra). Or, ces contrats représentaient le quart des dossiers éligibles au fond de soutien. Dès le mois de février 2015, le Gouvernement a annoncé le doublement du fonds de soutien, porté à 3 Md€[66], soit 200 M€ d'aides estimées par an. Par une nouvelle modification législative[67], le taux d'aide maximale a été porté de 45 % à 75 % du montant des IRA.

B - La mise en place d'un service spécifique

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

[66] Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.
[67] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

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

1 - Une gouvernance du fonds restaurant la confiance

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

La loi de finances pour 2014 a créé le comité national d'orientation et de suivi[68] (CNOS), composé de représentants de l'État, de parlementaires, de représentants des collectivités territoriales et de personnalités qualifiées. La création et le bon fonctionnement de cette instance mixte ont permis de renouer la confiance entre les acteurs.

Un service à compétence nationale interministérielle, le SPDSER, a été créé[69] en juillet 2014 et est devenu pleinement opérationnel au début 2015. Rattaché conjointement aux ministres chargés du budget, des collectivités territoriales et de l'outre-mer, composé d'une dizaine de personnes, ce service a fait preuve d'une autonomie de fonctionnement et d'une capacité de dialogue qui ont assis sa crédibilité. Il a élaboré, après consultation du CNOS, la doctrine d'emploi du fonds de soutien, instruit les dossiers et calculé le montant d'aide pour chacun d'eux.

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

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

---

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

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

Sur cette base, des règles d'éligibilité[70], puis le barème de l'aide ont été fixés, d'une part en fonction de la situation financière de la collectivité concernée, d'autre part au regard des caractéristiques propres de chacun des prêts. Pour chaque contrat éligible, la proposition d'aide du SPDSER a été formulée comme un pourcentage de la valeur de l'IRA estimée au 28 février 2015 dont la pertinence a été contrôlée par le service avec l'assistance de la Banque de France. Chaque dossier a fait l'objet d'un plafond d'aide en valeur absolue (la valeur de l'IRA définitive pouvant ensuite varier).

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

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

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

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

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

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

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

Afin d'inciter les collectivités à déposer des demandes d'aide, la réglementation a prévu[71] que les collectivités soumettant une demande d'aide au fonds de soutien avant le 31 décembre 2014 pouvaient bénéficier d'une aide octroyée en une seule fois (contre une aide versée de manière annuelle jusqu'en 2028 dans le régime commun).

À cette fin, le SPDSER a choisi de réserver une enveloppe de 50 M€. Cette dotation était, *ex ante*, amputée de 12,5 M€ du fait de l'engagement déjà donné au département de Seine-Saint-Denis qui a reçu au total environ 31 M€ en provenance des enveloppes successives, soit 25 % du total disponible. Le SPDSER a procédé à une hiérarchisation des dossiers pour la répartition des 37,5 M€ restants. L'élaboration de la liste de bénéficiaires a fait l'objet d'un arbitrage interministériel qui a retenu huit collectivités[72], outre le département de Seine-Saint-Denis.

La perspective de recevoir une aide en une seule fois a constitué un élément très incitatif en faveur d'un dépôt d'aide anticipé de la part de collectivités qui ont cru qu'il s'agissait d'un droit, ce qui a pu conduire à une certaine incompréhension de celles[73] qui n'en ont pas bénéficié.

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

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

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

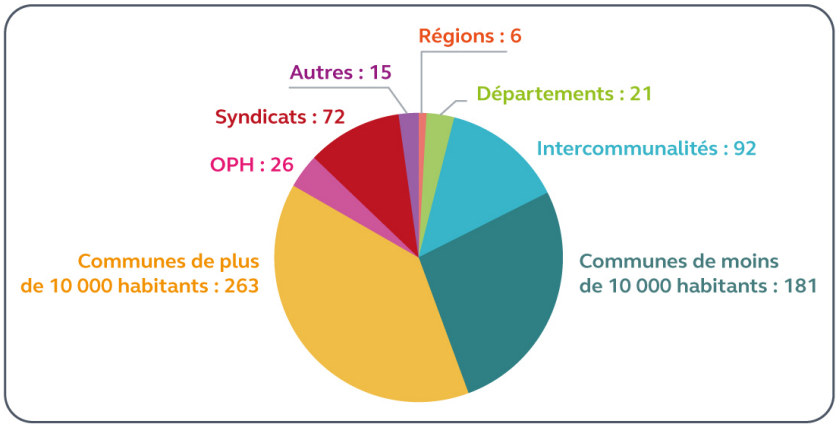
[73] C'est le cas de 145 collectivités – le plafond d'aide maximal théorique calculé pour leurs contrats atteignait 600 M€, soit 12 fois les crédits à disposition du SPDSER.

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

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

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

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

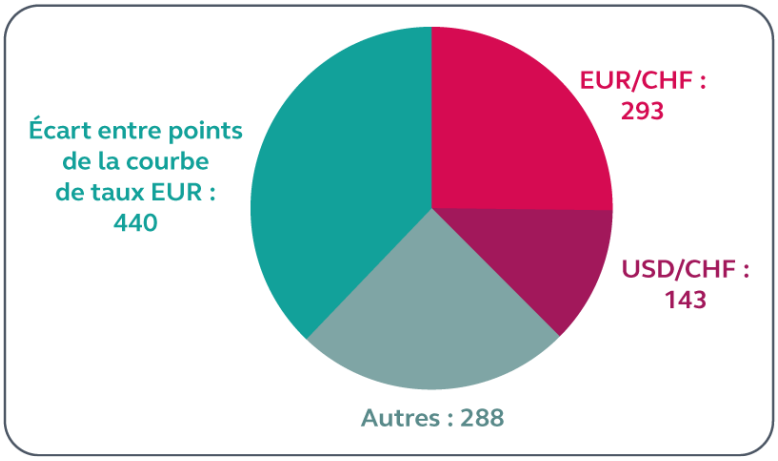


Source : SPDSER

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

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

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



Source : SPDSER

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

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

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

Les taux d'aide moyens constatés par type de collectivités montrent que les collectivités les plus petites ont été favorisées[74].

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

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

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

Source : SPDSER

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

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

Source : SPDSER

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

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

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

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

Source : SPDSER

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

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

Les collectivités disposant d'une aide sous le régime dérogatoire se verront proposer[75] tous les trois ans de conserver l'aide du fonds sous ce régime ou de basculer dans le régime de droit commun. Les prêts indexés sur la parité euro/franc suisse ne pourront demeurer dans le régime dérogatoire à l'issue de cette première période de trois ans.

Le régime dérogatoire a permis d'éviter une sortie concentrée des contrats structurés, en particulier, en 2015 et 2016, lorsque les IRA étaient au plus haut. À partir de 2017, les conditions de sortie se sont révélées plus favorables[76]. Le coût de prise en charge par le fonds de soutien a donc été moindre par rapport aux estimations initiales.

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

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

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

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

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

A - Une baisse significative de l'encours sensible initial

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

Tableau n° 4 : encours désensibilisé au 30 septembre 2017

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

Source : SPDSER

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

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

Source : SPDSER

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

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

1 - Des situations ponctuelles demeurant délicates

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

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

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

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

2 - Des risques de contentieux juridique au faible impact budgétaire

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

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

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

3 - Un fonds définitivement fermé

La question a été posée en 2016 d'une éventuelle mobilisation du reliquat du fonds de 400 M€ en faveur de collectivités territoriales, régions ou intercommunalités issues de fusions ayant pris effet après la date limite de dépôt des dossiers de demande d'aide. Ces collectivités héritaient d'emprunts contractés par les entités anciennes qui n'avaient pas souhaité déposer de demande d'aide. C'est en particulier le cas de la région Nouvelle Aquitaine et de la nouvelle collectivité unique de Corse[77].

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

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

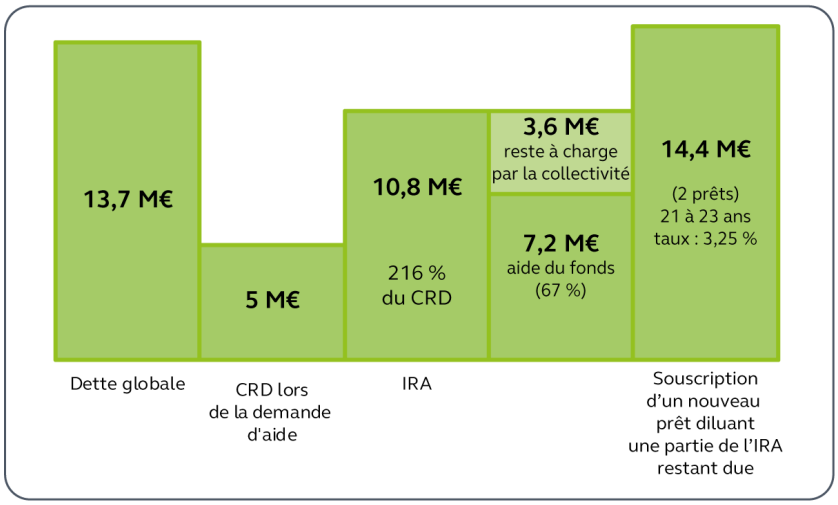
4 - Des situations financières parfois durablement contraintes

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

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

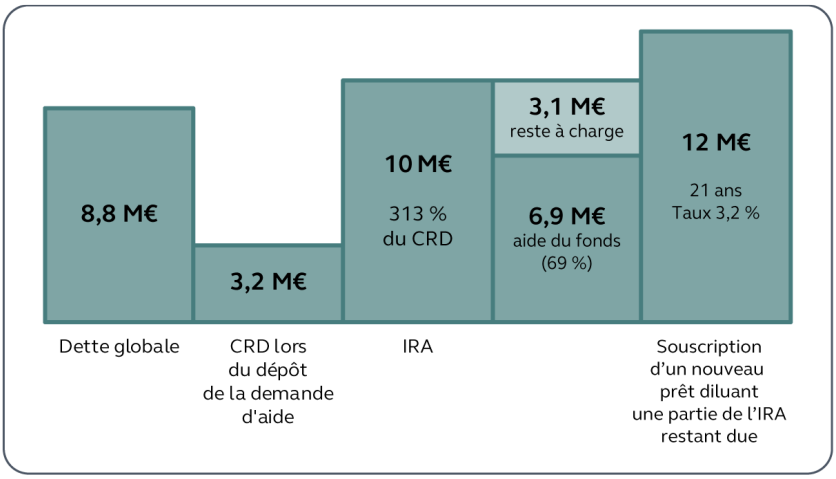
Les deux graphiques ci-dessous portent sur la situation de communes de moins de 10 000 habitants. Dans les deux cas, la souscription d'un nouveau prêt refinançant une partie de l'IRA restant due, est d'un montant plus élevé que la dette globale initiale de la collectivité (105 % dans le cas A et 136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

Schéma n° 1 : commune A



Source : Cour des comptes

Schéma n° 2 : commune B



Source : Cour des comptes

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

Initialement, le financement de l'enveloppe du fonds de 1,5 Md€ par tranche annuelle de 100 M€ reposait sur trois ressources : une taxe additionnelle à la taxe de risque systémique (TRS) versée par toutes les banques pour 50 M€ ; une contribution spécifique demandée à Dexia[78] et SFIL pour respectivement 1,5 et 10 M€ ; un abondement de l'État pour le solde, estimé à 38,5 M€.

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

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

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

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

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

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

Source : Cour des comptes

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

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

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

Source : Cour des comptes

⁂

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

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

CONCLUSION

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

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

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

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

Réponses

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

Destinataires n'ayant pas d'observations

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

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

Destinataires n'ayant pas répondu

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

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

Ce rapport appelle de ma part les observations suivantes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

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

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

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

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

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

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

exceptionnel de 1,5 Md€ a été annoncé. Cet engagement s'est concrétisé dans la loi de finances initiale pour 2014 par un dispositif comprenant un volet curatif, par la mise en place du fonds de soutien permettant aux collectivités territoriales de sortir de leurs emprunts à risque, et d'un volet préventif, visant à sécuriser le recours à l'emprunt de celles-ci en n'autorisant que la souscription des produits les plus simples[80].

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

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

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

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

---

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

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'AIN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU RHÔNE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE ANGERS LOIRE MÉTROPOLE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En 2016, un emprunt souscrit auprès du CREDIT FONCIER DE FRANCE, classé 4E, d'un CRD de 5 430 060.05€, a été passé au taux fixe de 3,26 %, l'IRA de 1 855 787,29 € a été intégrée dans ce taux.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SFIL

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

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

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

Cette loi[81] a permis de contribuer à fermer la voie contentieuse dans laquelle certaines collectivités s'engageaient et de ramener ces entités à la recherche d'une solution transactionnelle avec leurs prêteurs. Elle a été l'un des facteurs de réduction du coût de sortie des emprunts structurés pour les finances publiques en fermant l'effet d'aubaine généré pour les emprunteurs par le jugement de première instance du 8 février 2013 relatif au département de la Seine-Saint-Denis dans son action engagée contre Dexia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dès le déploiement du fonds de soutien, les équipes de SFIL se sont très fortement mobilisées pour travailler de manière coordonnée avec le SPDSER. Un travail considérable de pédagogie a été effectué auprès des collectivités concernées par le fonds[83]. SFIL apportait un éclairage complémentaire mais indispensable à celui du SPDSER pour expliquer aux emprunteurs l'articulation entre les propositions de SFIL et l'aide apportée par le fonds.

---

[83] Ainsi, toutes les collectivités concernées ont reçu de SFIL :
- en décembre 2014 un avis d'éligibilité de leurs contrats sensibles au fonds et un rappel du dispositif
- de décembre 2014 à avril 2015 un projet de protocole afin qu'elles disposent de l'ensemble des documents nécessaires pour déposer un dossier auprès du fonds
- en avril 2015, suite au décrochage du CHF, un courrier valorisa nt à nouveau leur crédits sensibles et les informant du doublement du montant d'aide du fonds

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

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

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

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

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

Le décret de décembre 2015[84] et l'article 31 de la Loi de Finances 2016[85] ont apporté une solution pour limiter l'accroissement de la dette des collectivités locales. Les collaborateurs de SFIL ont valorisé ces dispositions auprès des emprunteurs (depuis son application début 2016, 1/3 des montants désensibilisés par SFIL l'ont été ainsi dans le cadre de l'article 31).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre II

Les politiques publiques

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

1
Amplifier la modernisation numérique de l'État

PRÉSENTATION

Répondant à une demande du Parlement, la Cour s'est attachée, en janvier 2016, à dresser un état des lieux de la modernisation numérique de l'État[86]*. Elle a relevé que tout le bénéfice du potentiel offert par le développement de ces nouveaux outils n'avait pas encore été tiré. Aussi a-t-elle plaidé pour faire progressivement du numérique le mode d'accès de droit commun aux démarches administratives, en établissant à cette fin une feuille de route interministérielle clarifiant le rythme et les étapes de ce processus et en définissant les mesures d'accompagnement des usagers nécessaires à son déploiement.*

Prolongeant cette enquête, la Cour a souhaité examiner la façon dont l'État appréhende désormais ces évolutions majeures, à l'œuvre dans l'ensemble de la sphère économique, culturelle et sociale. Longtemps centrée sur l'informatisation des administrations, la question de la coordination et de la performance de l'action des services de l'État dans ces domaines s'est en effet posée de manière lancinante, tant elle a été dispersée et ponctuée par des échecs aussi retentissants que coûteux[87]*. À*

---

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

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

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

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

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

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

A - Un pilotage interministériel

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

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

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

Dotée d'une centaine d'agents et disposant d'un budget total inférieur à 30 M€, cette direction a de multiples missions : réseaux, gouvernance et performance des projets de systèmes d'information, « urbanisation[88] », développement de logiciels, pilotage de l'ouverture des données, etc. Elle consacre deux tiers de ses ressources à ses missions opérationnelles et le reste à des activités de gouvernance, en lien avec les directions ministérielles du système d'information.

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

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

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

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

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

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

En 2015, les achats informatiques de l'État[89] représentaient près de 2 Md€ de dépenses annuelles. Hors personnel, ces dépenses sont restées stables entre 2013 et 2015. Elles ont diminué de 100 M€ entre 2013 et 2014, en raison d'une amélioration du pilotage des projets, du renforcement des mutualisations, du recours à des supports d'achats interministériels et à des logiciels libres. Elles ont en revanche augmenté en 2015, en raison des dépenses nouvelles engagées au titre du plan de lutte anti-terroriste (75 M€)[90].

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

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

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

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

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

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

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

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

La DINSIC a par ailleurs conçu une stratégie - « l'État plateforme » - qui repose sur le partage et l'ouverture des API (*application programming interface*[91]), des données et des codes-sources[92].

Inspirée des modèles américain et britannique[93], cette stratégie fait évoluer l'action publique vers un modèle de délivrance des services publics, qui reposent sur des ressources partagées et s'intègrent pour offrir aux usagers d'autres services, de manière plus réactive. Elle s'étend à l'ensemble de la sphère publique : établissements publics, collectivités territoriales[94], entités de la sphère sociale ou du secteur associatif. Elle permet une transformation numérique de l'État qui ne se réduit pas à la simple dématérialisation des procédures.

1 - Le partage de développements informatiques communs (API)

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

[91] Programme informatique permettant la communication et l'échange de données entre applications et systèmes hétérogènes. Il s'agit d'un ensemble de fonctionnalités disponibles par et pour des applications ou machines, sans intervention humaine.
[92] Ensemble d'instructions lisibles par un être humain et destinées à être interprétées ou transformées en code binaire par une machine.
[93] Tim O'Reilly, « *Government as a platform* », O'Reilly Media.Inc, innovations/volume 6, number 1.2010.
[94] Les associations d'élus sont associées à la démarche dans le cadre du programme de « développement concerté de l'administration numérique territoriale ».

en flux continu[95]. L'utilisation des API[96] offre de nombreux avantages en matière d'interopérabilité, d'impact, d'innovation, de réduction des coûts et d'amélioration des chaînes de valeur[97].

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

À titre d'illustration, en septembre 2017, *api.gouv.fr* rassemblait 16 API, dont six particulièrement structurantes : API Entreprise[98], API Particulier[99], API Chorus Pro, OpenFisca, France Connect et Base Adresse nationale[100]. Ces services forment une infrastructure immatérielle permettant de développer de nombreux services numériques. Ainsi, l'API Entreprise, qui donne accès aux données des entreprises détenues par plusieurs administrations, a servi de socle au développement du service « *marché public simplifié* » (MPS). Grâce à ce service, les entreprises répondent à un appel d'offres en ne communiquant que leur numéro SIRET. Elle est alimentée par des données produites par l'Insee (données d'identité des entreprises), la DGFiP (données fiscales et comptables) et l'INPI (données relatives aux représentants légaux). Ce service est désormais appelé plus d'un million de fois par mois, évitant aux entreprises, comme aux administrations, autant de démarches.

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

---

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

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

[97] https://www.digitalgov.gov/2013/04/30/apis-in-government/

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

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

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

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

2 - Le partage et l'ouverture des données publiques

Sous l'impulsion de la mission « Etalab »[101], les données sont désormais ouvertes sous licences libres[102]. Par un décret du 26 mai 2011[103], complété par une circulaire du même jour, les administrations ont été invitées à renoncer aux redevances[104]. Ces orientations ont été confortées par deux lois : la loi du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public[105] et la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, qui systématise la publication des données et documents administratifs, dans les limites établies par la loi.

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

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

[101] Initialement confiée à l'APIE (Agence pour la valorisation du patrimoine immatériel au sein du ministère de l'économie et des finances), l'ouverture des données a été confiée à une mission ad hoc mission « Etalab » [101], rattachée directement au premier ministre, pour accélérer sa dynamique. Intégrée au SGMAP en 2012 et, à partir de 2015 à la DINSIC, cette mission pilote le site national dédié à l'ouverture des données et mobilise les administrations et les communautés à travers des événements (hackathons).
[102] https://www.regardscitoyens.org/opendata-etalab-la-guerre-francaise-des-licences-sacheve/.
[103] Décret n° 2011-57 du 26 mai 2001 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'État et ses établissements publics administratifs ; circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'État « data.gouv.fr » par la mission « Etalab » et l'application du droit de réutilisation des informations publiques.
[104] Les exceptions à ce principe doivent être autorisées par décret.
[105] Le principe de gratuité des données publiques est inscrit dans la loi.
[106] Décret n° 2014-1050 du 19 septembre 2014 instituant un administrateur des données.

citoyens de développer des services numériques robustes à partir de données de référence publiques. Leur qualité comme leur disponibilité sont essentielles aux développements de services numériques. Elles participent à l'exercice de la souveraineté de l'État en ce domaine.

3 - Le partage et l'ouverture des codes-sources et des algorithmes

La DISIC avait, dès 2012, promu le recours aux logiciels libres. La publication des codes-sources et des algorithmes est désormais pleinement intégrée dans la stratégie d'État plateforme. La loi du 7 octobre 2016 a inscrit le « code-source » dans la liste des éléments communicables et publiables. L'article 16 de la loi dispose en outre que « les administrations veillent à préserver la maîtrise, la pérennité et l'indépendance de leurs systèmes d'information. Elles encouragent l'utilisation des logiciels libres et des formats ouverts lors du développement, de l'achat ou de l'utilisation, de tout ou partie de ces systèmes d'information ». La loi préserve cependant l'autonomie des administrations dans l'acte d'achat.

Le recours aux logiciels libres représente d'abord un enjeu de sécurité et de souveraineté. Il permet à leur utilisateur de s'assurer des actions réalisées par le logiciel, de se protéger contre les fonctions indésirables et éventuellement de le modifier en fonction des usages identifiés. À l'inverse, les solutions propriétaires ne permettent pas aux usagers de connaître l'ensemble des actions d'un logiciel ; ils sont distribués sans le code-source, qui reste le secret de l'éditeur.

Les logiciels libres

Les logiciels libres sont des logiciels dont le modèle de propriété intellectuelle laisse les utilisateurs libres de les utiliser à leur façon, de les modifier et de les diffuser. Leur domaine d'emploi couvre le développement d'applications, les bases de données, les systèmes d'exploitation des serveurs, les suites bureautiques et la messagerie. Les logiciels libres ne sont pas nécessairement gratuits ; à l'inverse, certains « logiciels propriétaires » sont gratuits. Les logiciels libres permettent de s'affranchir des coûts de licence, mais nécessitent de suivre et d'intégrer les améliorations apportées par des communautés de contributeurs.

Les contributions apportées par des particuliers, des chercheurs, des entreprises ou des États ne leur procurent aucun revenu mais elles accroissent leur notoriété professionnelle ou permettent d'orienter ou d'appuyer un projet.

Le caractère libre d'un logiciel n'est pas contraire à la sécurité qui lui est attachée, l'identification et la correction d'erreurs étant amplifiées par le nombre d'utilisateurs et le caractère public des relevés d'erreurs.

Le partage de développements libres apparaît désormais comme un puissant facteur d'efficience et d'influence. Il permet d'étendre la portée des mutualisations au-delà de la seule sphère de l'État. Ainsi, les codes développés dans le cadre du programme de gestion des archives numériques[107] sont accessibles librement sur une plateforme de partage de code, ce qui permettra aux collectivités publiques, comme au secteur privé, d'adopter cette solution sans avoir à faire l'acquisition de solutions équivalentes.

Il n'existait pas fin 2017 d'état des lieux du recours aux logiciels libres[108] au sein de l'administration ou de trajectoire hiérarchisant la transition de certains composants du système d'information vers des logiciels libres. En revanche, les contributions de différents services de l'État peuvent être évaluées à partir de données disponibles sur l'un[109] des sites de référence du partage des codes : la DINSIC, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), le ministère de l'agriculture sont les premiers contributeurs aux développements partagés et libres disponibles sur ce site et émanant de l'État (hors opérateurs). Par ailleurs, l'Institut national dédié à la recherche en matière numérique (INRIA[110]) est le premier contributeur français sur ce site.

⁂

La stratégie d'État plateforme entend dépasser la simple dimension technologique. Elle veut faire évoluer l'action publique vers un modèle reposant sur des « communs numériques » (données, logiciels, services numériques, API), qui s'intègrent pour offrir d'autres services, de manière plus agile et réactive. Elle veut abaisser les frontières entre toutes les administrations publiques, par la circulation des données qu'elle déclenche et par la dynamique d'innovation ouverte qu'elle rend possible. Par ses

[107] Programme VITAM (valeurs immatérielles transférées aux archives pour mémoire) : ensemble d'applications pour l'archivage de documents dématérialisés.
[108] La DINSIC publie en revanche chaque année le « socle interministériel du logiciel libre » en partenariat avec les ministères afin de faciliter l'appropriation des outils validés.
[109] www.github.com. La plateforme comprenait, en 2016, 14 millions d'utilisateurs et 35 millions de projets.
[110] Institut national de recherche en informatique et en automatique.

principes d'architecture, elle tend à faire profiter l'économie et la société des investissements publics réalisés dans le champ du numérique.

II - Amplifier la modernisation numérique de l'État

Pour encourageantes qu'elles soient, les premières réalisations obtenues par cette nouvelle organisation invitent toutefois à poursuivre les efforts engagés, sur le plan de la gouvernance, de la mutualisation des infrastructures ou de la construction de services numériques performants et communs.

A - Mieux maîtriser les risques

La maîtrise des risques liés aux grands projets informatiques a constitué, dès la création de la DISIC, une mission première. Le coût annuel des projets de rénovation ou d'extension du système d'information est d'environ 800 M€[111]. Le dispositif de maîtrise des risques des grands projets informatiques fournit une occasion, au-delà des aspects financiers, de renforcer la sécurité du système d'information de l'État, de diffuser des méthodes partagées et d'intégrer les projets dans la stratégie générale d'évolution de ce système.

1 - Un examen des grands projets, un soutien aux projets en difficulté

La DINSIC est saisie pour avis conforme de tout projet relatif à un système d'information de l'État d'un coût supérieur à 9 M€[112]. Les projets

[111] Hors opérateurs.

[112] Le périmètre des coûts devant être pris en compte a été défini à l'article 2 de l'arrêté du 14 novembre 2014 pris pour l'application de l'article 3 du décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État. Il intègre les coûts liés au projet (acquisition de l'infrastructure et notamment du matériel, des licences ; les ressources humaines internes et externes de réalisation et d'assistance à maîtrise d'œuvre, le coût des prestations externes d'assistance à maîtrise d'ouvrage, les dépenses d'hébergement et d'exploitation, les coûts de mise à niveau de solutions ou applications interfacées, et les coûts liés à la gestion contractuelle de l'opération) ainsi que les coûts récurrents des deux premières années (licences, formation, maintien en condition opérationnelle, fonctionnement permanent).

sont évalués en fonction de deux critères d'impact : stratégique et financier ; et de trois critères de faisabilité : gouvernance, réalisation, calendrier[113]. Parmi les 43 avis rendus, quatre ont été défavorables ou non conformes[114].

À la demande des ministères, la DINSIC réalise également des expertises et des audits sur tout projet informatique d'importance majeure ou, plus récemment, sur l'organisation des directions du système d'information. Leurs conclusions sont adressées aux ministres concernés, au ministre chargé du budget et au Premier ministre[115].

S'il est performant, le dispositif se heurte à deux difficultés : l'absence d'accès de la DINSIC au système d'information comptable de l'État (Chorus) et l'absence ou la notification trop tardive de projets[116], comme cela fut le cas par exemple en matière de délivrance de titres sécurisés.

La participation au dispositif de maîtrise des risques devrait ainsi faire l'objet de vérifications régulières par les inspections compétentes. Enfin, compte tenu des enjeux financiers, il devrait également être remédié à l'absence d'intégration juridique, depuis 2015, des projets des opérateurs dans ce dispositif.

2 - Une transparence accrue sur les projets sensibles

Par une circulaire du 20 janvier 2015, le Premier ministre a demandé à la DISIC de construire un « tableau de bord des projets sensibles pour le Gouvernement, soit en raison de leur coût, soit du fait de la valeur du service qu'ils permettront de rendre ». Ce tableau a été rendu public à compter de novembre 2016[117]. Parmi les 57 projets sensibles suivis fin

[113] L'analyse est conduite avec l'ANSSI et la DAE sur la base des informations suivantes : schéma d'urbanisation, étude d'opportunité, analyse de la valeur, plan de financement triennal, organisation du projet, description de la configuration et des compétences de l'équipe projet, étude de faisabilité et de sécurité, calendrier du projet.
[114] Il s'agit de projets dont le coût était compris entre 14 et 120 millions d'euros et développés par le ministère de l'éducation nationale, le ministère de la défense, le ministère de la santé, et le ministère de l'intérieur.
[115] 23 missions de sécurisation ont été menées depuis 2011, dont 9 en 2015.
[116] Les projets PPNG (Plan préfecture nouvelle génération), ou Prélèvement à la source illustrent le caractère tardif de la notification de projets majeurs et structurants.
[117] https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/panorama-des-grands-projets-si-de-lÉtat-1/.

2016, 11 concernent la gestion des ressources humaines, dont deux d'un coût prévisionnel supérieur à 100 M€.

Ce tableau souligne la durée trop longue des projets, six ans en moyenne, qui s'accommode mal avec le rythme d'évolution des technologies et celui de la rotation des chefs de projet. La plupart des durées sont excessives : selon l'expérience, la moitié des projets informatiques d'une durée supérieure à trois ans échouent ou sont substantiellement réajustés quant à leurs coûts ou leur périmètre. Avec une durée de 17 ans, le dispositif de protection des populations (SAIP) est le projet le plus ancien parmi les projets figurant au tableau de bord[118].

B - Construire des services numériques selon les « méthodes agiles[119] »

La DINSIC construit des composantes de l'État plateforme. Ces services numériques reposent sur des logiciels libres ; ils sont produits selon les méthodes agiles dans un incubateur. Composé de six agents permanents, celui-ci bénéficie d'un budget de 1,4 M€[120] pour compléter ses ressources propres. Il diffuse les outils et les méthodes de la transformation numérique (méthodes agiles, *lean start up*, design).

Les « méthodes agiles »

Les méthodes agiles sont inspirées des méthodes de management de l'armée en terrain « non conventionnel »[121]. En matière informatique, elles ont été déclinées dans un « manifeste » qui fixe les principes suivants : la valorisation des individus et leurs interactions plus que les processus et les outils ; des logiciels opérationnels plus qu'une documentation exhaustive ; la collaboration avec les clients, plus que la négociation contractuelle ; l'adaptation au changement plus que le suivi d'un plan.

Les méthodes agiles bouleversent les organisations classiques. Elles mettent fin à la distinction entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, pour les remplacer par des entités de quelques individus dotés de compétences complémentaires (métier, développement) et disposant d'une forte autonomie. Les méthodes agiles substituent au « projet » un « produit

[118] Cf Rapport d'information par Jean-Pierre Vogel, au nom de la commission des finances du sénat, sur le système d'alerte et d'information des populations, juin 2017.
[119] https://beta.gouv.fr.
[120] Soit un effectif et un budget comparable à la cellule de communication du SGMAP.
[121] Stanley McChrystal, *Team of Teams, New Rules of Engagement for a complex world*, 2015.

numérique » ; au « chef de projet », un « chef de produit » ou *product owner.* Dès les premières semaines de travail, le produit est testé, en mode « bêta », et les orientations et choix techniques ou ergonomiques sont ajustés en fonction des résultats immédiatement observés sur les usagers. Elles réduisent, à très faible coût et dans des délais réduits, les incertitudes liées à une démarche de transformation numérique d'un service, tout en poursuivant de manière continue l'optimisation de la valeur qu'il rend.

L'incubateur se caractérise par un niveau élevé de transparence dans l'emploi de ses moyens et dans le suivi de ses résultats[122], une recherche permanente de l'optimisation de ses processus et une autonomie reconnue à ses membres. Il rassemble désormais une communauté[123] d'une soixantaine de personnes de statuts divers ; il s'agit, en sus des six agents de la DINSIC, d'agents d'autres administrations publiques, de prestataires, qui se réunissent dans les locaux de la DINSIC ou dans des tiers-lieux. Au terme d'une convention et parfois dans le cadre d'un financement apporté par le programme d'investissements d'avenir (PIA), les administrations partenaires apportent un ou deux agents pendant six mois. La DINSIC apporte quant à elle son soutien méthodologique, ses infrastructures et sa capacité de développement.

Les contacts avec l'incubateur font parfois l'objet de frictions avec certaines administrations. D'autres, à l'inverse, s'intègrent désormais pleinement au dispositif en finançant leurs propres « *start ups* d'État » au sein de l'incubateur de la DINSIC (ministère de l'environnement) ou en développant leur propre structure d'innovation après avoir construit des services numériques au sein de la DINSIC (Pôle Emploi).

Le déploiement, par les services de l'État, des services numériques développés par l'incubateur paraît parfois trop lent. Ainsi, le dispositif « marché public simplifié » (MPS) a été développé en 2014 pour permettre aux entreprises de répondre à un appel d'offres sans avoir à adresser leurs documents administratifs qui sont transmis automatiquement entre administrations. Des collectivités locales ou des opérateurs ont fait leur rapidement ce dispositif ; à l'inverse, en septembre 2016, seules huit procédures de marché de l'État avaient utilisé le dispositif MPS[124]. Le dispositif n'a réellement démarré qu'en 2017. Parmi les 36 services numériques créés par l'incubateur, un seul a été abandonné[125], faute d'accompagnement du changement.

[122] https://github.com/sgmap/beta.gouv.fr/wiki.
[123] https://beta.gouv.fr/communaute.html.
[124] Hors MAPA (marché à procédure adaptée).
[125] https://beta.gouv.fr/startup/fiches-de-banc.html

L'incubateur présente certaines fragilités. Il repose sur une poignée d'agents, la plupart recrutés sur des contrats courts et dotés, à leur arrivée, d'une connaissance limitée du fonctionnement de l'administration. Aucun dispositif d'intégration leur permettant de comprendre l'environnement administratif n'a été prévu. Au regard des dispositifs comparables, l'incubateur ne dispose pas d'une fluidité de gestion suffisante.

L'incubateur diffuse des méthodes d'amélioration progressive et continue, centrées sur les usages observés, dont l'efficacité repose sur une responsabilisation des équipes de développement. Ces méthodes nécessitent que les administrations en tirent les conséquences dans leurs organisations, ce qui exige un accompagnement, et internalisent fortement les compétences nécessaires. Lorsqu'il est fait appel à des prestataires, des adaptations contractuelles doivent être prises, notamment par l'inscription de clauses de sorties.

La Cour observe toutefois la lenteur de la diffusion de ces nouvelles méthodes auprès des administrations de l'État[126].

C - Lever les freins à la transformation numérique de l'État

La conduite de cette transformation impose de trouver des modalités de financement des infrastructures et services numériques communs. Elle suppose aussi de diffuser massivement la culture numérique auprès de tous les agents et de disposer des compétences appropriées.

1 - Trouver des modalités de financement pérennes des infrastructures matérielles et immatérielles d'intérêt commun[127]

La DINSIC est engagée, de manière opérationnelle, dans plusieurs chantiers de mutualisation. Ils sont sélectionnés parmi ceux qui présentent une dimension interministérielle ou stratégique et en fonction des ressources humaines disponibles pour piloter les projets. Elle agit le plus souvent, de manière coordonnée, avec un ou plusieurs ministères pour le portage opérationnel des mutualisations. Tel fût le cas en 2016 avec le

[126] Voir en particulier https://18f.gsa.gov

[127] Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. Juin 2017, 378 p., disponible sur www.ccomptes.fr

déploiement d'une offre interministérielle de téléphonie sécurisée ou avec la mutualisation, avec plusieurs ministères, d'une solution libre de messagerie collaborative.

Ces mutualisations sont souvent ralenties par l'absence de modalités de financement adaptées. La mutualisation des centres de calcul (*data centers*), avec le passage de 117 à 17 sites raccordés au RIE, avait été identifiée dès 2011 comme une piste d'économies de premier plan atteignant 30 M€ sur une dépense annuelle de 80 M€. Des machines trop anciennes ou dispersées induisent en effet d'importantes dépenses de fonctionnement, notamment de rémunération.

L'organisation budgétaire actuelle ne permet pas de financer un investissement de ce type dans un cadre interministériel et pluriannuel. Comme elle l'a relevé dans son rapport de juin 2017 sur la situation et les perspectives des finances publiques[128], la Cour souligne que les modalités d'un financement interministériel adapté, à travers un programme *ad hoc*, dédié à la transformation numérique de l'État et regroupant les moyens destinés à des infrastructures et des services numériques communs et piloté par le responsable de cette transformation, restent à définir. Il est regrettable de devoir attendre l'attribution de 30 M€ dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA) pour pouvoir fermer 16 centres informatiques ministériels en 2018.

2 - Réduire le fossé culturel et développer le capital humain

La DINSIC intervient dans la politique de gestion des personnels des métiers des technologies de l'information et de la communication. Le caractère « spécifique » de ces catégories d'agents s'explique par plusieurs facteurs : la spécialisation des compétences dans différentes zones d'expertise (urbanistes, développeurs, responsables sécurité, designers, etc.), les écarts très forts de productivité entre agents qui peuvent être observés dans un même domaine d'expertise, la pénurie de ressources au

[128] Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* pp.156 et 157). Juin 2017, 378 p., disponible sur www.ccomptes.fr

sein des administrations publiques encore plus forte que dans le reste de l'économie française[129] et européenne[130].

L'administration est en effet confrontée à une véritable « guerre des talents », alors qu'elle avait trop largement externalisé ses compétences informatiques au cours des vingt dernières années. L'intégration au sein de l'administration des meilleurs profils conditionne pourtant sa capacité de pilotage de la transformation numérique. Elle constitue en effet un élément essentiel du dispositif de maîtrise des risques et de réduction des dépenses.

Au sein de l'administration de l'État (hors opérateurs), l'effectif des informaticiens est estimé à 18 000 agents[131] (hors défense), répartis entre 90 corps et principalement concentré dans deux ministères : celui de l'économie et des finances et celui de l'intérieur.

Le corps ministériel des ingénieurs SIC du ministère de l'intérieur est devenu interministériel en mai 2015. Il a fait l'objet d'une revalorisation[132]. Un dispositif permanent de développement des compétences est désormais organisé. Le suivi des formations et la validation d'un examen final conditionnent l'accès au grade supérieur du corps[133].

Ce dispositif est aussi ambitieux qu'indispensable, dans un contexte d'accélération des innovations technologiques. Pour autant, il ne répond encore que partiellement aux besoins. Il conduit aux recrutements de généralistes et ne suffit pas à pourvoir les besoins en experts dans de nombreux champs (urbanistes, experts du numérique, du design ou de la cyber-sécurité). Structurellement, depuis l'intégration du corps des X-Telecom au sein du corps des mines, la filière de recrutement particulière de cadres A+ au sein de l'État dans le champ du numérique et des systèmes d'information est nettement insuffisante.

---

[129] La France forme 500 *data-scientists* par an, contre une demande du marché de 5 000 à 10 000.

[130] Selon le vice-président de la Commission européenne, Andrus Ansip, il manquerait en Europe 800 000 compétences dans ce domaine d'activité en 2020.

[131] 80 % d'entre relèvent des services déconcentrés de l'État.

[132] Décret n° 2015-576 portant statut particulier du corps des ingénieurs des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur.

[133] Depuis la création des dispositifs de formation, 97 agents ont été formés dans le cadre de la formation continue et 80 dans celui de la formation initiale. En 2016, 150 chefs de projet ont été formés.

3 - Diffuser la culture digitale auprès de l'ensemble des agents publics

Dans son rapport précité au Parlement de janvier 2016 sur les relations aux usagers et la modernisation de l'État[134], la Cour s'étonnait que les projets autour de l'État plateforme ne s'accompagnent d'aucun programme de formation et de suivi.

Force est de constater la persistance de cette situation. Les directeurs d'administrations centrales, les responsables de programmes ou les opérateurs devraient prioritairement être formés, ce qui suppose que la DINSIC diffuse mieux directement auprès d'eux son savoir-faire et partage ses orientations.

Les outils de communication doivent également être mieux structurés. Si l'utilisation marquée des réseaux sociaux par les agents de la DINSIC est innovante, il demeure nécessaire de fédérer ces démarches individuelles dans une identité administrative à construire à travers une référence connue de tous et de donner une cohérence d'ensemble. En outre, de nombreux documents clefs, utiles à la compréhension des orientations de l'État et à l'accroissement des compétences de ses agents, devraient être accessibles sur le site de la DINSIC. En particulier, le site *etatplateforme.gouv.fr* mériterait de mieux rendre compte des orientations suivies et de faire preuve de davantage de pédagogie.

Enfin, la transformation digitale ne pourra avoir lieu sans une mobilisation de l'ensemble des fonctions de gestion (gestion des ressources humaines, gestion budgétaire en particulier). Leur bonne compréhension des enjeux, de l'impact et des méthodes de la transformation digitale, et la modification nécessaire des pratiques de gestion qui en résulte sont une condition nécessaire à son déploiement.

[134] Réf. *supra*.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis 2011, l'État s'est doté d'une structure de gouvernance de son système d'information dotée de compétences reconnues qui appuie les ministères et les oriente dans une direction commune.

Une stratégie visant à faire profiter le service public des opportunités offertes par les nouvelles technologies et à retrouver la maîtrise de son système d'information a été définie. Celle-ci repose largement sur une mutualisation des investissements de l'État, un décloisonnement et un meilleur traitement des données et l'optimisation des ressources à travers le partage du code, des données, l'ouverture des API et la diffusion des méthodes et des innovations.

C'est pour l'État un enjeu majeur car le service numérique constitue pour les usagers la traduction concrète de l'expression des choix de politiques publiques.

La révolution numérique représente une opportunité d'apporter un service public plus efficace, de réduire, de manière structurelle, les coûts, à travers une automatisation systématique des tâches répétitives et une suppression des procédures administratives devenues inutiles ou redondantes et de recentrer les agents publics sur les taches à forte valeur ajoutée pour les usagers.

La démarche, engagée à partir de 2011, doit donc désormais être amplifiée.

Il reste à lever les contraintes fortes qui pèsent sur les administrations et qui ralentissent cette transformation : sortir de choix technologiques anciens, revenir sur l'externalisation massive de cette fonction et la perte de compétences qui en a résulté, faire connaître le potentiel et des méthodes de la transformation digitale au-delà des sphères spécialisées. La révolution numérique ne se réduit pas à la numérisation des procédures existantes.

Si un important effort de rattrapage doit être réalisé, le rythme des révolutions technologiques, l'accélération de l'innovation doivent conduire à installer cet effort de manière continue.

La vitesse et la portée de cette transformation dépendront aussi de la capacité à consentir les investissements nécessaires et à les aligner, avec méthode, sur cette stratégie.

À cet égard, les investissements numériques communs gagneraient à faire l'objet d'une programmation budgétaire identifiée : l'État ne saurait « changer de siècle » sans investir efficacement. Il ne pourra pas

davantage le faire sans former, recruter et fidéliser les talents qui lui manquent.

À la lumière de ces constats, la Cour formule les orientations suivantes :

1. *accélérer le déploiement de la stratégie d'État plateforme, en relayant les actions de la DINSIC dans les autres services interministériels ;*
2. *former massivement et en continu l'ensemble des agents publics aux compétences nécessaires pour accomplir la révolution numérique (design, droit du numérique, méthodes agiles, sécurité informatique, protection des données personnelles, lean start up, etc.).*

Par ailleurs, elle émet les recommandations suivantes :

1. *intégrer explicitement les opérateurs dans le dispositif de sécurisation des grands projets informatiques ;*
2. *créer un programme budgétaire supportant les dépenses numériques et informatiques à vocation transversale, afin d'accélérer la rationalisation du système d'information de l'État, le déploiement des infrastructures de l'État plateforme et le développement des mutualisations ;*
3. *renforcer l'attractivité de l'État comme employeur, en mobilisant l'ensemble des leviers autres que celui des seules rémunérations : promotion du logiciel libre ; autonomisation des équipes ; adaptation des locaux ; propositions de parcours de carrière ; construction d'une image employeur, etc. ;*
4. *créer une filière de recrutement d'experts en numérique, informatique, cybersécurité pouvant être mise à profit par l'ensemble des administrations et bénéficiant de mesures de fidélisation et de développement des compétences et de gestion de carrières communes.*

Réponse

Réponse du Premier ministre 166

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Cette insertion a retenu toute mon attention et appelle de ma part les remarques suivantes.

Je précise que celles-ci prennent en compte les observations de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).

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

Un pilotage interministériel

Le constat de la Cour des comptes relatif à l'offre de services de la DINSIC peut être nuancé à certains égards. Ainsi, la Cour indique que cette direction « s'est positionnée comme prestataire plutôt que comme prescripteur ».

La DINSIC est une structure légère qui peut effectivement se positionner comme prestataire notamment au travers de l'Incubateur de services numériques qui conçoit des produits numériques pour les ministères partenaires. Mais elle émet également des prescriptions, en particulier dans le cadre des activités du service « Performance des services numériques », comme en attestent les travaux menés au sein du conseil des SIC.

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

La Cour évoque dans son insertion la nécessaire maîtrise des coûts du système d'information, et plus particulièrement « l'important potentiel d'économies en matière d'infrastructure ». Cette observation me semble partielle et ne prend pas en compte les travaux menés par la DINSIC pour la mise au point et la diffusion d'outils en matière d'analyse de la valeur. Ainsi, une méthode performante d'analyse de la valeur des projets dite « méthode MAREVA » a été développée et largement diffusée.

Celle-ci s'applique à tout projet et à tout type d'organisme public ou processus métier et permet d'évaluer la valeur d'un projet en suivant deux axes : la stratégie et la rentabilité du projet. La stratégie s'apprécie au regard des ambitions des directions métiers et des directions des systèmes d'information, des gestionnaires et des bénéficiaires et consiste en une évaluation à la fois qualitative et quantitative. La rentabilité du projet s'appuie sur une évaluation économique des gains métiers et des coûts complets du projet intégrant les dépenses de rémunération. Elle repose le plus tôt possible sur une discussion entre les directions métiers et la direction ministérielle du système d'information et met l'usager au

cœur des échanges. Elle créée un cadre unique d'évaluation de l'économie d'un projet en coûts complets, cohérent avec les règles applicables pour la saisine de la DINSIC ou avec les indicateurs communs du tableau de bord des projets sensibles. En sus du coût complet d'un projet, elle détermine la valeur actualisée nette à la fin du projet et le délai de retour sur investissement. Elle constitue donc un outil d'aide à la décision permettant de comparer les scénarios au démarrage d'un projet ou en cours de déploiement, d'arbitrer entre plusieurs projets. Elle représente également un élément objectif d'appréciation ex post de la réussite d'un projet. Toute saisine du DINSIC pour avis doit être accompagnée des résultats obtenus en application de la méthode MAREVA.

Les outils, associés à cette méthode, sont librement mis à disposition sur le site de la performance publique et utilisés au-delà de la seule sphère de l'État.

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

Dans son insertion, la Cour relève les travaux menés par la DINSIC dans le cadre de la stratégie d'État plateforme et notamment l'importance du partage et de l'ouverture des API (application programming interface). Elle relève également l'importance du partage et de l'ouverture des données publiques, des codes-sources et des algorithmes

L'effort particulier mené par la DINSIC en matière de qualité, de circulation et de traitement des données doit être signalé. A ce titre, il convient de rappeler que le directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État exerce également la fonction d'administrateur général des données et dispose d'une équipe de quatre personnes qui veille à la meilleure exploitation et la bonne circulation des données ainsi qu'à l'apport des nouvelles méthodes d'analyse des données (data sciences) appliquées à celles de l'État. Dans les faits, l'administrateur général des données a été saisi plus de trente fois en 2016. Ces saisines l'ont parfois conduit à apporter son expertise en matière d'anonymisation ou de format des données.

Ainsi, dans le cadre de la préparation de la passation d'un marché représentant pour l'État une dépense de 300 M€, les travaux menés conjointement par l'administrateur général des données et la direction des achats de l'État (DAE) sur les données de consommations énergétiques de l'État ont permis une meilleure structuration du marché et un allotissement en fonction des différents profils de consommation.

Selon la DAE, ces travaux ont contribué à la mise à jour d'anomalies portant sur la consommation énergétique à hauteur de 5 M€ et seront poursuivis par une analyse reposant sur les data sciences. Sur ce dernier point, je souhaite rappeler qu'en 2016 un marché interministériel a été passé par la DINSIC afin que les administrations puissent faire appel à différents prestataires pour les assister dans l'utilisation des possibilités ouvertes par les data sciences.

II. Amplifier la modernisation numérique de l'Etat

Mieux maîtriser les risques

Au terme de son enquête, la Cour enregistre les premiers résultats obtenus par la DINSIC s'agissant de la maîtrise des risques liés aux grands projets informatiques et plus particulièrement pour ce qui concerne le coût annuel des projets.

La Cour invite ainsi « à poursuivre les efforts engagés » sur le plan de la gouvernance et de la mutualisation des infrastructures. À ce titre, il me paraît nécessaire de préciser que le décret n° 2011-57 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'État et ses établissements publics administratifs mentionnait explicitement les opérateurs dans le périmètre du dispositif de sécurisation de la DINSIC.

Les projets des opérateurs ne représentent, en nombre, que 5 % de l'ensemble des projets suivis par la DINSIC alors que le montant de ces investissements est équivalent à celui de l'État. Il pourrait être remédié à cette situation en inscrivant explicitement les opérateurs dans le périmètre de surveillance de la DINSIC et en clarifiant expressément l'identité du responsable pour les organismes sous tutelle. Le contrôle du respect de cette obligation pourrait être inscrit dans les audits et les missions des inspections et tout manquement à cette obligation serait susceptible d'être sanctionné comme une infraction aux règles de la gestion publique.

Lever les freins à la transformation numérique de l'État

La Cour constate que la conduite de la transformation numérique repose sur une diffusion massive de la culture numérique auprès de tous les agents et sur la nécessité de disposer de compétences appropriées.

Elle relève le travail accompli par la DINSIC, en concertation avec la DGAFP, en matière de gestion des personnels des technologies de l'information et de la communication. Elle évoque notamment les actions menées s'agissant du corps interministériel des ingénieurs SIC et souligne le besoin de recrutement d'experts dans de nombreux domaines.

À cet égard, et en complément des observations de la Cour, il me semble important de rappeler la signature de la circulaire du 21 mars 2017 relative à la gestion des ressources humaines dans les métiers du numérique et des systèmes d'information et de communication qui a vocation à faciliter les recrutements et la mobilité des experts au sein de l'État dans ce champ de compétences.

2
Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante

PRÉSENTATION

La loi du 12 juillet 1983 a fait des activités de sécurité privée une profession réglementée, dont l'exercice est soumis à une autorisation administrative préalable. Les activités privées de sécurité ont vu leur périmètre s'étendre par ajouts successifs, souvent en réaction à l'actualité. Énumérées dans le code de la sécurité intérieure[135], elles recouvrent : la surveillance, y compris armée, le gardiennage, le transport de fonds et la protection de personnes, les agences de recherches privées et la protection des navires battant pavillon français pour le compte d'un armateur.

La régulation des activités privées de sécurité a été confiée au Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), établissement public administratif, créé en 2012, auquel incombe la responsabilité de la moralisation et de la professionnalisation d'un secteur marqué par des faiblesses structurelles. Compte tenu du niveau durablement élevé de la menace terroriste, les réflexions sur la sécurité intérieure intègrent la montée en puissance du rôle des agents privés de sécurité en complément de l'action de la police et de la gendarmerie nationales.

La Cour des comptes a réalisé une enquête portant sur la place des activités privées de sécurité dans l'exercice des missions de sécurité publique. En outre, elle a procédé, pour la première fois, au contrôle des comptes et de la gestion du CNAPS.

Constatant les faiblesses persistantes du secteur, la Cour relève une participation croissante des sociétés privées de sécurité au dispositif de sécurité générale ; elle appelle à un renforcement du pilotage de l'État (I).

---

[135] Articles L. 611-1 et L. 621-1 du code de la sécurité intérieure.

La Cour formule des observations sur la régulation de ce secteur, qui demeure inaboutie (II).

I - Un rôle croissant des activités privées de sécurité, qui appelle un pilotage renforcé de l'État

A - Les sociétés privées de sécurité, un secteur d'activité en forte croissance, mais encore fragile

1 - Les activités privées de sécurité, un secteur d'activité en forte croissance

L'activité des sociétés privées de sécurité[136] se caractérise depuis plusieurs années par sa forte croissance. Leur nombre s'établissait à 10 650 en 2016, en augmentation continue (+ 8,6 %) depuis 2011. Elles ont dégagé un chiffre d'affaires d'un peu plus de 6,6 Md€ hors taxes en 2016 au lieu de 6 Md€ en 2014, soit une hausse de 10 %, conséquence du contexte sécuritaire actuel. Au 31 décembre 2016, elles employaient 167 800 salariés, soit une augmentation de 4,5 % par rapport à 2015 et de 14,3 % depuis 2011. Les donneurs d'ordre publics (État et ses opérateurs, collectivités territoriales, entreprises publiques) représentent 26 % du chiffre d'affaires du secteur.

2 - Un secteur marqué par des fragilités économiques et sociales

Malgré une évolution particulièrement dynamique, le secteur des activités privées de sécurité se caractérise par son atomisation (67 % des sociétés privées de sécurité n'avaient aucun salarié en 2016), sa très forte concentration (43 % du chiffre d'affaires sont réalisés par les 36 plus grandes entreprises) et sa faible rentabilité (environ 1 % de marge en moyenne).

[136] Données issues de l'enquête de branche annuelle réalisée par l'Institut d'informations et de conjonctures professionnelles (I+C) entre avril et juillet 2017. Ces données chiffrées n'incluent pas les sociétés intervenant exclusivement dans le transport de fonds et la protection rapprochée.

Du fait de cette atomisation, le marché des activités privées de sécurité connaît une concurrence sévère et des prix bas, particulièrement dans le domaine de la surveillance humaine où le critère du coût horaire est souvent le seul pris en compte par les donneurs d'ordre, au détriment de la qualité du service.

Le modèle économique du secteur n'est pas sans incidence sur son modèle social qui se caractérise par une main d'œuvre particulièrement volatile (167 800 salariés pour 350 000 cartes professionnelles en cours de validité), très peu qualifiée et mal rémunérée : 44 % des agents de sécurité exerçant une activité de surveillance perçoivent un salaire mensuel brut inférieur à 1 700 €. N'ayant quasiment pas évolué depuis 2010, le modèle social reste marqué par une prédominance des agents d'exploitation qui représentent toujours près de 86 % de l'effectif total et l'absence de corps d'encadrement intermédiaire. Principale faiblesse du secteur, cette situation constitue aujourd'hui un obstacle à une montée en compétence et à une meilleure qualité de service rendu.

3 - Une qualité de service très variable

Le niveau des prestations fournies par les entreprises privées de sécurité présente une grande hétérogénéité. Certains donneurs d'ordre publics se sont heurtés à des difficultés d'exécution des marchés passés avec des sociétés privées de sécurité, qui n'ont pas permis d'obtenir le niveau de prestation attendu.

Par ailleurs, l'apparition d'une forme d'*ubérisation* de la profession, à travers le développement de plateformes numériques proposant des prestations privées de sécurité à bas coûts en dehors de toute réglementation, fragilise encore la fiabilité du secteur.

Des expériences traduisant une fiabilité aléatoire

En dépit d'une organisation globalement réussie, l'organisation de l'*Euro 2016* de football a révélé les limites de la fiabilité des sociétés privées de sécurité. La majorité des rapports des préfectures, ainsi que les contrôles opérés par le CNAPS à cette occasion, ont fait état de dysfonctionnements divers : insuffisante qualité des palpations de sécurité à l'entrée des stades et des « fan zones », agents dépourvus d'autorisation professionnelle, nombre d'agents privés de sécurité présents inférieur au nombre fixé contractuellement. À cet égard, les agents privés de sécurité prévus dans le dispositif de sécurité d'au moins deux matchs disputés à Saint-Etienne ont été défaillants.

Par ailleurs, la Cour a pu constater que la surveillance des abords d'une grande gare parisienne pouvait être confiée à des agents cynophiles non formés selon la réglementation et se trouvant par ailleurs en situation irrégulière sur le territoire.

La qualité insuffisante de certaines prestations de surveillance peut se révéler problématique en cas de besoin réel d'intervention.

Les donneurs d'ordre publics entretiennent la faible qualité des prestations fournies en retenant fréquemment à l'issue des appels à la concurrence les entreprises les moins-disantes et pas forcément les mieux-disantes.

4 - Des axes de professionnalisation

Le renforcement de la qualification et le développement de filières sont les principales voies qui permettraient aux sociétés privées de sécurité de monter en compétence. La formation initiale des agents a été récemment renforcée et complétée par un module spécifique relatif à la prévention de la menace terroriste. Une formation continue obligatoire a été instituée en 2017. L'introduction d'une épreuve physique lors de l'examen constituerait une garantie supplémentaire d'aptitude professionnelle.

Une approche par perspective de carrière permettrait de spécialiser les agents dans un domaine correspondant à un besoin spécifique. À titre d'exemple, un projet de certificat de qualification professionnelle de surveillance de sites sensibles est en cours d'élaboration. L'activité de surveillance humaine armée créée par la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique pourrait également représenter un débouché impliquant une meilleure qualification.

Enfin, l'émergence d'un encadrement intermédiaire favoriserait la montée en compétence des entreprises privées de sécurité et ouvrirait des perspectives d'évolution de carrière aujourd'hui absentes. La règlementation des services de sécurité incendie et d'assistance à personne (SSIAP), qui impose des normes d'encadrement au travers notamment de la notion d'équipe de sécurité, pourrait leur être transposée.

B - Les sociétés privées de sécurité : un acteur du dispositif de sécurité générale

1 - Le poids important des sociétés privées de sécurité au regard des effectifs de sécurité publique

Les acteurs de la sécurité peuvent être décrits en trois cercles concentriques : les forces de l'État (policiers, gendarmes, militaires de l'opération Sentinelle), les policiers municipaux et les agents des sociétés privées de sécurité.

Tableau n° 1 : effectifs des acteurs publics et privés de la sécurité en 2016

Acteurs de la sécurité	Effectifs
Périmètre État	
Police nationale	143 000
Gendarmerie nationale	95 000
Réservistes (police et gendarmerie nationales)	33 523
Sentinelle	10 000
Total État	**281 523**
Périmètre collectivités locales	
Polices municipales	**21 938**
Périmètre de la sécurité privée	
Sécurité privée	**167 800**

Sources : Cour des comptes-NEB-délégation aux coopérations de sécurité

En termes quantitatifs, les effectifs des sociétés privées de sécurité représentent l'équivalent de plus de la moitié (55 %) de ceux des forces de sécurité publique. La bonne coordination de l'ensemble de ces moyens est un enjeu pour l'efficacité de la politique de sécurité.

2 - Un champ d'intervention juridiquement limité qui permet une association des sociétés privées de sécurité à des missions de sécurité publique

L'évolution du cadre normatif relatif aux activités privées de sécurité a permis l'émergence de la notion de complémentarité avec les forces de sécurité intérieure. La loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) prévoit en effet que les activités privées de sécurité « *concourent à la sécurité générale* ». Par la suite, la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) a reconnu que les sociétés privées de sécurité étaient devenues « *un acteur à part entière de la sécurité intérieure* » et qu'elles pouvaient intervenir « *dans des domaines où certaines compétences peuvent être partagées, voire déléguées par l'État.* ». Par ailleurs, le Conseil constitutionnel, tout en mettant en évidence des limites rigoureuses, considère que les entreprises exerçant des activités privées de sécurité, « *du fait de leur autorisation d'exercice, sont associées aux missions de l'État en matière de sécurité publique* ».[137]

Pour autant, le champ des activités susceptibles d'être confiées à des sociétés privées de sécurité en lien avec une mission de sécurité publique reste étroit. Le cadre législatif exclut en effet toute délégation générale de pouvoirs de police administrative (conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel) et interdit l'intervention des agents privés de sécurité sur la voie publique sauf circonstances exceptionnelles particulièrement encadrées. Par ailleurs, leurs pouvoirs d'inspection et de filtrage sont soumis à un agrément spécifique. En outre, les conditions d'armement n'ont été que récemment assouplies à travers d'une part, la création d'un statut d'agent privé de sécurité armé et d'autre part, la possibilité pour les agents de surveillance humaine d'être dotés d'armes non létales[138].

⁂

Malgré ce cadre contraignant, le champ d'intervention des sociétés privées de sécurité peut les amener à être associées, dans certaines circonstances, à l'exercice de missions de sécurité publique. D'une part, l'État peut externaliser à des sociétés privées de sécurité des missions de surveillance et de garde statique de bâtiments publics. D'autre part, les

[137] DC n° 2015-463 QPC du 9 avril 2015.
[138] Décret n° 2017-1844 du 29 décembre 2017 relatif à l'exercice de certaines activités privées de sécurité avec le port d'une arme.

agents privés de sécurité peuvent être associés, sous la forme d'une « coproduction de sécurité », à un dispositif de sécurisation de sites ouverts au public lors d'événements sportifs, culturels, commerciaux ou récréatifs. Ce second type d'intervention, en voie de développement, illustre la place accordée aux entreprises privées de sécurité afin d'alléger les tâches de filtrage et de surveillance des forces de sécurité publique.

C - Une doctrine d'emploi des sociétés privées de sécurité encore embryonnaire

1 - Un mouvement d'externalisation de certaines missions conduit sans vision cohérente

a) Des externalisations ayant permis de redéployer près de 600 policiers et gendarmes en dix ans

L'externalisation de certaines missions des forces de sécurité répond à la volonté de réduire les charges dites « indues » et de permettre à la police et la gendarmerie nationales de redéployer les effectifs correspondants sur leurs missions essentielles. Entre 1998 et 2008, près de 24 % des missions de garde statique assurées par la police nationale ont ainsi pu leur être retirées, produisant une économie de 303 équivalents temps plein (ETP).

Au cours de la période récente, la garde des préfectures a donné lieu à un retrait significatif de la police nationale, permettant de libérer 204 ETP entre 2009 et 2016, mais 31 préfectures étaient encore gardées par la police nationale en septembre 2017. La police nationale a aussi externalisé la garde de l'École nationale supérieure de police (ENSP) qui mobilisait 34 ETP. Pour sa part, la préfecture de police de Paris a externalisé à partir de 2017 la garde de certains de ses sites dont la sécurisation mobilisait près de 37 ETP.

Des défaillances dans le suivi des effectifs de policiers affectés à la garde des palais de justice

Depuis 2011, la police nationale s'est progressivement désengagée du contrôle des accès des sites judiciaires. S'il est établi que plus aucun policier titulaire n'était affecté à cette mission en 2017, aucune évaluation du nombre d'ETP restitués à la police nationale par le transfert de cette mission n'a pu être produite par la direction générale de la police nationale. La Cour souligne la nécessité de mettre en œuvre des outils de pilotage et de suivi des transferts de charges afin de pouvoir en apprécier les effets.

La gendarmerie nationale estime quant à elle à 291 le nombre de militaires retirés de missions de garde statique et de surveillance entre 2009 et 2017.

Dans l'ensemble, le mouvement d'externalisation des missions de garde statique s'est accéléré à partir de 2015 dans un contexte de mobilisation intense des effectifs de policiers et de gendarmes. Au total, entre 2007 et 2017, l'externalisation de missions de garde statique aura permis de restituer près de 590 ETP à la police et la gendarmerie nationales, comme présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 2 : bilan des restitutions d'ETP à la police et la gendarmerie nationales après externalisation (2007-2017)

Service concerné	Mission transférée	Nombre d'ETP restitués
Préfecture de police de Paris	Garde de divers bâtiments préfectoraux, administratifs et juridictions	57,8
Police nationale	Garde des préfectures, sous-préfectures et de l'ENSP	238
Gendarmerie nationale	Garde et surveillance de divers bâtiments régaliens ou sensibles	291
Total		**586,8**

Sources : Cour des comptes d'après DGPN, préfecture de police et DGGN

b) Une absence de stratégie d'externalisation

Le mouvement actuel d'externalisation ne s'inscrit pas dans une stratégie coordonnée et une méthode rigoureuse mais procède davantage de volontés spontanées, fondées sur la notion imprécise de « charge indue ».

En 2016, 3 857 ETP de policiers ou gendarmes étaient affectés à des missions de garde statique ou de surveillance de bâtiments publics ; 47 % relevaient de la police nationale, dont 25,8 % de la préfecture de police de Paris. Ce nombre ne traduit pas la marge d'externalisation envisageable dans la mesure où il recouvre des points de garde de sensibilité variée et des missions de surveillance de nature très différente. Une réflexion est à l'œuvre au sein de la police nationale, dans le cadre de la police de sécurité du quotidien, pour définir les nouvelles missions qui pourraient être externalisées. Par ailleurs, les nouvelles activités privées de surveillance et de protection rapprochée armées devraient conduire le ministère de l'intérieur à anticiper de nouvelles externalisations potentielles au regard des considérations de sécurité publique.

La Cour relève toutefois que les externalisations correspondent à un choix de gestion qui ne se traduit pas par des économies budgétaires directes. En effet, pour l'administration qui bénéficiait de la présence de policiers ou gendarmes rémunérés sur les programmes budgétaires de la police ou de la gendarmerie nationales, l'externalisation de leur mission de surveillance se traduit par des surcoûts liés à l'achat d'une prestation privée de sécurité ou de dispositifs de sécurisation passive (vidéosurveillance). De fait, l'externalisation présente donc pour principal intérêt de redéployer des effectifs de sécurité publique sur des missions plus proches de leur cœur de métier, c'est-à-dire davantage en adéquation avec leurs compétences et leurs qualifications.

Par ailleurs, l'apparition de missions de surveillance supplémentaires est susceptible d'annuler l'effet des externalisations opérées. Ainsi, nonobstant la présence d'agents privés de sécurité, la police nationale est désormais appelée à consacrer 389 ETP à la garde et aux différentes missions internes du nouveau tribunal de grande instance de Paris aux Batignolles, soit davantage que les effectifs redéployés depuis dix ans grâce aux externalisations.

2 - Une « coproduction de sécurité » mal définie

a) Une organisation administrative morcelée

La question de l'association des sociétés privées de sécurité à l'exercice des missions de sécurité générale relève à titre principal de la délégation aux coopérations de sécurité (DCS), créée en 2014[139] et placée sous l'autorité directe du ministre de l'intérieur. La DCS est chargée en particulier du dialogue entre les services du ministère de l'intérieur et les autres acteurs de la sécurité, notamment les représentants des polices municipales et du secteur de la sécurité privée.

Toutefois, la DCS peine à jouer un rôle de coordonnateur dès lors que d'autres acteurs institutionnels disposent d'une forte légitimité sur les questions de sécurité, tels que la direction générale de la police nationale, la direction générale de la gendarmerie nationale et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ). Enfin, le CNAPS, qui est devenu *de facto* l'interlocuteur privilégié des sociétés privées de sécurité, concurrence fortement la DCS.

La « coproduction de sécurité » doit pouvoir être définie et portée par le ministère de l'intérieur de manière unifiée. En la matière, la DCS devrait se positionner de façon plus affirmée dans le pilotage de la coopération des acteurs de la sécurité et élaborer une doctrine d'emploi qui fait défaut.

b) Des critères de recours aux sociétés privées de sécurité à définir

Jusque très récemment, aucune instruction ministérielle ne préconisait la mise en œuvre de complémentarités entre les forces de sécurité publique et les agents privés de sécurité. Embryon de doctrine d'emploi, la mise en œuvre de conventions locales de coopération de sécurité (CLCS) a été recommandée par le ministère de l'intérieur à partir de 2016. L'enjeu de ce dispositif est de renforcer la coopération opérationnelle entre les forces de sécurité intérieure, les polices municipales et les agents privés de sécurité sur des zones délimitées (zones commerciales, industrielles, gares intermodales, etc.) et exposées à des actes de délinquance. En pratique, les résultats des CLCS apparaissent très

[139] En remplacement de la délégation interministériel aux sécurités privées – décret n° 2014-278 du 28 février 2014.

limités. En 2017, seulement huit conventions étaient signées, dans des territoires peu urbanisés.

Par ailleurs, ces conventions ne couvrent pas explicitement les diverses manifestations sportives, culturelles ou récréatives, dont la surveillance est confiée localement à des agents privés de sécurité.

D'une manière générale, une doctrine d'emploi des sociétés privées de sécurité apparaît d'autant plus nécessaire que les conditions de leur intervention à l'occasion d'évènements spécifiques ou dans des lieux fortement fréquentés doivent encore être précisées.

L'aéroport de Paris-Charles de Gaulle : une « coproduction de sécurité » aboutie placée sous le pilotage de l'État

Le dispositif de sûreté de l'aéroport de Paris Charles de Gaulle répond à des exigences de sécurité ayant pour objet de prévenir les attaques terroristes. Il repose sur une délimitation claire des missions de chaque intervenant (police nationale, militaires de la gendarmerie et de l'opération Sentinelle, douane et sociétés privées de sûreté) et une logique d'intégration des sociétés privées de sûreté au dispositif général de sécurité. La coordination du dispositif de sûreté est placée sous la responsabilité d'un préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plateformes aéroportuaires.

Les agents privés de sûreté exercent leur mission sous le contrôle des officiers de police judiciaire et des agents des douanes. Les sociétés de sûreté sont contrôlées à la fois par le gestionnaire de l'aéroport mais aussi par les services de l'État (police aux frontières, gendarmerie des transports aériens et douanes) qui testent en permanence le dispositif de sûreté en introduisant des objets illicites. Des procédures de manquements peuvent être engagées et des sanctions prononcées par le préfet.

À cet égard, la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme rend possible de recourir à des agents privés de sécurité à l'intérieur de périmètres de protection institués par arrêté motivé du préfet dans le but d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation. Au sein de ces périmètres, où l'accès et la circulation des personnes sont réglementés, l'arrêté peut autoriser des officiers de police judiciaire (OPJ) et, sous leur responsabilité, des agents de police judiciaire (APJ) à procéder à des palpations de sécurité ainsi qu'à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages. Pour la mise en œuvre de ces opérations, ils peuvent être assistés par des agents privés de sécurité, placés sous l'autorité d'un officier de police judiciaire.

Cette nouvelle extension des possibilités d'associer des agents privés de sécurité aux missions de sécurité publique confirme la nécessité urgente pour l'État de se doter d'une doctrine d'emploi en la matière.

c) Une coopération opérationnelle avec les agents privés de sécurité à construire

Les sociétés privées de sécurité, très présentes sur le terrain, notamment en des lieux parfois stratégiques et sensibles, peuvent constituer une source d'information et un relais précieux pour la police et la gendarmerie nationales. La coopération opérationnelle avec ces sociétés implique des échanges d'information et des contacts réguliers. Pour autant, d'une manière générale, la coordination de l'action quotidienne des acteurs publics et privés de la sécurité n'est pas mise en œuvre.

Toutefois, une expérience « Vigie » est conduite depuis 2015 sur le site de La Défense (92), consistant en l'organisation par des policiers de séances de sensibilisation des agents privés de sécurité à l'observation et à la détection de vulnérabilités et de signaux faibles ainsi qu'aux conduites à adopter en cas d'évènements graves.

Par ailleurs, un projet de convention nationale de partenariat entre les branches professionnelles des entreprises privées de sécurité et les directions de la police et de la gendarmerie nationales est en cours d'élaboration. Il est notamment envisagé de nommer des référents départementaux dans les unités de police et de gendarmerie ainsi que dans les entreprises privées de sécurité, qui pourront échanger des informations opérationnelles. La convention prévoit également des actions de sensibilisation à la détection des signaux faibles de la délinquance au bénéfice des agents privés de sécurité.

Si cette initiative doit être relevée, sa réussite demeure soumise à deux conditions : la première tient à l'adhésion des forces de sécurité intérieure à ce dispositif, la seconde à la capacité des sociétés privées de sécurité à désigner des interlocuteurs représentatifs. Or, l'atomisation du marché et la faible représentativité de ses organisations professionnelles[140] pourraient complexifier la mise en œuvre et l'efficacité de ce nouveau

[140] Moins de 5 % des entreprises privées de sécurité adhèrent à l'une des deux organisations professionnelles. À titre de comparaison, en Espagne, 80 % des entreprises sont adhérentes d'une seule organisation professionnelle.

dispositif. À ce jour, ces référents n'ont pu être pressentis que dans la moitié des départements.

Enfin, la réflexion actuellement menée au niveau du ministère de l'intérieur porte sur un « *continuum* » de missions et de responsabilités des différents acteurs la sécurité. Son objectif est une meilleure répartition des rôles dans la mise en œuvre de la politique de sécurité intérieure.

3 - La nécessité d'un pilotage par l'État du recours aux sociétés privées de sécurité

La complémentarité entre les forces de sécurité intérieure et les activités privées de sécurité ne va toujours pas de soi. Elle pose la question de l'acceptabilité tant par les forces de sécurité publique que par les citoyens de l'intervention de sociétés privées de sécurité, qui pourrait être assimilée à un désengagement de l'État.

Pour autant, les expériences positives de « coproduction de sécurité », parfois anciennes, démontrent tout l'intérêt d'une mutualisation opérationnelle des moyens de sécurité à l'échelle d'un territoire ou d'un évènement. Ainsi, la sécurisation du marché de Noël de Strasbourg en 2016 fournit un exemple réussi de complémentarité, impliquant la participation des agents privés de sécurité à des missions de sécurisation sur la voie publique. De même, le dispositif de sûreté déployé dans les aéroports constitue un exemple spécifique de « coproduction de sécurité » particulièrement mature.

Ces expériences permettent de déduire que la réussite de la « coproduction de sécurité » tient à deux facteurs principaux :

- un pilotage régalien : outre l'exemple aéroportuaire, l'organisation de l'*Euro 2016* de football était placée sous le pilotage du préfet délégué aux grands évènements sportifs ;
- la bonne intégration des agents privés de sécurité au dispositif de sécurité sous le contrôle opérationnel des forces de sécurité publique.

Au-delà du pilotage par l'État du recours aux sociétés privées de sécurité, il est aussi de sa responsabilité, en tant qu'acheteur, d'être vigilant sur la qualité des prestations demandées en ne retenant pas le prix comme seul critère d'attribution des marchés publics en la matière. Les donneurs d'ordre publics ont un rôle à jouer dans l'évolution du secteur vers une plus grande maturité économique. Encore faut-il que les exigences de qualité et de professionnalisme que l'on est en droit de poser soient satisfaites : la situation constatée ne le garantit pas.

II - Une régulation partagée et lacunaire

A - Une régulation des activités privées de sécurité partagée entre l'État et les professionnels

Pour corriger les faiblesses structurelles et l'insuffisante fiabilité du secteur, un organe de régulation, le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), a été créé par la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011.

Placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, le CNAPS est financé par une subvention d'un montant de 16,8 M€ en 2016. La création de l'établissement s'est accompagnée de l'introduction d'une taxe prélevée sur les entreprises privées de sécurité et les services internes de sécurité qui alimente le budget de l'État. Composé de services centraux et de 11 délégations territoriales, les effectifs du CNAPS atteignaient 212,2 équivalents temps plein (ETP) au 31 décembre 2016.

1 - Un établissement public investi d'une mission de moralisation et de professionnalisation du secteur

Le CNAPS s'est vu confier des missions élargies par rapport aux attributions exercées antérieurement par les préfectures, comprenant :

- une mission de police administrative qui consiste principalement en la délivrance, après instruction, des autorisations, agréments et cartes professionnelles requis pour exercer une activité privée de sécurité ou bénéficier d'une formation dans ce domaine ;
- une mission disciplinaire, précédemment inexistante, qui se traduit par des opérations de contrôles et des poursuites en cas de manquements imputables à une entreprise, son dirigeant ou associé, un employé ou, depuis 2016, un organisme de formation. Des sanctions (avertissement, blâme, interdiction temporaire d'exercer pendant cinq ans au plus, pénalités financières de 150 000 € au maximum) peuvent être prononcées ;
- une mission de conseil et d'assistance à la profession.

2 - Des règles de gouvernance peu favorables à la maîtrise par l'État de la régulation des activités privées de sécurité

La gouvernance du CNAPS fait intervenir plusieurs organes :

- un collège, qui remplit le rôle d'un conseil d'administration ;
- des commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC), qui délivrent les autorisations nécessaires à l'exercice d'une profession de la sécurité privée et prononcent les sanctions disciplinaires ;
- une commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC), qui statue sur les recours formés contre les décisions des CLAC.

a) Des incertitudes sur le poids de l'État au sein de l'établissement

Du fait de la gouvernance actuelle du CNAPS, l'État n'est pas assuré de disposer de la pleine maîtrise des orientations adoptées par le collège, qui déterminent pourtant les conditions d'accomplissement de la régulation des activités privées de sécurité. En effet, les représentants des administrations concernées de l'État ne sont pas majoritaires au sein du collège du CNAPS où ils n'occupent que onze sièges sur vingt-cinq. Outre les huit représentants des professionnels, quatre personnalités qualifiées siègent au collège ainsi qu'un membre du Conseil d'État et un membre de la Cour de cassation. Le CNAPS considère, en incluant les sièges de ces deux magistrats, que l'État est majoritaire au sein du collège. Toutefois, ces derniers étant indépendants, ils ne sont en aucun cas tenus d'appuyer la position exprimée par le ministère de l'intérieur, administration de tutelle, à l'élaboration de laquelle ils ne sont d'ailleurs pas associés.

Par ailleurs, l'influence de l'État est régulièrement fragilisée au collège : la préfète désignée en 2015 comme personnalité qualifiée n'a jamais siégé et la présence de certains représentants de l'État, peu concernés par les missions du CNAPS, manque de régularité. Le collège a donc été amené à plusieurs reprises à délibérer sans que les représentants de l'État soient en nombre suffisant pour constituer une majorité, même en incluant les représentants des deux ordres de juridiction. Ainsi, l'État n'a pu empêcher que les représentants de la profession s'opposent avec succès à l'adoption du budget de 2014. Cet épisode témoigne de l'inquiétante et paradoxale fragilité de la position de l'État au sein du conseil d'administration du CNAPS, qui est pourtant un établissement public investi d'une mission régalienne.

b) Un établissement public qui s'apparente à un ordre professionnel

La gouvernance du CNAPS est partagée entre l'État et les représentants des sociétés privées de sécurité, qui siègent dans chacune des instances décisionnelles de l'établissement. Cette particularité du CNAPS en fait une exception parmi les établissements publics. Son mode de gouvernance est également atypique au regard des choix d'autres États de l'Union européenne, y compris très avancés sur le plan de la régulation des activités privées de sécurité, comme l'Espagne, qui ont conservé au sein de l'administration centrale les missions régaliennes de police administrative et de contrôle disciplinaire.

La gouvernance de l'établissement semble inspirée de celle d'un ordre professionnel, modèle que le CNAPS assume d'ailleurs volontiers, en méconnaissance de son statut d'établissement public. De fait, le collège du CNAPS constitue une enceinte permettant à la profession, par la voix de ses représentants, d'avancer ses revendications et, le cas échéant, d'interpeler l'État.

Par leur participation à la CNAC et aux CLAC, les représentants des professionnels contribuent directement à la régulation de leur secteur d'activité, qu'il s'agisse de l'accès à la profession ou des sanctions disciplinaires. Le caractère régalien des missions dévolues au CNAPS s'accorde mal avec ce mode de gouvernance quasi-ordinal et conduit à s'interroger sur la capacité de cet établissement à réguler les activités privées de sécurité.

Les CLAC, des instances sans valeur ajoutée sur la mission administrative

Constituées de représentants de l'État, de membres des juridictions administrative et judiciaire et de représentants des activités privées de sécurité, les onze commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC) sont des instances indépendantes du CNAPS. Sur le fondement des dossiers instruits par les services du CNAPS, elles délivrent les autorisations et agréments nécessaires à l'exercice d'une activité privée de sécurité et statuent sur les actions disciplinaires engagées par le CNAPS.

Toutefois, ayant constaté qu'en matière de police administrative, 80 % des décisions sont prises par le CNAPS lui-même, sans intervention de la CLAC, en raison d'une délégation de signature, non prévue par les textes, des présidents des CLAC aux services de l'établissement, la Cour recommande le retrait de la mission de police administrative exercée par ces commissions.

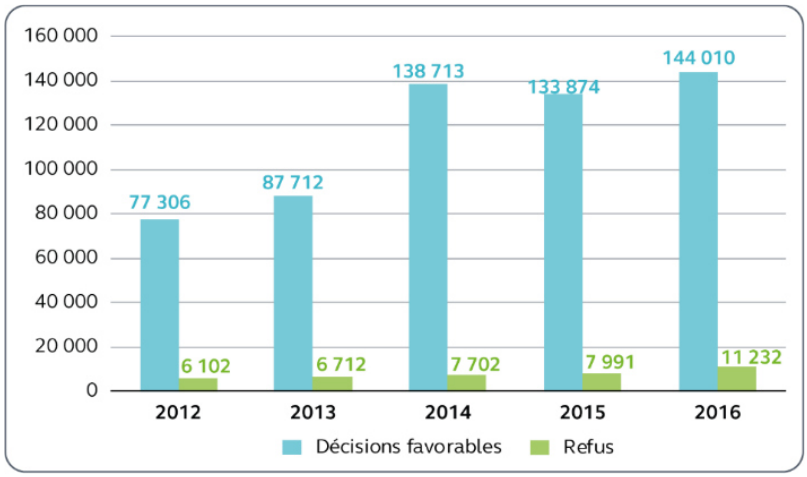
B - Une régulation lacunaire

1 - Un contrôle trop peu rigoureux de la moralité et de l'aptitude professionnelle

a) Une quasi-absence de sélection des demandeurs de titres

Depuis sa création, le CNAPS a fait face à une croissance de 86 % des demandes de titres présentées par les entreprises et les agents des sociétés privées de sécurité[141], illustrée par le graphique ci-dessous.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de décisions favorables et de refus entre 2012 et 2016



Sources : Cour des comptes d'après les rapports d'activité du CNAPS

Toutefois, la mise en place du CNAPS en 2012 n'a pas entraîné une sélection accrue à l'entrée de la profession, qui est demeurée extrêmement faible.

Tant en 2012 qu'en 2016, 92,7 % des demandeurs obtiennent un titre. Malgré l'extension en 2015 des prérogatives d'enquête des agents du

[141] Le nombre de décisions d'accord et de refus, toutes catégories de titres confondues, est passé de 83 408 en 2012 à 155 242 en 2016.

CNAPS qui ont obtenu un niveau de consultation supérieur pour deux fichiers de police, le fichier des personnes recherchées (FPR) et le traitement des antécédents judiciaires (TAJ), le taux très élevé d'entrée dans la profession conduit à poser la question de la fiabilité des enquêtes administratives diligentées. Or, la qualité du processus au terme duquel un titre est délivré est d'autant plus importante qu'en l'état actuel du droit, la durée de validité des titres est de cinq années.

b) Une focalisation sur les délais de délivrance des titres

La maîtrise des délais constitue le principal objectif de l'établissement. Les professionnels de la sécurité privée sont aussi très attentifs au fait que l'accès à la profession et à l'emploi ne soit pas indument retardé. Les efforts de l'établissement pour réduire les délais de traitement ont été constants depuis sa création. En 2016, 80 % des titres sont délivrés dans un délai moyen de 6,9 jours ouvrés (contre 7,6 jours ouvrés en 2015).

Or, la performance de l'établissement ne devrait pas être évaluée à l'aune de ce seul indicateur mais aussi en fonction de la qualité de l'enquête de moralité diligentée et du niveau de sélection opéré.

c) Une moralité et une aptitude professionnelle non garanties

Le code de la sécurité intérieure prévoit trois conditions à la délivrance de titres autorisant l'exercice d'une activité privée de sécurité : une moralité qui n'apparaît pas incompatible avec l'exercice d'une telle activité, l'aptitude professionnelle à exercer le métier envisagé et, pour les ressortissants étrangers, un titre de séjour et de travail valide.

Dans le cadre des enquêtes de moralité dont ils sont chargés, les agents du CNAPS sollicitent l'obtention du bulletin n° 2 du casier judiciaire de chaque demandeur et procèdent à la consultation des fichiers de police à leur disposition. Pour autant, il a pu être observé que les services du CNAPS et les CLAC ont une interprétation aussi hétérogène que souple du niveau de la moralité attendu.

Ainsi, la Cour a pu noter que l'analyse des conditions d'entrée dans la profession s'inscrit plus dans une démarche d'aide au retour à l'emploi que dans une logique d'exigence de moralité et de professionnalisme. Les agents du CNAPS définissent d'ailleurs l'établissement comme étant au service des demandeurs de titres, qualifiés d'usagers. Le CNAPS concède

une certaine souplesse dans l'analyse de la condition de moralité qu'il justifie par une jurisprudence administrative favorable aux demandeurs.

Une appréciation trop indulgente de la moralité

D'une manière générale, le contrôle de la moralité des demandeurs apparaît inadapté pour répondre à l'enjeu de moralisation du secteur.

Les services du CNAPS et la CLAC Île-de-France, qui traitent 40 % de l'activité de police administrative du CNAPS, ont établi une liste de délits dont la mention au fichier du traitement des antécédents judiciaires est jugée compatible avec l'exercice d'une activité privée de sécurité. À titre d'exemple, sont admis les délits routiers (conduite sans permis, sans assurance et en état alcoolique ainsi que des blessures involontaires), l'usage illicite et la détention non autorisée de stupéfiants (limités au cannabis), les violences conjugales, l'outrage à personne dépositaire de l'autorité publique, la rébellion, l'escroquerie, l'abus de confiance ou encore le faux et l'usage de faux. Cette doctrine aboutit à délivrer des cartes et autorisations à des individus ayant des antécédents judiciaires relatifs à des faits parfois graves et manifestement incompatibles avec l'exercice d'une activité de sécurité.

La consultation de dossiers par la Cour a permis par ailleurs de relever plusieurs anomalies dans la délivrance des titres. Un individu a pu obtenir une carte professionnelle alors que les recherches faisaient apparaître 31 mentions pour des faits variés (violences, infractions à la législation sur les stupéfiants, violences sur agent de la force publique, délit de fuite, agression sexuelle) ainsi qu'une procédure en cours pour fraude au mariage. Une carte professionnelle a été délivrée à un individu alors qu'il exerçait une activité privée de sécurité en faisant usage d'une carte professionnelle falsifiée. À plusieurs reprises, des dirigeants de société privée de sécurité ont pu obtenir une carte professionnelle les autorisant à exercer à titre individuel malgré des poursuites disciplinaires engagées contre eux.

La Cour considère qu'il est aujourd'hui de la responsabilité du CNAPS d'élaborer et de porter une doctrine claire, unifiée et exigeante de la moralité attendue de la part des agents privés de sécurité. L'État (ministère de l'intérieur) doit se saisir pleinement de la question en pesant sur l'élaboration de cette doctrine au sein du collège du CNAPS.

Au-delà, pour remédier au moins partiellement aux difficultés rencontrées dans la moralisation du secteur, le durcissement des conditions de moralité exigées par le code la sécurité intérieure pourrait être envisagé pour les agents privés de sécurité. Par comparaison, le code des transports exige un bulletin n° 2 du casier judiciaire vierge de toute condamnation

pour les agents des services internes de sécurité de la SNCF (la SUGE) et de la RATP (le GPSR).

Par ailleurs, la Cour a pu observer que le contrôle de moralité exercé après la délivrance du titre par le CNAPS est jusqu'à présent très insuffisant. Le nombre de retraits et de suspensions des autorisations, autour de 200 par an sur 350 000 titres en cours de validité, n'a pas évolué depuis 2012. Jusqu'à présent, une seule opération de criblage des détenteurs de titres a été réalisée par les services du CNAPS, fin 2015, en prévision de l'organisation de l'*Euro 2016* de football. L'établissement a annoncé la mise en œuvre tous les deux ans, à compter de 2018, d'opérations de criblage à partir de la consultation des fichiers de police.

Enfin, la vérification de l'aptitude professionnelle des demandeurs de titres est purement formelle et documentaire (production d'un certificat d'aptitude professionnelle ou d'une attestation de formation professionnelle). Elle ne porte ni sur la qualité, ni sur la fiabilité des formations. Or, ce secteur est particulièrement exposé à la fraude. L'aptitude professionnelle des demandeurs ne pourra être véritablement garantie que dans plusieurs années, l'attribution au CNAPS du contrôle des organismes de formation professionnelle étant encore trop récente.

d) Des procédures marquées par des risques de fraudes avérés

D'une manière générale, les enquêtes diligentées par les agents du CNAPS souffrent d'une professionnalisation insuffisante. Une partie des agents affectés à la mission d'instruction n'a pas d'expérience préalable dans la fonction publique et n'a jamais exercé de mission de police administrative. La Cour a observé que les enquêtes sont marquées par des risques avérés de fraudes, tant internes qu'externes, qui sont de nature à remettre en cause la fiabilité de la mission de délivrance de titres du CNAPS.

Enfin, aujourd'hui, la décision autorisant l'exercice d'une activité privée de sécurité ne donne pas lieu à la délivrance d'une carte professionnelle matérielle mais à l'envoi d'une simple correspondance administrative. Afin de remédier au risque de fraude inhérent, le CNAPS devrait éditer une carte professionnelle sécurisée.

D'une manière générale, les risques de fraudes doivent être d'autant mieux maîtrisés que chaque agent instructeur traite plusieurs milliers de dossiers par an. Si le CNAPS a pris des mesures destinées à détecter la fraude interne, la Cour recommande la mise en œuvre d'une véritable

stratégie de contrôle interne, couvrant la totalité des risques. De manière complémentaire, une plus grande sensibilisation des agents du CNAPS aux questions déontologiques doit être réalisée.

Des risques élevés de fraude et un cas de corruption présumée

Le principal risque externe identifié par la Cour, auquel le CNAPS a déjà été confronté, se rapporte à la fraude documentaire et à l'usurpation d'identité. En effet, les dossiers de demandes de titres, majoritairement déposés au CNAPS en format papier, sont constitués de photocopies de cartes nationales ou étrangères d'identité, souvent de qualité médiocre. Le CNAPS ne dispose d'aucun moyen de vérifier l'authenticité du document d'identité. De même, les attestations de formation professionnelle, produites à l'appui des demandes, ne sont pas normées et peuvent donc être aisément falsifiées. Le risque de fraude documentaire est d'autant plus élevé que la grande majorité des agents instructeurs du CNAPS ne bénéficie d'aucune formation spécifique pour la détecter.

De la même manière, les risques de fraudes internes ont été insuffisamment appréhendés depuis la création de l'établissement. La Cour a ainsi pu observer que certaines données relatives aux détenteurs de titres figurant dans le logiciel de l'établissement (état-civil et certaines caractéristiques des titres) peuvent être modifiées par les agents du CNAPS sans aucune procédure de sécurité particulière.

Enfin, le CNAPS a été confronté courant 2017 à un cas de corruption présumée de l'un de ses agents qui aurait modifié, contre rémunération, les extractions du fichier de police Traitement des antécédents judiciaires (TAJ) afin de faire disparaître les procédures pénales dans lesquelles ces demandeurs étaient mis en cause. Une information judiciaire est en cours sur ces faits.

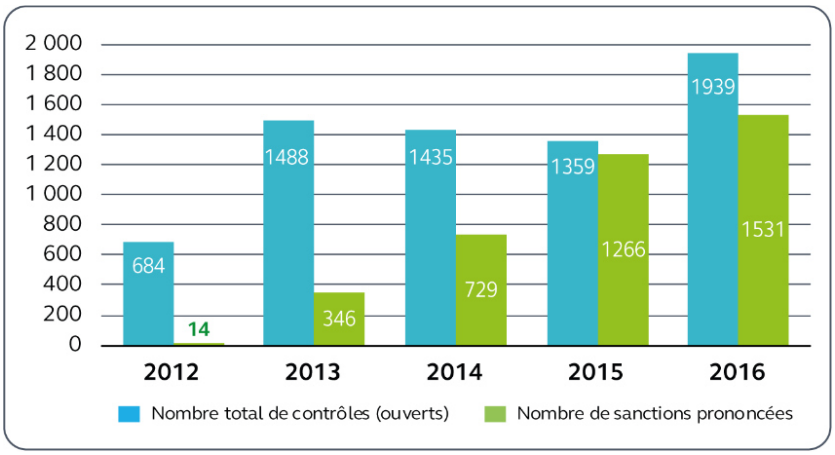
2 - Une action disciplinaire qui échoue à assainir le secteur des activités privées de sécurité

L'évolution de l'activité disciplinaire du CNAPS est représentée dans le graphique ci-après.

L'activité de contrôle s'est développée pour atteindre un rythme soutenu. Dans l'hypothèse d'un rythme de contrôle maintenu à 1 800 par an, le CNAPS pourrait avoir contrôlé l'ensemble des établissements en 2020. Le nombre de sanctions prononcées a progressé de 344 % entre 2013 et 2016. Malgré ces données traduisant une activité particulièrement

dynamique au plan quantitatif, la fonction disciplinaire de l'établissement public est encore loin d'avoir l'efficacité qu'on est en droit d'en attendre.

Graphique n° 2 : évolution de l'activité disciplinaire du CNAPS



Sources : Cour de comptes d'après CNAPS

a) Des sanctions insuffisamment effectives et dissuasives

Les sanctions disciplinaires que peuvent prononcer les CLAC constituent le principal instrument de moralisation de la profession. Or, les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des attentes.

En premier lieu, les interdictions temporaires d'exercer sont insuffisamment respectées. Le contrôle *a posteriori* systématique des entreprises interdites d'exercer n'a été engagé par le CNAPS qu'à partir de 2017. Il a permis d'établir qu'un tiers d'entre elles poursuivaient leur activité malgré l'interdiction. L'absence, jusqu'en 2017, d'incrimination pénale en cas de non-respect de l'interdiction explique notamment que cette sanction ait été jusqu'à présent largement privée de son efficacité.

Par ailleurs, le recouvrement des pénalités financières infligées est très parcellaire. En effet, les services de la direction générale des finances publiques (DGFiP) chargés du recouvrement sont insuffisamment sensibilisés par le CNAPS et le ministère de l'intérieur à l'enjeu, par le biais de ces pénalités financières, de la moralisation d'une profession réglementée. Il en résulte que, sur un montant de 7,7 M€ de sanctions financières prononcées entre 2012 et 2016, seuls 2,3 M€ ont été recouvrés

au cours de cette période[142], soit un taux de recouvrement inférieur à 30 %. L'effet dissuasif est donc très limité.

Enfin, la portée pédagogique et dissuasive des sanctions disciplinaires est affaiblie par leur insuffisante publicité. La publication des décisions d'interdiction temporaire d'exercer est loin d'être systématique et aucune publication n'était prévue jusqu'en 2017 s'agissant des autres sanctions.

b) D'importantes lacunes dans les contrôles disciplinaires

Le champ d'action des contrôles auxquels sont soumis les acteurs de la sécurité privée est encore significativement restreint. Le CNAPS échoue à mettre à jour les manquements structurels les plus graves. En effet, tenu à un objectif quantitatif, l'établissement se focalise sur des cibles où les irrégularités sont nombreuses mais mineures. En témoigne le faible nombre de dénonciations par le CNAPS au procureur de la République, qui s'élève à 1,1 % des manquements relevés en 2016. L'incapacité à lutter contre les manquements graves, persistants dans un secteur très marqué par la fraude, est un obstacle majeur à son assainissement.

Si la coopération du CNAPS avec d'autres services de contrôle s'est améliorée, notamment en matière de lutte contre le travail dissimulé, l'action des procureurs de la République pourrait davantage contribuer à renforcer l'efficacité des poursuites contre les manquements les plus graves. Par ailleurs, il apparaît que le CNAPS s'abstient de toute démarche auprès des services de police visant à obtenir des informations sur les entreprises privées de sécurité défaillantes.

La Cour relève en outre que le CNAPS se concentre sur les entreprises, leurs dirigeants et associés, et se refusait, jusqu'à une période récente, à poursuivre les agents privés de sécurité. Le fait que les 160 000 agents privés de sécurité échappent quasi-systématiquement aux sanctions constitue une lacune préjudiciable à l'enjeu de moralisation du secteur (17 procédures disciplinaires en 2016).

Outre les défauts de l'action disciplinaire du CNAPS, l'insuffisance de la règlementation rend difficile de moraliser l'ensemble du secteur. Les donneurs d'ordre sont en effet exclus du champ de compétence du CNAPS. Or, ils sont susceptibles d'alimenter les pratiques frauduleuses en s'abstenant notamment de vérifier la conformité réglementaire des

[142] Données DGFiP.

prestataires qu'ils emploient ou en incitant au travail dissimulé par la pression qu'ils exercent sur le prix. Une modification de la réglementation devrait donc être envisagée.

c) Des manquements déontologiques qui portent atteinte au crédit de l'établissement

La participation des membres issus de la profession aux commissions compétentes induit des risques déontologiques particulièrement mal maîtrisés, notamment dans le cadre des audiences disciplinaires. En dépit des règles de déport[143], l'établissement a été confronté à un manque d'impartialité de la part de représentants de la profession. Plusieurs décisions disciplinaires ont ainsi été annulées en raison de la participation à la séance d'un représentant du secteur qu'un différend commercial opposait aux personnes mises en cause. Dans une autre affaire, un représentant de la profession avait, préalablement à la séance de la formation disciplinaire, manifesté son hostilité envers le dirigeant d'entreprise mis en cause. Par ailleurs, alors que les représentants de la profession sont choisis parmi les principales organisations patronales, la mise en cause devant la CLAC d'une entreprise affiliée ne conduit pas pour autant à leur déport. L'impartialité d'une telle formation de jugement pourrait être légitimement mise en cause.

Ce constat doit amener le CNAPS à accroitre sa vigilance et à sensibiliser les membres des commissions locales (CLAC) et nationale (CNAC) d'agrément et de contrôle aux exigences d'impartialité et de neutralité qu'imposent leurs fonctions.

Des manquements déontologiques de la part d'agents du CNAPS dans le cadre de la mission disciplinaire de l'établissement

La Cour a constaté que trois contrôleurs du CNAPS ont fait l'objet d'un avertissement pour avoir diligenté un contrôle dans un centre de formation ne relevant pas de la compétence de l'établissement afin de régler un différend personnel.

[143] Les articles R. 632-22 du code de la sécurité intérieure, pour le collège et la CNAC, et R. 633-6, pour les CLAC, prévoient que les membres s'abstiennent de siéger lorsqu'ils ont « un intérêt personnel à l'affaire ».

Par ailleurs, deux décisions disciplinaires ont dû être annulées en raison de la présence et de la participation aux débats de la commission du chef de la délégation territoriale du CNAPS ayant instruit le dossier. Ce manquement met notamment en lumière l'absence de séparation entre les fonctions d'instruction, confiées aux services du CNAPS, et de sanction, relevant de la CLAC. Au regard des exigences de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de procès équitable, la procédure disciplinaire de l'établissement encourt un risque d'invalidation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les activités privées de sécurité constituent un secteur dynamique représentant un enjeu de sécurité publique. En effet, elles sont associées de manière croissante au dispositif général de sécurité publique, tant dans le cadre de l'externalisation de certaines missions (gardes statiques de bâtiments administratifs) que pour sécuriser des événements publics d'ampleur (coproduction de sécurité). Le développement de ces complémentarités appelle donc l'élaboration par l'État d'une doctrine d'emploi des agents privés de sécurité aux côtés des forces de sécurité intérieure, et un pilotage rigoureux de sa mise en œuvre.

Caractérisé par d'importantes fragilités économiques et sociales, le secteur des activités privées de sécurité demeure peu fiable, marqué par une qualité de service aléatoire. Afin de le moraliser et de le professionnaliser, une autorité de régulation (CNAPS) a été créée. Toutefois, les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des attentes, ne permettant pas à ce jour d'opérer une véritable sélection à l'entrée de la profession ni de l'assainir par des contrôles efficaces.

La Cour conclut à la nécessité pour l'État, à tout le moins, de renforcer sa place au sein du CNAPS en vue d'un effort accentué de régulation, sans préjudice d'une réflexion à mener sur l'avenir de cet établissement chargé d'une mission de police administrative.

La Cour formule les recommandations suivantes :

Au ministère de l'intérieur :

1. *concevoir en fonction des textes et de la jurisprudence une doctrine de l'emploi des agents privés de sécurité dans le cadre de dispositifs de sécurité publique, applicable notamment à l'organisation d'événements sportifs, culturels ou récréatifs ;*
2. *revoir la composition du collège du CNAPS afin de la rapprocher du dispositif de gouvernance commun à l'ensemble des établissements publics administratifs en garantissant aux représentants de l'État la majorité absolue des voix au sein du collège.*

Au CNAPS :

3. *élaborer une doctrine unifiée à soumettre à l'approbation du collège, relative aux exigences de moralité des candidats aux métiers de la sécurité privée ;*
4. *délivrer les autorisations d'exercer une activité privée de sécurité sous la forme d'une carte professionnelle sécurisée.*

Au ministère de l'intérieur et au CNAPS :

5. *approfondir le champ et les modalités du contrôle en engageant des actions disciplinaires à l'encontre des agents privés de sécurité, en intensifiant la coopération institutionnelle, notamment avec les procureurs de la République, et en modifiant la réglementation afin d'attraire les donneurs d'ordre à une procédure disciplinaire.*

Réponse

Réponse du ministre d'État, ministre de l'intérieur 198
Réponse du président du collège du conseil national des activités privées de sécurité 199

Destinataire n'ayant pas répondu

Garde des Sceaux, ministre de la justice

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

Ce rapport fait suite au contrôle conduit par la Cour sur la place des sociétés privées dans l'exercice des missions de sécurité, qui a donné lieu à un relevé d'observations provisoires. La Cour relève une participation croissante des sociétés privées de sécurité au dispositif de sécurité général et appelle à un renforcement du pilotage de l'État.

Trois des cinq recommandations (recommandations 1, 2 et 5) sont adressées au ministère de l'intérieur, les deux autres étant adressées au conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS).

Le ministère de l'intérieur partage le constat de la Cour sur la mobilisation croissante des entreprises privées de sécurité. Cet essor doit effectivement s'accompagner d'un renforcement du professionnalisme de ce secteur.

A ce titre, je souhaite rappeler que le cadre juridique de la participation des entreprises privées de sécurité s'est progressivement clarifié facilitant ainsi l'élaboration d'une doctrine d'emploi, qu'appelle la Cour de ses vœux (recommandation n° 1). L'État s'est également pleinement investi dans le renforcement du professionnalisme du secteur comme le décrivent ses actions. Le bilan de la formation initiale, la mise en place d'une formation continue et le contrôle des organismes de formation, permettront de vérifier si l'hétérogénéité du niveau des prestations, relevée par la Cour, a laissé place à un plus haut degré de qualité de service, seul à même d'assurer à l'ensemble du secteur une vitalité économique durable.

S'agissant de la gouvernance du CNAPS (recommandation n° 2) et de la situation singulière de la composition de son collège, avec une majorité de membres représentant la profession, le ministère de l'intérieur, qui exerce la tutelle du CNAPS, est favorable à ouvrir une réflexion sur la composition du collège et son format.

Concernant les recommandations 3 et 4, le ministère de l'intérieur accompagne le CNAPS dans sa stratégie de moralisation du secteur et de lutte contre la fraude. Le ministère partage l'analyse de la Cour selon laquelle l'élaboration d'une doctrine unifiée relative aux exigences attendues des personnes souhaitant exercer une activité privée de sécurité constitue un levier essentiel pour garantir la moralisation du secteur de la sécurité privée et sécuriser les décisions des commissions locales d'agrément et de contrôle. Le prochain contrat d'objectifs de l'établissement pour les années 2018-2020 comprendra à cet effet un objectif en matière de réalisation d'enquêtes administratives pour des

agents privés de sécurité disposant déjà d'une carte professionnelle, afin de vérifier que leur comportement est toujours compatible avec l'exercice d'une activité privée de sécurité.

En outre, la mise en place d'une carte professionnelle sécurisée, pour exercer une activité privée de sécurité, aux fins de lutte contre la fraude, est un projet majeur à la fois pour le ministère de l'intérieur et pour les organisations représentant le secteur de la sécurité privée, tous ayant à gagner à ce que le CNAPS dispose d'un outil de contrôle fiable et sécurisé.

Enfin, l'action disciplinaire, en tant que deuxième mission du CNAPS, doit couvrir l'ensemble du secteur de la sécurité privée (recommandation n°5). Le ministère de l'intérieur juge souhaitable une évolution des pratiques en la matière, fondée sur un cadrage renforcé de la part du CNAPS et sur une sensibilisation des commissions locales. Le caractère dissuasif de la mission disciplinaire de l'établissement ne peut en effet être assuré que si les sanctions prononcées sont bien suivies d'effets. J'ajoute, sur ce dernier point, que le caractère dissuasif a par ailleurs été renforcé en amont par un élargissement de la gamme des sanctions et la création, par la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, d'une nouvelle incrimination pénale en cas de non respect d'une interdiction temporaire d'exercer.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COLLÈGE DU CONSEIL NATIONAL DES ACTIVITÉS PRIVÉES DE SÉCURITÉ

Le Président du Collège du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du travail construit et détaillé réalisé par la Cour des comptes, tant sur la régulation de la sécurité privée que sur le secteur en général. C'est ainsi l'ensemble de la politique publique qui se trouve éclairée. Il tient également à souligner la qualité des relations entre les rapporteurs et les services du CNAPS durant leur mission.

I- Un régulateur public reposant sur un pacte fondateur toujours valable

Il relève, en introduction, avec satisfaction que la Cour valide le modèle de régulation de la sécurité privée mis en place en 2012, sous une volonté commune de l'État et des professionnels. La validité de ce modèle est précisément démontrée par la nature des efforts supplémentaires et des

adaptations qui sont demandés, par la Cour, au régulateur et à l'État. Ce sont du reste les contrôles réalisés par le CNAPS qui ont permis de mieux identifier les défaillances encore subsistantes du secteur.

Le CNAPS soutient un grand nombre des recommandations formulées par la Cour, notamment en matière de coproduction de sécurité ou de renforcement de la capacité de contrôle, et particulièrement tout ce qui peut répondre à la professionnalisation. L'élaboration d'une doctrine d'emploi des agents de sécurité privée ira dans ce sens. De même, la recommandation visant à créer une carte professionnelle sécurisée et matérialisée fait l'objet d'un débat déjà ancien au sein du Collège du CNAPS, en lien avec la tutelle et les organisations professionnelles : il conviendra de conduire une analyse approfondie en termes de sécurisation et de coût.

L'existence d'un régulateur public, associant la profession à sa gouvernance, ne peut que favoriser le dialogue. Si la Cour relève l'inspiration initiale d'ordre professionnel, l'établissement public administratif, sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, est totalement attaché à la sphère publique. Le CNAPS rappelle qu'il souhaite, dans le cadre de cette gouvernance, un État fort, pilote et informé : il va de soi qu'il a toujours considéré la DISP (Délégation interministérielle à la sécurité privée, 2010-2014) puis la DCS (Délégation aux coopérations de sécurité, depuis 2014) comme des interlocuteurs essentiels. La question du poids de l'État, au sein de l'établissement, nous paraît dépasser totalement la logique arithmétique, tant la puissance tutélaire lui permet, s'il le souhaite, de maîtriser pleinement sa gouvernance. Par ailleurs, c'est quand l'État est partiellement divisé ou absent qu'il peut se trouver, très normalement et moralement, mis en difficulté surtout quand il se trouve pris en défaut d'engagements affirmés antérieurement. Par ailleurs, la rupture du pacte fondateur de création du CNAPS, qui a généré un processus vertueux, notamment de nature financière (tant la contribution des acteurs privés dépasse de loin les estimations les plus optimistes), nuirait fortement au service public.

II- La mission de police administrative

En police administrative, il semble que le processus institué par de nombreux présidents (issus du corps préfectoral et des juridictions administratives et judiciaires) des commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC) visant à valider les listes de personnes ne faisant l'objet d'aucune mention aux fichiers accessibles au CNAPS ni d'une quelconque ambigüité quant à l'aptitude professionnelle – conforme en cela à l'article R. 633-4 du livre VI du code de la sécurité intérieure – ait pu être mal interprété. Seule la signature du président vaut, par délégation des

membres de la CLAC, délivrance. Aucun cas contentieux n'a, à ce jour, été trouvé sur ce processus, qui, par ailleurs, a permis aux CLAC de se concentrer sur les cas les plus complexes et de prendre des décisions en pleine connaissance de cause.

La suppression des CLAC pour la mission de police administrative, au regard du grand nombre des dossiers signés par délégation par leur président, se traduirait par la création d'un monstre bureaucratique, qui ne répondrait pas au souhait légitime de la Cour d'un examen plus rapide et informé des dossiers le nécessitant utilement.

Nous partageons l'idée que le délai ne peut être l'indicateur de performances unique. Cependant, l'absence de délai, souvent reproché légitimement à d'autres opérateurs publics, nous semble devoir faire l'objet d'un traitement adéquat : les délais ont des conséquences sociales que le CNAPS ne peut ignorer. Quant à l'instruction elle-même des dossiers, il n'y a pas de souplesse particulière, pas plus lors des décisions. Le CNAPS applique la jurisprudence des juridictions administratives, et il serait dangereux et illégal qu'il en soit autrement. S'il arrive que des erreurs soient commises au vu de la masse des dossiers traités (pour rappel, le CNAPS a délivré 512 039 autorisations depuis 2012 et en a refusé 39 739), l'appréciation de la moralité se fait systématiquement sur la gravité et l'ancienneté. Ce sont d'ailleurs le plus souvent les représentants de l'État et des juridictions qui souhaitent appliquer les principes fondateurs du droit français en matière de réinsertion et d'oubli, à la différence des représentants de la profession, souvent plus sévères.

Bien évidemment, toute amélioration des textes en matière de moralité sera accueillie très favorablement. Il convient d'ajouter que les experts du casier judiciaire indiquent que loin d'être efficaces, les effacements des mentions au B2 provoqueraient paradoxalement un vecteur de réduction de la moralisation du secteur.

Pour ce qui est du contrôle de la bonne délivrance de l'aptitude professionnelle, le CNAPS ne s'est vu octroyé le contrôle des organismes de formation aux métiers de la sécurité privée qu'à partir du 1er juillet 2016. D'ores et déjà, depuis octobre 2016, les deux tiers de ces organismes ont été contrôlés. S'il est naturel de recommander au CNAPS de se prémunir contre la fraude, il convient de rappeler qu'il ne peut séquestrer des documents originaux, indispensables à la vie quotidienne de nombreux demandeurs. Il convient d'ajouter que le CNAPS a désigné des référents « fraude documentaire » dans chacune de ses délégations territoriales, liés au réseau du ministère de l'Intérieur dans ce domaine.

En matière de retrait d'autorisations, si les proportions indiquées par la Cour sont conformes à la réalité, elles semblent ignorer le processus quinquennal de renouvellement des cartes professionnelles entamé en 2009. Par ailleurs, le tableau relatif à l'évolution du nombre de décisions favorables et de refus entre 2012 et 2016 indique parfaitement la nature des problèmes, puisque le nombre de décisions varie du simple au double entre 2012 et 2016 – alors même qu'en renouvellement, le nombre de refus est moins important, par construction, que pour les primo-demandes.

III- La mission disciplinaire

La Cour souligne la forte progression des contrôles et des sanctions mais interpelle le CNAPS sur leur application. Le CNAPS rappelle qu'une partie des sanctions, les pénalités financières, ne peuvent être effectives que par l'action de partenaires extérieurs (Direction générale des finances publiques). Il souligne également qu'une omission légale initiale l'avait empêché, durant les premières années, de pouvoir notifier ces pénalités financières pour recouvrement effectif. Désormais, la relation avec la DGFIP est de qualité, mais les directions régionales des finances publiques n'en sont pas moins développées sur périmètre différent de celle du CNAPS et les montants concernés ne semblent pas prioritaires. A ce titre, il faut noter que le CNAPS ne perçoit pas sur son propre budget les pénalités financières et ne peut que constater le phénomène qu'il regrette autant que la Cour.

Au-delà des sanctions financières, le Collège et la direction du CNAPS, depuis sa création, bataillent pour une publicité des sanctions, tenant compte de l'épuisement des voies de recours, et avec l'aide et le soutien de sa tutelle, la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur. En l'état actuel du livre VI du code de la sécurité intérieure, seule la sanction d'interdiction temporaire d'exercice fait l'objet d'une publication, mais uniquement au recueil des actes administratifs des départements, ce qui obère son impact. Le décret d'application de la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique devrait porter l'évolution réglementaire rendant possible une publication élargie et véritable des sanctions.

En matière de coopération avec d'autres autorités publiques intéressées par la sécurité privée, la faible proportion relevée concernant les signalements sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale semble résulter d'une confusion entre la masse des manquements (12 431 relevés en 2016), le nombre de contrôles (1 881 effectués en 2016) et le nombre de contrôles faisant l'objet d'une action disciplinaire (890 en 2016). Ainsi, le nombre des signalements sur le fondement de l'article 40, soit 134 en 2016, paraît cohérent. Par ailleurs, le dialogue permanent avec

les autorités judiciaires permet de ne saisir ces dernières que sur des affaires graves et nécessitant une action pénale solide.

Enfin, la relation entre les services de police et de gendarmerie présents dans les CLAC, coordonnée au niveau national et structurée par les CODAF (Comités départementaux anti- fraude) semble satisfaisante.

Contrairement à ce qui est indiqué par ailleurs, les sanctions concernent l'ensemble des personnes physiques et morales, avec une montée en puissance ce celles concernant les agents de sécurité privés eux-mêmes. Un contrôle accru sur les modalités de fonctionnement déontologique des entreprises, au-delà du seul contrôle de conformité réglementaire, est sensible depuis 2016. Dès cette dernière année, 17 agents ont fait l'objet d'une action disciplinaire ; en 2017, ce nombre dépasse d'ores et déjà 50 procédures. Pour ce qui est des prix anormalement bas, le CNAPS, sous l'impulsion de sa direction, a non seulement engagé des procédures, mais obtenu des décisions des juridictions, permettant de faire jurisprudence. Il attend, par ailleurs, de pouvoir mettre en cause les donneurs d'ordre, ce que la loi ne lui permet pas encore.

IV- La professionnalisation et moralisation du régulateur

La compétence des agents du CNAPS, en charge des enquêtes administratives, est identique à celle de tous les autres services de l'État ayant des missions de suivi social, judiciaire et de renseignement. Les outils utilisés leur sont communs avec les services de l'État.

Quant à l'usage des outils informatiques concernés, il ne s'agit aucunement du logiciel du CNAPS mais de l'application TAJ (fichier du traitement des antécédents judiciaires), géré par le ministère de l'Intérieur et dont le CNAPS n'est que l'un des utilisateurs. Il va de soi que toute amélioration de la sécurisation du TAJ serait la bienvenue.

Le code de déontologie des acteurs privés de la sécurité a été mis en place, par décret, en juillet 2012. La charte de déontologie des membres du Collège, de la CNAC, des CLAC et des agents du CNAPS a, elle, été mise en place, par arrêté du ministre de l'Intérieur, en avril 2017. S'il est vrai que parmi les 384 agents recrutés depuis 2012, un cas présumé de corruption a été identifié et dénoncé aux autorités judiciaires par la direction de l'établissement, il reste à ce jour unique.

Enfin, les éléments relatifs aux risques déontologiques et au manque d'impartialité liés à la présence de représentants de la profession dans les CLAC semblent particulièrement surprenants, alors que ce sont les professionnels qui s'étonnent de la très grande mansuétude de la part des

représentants publics et que ces derniers critiquent leur trop grande sévérité… Si, notamment à la création du CNAPS, des dysfonctionnements ponctuels ont été signalés pour quelques décisions disciplinaires, le mode d'organisation du CNAPS et l'appropriation de la réglementation ont pu les éliminer et, à ce jour, aucun contentieux relatif au constat d'un dysfonctionnement d'une CLAC n'a été relevé. De plus, tout manquement déontologique dans le cadre de la mission de contrôle – c'est le cas du dossier signalé en 2013 –, fait l'objet d'une sanction disciplinaire de la part de la direction. Aucun de ces agents n'exerce actuellement.

Conclusion et recommandations

Le CNAPS est très favorable à la recommandation n° 1.

Concernant la recommandation n° 2, l'État étant déjà majoritaire en fait, il s'agirait d'abord de renforcer la présence, la coordination et la cohérence entre tous les représentants publics en renforçant le rôle de la DLPAJ tutelle.

Le CNAPS est très favorable à la recommandation n° 3.

Le CNAPS n'est pas opposé à la recommandation n° 4, nonobstant une étude approfondie de ses modalités techniques et économiques. Les précédents débats sur le sujet avaient ouverts de nombreuses questions.

Concernant la recommandation n° 5, le CNAPS est déjà engagé dans cette voie et très favorable à son approfondissement.

3
La politique vaccinale : un enjeu de santé publique, une confiance à conforter

PRÉSENTATION

La vaccination consiste à protéger contre une maladie infectieuse une personne généralement non encore infectée, en lui administrant l'agent infectieux, atténué ou inactivé, ou des fragments de celui-ci. L'introduction dans l'organisme de ces antigènes[144] *induit une réponse immunitaire spécifique et protectrice. Au-delà de la personne vaccinée, cette protection assure une immunité de groupe, quand le nombre de personnes ainsi immunisées devient suffisant pour enrayer la transmission de l'agent infectieux dans la population.*

La vaccination a apporté une contribution essentielle à l'effondrement de la mortalité liée aux maladies infectieuses. Elle a ainsi permis d'éradiquer la variole, de faire chuter l'incidence mondiale de la poliomyélite de 99 % depuis 1988 et de faire baisser de 79 % le nombre de décès dus au virus de la rougeole dans le monde. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), elle permet d'éviter deux à trois millions de décès par an dus à la diphtérie, au tétanos, à la coqueluche et à la rougeole. À l'exception de l'assainissement des eaux, aucune modalité d'intervention n'a eu autant d'impact sur la réduction de la mortalité[145].

---

[144] Un antigène est une substance reconnue comme étrangère par un organisme.
[145] D. Levy-Bruhl et coll. La revue du praticien. N°8. 2016. *La vaccination des enfants en France : enjeux et défis actuels.*

Tout en étant peu coûteuse, la vaccination est ainsi une des actions de santé publique parmi les plus efficaces[146].

La France a joué un rôle majeur dans l'histoire de la vaccination, en établissant les bases scientifiques de son principe grâce notamment à l'école pasteurienne et en mettant au point de nombreux vaccins (rage, BCG, diphtérie, hépatite B).

Le mode d'action paradoxal de la vaccination - l'administration d'un agent pathogène inactivé ou de ses fragments à faible dose dans un organisme sain pour développer des anticorps le protégeant pour l'avenir contre le risque infectieux - a dès l'origine suscité des controverses. À mesure que tend à s'effacer la mémoire des grandes épidémies du passé, un débat se diffuse à nouveau sur la nécessité de la vaccination en raison du décalage ressenti entre un risque infectieux jugé faible et d'éventuels effets indésirables, voire une accusation de nocivité. La coexistence en France de vaccinations obligatoires[147] *et de vaccinations recommandées*[148] *a eu tendance à l'aviver.*

Dans le prolongement d'une précédente enquête réalisée en 2012[149]*, la Cour a cherché à prendre la mesure des résultats obtenus par les actions engagées pour faire face à ces évolutions au cours des dernières années.*

Elle a constaté que des disparités fortes persistent selon les vaccins, notamment selon qu'ils sont obligatoires ou simplement recommandés, les territoires et les populations. Ces fragilités, qui peuvent être à l'origine de réémergences épidémiques, s'inscrivent dans un contexte d'hésitation vaccinale grandissante, nettement plus marquée qu'ailleurs et très largement relayée et alimentée par les réseaux sociaux. Ce phénomène complexe et mal appréhendé par les pouvoirs publics a des incidences fortes sur les comportements des patients et des professionnels de santé (I).

---

[146] Zhou et coll. Pediatrics, 2014. Vol. 133, N° 4, *Economic evaluation of the routine childhood immunization program in the United States, 2009*; Ozawa et coll. HealthAffairs. 2017. Vol 36, N° 8. *Return On Investment From Childhood Immunization In Low-And Middle-Income Countries* 2011-20. Selon l'OMS, « entre 2000 et 2015, on estime que la vaccination antirougeoleuse a évité 20,3 millions de décès, faisant de ce vaccin le meilleur investissement dans la santé publique http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs286/fr/. Juillet 2017.

[147] Seules les vaccinations contre la diphtérie, le tétanos et la poliomyélite étaient obligatoires antérieurement aux dispositions récentes.

[148] Coqueluche, haemophilus inflenzae de type B, hépatite B, pneumocoque, méningocoque C, rougeole, oreillons, rubéole, papillomavirus humain.

[149] Cour des comptes, *Communication à la Commission des affaires sociales du Sénat,* La politique vaccinale de la France, octobre 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

Marquée par une réaction tardive des pouvoirs publics et des mesures de portée limitée, la politique vaccinale conduite n'a pas réussi, malgré certains résultats, à remédier à ces fragilités. L'extension récemment décidée des obligations vaccinales de la petite enfance, pour nécessaire qu'elle apparaisse pour rétablir rapidement des couvertures vaccinales satisfaisantes, doit impérativement s'accompagner de la mobilisation des différents professionnels de santé, impliquer plus activement l'école et mettre l'accent sur une information et une communication aux modalités adaptées aux nouveaux medias sociaux (II).

I - Des couvertures vaccinales parfois lacunaires

L'insuffisance de couverture qui se constate pour certaines pathologies ou certaines populations ne permet plus d'assurer toujours une immunité de groupe. Joue à cet égard une hésitation vaccinale particulièrement répandue en France.

A - Des taux de vaccination hétérogènes et fragiles

1 - Des résultats inégaux

La loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique a fixé des objectifs précis de couverture vaccinale d'au moins 95 % aux âges appropriés pour les maladies à prévention vaccinale[150] et d'au moins 75 % dans tous les groupes cibles pour la grippe[151], en cohérence avec les recommandations de l'OMS.

La France présente cependant toujours une situation contrastée vis-à-vis des couvertures vaccinales[152].

[150] Tuberculose, diphtérie, tétanos, poliomyélite, coqueluche, maladies infectieuses à Haemophilus influenzae b, rougeole, rubéole, oreillons, hépatite B.
[151] Personnes souffrant de certaines affections de longue durée, personnes âgées de 65 ans et plus, professionnels de santé.
[152] http://invs.santepubliquefrance.fr/Dossiers-thematiques/Maladies-infectieuses/Maladies-a-prevention-vaccinale/Couverture-vaccinale/Sources-de-donnees

Tableau n° 1 : taux de couverture vaccinale en France et dans d'autres pays européens

	2013			2016		
	DTP 3 doses	Hépatite B 3 doses	ROR 2 doses	DTP 3 doses	Hépatite B 3 doses	ROR 2 doses
Belgique	99	98	85	98	97	85
France	99	74	67	97	88	79
Allemagne	95	88	93	95	88	93
Italie	96	96	84	93	93	83
Roumanie	92	96	88	89	90	76
Espagne	96	95	91	97	97	95
Royaume-Uni	95	nd	88	94	nd	89

Source : OMS

Les vaccinations à caractère obligatoire connaissent un taux de couverture qui demeure élevé. En 2016, pour la diphtérie, le tétanos et la poliomyélite (DTP), il reste supérieur à l'objectif malgré une légère baisse par rapport à 2013 et situe la France parmi les pays les mieux couverts.

S'agissant des vaccinations recommandées, la situation est nettement plus contrastée. Sur la période 1998-2014, la couverture vaccinale pour le ROR (rougeole-oreillons-rubéole) 1 dose (+8,1 points), Haemophilus influenzae b (HiB, +17,9 points) et surtout pour l'hépatite B (passée de 27,5 % à 83,1 %) a nettement progressé[153].

Pour la rougeole, elle reste très nettement inférieure (79 %) à l'objectif de 95 %, contrairement à la situation qui prévaut dans des pays comparables (95 % en Espagne, 93 % en Allemagne, 89 % au Royaume-Uni).

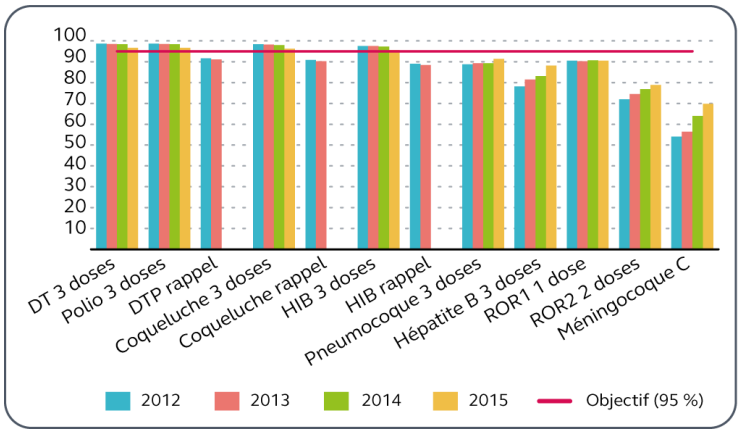
La vaccination contre le méningocoque C est également en progression mais son niveau, qui atteint 70,9 % en 2016 (contre 48 % en 2011, après introduction dans le calendrier vaccinal en 2010), est encore insuffisant et ne permet pas de protéger le nourrisson par l'immunité de groupe.

Ces résultats apparaissent en tout état de cause non dénués de fragilité. Comme le met en évidence le graphique suivant, les taux de couverture vaccinale pour le DTP, la coqueluche et HiB chez les enfants de deux ans ont accusé un recul en 2015, passant respectivement à 96,7 % (contre 98,4 % en 2014), 96,3 % (contre 98 %) et 95,7 % (contre 97,3 %),

[153] Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère de la santé - DREES) / Santé publique France, *L'état de santé de la population en France,* Rapport 2017.

sans qu'il soit possible d'en inférer à ce stade une tendance, des baisses de cette ampleur ayant pu avoir lieu par le passé.

Graphique n° 1 : couvertures vaccinales à l'âge de 24 mois (vaccins obligatoires et recommandés) 2012-2015 (en %)



Source : Cour des comptes, d'après données communiquées par Santé publique France, issues de DREES, Remontées des services de PMI – Certificat de santé du 24ème mois ; Échantillon généraliste des bénéficiaires CNAMTS

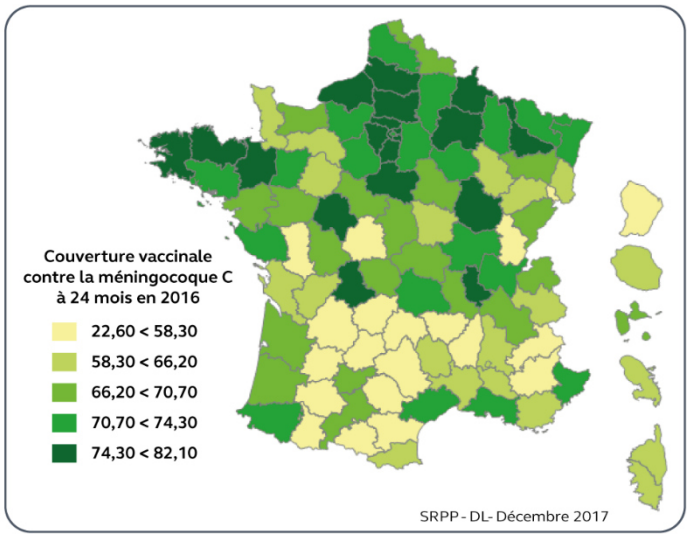
S'agissant des vaccinations spécifiques à certaines catégories de populations, les taux de couverture demeurent insuffisants. Ainsi, la couverture vaccinale contre le papillomavirus humain (HPV) chez les jeunes filles nées entre 1993 et 2001 est en net recul : 24,4 % pour celles nées en 2001 (1 dose à 15 ans) et 19,1 % pour celles nées en 2000 (3 doses à 16 ans) contre respectivement 31,4 % et 28,4 % en 1994, alors même que, à l'exception du Luxembourg, la France se situe en dernière place en Europe pour la vaccination HPV. Il en va de même pour la vaccination contre la grippe saisonnière durant la campagne 2015-2016 pour les personnes de moins de 65 ans (39,1 %) à risque et pour les plus de 65 ans (50,8 %).

Par ailleurs, les niveaux de couverture sont variables d'un territoire à l'autre, variations généralement attribuées à des différences socio-culturelles dans le rapport à la vaccination, sans pour autant que ces disparités n'aient fait l'objet d'analyses précises de leurs déterminants[154]. Ainsi, en 2016, pour le ROR 1 dose, la couverture vaccinale varie de 79,1 % dans le Gers à 97,6 % en Charente. Pour la vaccination contre le

[154] Les taux de couverture apparaissent parfois plus importants pour des populations défavorisées. Si les populations à faible revenu peuvent être mal informées sur l'intérêt de la vaccination, la liberté de choix est, quant à elle, plutôt revendiquée par des personnes appartenant à des catégories socio-professionnelles relativement aisées.

méningocoque C, le taux de couverture à 24 mois en France métropolitaine s'échelonne entre 34,6 % dans les Alpes-de-Haute-Provence et 82,1 % dans le Finistère.

Carte n° 1 : couverture vaccinale contre le méningocoque C à 24 mois (2016)



Source : Cour des comptes d'après données Santé publique France.

Au total, en dépit de progrès et du maintien de taux élevés pour les vaccinations obligatoires, certaines couvertures vaccinales demeurent en retrait des objectifs de santé publique.

2 - Des lacunes aux conséquences parfois très graves

Ces lacunes dans la couverture vaccinale peuvent être à l'origine de réémergences épidémiques lorsque le seuil nécessaire pour éliminer, ou à défaut pour contrôler, une maladie à prévention vaccinale chute ou n'est pas atteint. Ainsi, ont été dénombrés 298 cas d'infections invasives à méningocoque C (méningite ou septicémie) chez des sujets âgés de 1 à 24 ans non vaccinés entre 2011 et 2016, ayant conduit à 29 décès. On estime également que plus de 2 000 cas d'hépatite B sont survenus en France entre 2006 et 2016 chez des sujets non vaccinés. Enfin, le taux de couverture vaccinale à deux ans contre la rougeole demeure insuffisant pour éviter le risque de vagues épidémiques périodiques, comme celle connue notamment en 2011 et celle constatée depuis le début 2017 dans certains

pays d'Europe et en France[155]. Au total, entre 2008 et 2016, plus de 24 000 cas de rougeole ont été déclarés en France. Parmi eux, 1 500 ont présenté une pneumopathie grave, 34 une complication neurologique et 10 ont provoqué un décès.

Un défaut de vaccination, facteur d'une épidémie mortelle dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)

Entre le 19 décembre 2016 et le 5 janvier 2017, les deux tiers des 102 résidents d'un EHPAD lyonnais ont été touchés par la grippe ; 13 d'entre eux en sont décédés. Un rapport de l'IGAS[156] a établi que cette épidémie était en partie liée à un défaut de vaccination au sein de l'établissement.

Tant de manière préventive qu'en réaction à l'épidémie, des mesures d'hygiène et de sensibilisation des personnels voire de suspension des activités et d'isolement avaient été mises en œuvre au sein de l'établissement, dans le respect des recommandations nationales et de l'équipe mobile d'hygiène. Comme le précise l'IGAS, « seul[s] l'assouplissement des mesures autour du jour de Noël et le défaut de vaccination des professionnels et des résidents peuvent être incriminés pour expliquer la difficile maîtrise de cette épidémie. » La couverture vaccinale des résidents, de 40 % au moment de l'épidémie (6 agents ont été contaminés, participant à la diffusion du virus) s'avérait deux fois moindre que l'année précédente et très largement inférieure à la cible de 90 % des résidents vaccinés annoncée par le groupe auquel appartient l'EHPAD. S'il ne s'agit que d'un cas particulier, il est illustratif des conséquences possibles d'un défaut de vaccination.

B - Une forte hésitation vaccinale

1 - Une confiance qui tend à s'éroder

La confiance vis-à-vis de la vaccination est un élément clef pour atteindre les objectifs de couverture vaccinale. Selon les enquêtes conduites par Santé publique France, cette confiance a chuté entre 2005 et

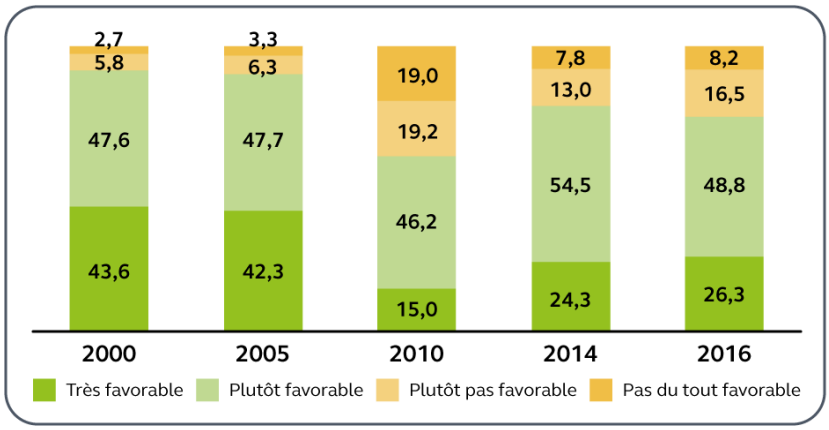
[155] « Du 1er janvier au 31 mars 2017, 134 cas ont été déclarés en France, soit 3 fois plus que le nombre de cas déclarés en 2016 sur la même période (44), en lien surtout avec un foyer épidémique en Lorraine (60 cas déclarés au moment de l'analyse). Deux cas d'encéphalite et 15 pneumopathies graves ont été recensés depuis le début de l'année » (Santé publique France).

[156] IGAS, *L'épidémie de grippe à l'EHPAD Korian Berthelot de Lyon*, janvier 2017.

2010, dans le contexte notamment de la gestion défaillante de la campagne de lutte contre la pandémie grippale H1N1 puis, après avoir semblé progresser entre 2012 et 2014, sans rejoindre néanmoins les niveaux des années 2000, s'est de nouveau érodée depuis lors.

L'adhésion à la vaccination se révèle contrastée selon les vaccins et les territoires.

Graphique n° 2 : évolution de l'adhésion à la vaccination entre 2000 et 2016 (% 18-75 ans)



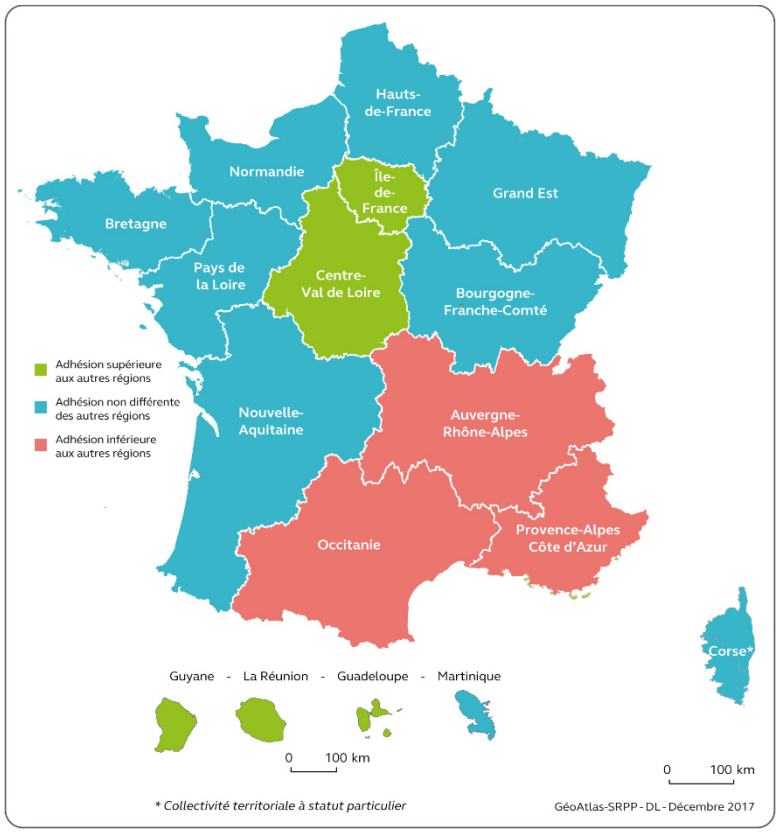
Source : Baromètres Santé. Santé publique France

Ainsi, entre 2010 et 2014, les opinions défavorables ont progressé pour ce qui concerne la vaccination contre le papillomavirus humain, alors même que de nombreux articles scientifiques ont démontré son efficacité pour éviter la survenue de cancers du col de l'utérus.

Par ailleurs, il existe de fortes disparités territoriales : la couverture vaccinale est corrélée à l'adhésion vaccinale, qui suit un gradient nord-sud[157].

[157] http://www.santepubliquefrance.fr/Actualites/Semaine-europeenne-de-la-vaccination-23-au-29-avril-2017

Carte n° 2 : l'adhésion à la vaccination selon les régions



Source : Santé publique France, Avril 2017

De nombreuses études ou enquêtes effectuées entre 2015 et 2016 révèlent à nouveau une récente baisse de confiance à l'égard des vaccins. Au premier semestre 2015, une baisse de 5 % de la primo-vaccination du nourrisson a été enregistrée pour la première fois depuis plusieurs années[158]. Par ailleurs, plus d'un tiers des 65-75 ans considère le vaccin antigrippal comme peu ou pas efficace alors même que, malgré une efficacité modérée, il présente un bénéfice-risque favorable[159]. Une enquête effectuée par l'Observatoire sociétal du médicament en 2016 a mis

[158] Santé publique France. http://invs.santepubliquefrance.fr/Actualites/Actualites/Diminution-de-la-couverture-vaccinale-du-nourrisson-au-premier-semestre-2015

[159] http://invs.santepubliquefrance.fr/beh/2017/22/pdf/2017_22_2.pdf

en évidence que la confiance dans les vaccins enregistre une baisse progressive depuis 2013, alors que la confiance envers les médicaments en général demeure élevée[160]. Les Français font plus confiance à l'homéopathie (73 %, +2 % par rapport à 2015) qu'aux vaccins (69 %, -2 % par rapport à 2015).

Cette hésitation vaccinale[161] est loin d'être propre à la France. Une enquête menée auprès de 65 000 personnes dans 67 pays sur la perception des risques vaccinaux a montré que si l'importance des vaccins est globalement reconnue, l'hésitation vaccinale est grandissante et touche désormais l'ensemble des pays[162]. Face aux difficultés rencontrées de ce fait pour atteindre les objectifs de couverture vaccinale définis dans son plan d'action mondial pour les vaccins[163], l'OMS a au demeurant reconnu « la réticence à la vaccination comme un problème mondial à la fois complexe et d'évolution rapide qui nécessite une surveillance continue »[164].

C'est en Europe que se trouvent 7 des 10 pays les moins confiants dans le monde, la France se situant en tête de ces pays[165].

[160] Enquête IPSOS réalisée en 2016 pour le compte des entreprises du médicament. http://www.ipsos.fr/sites/default/files/doc_associe/ipsos_observatoire_societal_du_medicament.pdf.

[161] L'hésitation face à la vaccination est définie par l'OMS comme « le retard dans l'acceptation ou le refus des vaccins malgré la disponibilité de services de vaccination ».

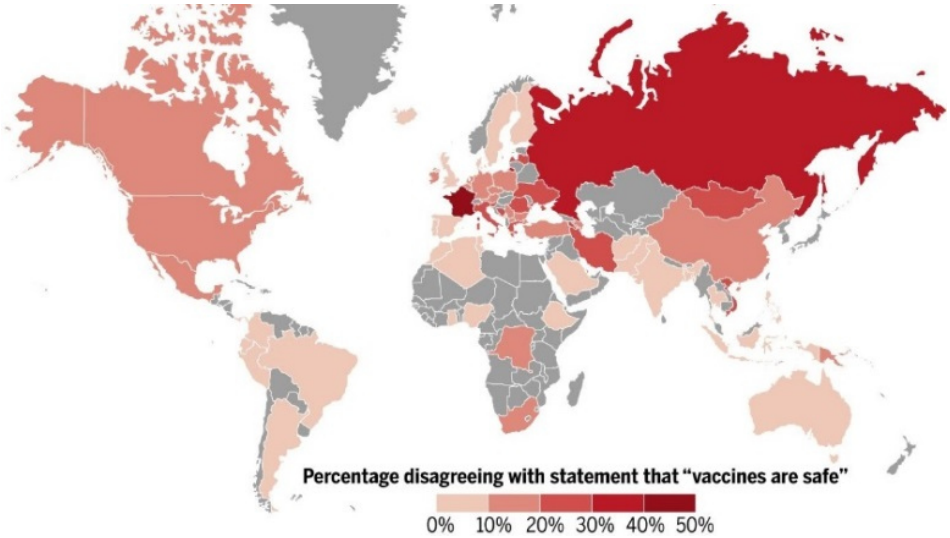
[162] Larson et coll. 2016. EBioMedecine, 12, 295-301, *The State of Vaccine Confidence 2016: Global Insights Through a 67-Country Survey.*

[163]http://www.who.int/immunization/global_vaccine_action_plan/DoV_GVAP_2012_2020/fr/

[164]http://www.who.int/immunization/programmes_systems/summary_of_sage_vaccinehesitancy_2pager_French.pdf?ua=1

[165] 41 % des Français interrogés estiment que les vaccins ne sont pas sûrs, 17 % doutent de leur efficacité et 12 % ne tiennent pas les vaccins infantiles pour importants.

Carte n° 3 : l'hésitation vaccinale dans le monde



Source : Larson et coll. 2016. EBioMedecine, 12, 295-301, The State of Vaccine Confidence 2016: Global Insights Through a 67-Country Survey.

Cette hésitation vaccinale particulièrement importante s'inscrit dans un contexte français où se sont succédé depuis plus de 20 ans de multiples crises qui ont affaibli la crédibilité des autorités sanitaires : les crises sanitaires (hormone de croissance, sang contaminé, vache folle, Médiator®) et la gestion défaillante de campagnes vaccinales (campagne 1994-97 pour la vaccination anti-HBV (virus de l'hépatite B), campagne 2009-10 contre le virus H1N1[166]) alimentent une défiance à leur encontre qui nourrit les controverses liées aux vaccins et à leurs adjuvants.

[166] Dans son rapport public pour 2011, la Cour a analysé les faiblesses du dispositif mis en œuvre en réponse à la pandémie grippale H1N1 en 2009-2010 : « La campagne de lutte contre la grippe A (H1N1) : bilan et enseignements ». La Documentation française, février 2011, disponible sur www.ccomptes.fr

Vaccins et adjuvants aluminiques

Pour être efficace, un vaccin doit activer le système immunitaire en deux temps : il doit stimuler l'immunité innée (une réponse immunitaire non spécifique de l'agent pathogène), qui active à son tour l'immunité adaptative spécifiquement dirigée contre l'agent pathogène. Cette seconde étape permet la production de cellules immunitaires mémoires qui protégeront l'individu lorsqu'il rencontrera l'agent pathogène.

Si les vaccins vivants (dont la virulence a été atténuée) présentent une excellente immunogénicité (ils stimulent efficacement la réponse immunitaire innée comme le ferait l'agent pathogène naturel et par conséquent l'immunité adaptative), ce n'est pas le cas des vaccins inactivés (qui contiennent l'agent pathogène inactivé par la chaleur ou par traitement chimique) ou sub-unitaires (qui contiennent des fragments purifiés de l'agent pathogène). Aussi est-il indispensable d'adjoindre à ces vaccins des substances, appelées adjuvants, qui activent avec force la réponse immunitaire innée.

Les adjuvants permettent en outre de limiter les doses d'antigènes à administrer, de réduire le nombre d'injections nécessaires ou encore de renforcer la réponse immunitaire chez certaines personnes qui présentent une immunité altérée (immunodéprimés, personnes âgées).

Depuis les années 20, des adjuvants à base d'aluminium sont utilisés pour augmenter l'amplitude et la durée de la réponse vaccinale. Si la toxicité cérébrale de l'aluminium à fortes doses est un fait connu depuis longtemps, principalement chez des professionnels exposés[167], les premiers effets indésirables liés à l'aluminium vaccinal ont été rapportés à partir des années 50. En 2001, une équipe française établissait un lien entre l'aluminium présent dans les vaccins et une nouvelle manifestation clinique dénommée myofascite à macrophages (MFM)[168].

[167] Évaluation des risques sanitaires liés à l'exposition de la population française à l'aluminium. Eaux, aliments, produits de santé. InVS-Afssa-Afssaps, novembre 2003.

[168] Gherardi et coll. 2001. Brain. 124, 1821-1831. Macrophagic myofasciitis lesions assess long-term persistence of vaccine-derived aluminium hydroxyde in muscle. Cette maladie, décrite par la même équipe, est caractérisée par des lésions musculaires associées à une infiltration de macrophages imprégnés d'aluminium, provoquant douleurs musculaires, articulaires, fatigue et troubles cognitifs. Les cas rapportés l'ont été essentiellement en France.

En 2016, l'Académie nationale de pharmacie, précisait que « la quantité d'aluminium apportée par une dose de vaccin est négligeable au regard des apports alimentaires, cosmétiques ou professionnels, que les cas de MFM n'ont été décrits qu'une soixantaine d'années après les débuts de l'utilisation de l'aluminium comme adjuvant, que 95 % des observations mondiales sont décrits par une seule équipe française, et enfin qu'un seul cas de MFM serait survenu depuis 2012 alors qu'environ 12 millions de doses de vaccin contenant un adjuvant aluminique sont administrés chaque année en France »[169].

Cependant, les ressorts de l'hésitation vaccinale se retrouvent en fait dans de nombreux pays européens[170]. Ils apparaissent multiples et vont au-delà de la seule défiance à l'encontre des institutions[171], des autorités de santé et de l'industrie du médicament.

Joue notamment un calendrier vaccinal[172] de plus en plus complexe et peu lisible, pour les patients comme pour les professionnels : de 4 pages jusqu'en 2002, il est passé à 8 pages en 2003, 12 en 2004, 16 en 2005, 20 en 2007, 32 en 2009, 55 en 2014 pour atteindre 64 pages en 2017.

En particulier, la coexistence en France de vaccinations obligatoires et de vaccinations recommandées[173], qui ne correspond à aucune réalité épidémiologique, mais résulte d'une évolution de la stratégie vaccinale qui n'a cessé de donner lieu à d'intenses débats récurrents entre experts, trouble la lisibilité de la politique vaccinale et affaiblit l'adhésion : les vaccinations recommandées sont souvent perçues comme moins importantes que les vaccinations obligatoires.

Le calendrier vaccinal n'est ainsi plus ce qu'il a pu être dans le passé, un instrument d'information du grand public, mais est devenu avant tout un outil pour les professionnels de santé, qui, eux-mêmes, cependant n'échappent pas toujours à l'hésitation vaccinale.

---

[169] « Les adjuvants aluminiques : le point en 2016 », mars 2016, Académie nationale de pharmacie.

[170] Yaqub et coll. 2014. *Social science and medecine.* 112, 1-11. *Attitudes to vaccination: a critical review*.

[171] Eurobaromètre http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb81/eb81_publ_fr.pdf

[172] Le calendrier vaccinal est fixé par le ministre charge de la santé. Il précise les vaccinations applicables aux personnes résidant en France et émet des recommandations vaccinales générales ainsi que des recommandations particulières à certaines situations.

[173] Coqueluche, haemophilus inflenzae de type b, hépatite B, pneumocoque, méningocoque C, rougeole-oreillons-rubéole, papillomavirus humain.

2 - Des professionnels de santé qui doutent parfois

Si rechercher sur internet et les réseaux sociaux de l'information sur la santé entre de plus en plus dans les usages, de nombreuses études[174] ont montré que le médecin est toujours considéré comme la première source d'information de confiance en matière de vaccination. L'influence de ses recommandations sur les comportements vaccinaux de ses patients est avérée.

Une étude récente sur un panel de médecins généralistes de ville, qui sont les acteurs primordiaux de la politique vaccinale, a cependant mis en évidence l'hésitation qui touche une partie non négligeable du corps médical[175]. Ce dernier est très largement favorable à la vaccination en général : 97 % des médecins y sont favorables, avec une augmentation très nette des opinions « très favorables » par rapport à une enquête précédente en 2010 (67 % s'étaient déclarés très favorables et 31 % plutôt favorables). Cependant, cette approbation massive fait place à des opinions plus nuancées selon la nature du vaccin. Ainsi un quart d'entre eux émettent des doutes à l'égard des risques et de l'utilité de certains vaccins. Sur la question des adjuvants, 30 % d'entre eux estiment qu'ils peuvent être à l'origine d'effets secondaires graves et seulement 43 % se disent à l'aise pour expliquer leur rôle à leurs patients. Comme en matière de couverture vaccinale, un gradient nord-sud se retrouve, à l'image de la couverture vaccinale : dans le sud, et le sud-est en particulier, les professionnels de santé expriment davantage de réticences à promouvoir la vaccination. Cette hésitation vaccinale est également fonction des vaccins, les vaccinations contre le méningocoque C, le papillomavirus et l'hépatite B étant les moins proposées.

Les raisons à l'origine de cette hésitation sont multiples. Certaines sont pratiques, comme le manque de temps pour expliquer l'utilité de la vaccination au cours de la consultation, l'absence d'informations fiables et précises sur les vaccins, ou la méconnaissance du statut vaccinal du patient. D'autres en revanche sont plus subjectives, comme les incertitudes sur la sécurité de certains vaccins ou adjuvants.

---

[174] Enquête IFOP juin 2016 pour le compte de Santé publique France, Étude qualitative sur la vaccination auprès du grand public et des professionnels de santé dans le cadre de la concertation citoyenne sur la vaccination.

[175] Étude réalisée par la DREES, Santé publique France, l'ORS PACA et l'équipe de recherche UMR912 SESSTIM. http://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er910.pdf

Ce constat recoupe celui d'autres enquêtes en France[176] et en Europe[177]. Des réticences de même ordre se retrouvent de fait au niveau européen chez les professionnels de santé, avec comme raisons principales la crainte d'effets adverses et le manque de temps.

L'hésitation vaccinale qui touche les professionnels de santé se reflète dans leur couverture vaccinale lacunaire. Si une enquête[178] met en évidence un taux global de couverture vaccinale proche de 80 % chez les médecins généralistes en 2012-2013, la couverture vaccinale contre la grippe saisonnière reste insuffisante. Elle a notamment chuté de 40 % en moyenne entre 2008-2009 et 2010-2011, soit à la suite de l'épisode de pandémie A/H1N1[179]. Plus récemment, une enquête menée auprès de 3000 professionnels de santé[180] a mis en lumière que seule la moitié (46 %) s'est fait vacciner contre la grippe lors de l'hiver 2016-2017, ce qui peut s'avérer grave dans certains contextes, ainsi que l'épidémie grippale déjà évoquée dans un EHPAD lyonnais durant l'hiver 2016 l'illustre.

Cette situation apparaît d'autant plus singulière que l'article 62 de la loi du 19 décembre 2005 dispose qu'« une personne qui, dans un établissement ou organisme public ou privé de prévention, de soins ou hébergeant des personnes âgées, exerce une activité professionnelle l'exposant à des risques de contamination doit être immunisée contre l'hépatite B, la diphtérie, le tétanos, la poliomyélite et la grippe », obligation dont la loi prévoit qu'elle puisse être suspendue par un texte règlementaire. De fait, un décret du 14 octobre 2006 a procédé à sa suspension pour la grippe. Dans ces conditions, la couverture vaccinale antigrippale des professionnels de santé apparaît limitée et très variable selon les professions : les médecins sont mieux couverts que les infirmières, elles-mêmes davantage vaccinées que les aides-soignantes.

---

[176] Enquête DIVA, http://www.sfmg.org/data/actualite/actualite_fiche/345/fichier_diva1efcc.pdf

[177] Karafillakis et coll. 2016. *Vaccine. 34, 5013-5020. Vaccine hesitancy among healthcare workers in Europe: A qualitative study*.

[178] *Vaccinations : attitudes et pratiques des médecins généralistes*, Études et résultats n° 910, mars 2015.

[179] J-F Gehanno et L. Rollin, "*Influenza Vaccination Coverage among Health Professionals before and after the A(H1N1) Influenza Pandemic in France*", *Infection Control and Hospital Epidemiology,* Vol 33, n°7, pp757-758, juillet 2012.

[180] Enquête coordonnée par le cabinet conseil FSNB Health & Care sur la base d'un questionnaire en ligne (http://www.vaccinationgrippeprofessionnelsdesante.fr/), 28 février 2017.

Cette disposition a été toutefois reprise dans les mêmes termes par la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016, sans que pour autant ait été depuis lors rapporté le décret de suspension pris antérieurement. Le rétablissement de cette obligation apparaît pourtant d'autant plus nécessaire qu'outre le renforcement de la protection des patients et des professionnels qu'elle poursuit, elle revêt un caractère encore accru d'exemplarité dans le contexte nouveau d'extension des obligations vaccinales de la petite enfance (cf. *infra*).

Face à des couvertures vaccinales parfois lacunaires qui font peser un risque de réémergence de certaines pathologies, et malgré le développement d'une hésitation qui touche les citoyens comme les professionnels de santé, les pouvoirs publics ne se sont mobilisés que lentement.

II - Une adhésion à améliorer

Au cours des dernières années, l'action publique a manqué de continuité en matière vaccinale. La remobilisation récente des pouvoirs publics doit s'accompagner d'une stratégie d'ensemble pour renforcer la confiance.

A - Une remobilisation récente des pouvoirs publics

1 - Une succession de plans inaboutis

Le ministère de la santé n'a réagi que tardivement au constat d'une érosion inquiétante de la couverture vaccinale. En 2012 seulement a été lancé un programme national d'amélioration de la politique vaccinale, huit ans après la définition des objectifs en ce domaine par la loi de santé publique d'août 2004. Articulé en 5 axes et 12 actions, ce plan, issu d'une vaste consultation des diverses parties prenantes (administrations, agences sanitaires, société savantes, ordres professionnels, associations d'usagers), visait notamment à simplifier le calendrier vaccinal, à mobiliser les agences régionales de santé, à développer une politique de communication pour inciter à la vaccination, à améliorer le suivi et l'évaluation de la politique vaccinale et à faciliter la recherche en vaccinologie. Il s'est traduit cependant par des progrès limités en matière de pilotage d'ensemble de la

politique vaccinale. En particulier, l'action des agences régionales de santé est demeurée inégale, malgré la mise en place de « correspondants vaccination » dans chacune. La place de la vaccination dans les schémas régionaux de prévention apparaît très hétérogène, tant en termes de place de la vaccination dans la stratégie de santé publique affichée que de détermination de priorités en matière d'amélioration de la couverture vaccinale et de mobilisation des acteurs. Les moyens financiers qu'elles y ont consacrés sont restés modestes (25,8 M€ en 2015, soit 9 % des crédits dévolus sur les fonds d'investissements régionaux aux actions de santé publique). L'engagement des autres départements ministériels concernés, en particulier le ministère de l'éducation nationale, est resté très faible. La communication publique est demeurée pour sa part structurée pour l'essentiel sur la Semaine européenne de la vaccination, déclinaison nationale lancée en 2007 d'une initiative de l'OMS pour sensibiliser aux enjeux de la vaccination.

En tout état de cause, a succédé en janvier 2016 à ce programme, avant même son expiration, un plan d'action ministériel pour la rénovation de la politique vaccinale, décliné à son tour autour de quatre axes : informer, coordonner, sécuriser l'approvisionnement et débattre. À ce dernier titre, a été organisée une concertation citoyenne sur la vaccination, qui a préconisé notamment un élargissement temporaire des obligations de vaccination de l'enfant aux vaccins recommandés.

Les actions engagées ont permis différentes avancées, essentiellement d'élaboration des recommandations vaccinales, avec le transfert du comité technique des vaccinations du Haut conseil de la santé publique à la Haute autorité de santé (HAS)[181], de manière notamment à faciliter l'élaboration et la simplification du calendrier vaccinal, et de pharmacovigilance, facteur de transparence, et donc de confiance accrue, sur d'éventuels effets indésirables des vaccins.

[181] La loi n° 2017-220 du 23 février 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 confie dorénavant à la HAS la mission de « participer à l'élaboration de la politique de vaccination et émettre des recommandations vaccinales, y compris, dans les situations d'urgence, à la demande du ministre chargé de la santé, en fonction des données épidémiologiques, d'études sur les bénéfices et risques de la vaccination et de l'absence de vaccination aux niveaux individuels et collectifs et d'études médico-économiques ». Une nouvelle commission technique de la vaccination a été créée au sein de la Haute Autorité.

Une amélioration progressive de la pharmacovigilance

Les dispositifs de pharmacovigilance s'organisent en France entre, d'une part, un niveau décentralisé (les 31 centres régionaux de pharmacovigilance, qui recueillent, valident, évaluent et alimentent la banque nationale de pharmacovigilance), et, d'autre part un niveau central (l'agence nationale de sécurité des médicaments -ANSM) à qui incombent l'analyse et l'évaluation de ces informations, qui peut engager des études pharmaco-épidémiologiques et/ou conduire les autorités à prendre les mesures adéquates pour y faire face.

Les dispositifs de pharmacovigilance se sont progressivement améliorés sous l'effet combiné des expériences passées, qui ont révélé des insuffisances notables dans le recueil des données (en particulier dans le cadre de campagnes de vaccination pour lesquelles l'obtention des données permettant d'évaluer la balance bénéfice/risque d'un vaccin a manqué de rigueur ou de réactivité), de la réglementation européenne et sous la pression d'une demande sociétale de plus en plus forte en termes de sécurité et de transparence. Depuis 2005 et conformément aux réglementations européennes en vigueur, tout laboratoire pharmaceutique souhaitant déposer une demande d'autorisation de mise sur le marché pour un vaccin doit joindre au dossier un plan de gestion des risques. Depuis la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, les usagers ont la possibilité de déclarer eux même les effets indésirables ou en se faisant aider par une association de malades. Depuis le 13 mars 2017, les professionnels de santé comme les usagers peuvent signaler tout événement indésirable sur le site signalement-sante.gouv.fr.

Dans le contexte d'une hésitation vaccinale forte et persistante que ces plans successifs n'ont pas réussi à faire reculer, l'extension des obligations vaccinales a fini par apparaître comme l'unique solution pour rétablir à court terme des couvertures vaccinales satisfaisantes.

2 - L'extension récente des obligations vaccinales : une clarification attendue, un préalable nécessaire à une stratégie d'ensemble

À la suite de la requête déposée auprès du ministère en février 2016 par 2 300 personnes demandant la mise à disposition distincte des trois vaccins obligatoires, sans combinaison avec d'autres vaccins simplement recommandés, consécutive à la rupture d'approvisionnement en vaccin trivalent DTP, le Conseil d'État, dans une décision du 8 février 2017, a enjoint à la ministre chargée de la santé de prendre dans un délai de six

mois des mesures pour permettre de rendre disponibles des vaccins correspondant aux seules vaccinations obligatoires, sauf à ce que la loi évolue en élargissant le champ de ces dernières aux vaccinations recommandées.

Cette dernière option a été en définitive retenue dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, en cohérence avec les recommandations émises par le Comité d'orientation de la concertation citoyenne sur la vaccination en 2016. Cette extension de 3 à 11 vaccinations obligatoires[182] pour tous les enfants nés à compter du 1er janvier 2018, hors contre-indication médicale, a été soutenue par 23 sociétés médicales, l'Académie nationale de pharmacie et l'Académie nationale de médecine[183]. Elle ne représente qu'un coût modeste pour l'assurance maladie (12 M€ pour 2018 selon les estimations[184]),

Les vaccins, un coût limité

À l'instar des médicaments présentant un service médical rendu (SMR) majeur ou important, le taux de prise en charge de l'assurance-maladie pour la plupart des vaccins s'élève à 65 %, sauf exceptions[185]. Hors vaccination HPV, le reste à charge n'apparaît pas, selon différentes études, constituer un facteur limitant l'accès à la vaccination, d'autant que celle-ci est proposée gratuitement dans les centres de protection maternelle et infantile (PMI) et de vaccination. D'une façon générale, le prix facial des vaccins en France est stable depuis 2012 et serait, selon les industriels, plutôt inférieur à ce qui est constaté dans d'autres pays d'Europe comparables[186].

[182] Coqueluche, diphtérie, tétanos, poliomyélite, haemophilus B, hépatite B, pneumocoque, méningocoque C, rougeole, oreillons, rubéole.
[183] La Société française de santé publique et le Collège national des généralistes enseignants se sont cependant déclarés hostiles à cette mesure.
[184] Les 11 vaccinations devenues obligatoires représentent au total 10 injections pour les enfants, étalées sur 2 ans. Ces injections sont déjà pratiquées sur 70 % des enfants.
[185] Le Zostavax®, vaccin contre le zona, est par exemple remboursé à hauteur de 30 % en considération de son service médical rendu modéré selon l'avis de la HAS.
[186] Le Comité économique des produits de santé ne connaît les prix pratiqués à l'étranger que lors de l'instruction des nouveaux dossiers.

Les montants remboursés tous régimes confondus par l'assurance-maladie, hors consultations et actes de vaccination[187], s'établissent à 310 M€ en 2016 (338 M€ en 2013), soit environ 1 % de la consommation de médicaments. Selon l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), le chiffre d'affaires lié aux ventes de vaccins en France a baissé de 8 % entre 2012 et 2016, passant de 463,4 M€ à 426,3 M€, ce qui correspond à un recul de 12,4 % du nombre d'unités vendues, qui peut s'expliquer notamment par des modifications du calendrier vaccinal (réduction du nombre d'injections pour certains vaccins). Pour le seul régime général, le nombre d'unités vendues a baissé de près de 10 % entre 2013 et 2016.

Si la France représente une part modeste du marché mondial du vaccin[188], elle constitue, avec d'autres pays européens, l'un des principaux centres de recherche et de production mondiaux.

L'extension de l'obligation vaccinale aux vaccins jusque-là recommandés clarifie le message de santé publique adressé aux parents, de manière à remédier à des comportements d'évitement. Ces derniers sont de fait désormais « tenus personnellement responsables » de l'obligation vaccinale. Selon le Baromètre Santé 2016, en cas en effet d'arrêt de l'obligation vaccinale pour la diphtérie-tétanos-poliomyélite, si plus de la moitié des parents d'enfants de 1 à 15 ans déclarent qu'ils continueraient à faire vacciner leur enfant et près d'un tiers « probablement », près de 13 % d'entre eux indiquent qu'ils ne feraient probablement (9 %) ou certainement pas (4 %), 1 % ne se prononçant pas. La proportion de ceux qui ne feraient certainement pas vacciner leur enfant est plus importante parmi les parents de moins de 30 ans (plus de 8 % contre 4 %).

La loi dispose par ailleurs que soit apportée la justification de l'obligation vaccinale pour l'admission ou le maintien dans toute collectivité d'enfants : garderies, écoles, colonies de vacances, etc., sans pénalisation. L'objectif est en effet de pouvoir mieux apporter aux parents les informations et conseils nécessaires en cas d'insuffisance de la couverture vaccinale de leurs enfants dans un contexte notamment où, en matière scolaire, l'obligation de scolarisation l'emporte traditionnellement sur l'obligation vaccinale en cas de dilemme.

[187] Les consultations avec actes de vaccination ne peuvent être isolées dans les remboursements de l'assurance maladie.

[188] Au niveau mondial, le marché du vaccin est estimé à 42,3 Md€ en 2016 contre 20,3 Md€ en 2012. Son taux de croissance est de 11,5 % par an. Il s'agit d'un marché oligopolistique dans lequel quatre grands industriels se partagent près de 90 % du chiffre d'affaires : Glaxo Smith Kline, Pfizer, Sanofi Pasteur, MSD.

Des évolutions juridiques en Europe

Confrontée à des défaillances importantes de la couverture vaccinale contre certaines pathologies, l'Italie a récemment renforcé son dispositif juridique avec pour objectif de favoriser la vaccination. Un décret-loi a été adopté en conseil des ministres le 19 mai 2017 rendant obligatoire la vaccination infantile contre 12 maladies[189]. Les enfants de moins de 6 ans ne peuvent ainsi être admis en accueil collectif de mineurs sans être vaccinés. Si après 6 ans, l'obligation scolaire prime sur l'obligation vaccinale, les parents d'enfants non vaccinés sont en revanche passibles d'une amende de 150 à 500 €. À cette vérification du statut vaccinal à l'entrée en accueil collectif sont susceptibles de s'ajouter des contrôles inopinés dans les établissements scolaires, voire un signalement des parents au tribunal des mineurs. Si la voie de l'obligation n'est pas envisagée en Allemagne, les parents qui refusent de manière systématique de faire vacciner leurs enfants sont passibles depuis 2015 d'une amende pouvant s'élever jusqu'à 2 500 € et, depuis le 1er juin 2017, la loi exige des garderies, crèches et maternelles de signaler au ministère de la santé les parents qui refusent de faire vacciner leurs enfants.

Annoncée au demeurant comme temporaire et non assortie de sanctions ou d'exemptions car il s'agit avant tout de permettre une prise de conscience collective sur l'importance de la vaccination de nature à assurer un haut niveau de couverture[190], l'extension des obligations vaccinales de la petite enfance constitue ainsi une clarification attendue et nécessaire pour améliorer les couvertures vaccinales des jeunes enfants.

Mais elle ne suffira pas à elle seule à restaurer durablement la confiance et l'adhésion qui doivent être recherchées par priorité pour entretenir durablement une dynamique de mobilisation autour d'un outil majeur de santé publique. Pour cela, des mesures complémentaires s'imposent dans le cadre d'une politique d'ensemble.

[189] Coqueluche, diphtérie, tétanos, poliomyélite, haemophilus B, hépatite B, méningocoques B et C, rougeole, oreillons, rubéole et varicelle.

[190] L'exposé des motifs de l'article 34 du PLFSS 2018 précise : « ces obligations pourront être levées lorsque les couvertures vaccinales appropriées seront atteintes et que la levée de l'obligation ne risquera pas d'entrainer une baisse des vaccinations » et « la mesure supprime par ailleurs les sanctions spécifiques au refus de vaccination ».

B - Réunir les conditions d'un renforcement durable de la confiance

1 - Mobiliser les différents professionnels de santé pour en faire des relais de la politique vaccinale

La simplification du parcours vaccinal en ville a depuis longtemps été identifiée comme l'un des leviers de promotion de la vaccination.

Il s'agit en premier lieu de démultiplier les opportunités de vaccination. Le Haut conseil de la santé publique s'est ainsi prononcé en faveur d'un élargissement des compétences de certains professionnels[191]. Plus récemment, le rapport du Comité d'orientation de la concertation citoyenne sur la vaccination a recommandé plusieurs mesures visant à faciliter le parcours vaccinal, notamment en s'appuyant sur les interventions des sages-femmes, infirmiers et pharmaciens, alors même que les résultats attendus des médecins sur certains objectifs de la politique vaccinale restent très inférieurs aux objectifs.

La rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP) : des résultats très décevants en matière de vaccination

Mise en place par la convention nationale conclue le 26 juillet 2011, la rémunération des médecins libéraux sur objectifs de santé publique avait défini deux indicateurs relatifs à la vaccination contre la grippe saisonnière : la part des patients de 65 et plus vaccinés contre la grippe ; la part des patients de 16 à 64 ans en affection de longue durée (ALD) vaccinés contre la grippe. Pour ces deux indicateurs, l'objectif cible était fixé à 75 % et l'objectif intermédiaire à 62 %. Pour le premier, le taux atteint s'élève à 52,7 % et pour le second à 33,7 % en 2016. Dans les deux cas, les niveaux atteints dans les départements situés au nord d'une ligne Bordeaux-Strasbourg sont meilleurs que ceux des départements du quart sud-est, ce qui corrobore le double constat d'une couverture vaccinale moindre et de réticences plus prononcées vis-à-vis de la vaccination des professionnels de santé dans ces derniers.

[191] Avis des 13 mars 2013 et 6 mars 2014 relatif à la politique vaccinale et à l'obligation vaccinale en population générale et à la levée des obstacles financiers à la vaccination.

En moyenne, en 2016, seuls 0,9 % des médecins éligibles (427 sur 47 478) ont atteint l'objectif cible pour le premier indicateur et 0,2 % (91 sur 42 677) pour le second[192]. S'il existe des variations territoriales, les taux maximum s'élèvent respectivement à 4,5 % (en Meurthe-et-Moselle : 27 praticiens sur 602) et 1,9 % (dans le Cantal : 2 praticiens sur 107)[193]. Aucun praticien n'a atteint l'objectif cible dans 29 départements pour le premier indicateur et dans 63 départements pour le second.

L'évolution globale de ces indicateurs est négative puisque ces mêmes taux atteignaient respectivement 57,8 % et 35,4 % en 2011.

La ROSP a été complétée par la loi de modernisation de notre système de santé qui a créé le médecin traitant de l'enfant. Dans ce cadre, deux nouveaux indicateurs ont été introduits au 1er janvier 2017 qui fixent des objectifs ambitieux pour rattraper le retard de couverture par le vaccin ROR et par le vaccin contre les infections à méningocoque du groupe C : atteindre 87 % chez les moins de deux ans pour le ROR 2 doses et 90 % chez les moins de 18 mois pour la vaccin anti-méningocoque C. Ces objectifs cibles, « issus d'un compromis entre « l'idéal » fixé par les recommandations et les pratiques observées »[194], doivent permettre d'augmenter de 10 points la couverture vaccinale ROR 2 doses (estimée à 77 %) et de 20 points la couverture vaccinale contre le méningocoque C (estimée à 70 %).

Pour autant, les avancées constatées à cet égard demeurent encore modestes. L'élargissement des compétences en matière de vaccination à des professionnels de santé autres que les médecins a été très progressif et, à l'exception des sages-femmes[195], encore très limité et en retrait par rapport aux dispositifs mis en place dans d'autres pays[196]. Peu d'initiatives nouvelles ont été prises depuis 2012 et la portée de celles qui ont été engagées reste à ce stade faible même si un début de dynamique prometteuse semble se dessiner dans le cadre de l'expérimentation toute

[192] Respectivement, 15,7 % et 1,6 % pour l'objectif intermédiaire.
[193] Respectivement 43,7 % et 4,7 % pour l'objectif intermédiaire.
[194] Communiqué de presse de la CNAMTS du 5 janvier 2017.
[195] Les sages-femmes ont désormais compétence pour vacciner, outre le nouveau-né pour certains vaccins, la mère et son entourage durant la grossesse et jusqu'à 8 semaines après l'accouchement.
[196] Selon une étude de la Fédération internationale pharmaceutique publiée en 2016, les pharmaciens d'officine administrent des vaccins dans près de 30 % des pays (http://lalettre.ordre.pharmacien.fr/accueil-lettre-73/Publication-de-la-FIP-le-role-du-pharmacien-dans-la-vaccination).

récente de la vaccination par les pharmaciens[197]. Les infirmiers peuvent pour leur part procéder à des rappels, sans prescription médicale, chez les personnes de plus de 65 ans ou en ALD.

Par ailleurs, la facilitation du parcours vaccinal passe par la mise à disposition des professionnels de santé comme des patients d'un outil simple et immédiat de suivi et de partage du statut vaccinal, c'est-à-dire de la situation de chacun au regard des vaccinations nécessaires. En effet, les outils actuellement disponibles ne permettent pas un recueil exhaustif et harmonisé des informations indispensables. Or, la mauvaise connaissance du statut vaccinal est un obstacle majeur à l'optimisation de la couverture vaccinale. Si des solutions informatisées ont été développées, leur mise en place progresse peu et leur déploiement fait l'objet d'atermoiements particulièrement préjudiciables. Leur généralisation sous la forme d'un registre de vaccination unique doit constituer une priorité de court terme.

Enfin, les difficultés d'approvisionnement en vaccins qui conduisent parfois à des ruptures[198] - une dizaine de signalements par an à l'ANSM depuis 2014 - constituent un obstacle pratique à la mise en œuvre du calendrier vaccinal et alimentent l'hésitation. Si l'ANSM en assure le suivi et si le dispositif législatif et réglementaire a été renforcé ces dernières années[199] (obligation d'élaboration de plans de gestion des pénuries, possibilité élargie d'importation, restriction des exportations), les ruptures ou risques de ruptures sont majoritairement liés à des difficultés de

[197] La vaccination antigrippale par les pharmaciens d'officine fait l'objet d'une expérimentation en régions Nouvelle-Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes depuis l'automne 2017. Elle doit permettre aux pharmaciens volontaires, formés et disposant de locaux et d'équipements adaptés de vacciner les personnes adultes âgées de 18 ans et plus, ciblées par les recommandations vaccinales en vigueur à l'exception des femmes enceintes, des personnes qui n'ont jamais été vaccinées contre la grippe et des personnes à risques (immuno-dépressives ou atteintes de pathologies chroniques notamment).

[198] La rupture d'approvisionnement est définie comme l'incapacité pour une officine ou pour une pharmacie à usage intérieur (d'un établissement de santé) de dispenser un médicament à un patient dans un délai de 72 h (article R. 5124-49-1 du code de la santé publique).

[199] Introduit par l'article 151 de la loi n° 2016-41 de modernisation de notre système de santé, l'article L. 5121-31 du code de la santé publique prévoit que : « Les titulaires d'AMM et les entreprises pharmaceutiques exploitant des médicaments élaborent et mettent en œuvre les plans de gestion des pénuries prévus au premier alinéa pour les vaccins mentionnés au b du 6° de l'article L. 5121-1 du code de la santé publique dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de la santé ». Le directeur général de l'ANSM peut aussi autoriser la délivrance de médicaments bénéficiant d'une autorisation d'importation pour pallier une rupture.

production et à des stratégies industrielles sur lesquelles les autorités nationales ont un pouvoir limité. Comme en matière de médicaments, elles appellent de la part des pouvoirs publics des initiatives pour définir un cadre européen harmonisé.

2 - L'éducation nationale, un acteur à impliquer beaucoup plus fortement

L'école a la double mission du suivi de la santé des élèves mais aussi de leur éducation à la santé. Or, la vaccination constitue un thème parmi de multiples priorités dans un parcours d'éducation à la santé dont l'évaluation et le suivi ne sont pas maîtrisés. Quant au suivi de santé des élèves, notamment dans le cadre de la visite médicale obligatoire à six ans[200], il est fortement limité par la diminution continue des effectifs des médecins scolaires[201]. L'absence de stratégie cohérente concernant les systèmes d'information utilisés pour suivre le statut vaccinal des élèves représente un autre écueil[202], même si le ministère a récemment engagé la rénovation de ces applications.

En 2016, le Comité d'orientation de la concertation citoyenne préconisait de recourir à l'école comme lieu de vaccination, mesure qui a prouvé son efficience dans de nombreux pays comme la Grande-Bretagne, l'Australie et la Suède[203].

---

[200] Depuis 2015, seuls les médecins scolaires effectuent l'examen de santé obligatoire dès 6 ans. Il était pratiqué auparavant également par les infirmières scolaires, qui ont désormais la charge du bilan de santé à l'entrée en 6ème. Il semble paradoxal que ces dernières ne participent plus à cette visite obligatoire alors que leur effectif progresse.

[201] Les médecins scolaires étaient 1292 en fonction en 2008 et 1027 en juin 2016 (avec un âge moyen de 54,8 ans, une quarantaine de médecins ont plus de 65 ans et 240 ont entre 60 et 65 ans, ce qui laisse présager d'un nombre très important de départs à la retraite dans les années qui viennent). Rapport de juin 2017 du médiateur de l'éducation nationale.

[202] Les données de suivi sont archivées dans deux systèmes informatiques distincts, l'un à la main des médecins (MEDSI), l'autres des infirmières (SAGESSE), non interopérables entre eux ni avec d'autres bases de données nationales. Une rénovation des applications numériques de suivi de l'état de santé de l'élève semble être engagée.

[203] Russell et coll. 2013, Perspect. Public Health. 133(6). *Human papillomavirus vaccination in adolescence.*

Le rôle majeur de l'école dans la vaccination au Royaume-Uni

Parmi les 18 pays européens qui ont introduit la vaccination contre le HPV dans leurs calendriers vaccinaux entre 2006 et 2010[204], le Royaume-Uni se distingue comme un de ceux dont les résultats ont été les plus prometteurs. Son programme de vaccination associe deux modalités différentes. D'une part, est menée une campagne de vaccination « ordinaire », proposant la vaccination aux jeunes filles de 12 ans à chaque rentrée scolaire. D'autre part, est mené un programme de rattrapage pour les jeunes femmes jusqu'à 18 ans, associant l'école et le service public de la santé.

Le rôle de l'école dans ce programme est déterminant. Il constitue le fondement des bons résultats britanniques au programme ordinaire. Surtout, l'école permet de combattre efficacement les inégalités sociales et territoriales de santé. Ainsi le programme britannique a obtenu une couverture uniforme sur l'ensemble du territoire, quel que soit le niveau de précarité des zones géographiques dont dépendent les écoles.

De même, l'efficacité du programme de rattrapage repose largement sur l'école. Des indices de corrélation existent en effet dans les résultats de ce programme entre précarité et absence de couverture vaccinale. Ceux-ci ne sont cependant pas significatifs jusqu'à 16 ans, soit jusqu'à la fin de l'école obligatoire. Ils sont bien plus importants entre 16 et 18 ans.

Cependant, la campagne de vaccination contre l'hépatite B menée auprès des élèves de sixième en 1994-1995, interrompue par décision gouvernementale face à des rumeurs d'apparition d'effets secondaires et l'évocation d'éventuelles mauvaises conditions de déroulement de la campagne en milieu scolaire, a laissé des traces auprès des personnels de santé de l'éducation nationale. La position en complet retrait du ministère de l'éducation nationale à l'égard des problématiques de la vaccination et de sa responsabilité et de son rôle dans ce domaine n'en n'apparaît pas moins, 20 ans après cet épisode, particulièrement dommageable.

Une stratégie vaccinale renouvelée impose une approche interministérielle forte qui doit avoir pour priorité de redonner à l'école un rôle actif dans l'amélioration des taux de couverture et dans la prévention de l'hésitation vaccinale.

[204] Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Norvège, Roumanie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Slovénie et Suède.

3 - Informer et communiquer autrement

La communication et l'information sont des enjeux majeurs de toute politique de vaccination, qui nécessite l'adhésion de personnes bien portantes pour une protection individuelle mais aussi collective vis-à-vis d'une maladie qui n'existe pas encore et qui peut éventuellement survenir. Une information fiable, transparente et disponible sur les vaccins et la vaccination ainsi que des modalités de diffusion en phase avec les nouveaux usages de la population sont indispensables pour renforcer la confiance et consolider l'adhésion vaccinale. Les médias, et en particulier les réseaux sociaux, participent souvent fortement à la diffusion et à l'amplification du phénomène d'hésitation vaccinale, mais constituent également des leviers qu'il est nécessaire de savoir mobiliser en continu dans une « guerre » d'influence, en apportant des informations basées sur les données de la recherche et de la science.

La recherche, indispensable pour comprendre l'hésitation et consolider la politique vaccinale

La recherche a un rôle central dans la reconstruction et le renforcement de la confiance dans les vaccins. Elle contribue en effet à l'amélioration des vaccins, à l'évaluation de leur efficacité, à l'étude des effets secondaires ou encore aux perspectives de développement de nouveaux vaccins et de nouveaux modes d'administration. Menée dans une perspective pluridisciplinaire, elle peut permettre l'identification des facteurs de l'hésitation vaccinale et l'évaluation des stratégies de réponse, à l'instar du rôle que joue la recherche au sein du *Public Health England.*

Les principaux acteurs de la recherche sur les vaccins en France ont souhaité en 2012 construire un consortium pour la recherche sur les vaccins pour coordonner et dynamiser la recherche sur la vaccination dans un cadre pluridisciplinaire[205]. Cependant, les sciences humaines et sociales n'y figurent que marginalement. Ainsi, la production scientifique française sur l'hésitation, la défiance ou le refus vaccinal reste limitée[206] : elle ne représente que 8 % du total des publications sur la vaccination en France en 2016[207].

De fait, même si de nombreux travaux scientifiques ont infirmé les liens de causalité entre les vaccins et diverses maladies tour à tour

[205] Consortium for Researches on Vaccines, CoReVac, http://corevac.org/
[206] Parmi les principaux financeurs que sont l'Agence nationale pour la recherche et la direction générale de l'offre de soins, aucune ligne d'appel à projet spécifique n'est identifiée en matière vaccinale.
[207] *Web of science,* https://www.webofknowledge.com.

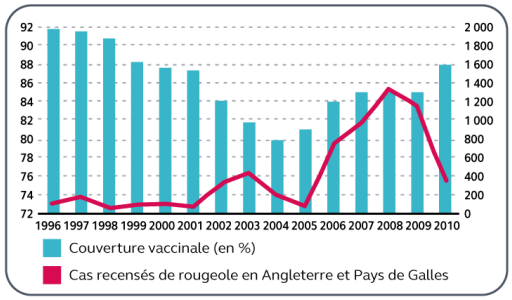
évoquées[208], les rumeurs et polémiques, relayées et amplifiées par les médias sociaux et souvent accompagnées d'un discours « complotiste », alimentent les doutes et créent un climat anxiogène sur la vaccination.

Le vaccin rougeole-oreillons-rubéole (ROR) et l'autisme : un cas d'école

L'exemple du vaccin ROR, qui a été accusé, à tort, de provoquer l'autisme en Grande-Bretagne est un cas d'école sur le rôle des médias. En février 1998, le Dr Wakefield présentait dans une conférence de presse les résultats de son étude publiée dans *The Lancet*, revue médicale scientifique de grande réputation, selon laquelle le vaccin ROR était à l'origine de la survenue de troubles autistiques chez l'enfant. Les médias ont aussitôt relayé sans aucune analyse critique ces assertions, ce qui a conduit à un vent de panique provoquant très rapidement la chute de la couverture vaccinale en Grande-Bretagne, mais aussi dans de nombreux autres pays.

Il a fallu la démonstration que les résultats de ce travail étaient falsifiés (plusieurs articles dont un publié en 1999 dans *The Lancet* démontraient l'absence de lien de causalité), la rétractation de l'article (2010), la radiation du Dr Wakefield du registre médical (2010), et une intense campagne de promotion de la vaccination par les pouvoirs publics pour que la couverture vaccinale progresse de nouveau en Grande-Bretagne, sans toutefois retrouver en 2016 la couverture vaccinale en vigueur en 1998, la polémique persistant sur les réseaux sociaux.

Graphique n° 3 : le coût d'une peur (the cost of a scare)



Ce graphique, tiré d'un article publié en 2011 dans la revue *Nature,* met en évidence la chute de la couverture vaccinale, passant de 92 % à moins de 80 % entre 1996 et 2004, et la recrudescence des cas de rougeole à compter de 2006 en Angleterre et au Pays-de-Galles[209].

[208] Cf. Dossier Inserm Grand angle sur les vaccins. N°24. Mars-Avril 2015 ; Chatterjee A et coll. Expert Rev Vaccines 2010, 9(5):497-502, *Current controversies in the USA regarding vaccine safety*.
[209] Leask J, 2011, Nature 473, 443-445, *Target the fence-sitters.*

Malgré l'ambition exprimée à cet égard par les pouvoirs publics depuis 2012, la mise en œuvre d'une stratégie d'information et de communication à hauteur des enjeux de santé publique est restée à ce jour partielle et imparfaite. La communication est restée principalement institutionnelle et articulée autour de la Semaine européenne de la vaccination, pilotée au niveau national par la direction générale de la santé et déclinée de manière hétérogène en régions par les ARS. La mise en place par l'InVs du site internet *vaccination-info-service.fr* a cependant constitué un sensible progrès en termes de mise à disposition d'informations sur la vaccination[210].

Pour autant, la très grande sensibilité et l'acuité en permanence très forte des débats relatifs à la vaccination dans le cadre de plus en plus prégnant des nouveaux médias et réseaux sociaux, qui sont de plus en plus des caisses de résonnance des discours anti-vaccins, exigent un renversement de perspective. De quérable, c'est-à-dire mise à disposition de ceux qui recherchent des données objectivées et scientifiques, l'information doit devenir portable, c'est-à-dire apportant un message favorable à la vaccination sur ces espaces de controverses. Les pouvoirs publics, qui avaient mis en œuvre un tel mode de communication continue et réactive lors de la recrudescence des cas de rougeole observée en 2011, avec des résultats probants, comme au demeurant aux États-Unis où cette forme de présence est systématique et constante, sont restés cependant depuis lors en retrait presque complet.

Pourtant, de nouveaux outils numériques permettent d'analyser la dynamique des échanges qui circulent sur ces plateformes et ainsi d'identifier, d'évaluer et de suivre, à la fois qualitativement et quantitativement, les attitudes et comportements de santé, les paramètres qui les affectent et les zones géographiques impliquées[211].

---

[210] Ce site fournit des informations scientifiques sur la vaccination, les vaccins, les schémas vaccinaux, les maladies à prévention vaccinale, les adjuvants et oriente les internautes vers d'autres acteurs de l'État intervenant dans le champ vaccinal (ANSM, HCSP, CNAMTS, ministère en charge de la santé…).

[211] Salathé et coll. 2011. PLoS computational biology. 7, 10, 1-7. *Assessing vaccination sentiments with online social media : implications for infectious disease dynamics and control*. Ward et coll. 2015. Vaccine. 33, 1063-1070. *Vaccine-criticism on the internet: new insights based on French-speaking websites*. Stahl et coll. 2016. Médecine et maladies infectieuses. 46, 117-122. *The impact of the web and social networks on vaccination. New challenges and opportunities offered to fight against vaccine hesitancy*.

L'action de Santé publique France répond pour partie à ces exigences mais reste empreinte d'une forme de timidité[212]. Elle redoute en effet une décrédibilisation de la parole publique si elle se montrait plus active, tant la confiance vis-à-vis des institutions est altérée, dans un contexte où son statut d'établissement public sous tutelle du ministre de la santé risque de fait de contribuer à nourrir chez certains, en dépit des précautions dont elle entoure son expression, par exemple par le recours à une charte de communication distincte de celle du ministère, des doutes sur son indépendance.

Une présence plus forte, plus continue et plus réactive sur les réseaux sociaux exige de fait un fondement scientifique incontestable pour toute prise de position et une garantie de totale indépendance. La Haute autorité de santé, autorité publique indépendante à caractère scientifique, dotée d'une mission d'information des professionnels de santé et du public sur le bon usage des soins et les bonnes pratiques, et qui a désormais reçu la mission d'élaborer les recommandations vaccinales, réunit ces deux exigences. Elle a ainsi vocation à jouer un rôle majeur dans la définition et le portage, et au premier chef sur les nouveaux supports sociaux, des messages de santé publique en matière de vaccination. Elle devrait s'en voir confier explicitement la responsabilité.

_____ *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* _____

La vaccination a permis de réduire significativement en France l'incidence de nombreuses pathologies infectieuses, conduisant à l'éradication de certaines maladies épidémiques telles que la diphtérie. Pour autant, les *couverture*s *vaccinale*s *demeurent fragiles dans certains champs et des disparités fortes persistent selon les vaccins, les territoires et les groupes ciblés. Ces disparités peuvent être à l'origine de réémergences épidémiques lorsque le seuil nécessaire pour éliminer, ou à défaut pour contrôler, une maladie à prévention vaccinale chute ou n'est simplement pas atteint, comme c'est le cas avec la rougeole depuis le début de l'année 2017.*

Malgré les succès majeurs et indiscutables de la vaccination, les oppositions vaccinales ont de fait fortement progressé ces dernières

[212] Au-delà de campagnes de notoriété du site *vaccination-info-services.fr*, Santé publique France a recours aux outils tels que Facebook, Twitter, etc. pour diffuser des messages pro-vaccinaux et dispose d'outils de veille et de surveillance des sites internet, des forums de discussion et des réseaux sociaux pour détecter les rumeurs, les polémiques et identifier les émetteurs.

années, singulièrement en France. Phénomène complexe, qui affecte également les professionnels de santé, l'hésitation vaccinale est aujourd'hui plus marquée dans notre pays qu'ailleurs et représente une cause essentielle de la fragilisation de la couverture vaccinale.

Dans ce contexte, la mobilisation des pouvoirs publics a manqué de réactivité et de force. Les plans successifs visant à relancer la politique vaccinale n'ont débouché que sur des mesures partielles, mal coordonnées, insuffisantes en tout état de cause pour renforcer suffisamment l'adhésion vaccinale. Ils ont laissé subsister en particulier un calendrier vaccinal d'une complexité sans cesse croissante, juxtaposant vaccinations obligatoires et vaccinations recommandées, de moins en moins lisible pour la population comme pour les professionnels de santé, dont une proportion importante manifeste désormais des doutes sur l'utilité de certains vaccins. Sa mise en œuvre est compliquée par l'absence d'un outil informatisé de suivi du statut vaccinal, partagé entre les patients et les professionnels de santé.

Face à cette situation, le Gouvernement a décidé l'extension au 1er janvier 2018 des obligations vaccinales de l'enfance. Cette clarification était devenue nécessaire mais elle doit impérativement s'inscrire dans une stratégie d'ensemble plus large pour conforter durablement la confiance. Elle impose au premier chef de s'appuyer sur l'ensemble des professionnels de santé, d'impliquer activement l'école, comme d'autres pays ont su le faire avec succès, de déployer de nouveaux modes de communication en cohérence avec la place majeure des nouveaux media sociaux, de manière à y porter une parole publique continue, réactive et dont l'indépendance comme la légitimité scientifique ne puissent être mises en doute.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes à l'État :

1. *généraliser le carnet de vaccination électronique ;*
2. *ouvrir plus largement aux professionnels de santé autres que les professions médicales (infirmiers, pharmaciens) la possibilité de réaliser des vaccinations ;*
3. *revenir sur la suspension de l'obligation de vaccination contre la grippe des professionnels de santé ;*
4. *impliquer activement la médecine scolaire dans la vaccination et, le cas échéant, permettre des vaccinations de rattrapage par des professionnels de santé extérieurs à l'école ;*
5. *ajouter aux missions de la Haute Autorité de santé le soin d'assurer la présence réactive sur les réseaux sociaux d'une information indépendante et scientifique sur la vaccination.*

Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé..... 238
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics..... 240
Réponse du directeur général de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)..... 240
Réponse de la présidente de la Haute Autorité de santé 241
Réponse de la directrice générale du groupe Korian 242

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'éducation nationale

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

La politique vaccinale est un enjeu majeur dont je me suis pleinement emparée dès mon arrivée aux responsabilités.

Se vacciner, c'est se protéger contre des maladies infectieuses transmissibles et graves mais c'est aussi un acte solidaire et citoyen. Se protéger, c'est aussi protéger les autres. Une politique vaccinale efficace doit toucher le plus grand nombre pour protéger la collectivité avec un bénéfice que nul ne peut remettre en question.

S'agissant de l'extension des obligations vaccinales, il convient de rappeler que cette réforme que je porte a été motivée par la situation actuelle de notre pays au regard de la vaccination. En effet, si en France les couvertures vaccinales sont très satisfaisantes s'agissant de la vaccination DTP, pour des maladies telles que les infections invasives à méningocoque ou encore la rougeole, les couvertures vaccinales sont en revanche insuffisantes pour parvenir à l'élimination de ces pathologies, responsables chaque année d'un certain nombre de décès et de séquelles invalidantes. L'insuffisance de couverture vaccinale est à l'origine d'épidémies et/ou de décès/handicap évitables.

Comme votre rapport le souligne, cette mesure a été recommandée par la concertation citoyenne qui s'est déroulée en 2016. La décision du conseil d'État citée dans le rapport est quant à elle intervenue postérieurement.

Vous soulignez à juste titre le point faible de la politique vaccinale, à savoir la communication. Mais je tiens à préciser qu'avec le projet d'extension des obligations vaccinales porté par le PLFSS 2018, un renforcement de la communication est engagé dans le sens d'une plus grande pédagogie et d'une transparence. En effet, la mise en œuvre de l'extension de l'obligation vaccinale s'accompagne d'un dispositif de communication sur la durée. Cette communication est indispensable pour sensibiliser les familles aux bénéfices de l'obligation vaccinale et aux enjeux de santé publique majeurs qui y sont attachés, et pour inciter les professionnels de santé à expliquer à leurs patients à quel point la vaccination est indispensable pour protéger les enfants, à court terme et à long terme.

Le dispositif de communication mis en place s'articule sur :

- Une communication ministérielle pour accompagner l'extension des obligations vaccinales

- La communication de Santé publique France dont la mise à disposition de toutes les informations sur la vaccination sur le site www.vaccination-info-service.fr.

Chaque année, la presse sera invitée sur le sujet de la vaccination et toutes les parties prenantes de la vaccination seront régulièrement réunies pour échanger sur la politique vaccinale.

Enfin, dans le cadre des débats parlementaires sur le PLFSS 2018, le Gouvernement s'est engagé à rendre public chaque année à partir du dernier trimestre 2019, un rapport sur l'impact de la réforme qui portera à la fois sur la couverture vaccinale des vaccins rendus obligatoires et sur le retour de la confiance des Français dans la vaccination. Cette évaluation portera également sur le suivi des effets indésirables des vaccins.

Par ailleurs, je tiens à préciser que la succession de plans que vous soulignez n'a pas nui à la cohérence de la politique de santé publique et aux enjeux majeurs qu'elle recouvre. Au-delà de la réforme de l'extension des obligations vaccinales et des améliorations impératives à mener en termes de communication sur la politique vaccinale pour lesquelles je suis pleinement engagée, il existe parallèlement des projets ambitieux comme le déploiement d'un carnet de vaccination électronique (CVE) à l'échelle nationale qui a fait l'objet d'une préconisation du comité d'orientation de la concertation citoyenne sur la vaccination.

Je souhaite préciser que ce projet de CVE est ambitieux mais aussi complexe, ce qui explique qu'il ne soit pas encore abouti au niveau national. En effet, le CVE pose la question d'interopérabilité avec de nombreux systèmes d'information existants et implique de nombreux acteurs institutionnels et privés. Ce projet est porté par mes services et les travaux sont bien engagés. Ainsi, les référentiels ASIP nécessaires à son déploiement ont été actualisés (CVA) et un premier référentiel en lien avec le système d'aide à la décision est en cours de consultation publique. Je souhaite que ce projet s'accélère en 2018.

Enfin, s'agissant des professionnels de santé et de votre recommandation visant à rétablir l'obligation vaccinale (grippe) de ces derniers, je souhaite souligner que je tiens à ce stade à privilégier la conviction et faire appel à la déontologie de ces professionnels en vue d'une conduite exemplaire plutôt qu'à la contrainte.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Votre rapport dresse un tableau exhaustif de la couverture vaccinale et du manque d'adhésion à cette politique. Il sera intéressant de réévaluer ce constat lorsque l'extension de l'obligation vaccinale, mise en place lors de la loi de financement de sécurité sociale 2018, aura atteint son régime de croisière.

L'ouverture à d'autres professionnels de santé de la possibilité de réaliser des vaccinations est en cours d'expérimentation dans deux régions. Il est indispensable qu'un bilan soit réalisé avant d'étudier son extension.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE DE L'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)

La politique vaccinale est plus que jamais au cœur des préoccupations des acteurs de la protection sociale. A la suite d'une large concertation, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a étendu l'obligation vaccinale de 3 à 11 vaccins protégeant notamment contre la coqueluche, la rougeole, les oreillons et la rubéole. La Stratégie nationale de santé qui est en cours d'adoption fait de la prévention une priorité de santé, et fixe l'objectif de renforcer la couverture vaccinale de la population afin non seulement de permettre à chacun de se protéger des maladies infectieuses graves, et d'autre part de protéger son entourage.

Ainsi que la Cour le souligne dans son rapport, on constate en France une « hésitation vaccinale » et un manque de confiance vis-à-vis de la vaccination. C'est la raison pour laquelle l'ensemble des pouvoirs publics et parmi eux l'Assurance maladie sont mobilisés pour renforcer la couverture vaccinale de la population, qui constitue un enjeu important de santé publique, car la vaccination qui est aujourd'hui le seul outil de prévention efficace pour lutter contre de nombreuses maladies infectieuses

La Caisse nationale d'Assurance maladie partage avec la Cour le sentiment qu'il est essentiel de réunir les conditions d'un renforcement durable de la confiance, en s'appuyant en premier lieu sur les professionnels de santé. Les recommandations de la Cour constituent d'ores et déjà des axes bien identifiés de travail pour l'Assurance maladie.

La généralisation du dossier médical partagé, qui doit avoir lieu dans les prochains mois, et qui va constituer un « carnet de santé électronique » devrait permettre aux professionnels de santé de disposer d'une information fiable permettant un suivi et un partage simplifié du statut vaccinal.

Une expérimentation sur la vaccination grippale par les pharmaciens est en cours dans quelques départements. Elle pourrait, en cas d'évaluation positive, conduire à ouvrir plus largement les compétences en matière de vaccination à d'autres professionnels de santé. Enfin, les campagnes de communication menées par l'Assurance maladie contribuent à une information indépendante et réactive sur la vaccination. Ainsi la campagne de vaccination contre la grippe se décline sur différents supports, certains assez classiques (affiches, flyers) d'autres plus modernes (fil twitter, page facebook de l'Assurance maladie). Cette campagne est également orientée vers les professionnels de santé concernés (médecins, pharmaciens, infirmiers).

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ

Le rapport La politique vaccinale : un enjeu de santé publique, une confiance à conforter, appelle peu de commentaires de la part de la Haute Autorité de santé.

Seul l'enjeu de la présence de l'institution sur les réseaux sociaux interroge sur les attentes exprimées par la Cour. Sur ce point, le rapport énonce :

- *« afin de renforcer la confiance de 1'opinion publique dans les vaccins le portage, et au premier chef sur les nouveaux supports sociaux, des messages de santé publique en matière de vaccination. Elle devrait s'en voir confier explicitement la responsabilité ;*
- *et la recommandation qui en découle : « 5. ajouter aux missions de la Haute Autorité de santé le soin d'assurer la présence réactive sur les réseaux sociaux d'une information indépendante et scientifique sur la vaccination (État).»*

La HAS tient sur cette question à faire valoir sa présence institutionnelle sur les réseaux sociaux (Twitter, Youtube, Facebook, Linkedln...) par lesquels elle informe et publie des appels à candidatures pour ses groupes de travail.

À l'appui de l'approche de la Cour sur la contribution au rétablissement de la confiance envers la politique vaccinale, la fonction d'expertise constitue le cœur de métier de l'institution. Conjugué à sa nature d'autorité publique indépendante, il paraît légitime de positionner la HAS parmi les acteurs publics contribuant à renforcer la confiance de l'opinion publique envers les vaccins.

Pour autant, la HAS souhaite faire entendre deux réflexions :

- *d'une part, l'institution ne saurait, à elle seule, incarner l'expertise et rétablir la confiance: dans le débat public, toute expertise demeure sujet à discussion ;*
- *d'autre part, l'institution rappelle à la Cour la tendance du législateur à l'ajout régulier de nouvelles missions. À cet égard, satisfaire les nouvelles attentes - telle qu'une meilleure identification de la HAS ou une reconnaissance de son expertise via les réseaux sociaux-, s'entend. Toutefois, l'impact, tant sur la cohérence des missions de l'institution que sur ses moyens économiques alloués se doit d'être pris en compte.*

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DU GROUPE KORIAN

J'ai pris connaissance du contenu du rapport public annuel 2018 relatif à la politique vaccinale et de l'encart concernant l'épidémie de grippe survenue en décembre 2016 dans l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes Berthelot.

Les résidents et les familles concernés ainsi que les soignants ayant très douloureusement vécu cette crise, il y a moins d'un an, je regrette que le cas particulier de cet établissement soit à nouveau mis en exergue et souhaite vivement que cet encart puisse être retiré.

Si la Cour décidait de le maintenir, il conviendrait à tout le moins de modifier le titre et certaines mentions pour faire ressortir le fait que l'insuffisance de couverture vaccinale relevée est directement liée au caractère précoce de l'épidémie, par ailleurs particulièrement virulente. Conformément aux préconisations du Ministère de la Santé, la période de vaccination en établissement court en effet jusqu'à fin janvier.

4
Les compteurs communicants Linky : tirer pour les consommateurs tous les bénéfices d'un investissement coûteux

PRÉSENTATION

La consommation électrique des particuliers et des professionnels alimentés en basse tension avec une puissance inférieure à 36 kVA est mesurée par 39 millions de compteurs électriques[213], dont la relève semestrielle nécessite une intervention humaine et en conséquence la présence de l'usager, dès lors que le relevé nécessite d'accéder au logement ou au local.

L'absence d'automatisation de ces opérations peut conduire à des erreurs de facturation qui constituent une part prépondérante des réclamations des usagers. De plus, le manque d'informations disponibles ne permet pas à l'usager de connaître sa consommation détaillée.

Le dispositif de comptage de l'électricité demande donc d'être modernisé pour s'affranchir de ces limites : c'est l'objet du programme Linky, mis en œuvre par Enedis (ex-ERDF, filiale à 100 % d'EDF) qui gère 95 % du parc de compteurs basse tension, et des programmes de compteurs communicants des autres distributeurs. Cette modernisation nécessite le remplacement de l'ensemble des compteurs électriques et représente un investissement total de près de 5,7 Md€ en euros courants.

Le contrôle de la Cour a porté essentiellement sur le programme Linky. Il a consisté à examiner les objectifs du nouveau système et à analyser les modalités de remplacement des compteurs électriques (I), à contrôler le coût et le financement des opérations (II) et enfin à évaluer le risque que les objectifs, tels qu'ils ont été fixés, ne soient pas atteints (III).

---

[213] Compteurs électromécaniques jusqu'en 1994 et compteurs électroniques après 1996.

I - Une modernisation utile des compteurs électriques

A - Les objectifs des nouveaux compteurs

1 - Les limites des compteurs actuels

Au-delà des erreurs de facturation, les compteurs actuels présentent plusieurs limites.

Le nombre de plages horaires pour le comptage de l'électricité consommée – c'est-à-dire le nombre d'index[214] possibles – est limité (au maximum deux pour les compteurs électromécaniques – heures pleines et heures creuses – et au maximum six pour les compteurs électroniques) et les contraintes régissant leur utilisation n'autorisent aucune souplesse : ainsi, les plages horaires sont identiques pour tous les fournisseurs d'électricité. Cette situation limite la concurrence puisqu'elle ne permet pas à un fournisseur de mettre en place des offres avec des plages horaires le différenciant des autres fournisseurs.

Par ailleurs, la connaissance par l'usager de sa consommation réelle sur des périodes d'une durée inférieure au semestre est fastidieuse, voire quasiment impossible dès lors qu'il cherche à l'avoir de façon infra-journalière. Cette connaissance lui est pourtant indispensable pour réaliser le bilan énergétique de son habitation ou comparer les offres des fournisseurs.

Enfin, sans connaître la consommation à un pas de temps suffisamment fin, il est aussi impossible de comparer, pour une zone donnée, l'électricité consommée avec l'électricité fournie afin de détecter les pertes, qu'elles aient pour origine des problèmes sur les lignes basse tension ou des vols commis notamment au moyen de branchements pirates.

[214] Un index totalise la consommation du compteur sur une plage horaire donnée depuis son installation.

2 - Les bénéfices attendus de la modernisation

La modernisation du dispositif de comptage répond à des objectifs qui diffèrent en fonction des acteurs du système électrique (usagers, distributeurs, fournisseurs, producteurs, collectivités territoriales).

Pour les usagers, il s'agit avant tout de réduire le nombre d'erreurs de facturation et de bénéficier d'un meilleur service, sans nécessité d'être présent notamment pour les opérations de relevé de consommation, et d'accéder à des données de consommation plus détaillées et plus fréquentes, leur connaissance constituant en règle générale un prérequis pour toute action de maitrise de la demande d'énergie (MDE). Il s'agit aussi de bénéficier des offres adaptées à leur situation personnelle, telles celles étendant à d'autres plages horaires l'actuel système d'heures pleines/heures creuses adapté aux chauffe-eau électriques.

S'agissant des gestionnaires du réseau de distribution, et plus particulièrement du principal, Enedis, la modernisation du dispositif doit permettre de réduire les pertes non techniques, constituées en particulier de l'électricité consommée après le départ de l'occupant d'un logement et avant l'arrivée de l'occupant suivant et de maîtriser les coûts notamment par l'automatisation de certaines fonctions (relève des index, modification de la puissance souscrite, opérations suite aux changements d'occupant, etc.).

Les gestionnaires du réseau : Enedis et les entreprises locales de distribution (ELD)

La distribution d'électricité, c'est-à-dire l'acheminement de celle-ci des 2200 postes de transformation haute tension jusqu'aux consommateurs alimentés en basse tension et le comptage de l'électricité consommée, est assurée par les distributeurs.

Le plus important d'entre eux, Enedis, ex-ERDF, filiale d'EDF à 100 %, couvre 95 % du territoire métropolitain continental. Sur le reste du territoire, la distribution est assurée par les entreprises locales de distribution (ELD). Leur nombre est élevé (160) et leur importance est très variable : cinq d'entre elles représentent un nombre de consommateurs supérieur ou proche de 100 000 et, à l'inverse, d'autres ne couvrent que quelques communes rurales.

Les réseaux publics de distribution restent néanmoins la propriété des communes, qui confient, le cas échéant en déléguant leur compétence à des syndicats intercommunaux ou départementaux, la gestion de ces réseaux aux distributeurs.

Elle doit aussi permettre aux gestionnaires de mieux connaître le réseau pour traiter plus rapidement, par l'identification immédiate des usagers isolés du réseau suite à un incident, les pannes et les congestions, pour détecter les fraudes ainsi que pour disposer des bilans des consommations par zone géographique.

Du point de vue des fournisseurs, il s'agit d'améliorer le fonctionnement du marché et son ouverture à la concurrence par le développement de nouvelles offres différenciées et de services adaptés aux attentes et besoins des clients et de proposer des dispositifs de pointe mobile et d'effacement[215] pour permettre, en commandant à distance l'arrêt de certains appareils, de réduire la demande lorsque cela est nécessaire.

S'agissant des producteurs, l'objectif est de mieux dimensionner les moyens de production par une meilleure connaissance de la consommation et la maîtrise de la demande de pointe.

Enfin, pour les collectivités territoriales, autorités concédantes qui financent une partie des investissements du réseau basse tension, il est de mieux connaître les usages et besoins du territoire pour optimiser leurs investissements et, par l'analyse à une bonne « maille » de la consommation électrique d'ensembles de logements, pour proposer des actions de MDE à une échelle pertinente.

Les programmes de compteurs communicants dans quelques autres pays de l'Union européenne

Parmi les 23 pays de l'Union européenne ayant pris une décision sur le déploiement des compteurs communicants, huit ont prévu de ne pas les déployer ou de ne le faire que pour certains consommateurs : l'Allemagne, la Lettonie, la Slovaquie, la Belgique, la Lituanie, le Portugal, la République tchèque et la Slovaquie.

[215] L'effacement permet pour une zone géographique la mise hors tension à distance d'équipements électriques, avec l'accord des usagers concernés, afin de limiter la consommation lorsque celle-ci est trop élevée. La mise en place de mécanismes d'effacement permet d'éviter de construire des capacités de production qui ne seraient utilisées que quelques heures par an, aux périodes de pointe.

L'Italie, avec la Suède, est un précurseur des compteurs communicants, puisque leur déploiement, débuté en 2003, a été achevé en 2011. L'objectif principal du dispositif italien est la réduction des fraudes. Les technologies mises en œuvre sont les mêmes que celles d'Enedis, à la différence près que la liaison entre les concentrateurs et le système central se fait par réseau téléphonique fixe. L'équilibre économique du projet, qui représente un investissement de 2,1 Md€, est particulièrement bon puisque Enel, le principal opérateur, l'avait rentabilisé dès 2011.

En Allemagne, l'étude technico-économique en 2013 a conclu que le scénario visant un objectif de 80 % de compteurs en 2020 n'était pas équilibré économiquement pour l'ensemble des consommateurs. Ainsi, l'Allemagne a décidé de ne déployer des compteurs communicants que chez les consommateurs pour lesquels cela se justifie particulièrement (30 % des consommateurs) : dans les nouveaux bâtiments ou les bâtiments rénovés, pour les usagers consommant plus de 6 000 kWh par an et les consommateurs qui sont aussi producteurs avec les énergies renouvelables. Il faut cependant noter que la situation est différente de celle de la France car la distribution est gérée par 900 opérateurs, rendant difficilement envisageable une mutualisation.

B - Un nouveau cadre législatif et réglementaire

Si le système de compteurs communicants est prévu par une directive européenne, qui ne l'impose que dans certaines situations[216], il répond d'abord à une disposition de la loi du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique qui prévoit que « les gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité mettent en œuvre des dispositifs permettant aux fournisseurs de proposer à leurs clients des prix différents suivant les périodes de l'année ou de la journée et incitant les utilisateurs des réseaux à limiter leur consommation pendant les périodes où la consommation de l'ensemble des consommateurs est la plus élevée ». Les objectifs et les grandes fonctionnalités du dispositif de comptage ont été complétés en 2009, par la loi de mise en œuvre du

[216] La directive européenne n° 2009/72 relative aux règles communes pour le marché intérieur de l'électricité a prescrit, si les systèmes de comptage intelligent n'ont pas fait l'objet d'une analyse coûts-avantages défavorable, le déploiement de tels compteurs pour 80 % des usagers d'ici 2020.

Grenelle de l'environnement[217], et en 2015, par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte[218].

Les principales dispositions réglementaires prises en 2010[219] ont autorisé une expérimentation, prévu le financement du dispositif et défini le calendrier de son déploiement. Ainsi, pour Enedis et les entreprises locales de distribution (ELD) de plus de 100 000 clients, 95 % des compteurs devaient être communicants au 31 décembre 2016 et au 31 décembre 2020 pour les autres distributeurs. Ce calendrier a été décalé en 2015 : 80 % des compteurs, tous distributeurs confondus, devront être communicants le 31 décembre 2020, avec pour « perspective d'atteindre un objectif de 100 % » le 31décembre 2024.

La mise en œuvre des compteurs communicants s'effectue sous le contrôle de la Commission de régulation de l'énergie (CRE[220]).

C - Une mise en œuvre sur quinze ans

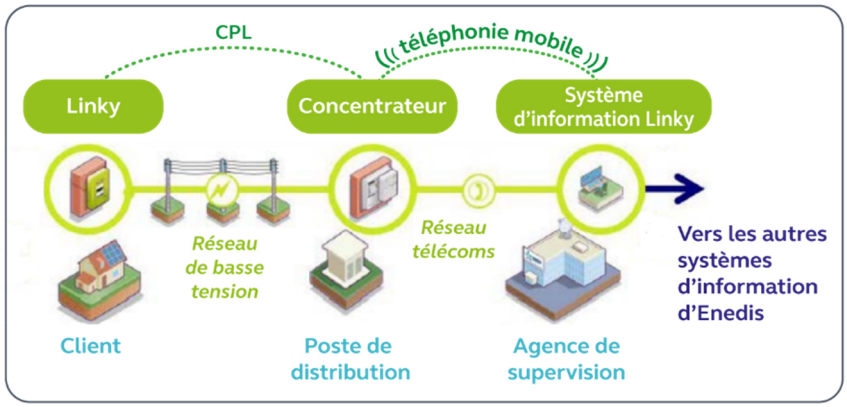
1 - Une phase d'expérimentation pour définir les caractéristiques des compteurs

Une expérimentation portant sur 270 000 compteurs installés sur deux régions[221] en 2010 et 2011 a permis de finaliser les caractéristiques techniques des compteurs et l'organisation de leur pose, déterminées par un arrêté pris en 2012. Celui-ci a défini essentiellement les données devant être enregistrées, les modalités de paramétrage des calendriers tarifaires, les actions de gestion des compteurs opérées à distance, les modalités de traitement à distance des relais permettant de démarrer ou d'arrêter des appareils électriques et les fonctions de suivi de la qualité de l'électricité fournie.

[217] L'article 18 de la loi du 3 août 2009 introduit la notion de compteur intelligent.
[218] L'article 28 de la loi du 17 août 2015 prévoit notamment la mise à disposition d'un afficheur déporté pour certains usagers (cf. ci-après).
[219] Décret du 31 août 2010 relatif aux dispositifs de comptage sur les réseaux publics d'électricité.
[220] La Commission de régulation de l'énergie est l'autorité indépendante chargée du bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel. Elle détermine notamment les méthodes utilisées pour la fixation des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité (TURPE).
[221] Une zone urbaine au nord de Lyon et une zone rurale en Indre-et-Loire.

Le système de compteurs communicants Linky est constitué des compteurs électriques eux-mêmes, des concentrateurs, situés au niveau de chaque transformateur haute tension / basse tension (230 ou 380 V), et du système d'information central. Les concentrateurs communiquent en aval avec les compteurs[222] reliés au transformateur par les câbles électriques en utilisant la technologie du « courant porteur en ligne » (CPL) et en amont avec le système central par les réseaux de téléphonie mobile.

Schéma n° 3 : architecture de Linky



Source : Enedis

La technologie du CPL

La liaison entre un concentrateur et les compteurs reliés à celui-ci est effectuée par la technologie des courants porteurs en ligne (CPL). Contrairement aux compteurs communicants pour le gaz et l'eau, les compteurs Linky sont reliés aux transformateurs par les câbles électriques les alimentant, qui sont aussi utilisés comme réseau de communication pour transmettre les informations. La technologie du CPL consiste à superposer au courant électrique alternatif à 50Hz un signal à plus haute fréquence et de faible énergie afin de propager les signaux d'information dans les câbles électriques. Chaque compteur et concentrateur comporte un modem CPL qui code les données en un signal électrique, les superpose au courant électrique à 50 Hertz et ensuite les décode.

[222] Un concentrateur est relié en moyenne à 50 compteurs, avec un maximum, en zone urbaine, de plus de 1000 compteurs.

Les compteurs communicants relayant les informations transmises par les autres compteurs communicants, il faut que le taux de compteurs communicants reliés à un transformateur soit suffisant (70 % au minimum), contrairement à la technologie mise en œuvre en Allemagne qui ne présente pas cette contrainte.

Les fonctionnalités nouvelles demandées aux compteurs ont rendu nécessaire leur remplacement[223] et le choix a été fait de ne pas attendre l'obsolescence des compteurs actuels pour déployer les compteurs Linky.

2 - Un déploiement massif jusqu'en 2021

À la suite de la phase d'expérimentation, les constructeurs ont été choisis par Enedis après mise en concurrence, en procédant par vagues : une première portant sur 3 millions de compteurs (fourniture mi 2015 à fin 2016), une deuxième sur 13,8 millions pour une fourniture en 2017 et 2018, une dernière pour 12 millions. La stratégie d'Enedis est de retenir plusieurs constructeurs (cinq pour les deux premières vagues) afin de limiter le risque industriel. Cette façon de procéder représente néanmoins un coût : pour la deuxième vague, retenir un constructeur de moins, ce qui représentait un risque considéré y compris par Enedis comme acceptable, aurait permis d'économiser 6,6 % du coût d'achat des compteurs de la vague, soit 20 M€.

Photo n° 1 : le compteur Linky

Source : Enedis / Jean-Claude Thuillier, Gwenaël Quantin

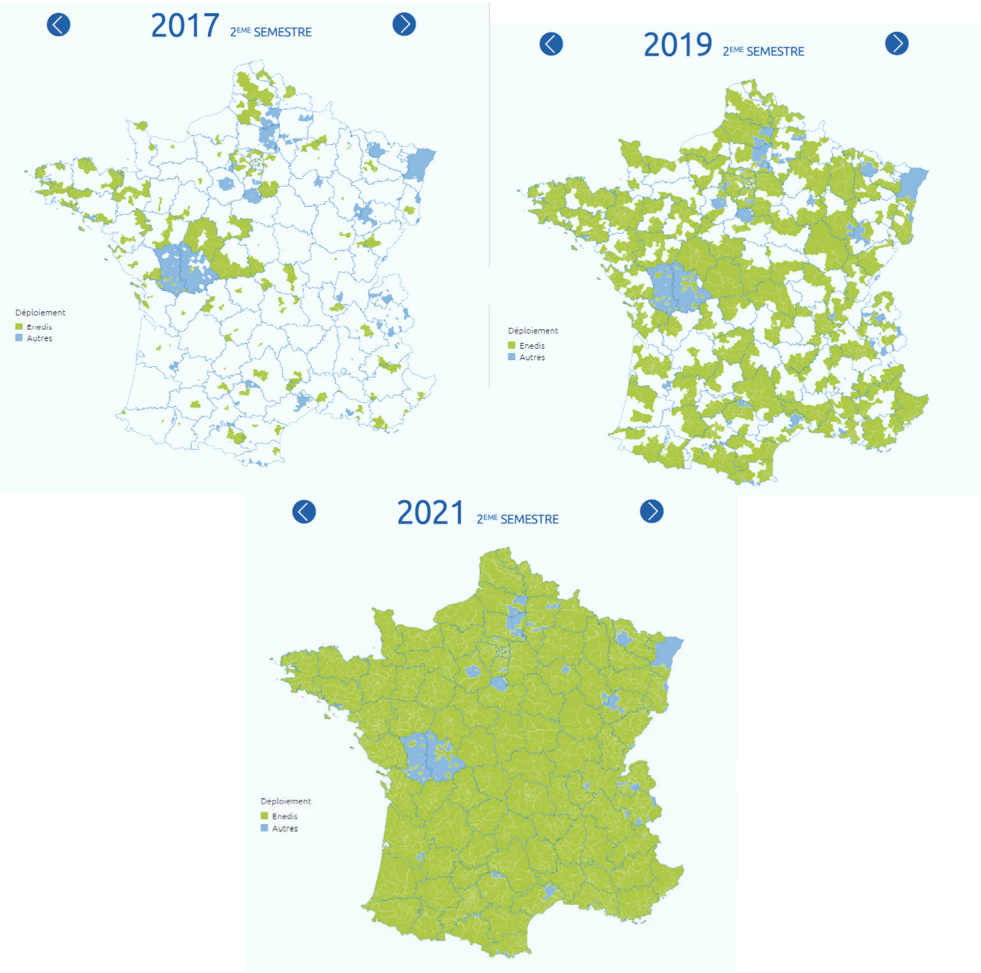
[223] Pour les compteurs d'eau, seul l'ajout d'un module de communication sur les compteurs existants a été nécessaire pour les rendre communicants dans la majorité des situations.

Les constructeurs ont précisé, dans les contrats d'achat passés avec Enedis, la localisation des différentes activités contribuant à la fabrication des compteurs, dont notamment la fabrication de leurs cartes électroniques qui représentent l'essentiel de leur valeur (jusqu'à 70 %), et leur assemblage. Si, pour la deuxième vague, tous les compteurs (13,8 millions) sont assemblés en France, seul un constructeur prévoyait de localiser la fabrication des cartes en France, engagement d'ailleurs non intégralement respecté puisqu'une partie a été fabriquée en Hongrie.

La pose des compteurs est réalisée par des entreprises choisies après mise en concurrence, les entreprises retenues se voyant attribuer une ou plusieurs zones de pose, une zone correspondant en moyenne à 125 000 compteurs. Malgré la volonté de faire travailler les entreprises locales, on peut observer une forte concentration des installateurs : les premières attributions, portant sur 18,2 millions de compteurs, conduiront 5 entreprises à poser 49 % des compteurs.

Pour la pose, c'est une stratégie dite « en tache de léopard » qui a été retenue. Celle-ci consiste à engager le déploiement sur l'ensemble du territoire, par zones complètes (parties de commune, communes ou ensembles de communes), de façon à commencer l'installation des compteurs Linky dans toutes les régions administratives avant fin 2016, dans toutes les capitales ou métropoles régionales avant fin 2017 et dans tous les départements avant fin 2018 pour achever la pose de 90 % des compteurs en décembre 2021.

Carte n° 1 : déploiement des compteurs Linky



Source : Enedis
Note : en vert zones de desserte Enedis équipées du compteur Linky, en blanc non équipées, en bleu zones de desserte des ELD

Au 30 septembre 2017, l'avancement du déploiement était conforme aux prévisions, avec 6,3 millions de compteurs installés, soit 17,4 % du parc total. L'avancement du projet est maintenant suffisant pour penser que le coût prévisionnel de la phase de déploiement massif sera tenu.

II - Un dispositif coûteux pour le consommateur mais avantageux pour Enedis

A - Un coût effectif total de 5,7 Md€ en euros courants

Le coût du nouveau dispositif est constitué du coût du programme Linky mis en œuvre par Enedis et de celui des programmes des autres distributeurs (ELD).

S'agissant d'Enedis, le coût (5,39 Md€[224]) comprend celui de la phase d'expérimentation (0,15 Md€), celui de la phase de « déploiement massif » pour la période 2014-2021 (4,70 Md€) permettant d'atteindre un taux d'équipement de 90 % et enfin celui correspondant au passage, de 2022 à 2024, à un taux de 100 % (0,54 Md€).

Le coût, ramené au compteur, est de 130 €.

La fourniture du compteur proprement dit représente un tiers de ce coût, sa pose un autre tiers, le dernier tiers correspondant aux autres éléments du dispositif. Ceux-ci comprennent les systèmes d'information nécessaires au fonctionnement de l'ensemble et les 700 000 concentrateurs installés pour recevoir les informations des compteurs qui leur sont reliés (notamment les index télé-relevés) et les retransmettre vers le système central et, en sens inverse, retransmettre vers les compteurs les instructions reçues du système central, notamment les ordres relatifs à la gestion des compteurs à distance.

Les coûts de pose des compteurs ont été optimisés, mais cette optimisation a été faite au détriment de la communication avec les usagers : en effet l'installateur n'a que peu de temps pour expliquer le fonctionnement du compteur puisque le temps total de pose est en moyenne de 30 minutes.

Enfin, s'agissant des entreprises locales de distribution, si le chiffrage n'est pas encore disponible, il peut être approché en retenant 5/95èmes du coût du dispositif Linky, soit 0,28 Md€. Ce coût est

[224] Ce coût est nettement plus élevé que celui sur lequel Enedis communique (4,5 Md€), du fait de la non prise en compte de l'expérimentation, de la phase permettant de passer de 90 à 100 % d'équipement et de certains systèmes d'information nécessaires pour mettre en service certaines fonctionnalités de Linky (250 M€).

probablement sous-évalué, les ELD ne pouvant bénéficier des mêmes économies d'échelle qu'Enedis.

Tableau n° 1 : le coût total des programmes communicants (Md€)

	Montant
Linky : expérimentation	0,15
Linky : déploiement massif (2015-2021)	4,70
dont : Achat et pose des compteurs	*2,98*
Achat et pose des concentrateurs et postes	*0,45*
Systèmes d'information	*0,61*
Autres	*0,66*
Linky : déploiement 2022-2024	0,54
Programmes des entreprises locales de distribution (ELD)	0,28
Total	**5,67**

Source : Enedis et Cour

Au total, le coût de la mise en œuvre des compteurs communicants, telle que définie par la règlementation, peut être estimé à près de 5,7 Md€ courants.

B - Des conditions avantageuses pour Enedis, un financement assuré par les usagers

Le montant facturé au consommateur par le fournisseur correspond à la fourniture d'électricité proprement dite pour 46 %, à l'acheminement pour 27 % et aux taxes pour 27 % (en moyenne en 2015). La redevance d'acheminement pour le transport, la distribution de l'électricité et le comptage de sa consommation est déterminée par les tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité (TURPE), qui couvrent notamment l'amortissement des investissements. Les éventuelles dérives financières des projets des distributeurs sont ainsi finalement toujours répercutées à l'usager.

La CRE a donc cherché à définir pour le projet Linky des règles particulières, incitant Enedis au respect des coûts d'investissement, des délais de déploiement et des niveaux de performance. Elle a aussi cherché à ce que le nouveau système ne donne pas lieu à une augmentation de la redevance d'acheminement.

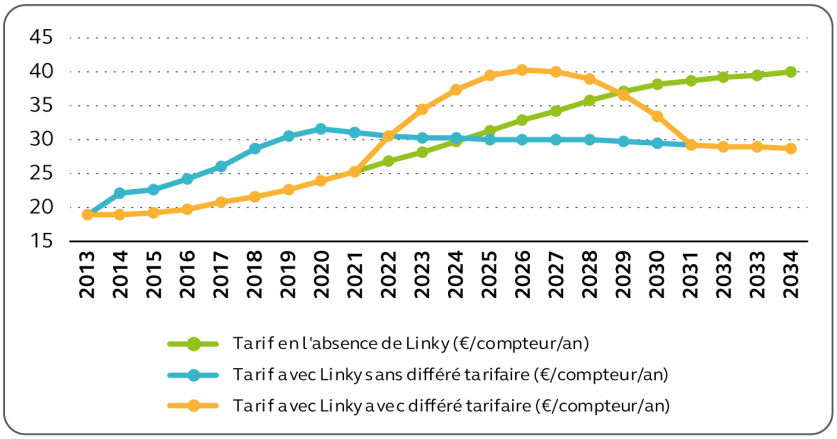
1 - Un différé tarifaire au coût excessif

Pour que l'installation des nouveaux compteurs ne se traduise pas par une augmentation immédiate de la redevance se répercutant sur la facture d'électricité des consommateurs dès 2014, la CRE a défini un mécanisme de différé tarifaire, dont l'objectif est de prendre en compte, pour la détermination du tarif de l'électricité au consommateur, le financement de l'investissement seulement lorsque Enedis sera en mesure de réaliser les gains attendus (réduction des pertes, télé-relève, interventions à distance), c'est-à-dire lorsque 90 % des compteurs Linky seront posés[225]. Ce mécanisme neutralise, jusqu'en 2021, l'écart entre d'une part le tarif qui résulterait de l'application normale des règles de calcul de la redevance, qui prendrait en compte le programme Linky, et d'autre part le tarif qui aurait été appliqué si le programme n'avait pas été réalisé. Ce différé constitue donc une avance faite par Enedis, remboursée par les consommateurs à partir de 2021. Le taux d'intérêt de cette avance est de 4,6 % et les intérêts s'élèvent à 785 M€ au total sur la période 2015-2030, soit en moyenne 49 M€ par an.

Le financement du différé est réalisé, pour la première tranche (3 millions de compteurs), sur fonds propres d'Enedis et, pour la deuxième tranche (31 millions de compteurs), notamment par un prêt intragroupe au taux de 0,77 % adossé à un financement de la Banque européenne d'investissement (BEI). Enedis bénéficie donc d'un différentiel de rémunération de 3,83 %, pour la part financée par le prêt intragroupe. En faisant l'hypothèse que 10 % du montant total du différé est financé sur fonds propres et que le complément est financé par emprunt au taux de 0,77 %, le coût moyen du différé serait pour Enedis de 1,8 %, soit une marge de 2,8 % correspondant à un surcoût pour les usagers de 506 M€ en euros courants et de 464 $M€_{2014}$ en euros constants sur la période 2014-2031.

[225] M. Éric Besson, ministre chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique, avait annoncé le 28 septembre 2011 que le déploiement des compteurs communicants serait gratuit pour le consommateur.

Graphique n° 1 : incidence du différé tarifaire sur le tarif moyen pour le comptage* (€ par an et par compteur)



Source : données Commission de régulation de l'énergie, calculs et présentation Cour des comptes
*Note : *rémunération d'Enedis, amortissement et fonctionnement du système de comptage*

De plus, le différé tarifaire n'aura que partiellement l'effet annoncé puisque le tarif sera, entre 2022 et 2029, plus élevé que celui qui aurait été appliqué si le programme n'avait pas été réalisé (cf. graphique ci-dessus).

2 - Le financement du projet et les incitations généreuses prévues

S'agissant des coûts prévisionnels d'investissement, l'incitation à les respecter repose sur la modulation du taux de rémunération des actifs, fixé pour Linky à 9,25 % : en cas d'économies par rapport aux coûts prévisionnels, ce taux peut être porté jusqu'à 9,75 % et, en cas de surcoût, diminué jusqu'à 5,25 %. Dans le cas nominal (9,25 %), Enedis bénéficie d'un bonus de 0,65 ou de 2,55 points par rapport à ses autres investissements[226].

S'agissant du respect des délais de déploiement, en cas de retard, des pénalités proportionnelles au nombre de compteurs non posés ou non communicants (de 5,40 à 16,20 € par compteur), sont appliquées à chaque passage de jalon (fin 2017, fin 2019 et fin 2021). Mais la pénalité n'est contraignante que pour un retard important sur le calendrier de pose : en

[226] Ces autres investissements font l'objet d'une rémunération respectivement de 8,6 % et 6,7 % pour la période 2014-2017 et pour la période 2017-2021. Ainsi, en fonction de la référence choisie, le bonus est 0,65 ou de 2,55 points.

cas de rattrapage du calendrier avant la fin du déploiement ou d'écart inférieur à 4 % par rapport au nombre prévisionnel de compteurs communicants au 31 décembre 2021, aucune pénalité n'est appliquée.

S'agissant de la performance du système de comptage Linky, l'objectif est d'inciter Enedis à atteindre et maintenir un niveau de performance élevé, condition nécessaire à la réalisation des gains en matière de gestion du réseau (interventions à distance, fin de la relève à pied, baisse des pertes non techniques, rapidité de détection et d'intervention en cas d'incident, etc.). Cette incitation se fait par un autre bonus, répercuté lui aussi sur la facture du consommateur, d'un montant annuel équivalant à 1 % de la valeur prévue des investissements. Si les indicateurs retenus conditionnant le bonus paraissent pertinents[227], ils ne suffisent cependant pas en eux-mêmes à assurer que les objectifs finaux du programme seront atteints.

Au total, si Enedis respecte en 2019 les coûts, les délais et les niveaux de performance, sa rémunération globale s'élèvera, en prenant en compte l'ensemble des incitations, à 10,3 % de la valeur actualisée nette des actifs. Elle pourrait même être supérieure en cas d'économies par rapport aux coûts prévisionnels (de l'ordre de 11 % de la valeur des actifs en cas d'économies de 20 %) et seules des dérives importantes amèneront réellement à pénaliser l'entreprise, et ce de façon limitée puisque, les pénalités étant plafonnées, Enedis est assurée d'avoir une rémunération d'au moins 5,25 %.

Ainsi le différé tarifaire et les incitations financières permettront à Enedis de bénéficier de conditions de rémunération avantageuses.

[227] Taux de télé-relevés journaliers réussis, taux de publication par le système d'information central des index réels mensuels, taux de disponibilité du portail internet « clients », taux de compteurs Linky sans index télé-relevé au cours des deux derniers mois, taux de télé-prestations réalisées le jour J demandé par les fournisseurs, taux de compteurs activés dans les délais à la suite d'un ordre de pointe mobile.

III - Mettre le consommateur au centre du dispositif

A - Seuls les gains au niveau des consommateurs justifient économiquement le projet

Pour justifier la modernisation du dispositif de comptage, la commission de régulation de l'énergie (CRE) a fait réaliser des études technico-économiques qui établissent le bilan économique prévisionnel pour chacun des groupes d'acteurs (distribution, consommation, commercialisation, production).

1 - Une rentabilité économique médiocre sur le seul périmètre de la distribution

L'étude technico-économique réalisée en 2011, actualisée en 2014, a permis notamment, dans sa partie économique, d'évaluer les coûts et les gains globaux par rapport à un scénario de référence dans lequel les compteurs communicants ne seraient pas installés. Elle a conclu, pour le périmètre de la distribution, à un gain, exprimé en valeur actuelle nette (VAN) en euros constants 2014, de 200 M€$_{2014}$ sur la période 2014-2034.

Les coûts du programme sont en effet constitués d'une part des investissements, soit 4,5 Md€$_{2014,}$ et d'autre part des charges d'exploitation du système (communication entre les concentrateurs et le système central, maintenance des systèmes d'information, supervision du fonctionnement, etc.), soit 1,0 Md€$_{2014}$.

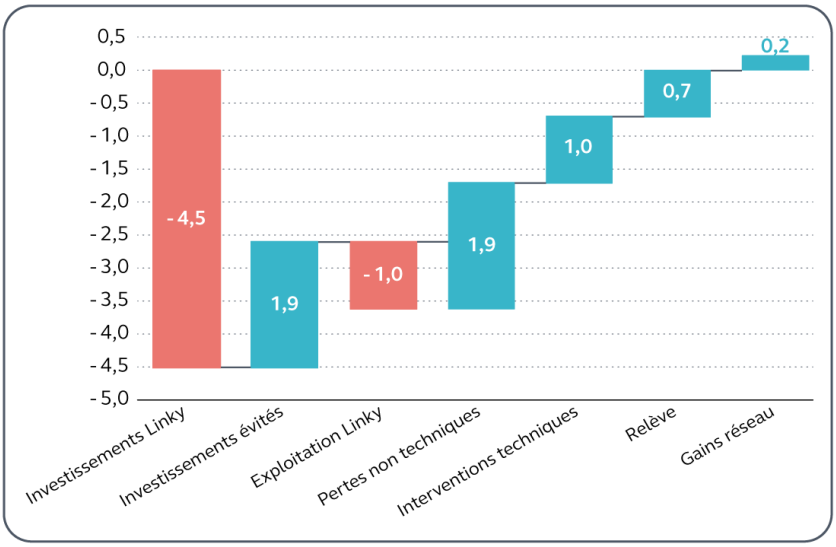
Les gains résultent essentiellement de la réduction des pertes non techniques, obtenue par la limitation de la puissance disponible dans la période d'absence d'occupation des logements et par une diminution des fraudes[228], soit 1,9 Md€$_{2014}$, des investissements évités, c'est-à-dire des investissements qui auraient été nécessaires si le système Linky n'avait pas été déployé, notamment le remplacement de compteurs anciens pour respecter les évolutions réglementaires relatives à la qualité des mesures, soit 1,9 Md€$_{2014}$, de la réduction du coût des interventions techniques en rendant possible certaines interventions à distance telles les modifications

[228] En Italie, ce seul poste a justifié économiquement le déploiement des compteurs.

de puissance, soit 1,0 Md€$_{2014}$, de la suppression des opérations de relève par la mise en œuvre de la télé-relève, soit 0,7 Md€$_{2014}$, et enfin, au titre des gains sur le réseau, soit 0,2 Md€.

Ce bilan est récapitulé par le graphique suivant.

Graphique n° 2 : prévision des coûts et des gains du programme Linky sur la période à la maille d'Enedis (Md€$_{2014}$)



Source : Commission de régulation de l'énergie

Cette prévision appelle les remarques suivantes. Même si Enedis a procédé à des essais de vieillissement sur les compteurs Linky, il subsiste néanmoins un risque que leur durée de vie soit inférieure à la durée retenue pour les calculs économiques (20 ans). De plus, l'intégralité des coûts des systèmes d'information n'a pas été prise en compte. Ceux-ci pourraient conduire à majorer les investissements de 0,3 Md€ environ. Enfin, la perspective de réaliser tous les gains prévus n'est pas certaine, Enedis n'ayant défini une feuille de route que pour la diminution des pertes non techniques.

Ainsi, au total, le bilan économique du programme pourrait être, en prenant en compte les corrections de la Cour, pour le périmètre de la distribution, légèrement négatif (compris entre 0 et -0,2 Md€ sur la période 2014-2034).

Le projet ne peut donc être justifié que par ses externalités.

2 - Un projet pouvant être justifié par l'amélioration de la maîtrise de la demande d'énergie et de la concurrence

L'étude technico-économique réalisée en 2011 avait évalué les gains possibles au niveau de la production, de la commercialisation et de la consommation, pour la période 2011-2038[229], en fonction de deux scénarios de prix de l'électricité, dont seul le plus prudent est détaillé ci-après.

S'agissant de la production, le gain s'élèverait à 1,3 Md€$_{2010}$, les économies sur les investissements, réalisées par une maîtrise de demande de pointe obtenue par la mise en œuvre de l'effacement, en constituant le principal facteur (1,1 Md€$_{2010}$).

Pour les fournisseurs, le gain serait de 0,8 Md€$_{2010}$. Ce gain résulterait quasi-exclusivement du lissage des pics de demande permettant d'éviter le surcoût auquel ils sont confrontés lorsque le prix d'achat sur le marché de gros excède le prix de revente au consommateur.

Enfin, c'est au niveau de l'usager que se situerait le gain le plus important : il serait de 9,2 Md€$_{2010}$. Il proviendrait essentiellement de l'amélioration de la concurrence (5,2 Md€$_{2010}$)[230], de la valorisation de la télé-relève et des télé-opérations ne nécessitant plus la présence de l'usager (2,3 Md€$_{2010}$) et enfin de la baisse de la consommation résultant de la maîtrise de la demande de l'énergie (MDE) (1,6 Md€$_{2010}$), déduction faite du coût des équipements à la charge des usagers[231].

Mais l'étude technico-économique avait aussi montré que les gains pour les usagers variaient très fortement en fonction des hypothèses retenues : si la prévision de gain obtenu par les actions de MDE était de 2,3 Md€$_{2010}$, ces actions pouvaient aussi, avec d'autres hypothèses, se traduire par des pertes[232].

---

[229] Cette partie de l'étude n'ayant pas été actualisée par la CRE en 2014, elle porte sur une période différente de la partie concernant le distributeur et est exprimée en €$_{2010}$.

[230] Les hypothèses d'évaluation de ce gain sont les suivantes : 4 % des clients changeront chaque année de fournisseurs pendant 10 ans ; à chaque changement de fournisseur un client peut espérer une baisse de prix de 5 % pour motiver ce mouvement ; 55 % du gain reste acquis grâce à la souplesse offerte par le nouveau système de comptage.

[231] 19,7 millions d'usagers équipés d'équipements complémentaires au compteur (prises asservies, afficheur déporté, box, etc.) pour un montant total de 3,5 Md€$_{2010}$.

[232] En effet, par exemple, le coût de l'envoi à l'usager d'un courrier mensuel pour l'informer de sa consommation peut excéder le montant de l'économie réalisée du fait d'une moindre consommation.

Ainsi, si l'analyse économique est robuste au niveau de la distribution, elle l'est moins pour les autres acteurs, particulièrement les consommateurs. Un pilotage efficace de la mise en œuvre de l'ensemble du dispositif est donc nécessaire pour maîtriser le risque de dérive.

B - Les défauts de pilotage et les craintes des consommateurs

Le pilotage global demande à être amélioré pour que les potentialités des compteurs soient pleinement exploitées, notamment au bénéfice des consommateurs, ce qui contribuera à relativiser leurs craintes relevant de considérations d'ordre sanitaire ou portant sur la protection de leur vie privée.

1 - Un pilotage insuffisant par les pouvoirs publics

La réalisation des programmes de compteurs communicants, et plus particulièrement le programme Linky, fait intervenir, au sein de l'État, de nombreux acteurs. Deux d'entre eux ont un rôle central : la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), qui veille à la bonne exécution des missions de service public dans le domaine de l'énergie, et la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Mais le développement des compteurs communicants ne peut se faire sans la participation des autres acteurs, chacun dans son champ de compétences : principalement la CNIL pour les questions de protection des données personnelles, l'ANSSI pour celles de sécurité informatique, l'Anses pour les questions sanitaires, l'Ademe pour celles de maîtrise de la demande de l'énergie, la DGE pour les questions d'ordre industriel et de métrologie, la DGCCRF pour les questions relatives au droit de la consommation.

La coordination de ces acteurs n'est pas toujours satisfaisante : ainsi, le Comité de suivi du déploiement mis en place par la DGEC ne s'est pas réuni entre mars 2016 et la fin du contrôle de la Cour, à l'été 2017, alors même que le déploiement était en phase d'accélération et qu'un nombre important de sujets restait à traiter.

Le projet pâtit de ces défauts, dès lors que les questions soulevées portent sur les sujets dépassant le domaine de compétence d'Enedis et de la CRE. L'organisation, telle qu'elle est définie, privilégie la satisfaction des besoins du distributeur mais ne prend finalement en compte que

partiellement les attentes de l'usager (cf. ci-après) : si Linky peut apporter beaucoup aux différents acteurs, les préoccupations du consommateur d'électricité ne semblent toutefois pas être au cœur du dispositif.

2 - Des oppositions au déploiement résultant des craintes en matière sanitaire et sur le plan de la protection des données individuelles

Linky et les programmes des ELD mettent en œuvre des moyens de télécommunication à grande échelle avec, au terme du déploiement, 39 millions de compteurs communicants et disposent de données fines de consommation pour chaque logement. Ils peuvent faire naître des inquiétudes en matière sanitaire, du fait des techniques de télécommunication mises en œuvre, et en matière de protection de la vie privée, du fait de la finesse et de la couverture des informations disponibles.

S'agissant de la question sanitaire, le directeur général de la santé du 30 septembre 2015 a saisi l'Agence nationale de sécurité sanitaire, alimentation, environnement, travail (Anses) pour émettre un avis scientifique et technique sur les « compteurs communicants » (électricité, gaz et eau) afin d'apporter des réponses aux questions posées par les associations et les parlementaires sur les risques sanitaires représentés par les compteurs communicants. La conclusion de l'étude, publiée en décembre 2016, a été que « les conclusions de l'agence, dans la configuration de déploiement actuelle telle que rapportée à Anses, vont dans le sens d'une très faible probabilité que l'exposition aux champs électromagnétiques émis, aussi bien pour les compteurs communicants radioélectriques que pour les autres (CPL), puisse engendrer des effets sanitaires à court ou long terme ».

Le caractère tardif, au regard du calendrier du programme Linky, des travaux demandés à l'Anses montre que l'importance de l'information du public sur la question sanitaire n'a pas été suffisamment prise en compte. En effet, si des études visant à s'assurer du caractère inoffensif des rayonnements émis par les différents éléments composant le dispositif ont été réalisées dès 2011, le cadre dans lequel elles ont été effectuées n'était pas suffisant pour avoir un message rassurant audible.

S'agissant des questions de protection des données individuelles, la CNIL s'est intéressée à la gestion des données de consommation relevées à une fréquence infra-journalière, permettant de produire la courbe de charge des logements. L'exploitation de ces données personnelles permet de connaître les habitudes des usagers (heure de lever ou de coucher par

exemple), la composition du foyer ou encore la présence ou non de personnes au domicile… La CNIL a arrêté en 2012 et 2015 les dispositions afin d'en assurer la protection[233] qui n'ont fait l'objet que d'une publicité très relative. Par ailleurs, l'attention de tous les acteurs sur ces questions de protection des données n'est pas toujours suffisante puisqu'il a fallu attendre trois ans après la recommandation de la CNIL de 2012 pour préciser les conditions d'enregistrement de la courbe de charge dans les compteurs. Les recommandations en matière de protection des données collectées par les compteurs communicants ont été prises en compte en dernier lieu dans le décret du 10 mai 2017 qui précise les modalités de mise à disposition des données de comptage à des tiers avec l'accord de l'usager concerné.

Le caractère tardif de l'étude, s'agissant des questions d'ordre sanitaire, ou le déficit de communication, s'agissant des questions de protection de données, font que les assurances apportées par l'Anses et par les dispositions prises par la CNIL n'ont pas été suffisamment entendues par le public. Des arrêtés municipaux interdisant le déploiement de Linky ont ainsi été pris et Enedis doit faire face à des refus individuels de pose, arrêtés municipaux et refus de pose souvent médiatisés. Ces actions ont cependant un impact limité, puisqu'elles n'ont conduit à ne pas poser moins de 0,6 % des 6,1 millions de compteurs dont l'installation était prévue entre décembre 2015 et septembre 2017.

C - En tirer tous les bénéfices

Les gains que les compteurs peuvent apporter aux consommateurs sont encore insuffisants. Ce sont pourtant eux qui justifient l'importance de l'investissement réalisé.

[233] La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a défini des règles strictes à sa gestion afin d'en assurer une protection suffisante : d'une part, l'usager peut s'opposer à l'enregistrement de la courbe de charge dans son compteur et, d'autre part, les éléments fins de consommation permettant de reconstituer la courbe de charge ne sont transmis par le compteur au système central d'Enedis que si l'usager en fait explicitement la demande. Cf. Position de la CNIL du 30 novembre 2015 sur les compteurs communicants Linky et délibération n° 2012-404 du 15 novembre 2012.

1 - Développer les actions de maîtrise de la demande d'énergie

La meilleure maîtrise de la demande d'énergie (MDE) est un des objectifs des programmes de compteurs communicants. La connaissance par l'usager de sa consommation d'électricité à un pas de temps suffisamment court, notamment au regard du pas semestriel résultant du dispositif de relevé actuel, constitue un prérequis à la mise en place de toute action de MDE à un niveau individuel. De plus, le seul fait de connaître sa consommation d'électricité de façon détaillée conduit même, sans aucune démarche volontaire de l'usager, à la diminuer.

a) Permettre à l'usager de connaître sa consommation détaillée

Le dispositif Linky peut contribuer à améliorer cette connaissance. Mais le compteur lui-même ne fournit, par lecture directe que très peu d'informations : il ne permet d'obtenir comme données de consommation[234] que le ou les index de consommation, la puissance apparente et la puissance maximale du jour. D'autres moyens doivent donc être mis en œuvre pour disposer de données de consommation plus complètes.

Le premier moyen est la facture d'électricité envoyée à l'usager. Mais lorsque l'usager a demandé à être mensualisé, ce qui représente environ la moitié des situations, il ne reçoit en général une facture sous forme « papier » avec des informations sur sa consommation que semestriellement : sans envoi supplémentaire sous forme papier, qui n'est pas prévu, il ne sera pas informé plus fréquemment de sa consommation. Les fournisseurs envisagent seulement de communiquer mensuellement aux usagers leur consommation par messagerie électronique, mais la portée de tels messages est bien moindre que l'information de consommation réelle présente sur une facture.

Le deuxième moyen est l'afficheur déporté. Il s'agit d'un appareil, distinct du compteur mais relié à lui par liaison radio, qui permet l'affichage, en temps réel, des données de consommation. L'afficheur déporté présente deux avantages par rapport au compteur. Le premier est qu'il permet la lecture de données plus complètes que celles affichées sur le compteur lui-même, en particulier parce que ces informations seront aussi présentées en euros. Le deuxième est que, en l'absence de contrainte

[234] Pour un compteur monophasé d'un consommateur non producteur d'électricité.

de localisation de l'afficheur, les usagers disposeront bien plus facilement des informations que par une lecture des compteurs, ceux-ci étant situés souvent dans des endroits peu accessibles (dans la moitié des cas à l'extérieur des logements). La loi du 17 août 2015 pour la transition énergétique pour la croissance verte a rendu obligatoire la mise à disposition gratuite de cet appareil par les fournisseurs d'électricité pour les consommateurs précaires[235] et a prévu son financement par la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Mais les afficheurs déportés ne seront proposés que tardivement, postérieurement au 1er janvier 2018, date prévue par la règlementation. En effet, leur conception ne peut être entamée sans connaître le niveau de leur financement par la CSPE, défini par un texte[236] qui n'avait pas encore été publié en septembre 2017. Il faut aussi noter que le choix de la cible fixée pour leur diffusion (les consommateurs précaires) n'a pas fait l'objet d'étude et qu'aucune expérimentation n'a été réalisée, alors que le coût du dispositif est estimé à 100 M€.

Le troisième moyen est constitué des différents portails internet, qui restituent à l'usager *via* le système central du distributeur les informations envoyées par son compteur, notamment les consommations journalières. Ces portails sont proposés par le distributeur, Enedis, et par les fournisseurs. Celui d'Enedis souffre de deux faiblesses : la première est que, malgré les actions de communication du distributeur, le taux d'ouverture de compte par les usagers disposant d'un compteur Linky est particulièrement peu élevé (1,5 %). La deuxième faiblesse est que l'information de consommation mise à disposition de l'usager n'est jamais valorisée en euros, puisque le distributeur ne connait pas les conditions tarifaires faites par le fournisseur à l'usager. Les fournisseurs proposent aussi des portails aux usagers pour qu'ils accèdent à leurs données de consommation, en unités physiques et en euros. Cependant, Enedis ne transmettant aux fournisseurs que les données nécessaires à la facturation, ceux-ci ne disposent et ne peuvent donc mettre à la disposition de l'usager que les consommations mensuelles. Pour que le fournisseur accède aux consommations journalières pour les restituer à l'usager, ce dernier doit avoir donné au fournisseur son accord explicite, ce qui complexifie la procédure et constitue, *de facto*, un frein pour la bonne information de l'usager.

[235] Les consommateurs précaires sont les consommateurs bénéficiant des dispositions du chèque énergie.
[236] Texte prévu par l'article R. 121-26 du code de l'énergie.

Ainsi, les moyens mis en place pour permettre à l'usager de connaître sa consommation détaillée, préalable à tout action de maîtrise de la demande d'énergie, sont insatisfaisants.

b) Mettre à disposition de l'usager sa courbe de charge

Parmi les informations dont l'usager peut disposer, figure la courbe de charge, qui est l'historique de sa consommation mesurée avec un pas de temps fin (10 minutes, 30 minutes - par défaut - ou une heure). La courbe de charge, lorsqu'elle est enregistrée sur une période suffisamment longue (un an par exemple), sert en particulier à réaliser le bilan énergétique d'un logement ou à procéder à des simulations afin de comparer des offres tarifaires.

Le dispositif tel qu'il est mis en œuvre par Enedis en 2017 n'utilise pas les possibilités offertes par l'article D. 341-21 du code de l'énergie : la fonctionnalité permettant au compteur Linky d'enregistrer la courbe de charge n'est pas opérationnelle. Ainsi, si l'usager n'a pas demandé au préalable la transmission des informations de la courbe de charge au système central d'Enedis, il ne pourra pas disposer, avant un an, des informations nécessaires à un audit énergétique ou une comparaison des offres des fournisseurs. Il faut de plus noter que, lorsque la fonctionnalité d'enregistrement sera disponible, la mémoire des compteurs ne permettra d'enregistrer la consommation au pas horaire que sur une durée de quatre ou cinq mois et qu'Enedis n'a pas pris les dispositions pour augmenter cette capacité.

Les conditions d'enregistrement de la courbe de charge sont donc telles que, dans l'état actuel du dispositif, l'usager ne pourra pas disposer des informations attendues s'il n'a pas anticipé sa demande.

2 - Contribuer à maîtriser la demande de pointe

Les programmes de compteurs communicants doivent aussi permettre de mieux maîtriser la demande de pointe d'électricité, en particulier par le développement de l'effacement de la consommation électrique.

Linky permet l'activation de l'effacement avec un délai de réaction, c'est-à-dire un délai entre la décision de procéder à l'effacement et la mise hors tension de certains équipements en aval des compteurs, de six heures.

Certains acteurs considérant ce délai comme trop long, il existe un risque que les opérateurs d'effacement (tels que les fournisseurs de box énergie et de systèmes de pilotage des installations électriques), en utilisant des équipements qui leur seraient propres et indépendants du compteur, contournent assez largement Linky et que ce dernier ne soit ainsi pas exploité pour l'effacement. Si tel était le cas, l'investissement en compteurs communicants ne contribuerait pas au développement de l'effacement.

3 - Développer la concurrence entre fournisseurs d'électricité

La possibilité de définir plusieurs index, et donc de créer des plages tarifaires plus nombreuses que celles existant jusqu'à présent, permet aux fournisseurs de proposer de nouvelles offres. Le signal prix de ces nouvelles offres contribue à maîtriser la demande électrique dans le temps, comme les compteurs heures pleines / heures creuses le font déjà. Les consommateurs, qui bénéficient alors d'offres avantageuses, en tirent profit ainsi que les fournisseurs, qui peuvent optimiser leurs achats d'énergie. Le développement d'offres différenciées entre fournisseurs améliore aussi les conditions de concurrence.

Le développement de ces offres est encore limité, même si les deux principaux fournisseurs commercialisent une offre utilisant les fonctionnalités de Linky. Il faut néanmoins relever, à la décharge des fournisseurs, que l'organisation du déploiement retenue, qui ne conduira à un taux d'équipement significatif en compteurs Linky pour un département ou une région qu'à sa fin, ne facilite pas les actions de promotion des nouvelles offres.

_____ *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* _____

Le programme Linky est en cours de déploiement et les objectifs de délais et de coûts, tels qu'ils avaient été définis en 2014, devraient être atteints. Le projet doit cependant faire face à des oppositions portant sur les aspects sanitaires et sur la protection des données individuelles, sujets maîtrisés mais auxquels l'ensemble des acteurs doit continuer à apporter une attention soutenue.

Néanmoins, l'analyse bénéfices-coût au niveau de la distribution ne peut à elle seule justifier économiquement le projet et, en l'état actuel des travaux, le système n'apportera pas les bénéfices annoncés en ce qui concerne la maîtrise de la demande d'énergie. Il convient donc que l'État

pilote effectivement les actions permettant de valoriser les contributions de Linky à la maîtrise de la demande d'énergie, en commençant par une meilleure information des usagers sur leur consommation, et que les apports du dispositif en matière de gestion du réseau de distribution électrique soient maximisés.

Enfin, les conditions de rémunération d'Enedis sont généreuses et devraient être revues.

La Cour formule en conséquence les recommandations et orientations suivantes :

À la CRE :

1. *faire évoluer le dispositif de différé tarifaire pour en réduire le coût pour le consommateur ;*
2. *faire évoluer la régulation incitative pour réduire la rémunération maximale dont pourrait bénéficier Enedis.*

À l'État :

3. *mettre en place un véritable pilotage du programme portant sur toutes ses composantes, et notamment la maîtrise de la demande d'énergie.*

Au groupe Enedis :

4. *définir un plan d'actions pour valoriser toutes les potentialités du programme Linky.*

Réponses

Réponse du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire 270
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics..... 273
Réponse du président de la commission de régulation de l'énergie 274
Réponse du président du directoire d'Enedis..... 281
Réponse du président de l'association UFC-Que Choisir..... 284

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

La Cour des comptes insiste sur l'importance de tirer l'ensemble des bénéfices pour le consommateur de cet investissement d'ampleur. Je partage totalement cet objectif.

En premier lieu, je tiens à préciser que le déploiement des compteurs communicants est une composante indispensable de la transition énergétique.

À cet effet, la Cour des comptes rappelle l'importance de l'objectif de maîtrise de la demande d'énergie. Cet objectif, inscrit dans la loi, est prioritaire. Il fait partie intégrante des orientations du programme de déploiement des compteurs communicants. Son atteinte repose tout d'abord sur la bonne connaissance par le consommateur de ses usages énergétiques. Plusieurs décrets ont ainsi été publiés en 2016 et 2017 afin de faciliter la mise à disposition de ces informations pour les consommateurs finals[237]. Je suis particulièrement vigilant à la bonne application de la réglementation par les distributeurs et les fournisseurs afin de poursuivre cet objectif de maîtrise de la demande d'énergie.

Ainsi, l'information régulière et directe sur la consommation, que permettront ces compteurs, peut conduire à des économies d'énergie significatives, pouvant atteindre 23 % dans certains cas, comme l'a démontré une étude du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) de 2015, La simplicité d'accès à ces informations est essentielle. Plusieurs portails internet permettent déjà au consommateur d'accéder à ses données, notamment via le site Internet du fournisseur. Cet accès nécessite qu'il ait donné son accord au fournisseur, ce qui est légitime s'agissant de données personnelles. A titre d'exemple, 89 % des clients d'EDF équipés d'un compteur Linky se sont connectés au site EDF & Moi et ont autorisé EDF à récupérer leurs données journalières de consommation. Ces clients pourront ainsi avoir accès simplement à ces informations.

---

[237] Décret n° 2016-1618 du 29 novembre 2016 relatif à l'offre, par les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel, de transmission des données de consommation exprimées en euros au moyen d'un dispositif déporté ; Décret n°2017-948 du 10 mai 2017 relatif aux modalités de mise à disposition des consommateurs des données de consommation d'électricité et de gaz ; Décret n° 2017-976 du 10 mai 2017 relatif aux modalités d'accès par les consommateurs aux données de consommation d'électricité et de gaz naturel et à la mise à disposition de ces données par les fournisseurs.

Afin de faciliter l'information des consommateurs, et comme le mentionne la Cour, la loi de transition énergétique a également prévu le déploiement d'afficheurs déportés auprès des foyers en situation de précarité énergétique. Ce déploiement fait suite à de nombreuses expérimentations, en France et à l'international, réalisées notamment par l'ADEME, sur les bénéfices de l'affichage en temps réel des données de consommation. La Cour des comptes mentionne un coût du dispositif de 100 M€, ce qui est très surévalué. En effet, suite à l'adoption de la loi, de nouvelles technologies ont été développées, et permettent dorénavant l'échange direct d'information entre un compteur communicant et un téléphone portable, ce qui permet de réduire considérablement le coût du dispositif.

Plusieurs autres bénéfices du déploiement des compteurs communicants pour les consommateurs ne sont pas évoqués, notamment la possibilité qu'auront ces derniers de donner accès à leurs données de consommation à des tiers. Ceux-ci pourront, sur la base de ces données, proposer aux clients des offres de service à forte valeur ajoutée : analyse dans un objectif de conseil en gestion de l'énergie, propositions tarifaires de fourniture d'électricité personnalisées, détections d'incidents électriques.

Les compteurs Linky offrent également la possibilité de communiquer directement les données, via la télé-information clients, à un ensemble d'objets connectés dont est susceptible d'être équipé le client, permettant également le développement de nombreux services (domotique, sécurité, maintien à domicile...).

Les consommateurs équipés de compteurs communicants peuvent bénéficier d'un prix réduit pour un certain nombre des prestations du gestionnaire de réseau, notamment pour le changement de puissance souscrite et la mise en service. Ces opérations pourront également être réalisées plus rapidement. Le compteur Linky permet en outre au client d'être facturé sur la base de ses consommations réelles non plus sur la base d'une estimation.

La Cour mentionne très peu les bénéfices apportés par le compteur communicant en termes de développement des énergies renouvelables, de l'autoconsommation et de gestion du réseau en dehors de l'effacement : il n'est ainsi pas fait mention de l'intégration des nouveaux moyens de production et des nouvelles formes de consommation qui s'inscrivent dans le cadre de la transition énergétique. Le compteur permettra d'avoir une connaissance plus fine du réseau et des besoins, notamment à la pointe. Cela permettra de mieux cibler les investissements nécessaires, au profit du consommateur final. Le compteur communicant permettra également de

raccorder facilement et directement des installations d'énergies renouvelables (EnR) chez les particuliers et favorisera ainsi l'autoconsommation, participant de cette manière à l'atteinte des objectifs globaux et des engagements de la France dans le développement des EnR.

En second lieu, je partage le constat de la Cour des comptes sur le besoin d'une meilleure communication autour du projet et des fonctionnalités du compteur communicant.

Celle-ci doit se faire à tous les niveaux par l'ensemble des acteurs (Etat, collectivités, distributeurs, fournisseurs...) et sur l'ensemble des aspects du programme (sanitaires, fonctionnalités, maîtrise de la demande en énergie, développement des énergies renouvelables et de l'autoconsommation, etc.) à tous les stades de déploiement. Il en va de la bonne acceptation et donc de la réussite du programme Linky dans son ensemble. Les actions de communication doivent se poursuivre, après la pose des compteurs notamment, pour répondre aux objectifs rappelés ci-dessus de maîtrise de la demande d'énergie.

Deux sujets nécessitent une communication plus précise, de la part des pouvoirs publics. Il s'agit de la protection des données individuelles et de la question sanitaire.

J'attache une grande importance aux enjeux de sécurité et de confidentialité des données. Des mesures réglementaires ont été prises pour garantir celles-ci, en prévoyant notamment que leur communication ne puisse avoir lieu sans l'autorisation préalable de l'usager. Les recommandations en matière de protection des données collectées par les compteurs communicants adoptées par la Commission Nationale Informatique et Libertés le 20 avril 2017 ont en particulier été prises en compte, notamment dans le décret du 10 mai 2017 qui précise les modalités de mise à disposition des données de comptage à des tiers avec l'accord de l'usager concerné. La protection du système de gestion de ces informations personnelles respecte le référentiel de l'Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'information (ANSSI) établi pour les compteurs communicants.

Comme la Cour le rappelle dans son rapport, afin d'étudier les enjeux de ces compteurs en termes d'ondes, deux campagnes de mesures de l'exposition du public aux ondes électromagnétiques des compteurs communicants Linky ont été réalisées par l'Agence nationale des fréquences (ANFR) et par l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), en laboratoire et sur le terrain. Les résultats sont cohérents et montrent une exposition spécifique liée à l'usage du « courant porteur en ligne » très faible, confirmée par l'étude de l'Agence Nationale

de Sécurité Sanitaire (ANSES) de 2016-2017. Les ondes émises par le système Linky sont inférieures aux plafonds prévus par les normes sanitaires définies au niveau européen et français en matière d'exposition du public aux champs électromagnétiques : elles sont du même ordre de grandeur que les ondes émises par un téléviseur, ou un écran cathodique, et largement inférieures à celles générées par des plaques de cuisson.

Enfin, la Cour des Comptes reproche une implication trop superficielle du ministère de la Transition Ecologique et Solidaire (MTES) dans le projet. Si les modalités de financement ont été définies par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), c'est bien le MTES qui pilote le projet sur l'ensemble des autres aspects. Le ministère a notamment coordonné l'ensemble des volets du programme avec les autres administrations concernées et les partenaires extérieurs. Il a mis en place de nombreux comités de suivi et groupes de travail afin d'appréhender l'ensemble de ces sujets. Des plans d'actions dédiés ont été établis et suivis, les recommandations relevant de la compétence des autres ministères ont été suivies et intégrées dans les textes réglementaires.

Par ailleurs, le ministère participe également à de nombreuses autres instances de concertation concernant le déploiement du dispositif, que ce soit dans le cadre du Conseil National de la Consommation, piloté par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (le mandat actuel du groupe « électricité et gaz naturel » porte sur « les outils numériques au service du consommateur pour accompagner le déploiement des compteurs communicants »), ou dans le cadre du groupe de travail piloté par la CRE qui suit notamment le déploiement des compteurs Linky. Ces instances se sont réunies régulièrement en 2016 et en 2017, afin d'accompagner le déploiement des compteurs.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je tiens à saluer l'analyse approfondie de la Cour sur le programme Linky, qui permet le remplacement des compteurs électriques dans le but d'automatiser le relevé des consommations et d'informer au mieux l'usager sur sa consommation. Je prends bonne note de l'ensemble des recommandations et analyses de la Cour.

S'agissant plus spécifiquement du soutien de l'Etat au déploiement des afficheurs déportés pour les consommateurs en situation de précarité,

prévu par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, je tiens à préciser que le montant des dépenses avancé par la Cour semble surestimé au regard de la baisse attendue des coûts liée à la possibilité d'échanger directement des informations entre le compteur communicant et un téléphone intelligent.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE

Le projet de comptage évolué d'Enedis dans le domaine de tension BT ≤ 36 kVA a pour objectif le déploiement de 35 millions de compteurs communicants entre le quatrième trimestre de l'année 2015 et jusqu'à la fin de l'année 2021, avec l'atteinte d'un taux d'équipement de 90 %.

Au travers de son analyse, la Cour des comptes (ci-après « la Cour ») dresse le constat d'un investissement dont elle reconnaît la nécessité et l'intérêt pour l'ensemble des acteurs. Je partage pleinement ce constat. En effet, cette nouvelle génération de compteurs, grâce aux fonctionnalités définies en concertation avec les parties prenantes sous l'égide de la Commission de régulation de l'énergie (ci-après « la CRE »), est porteuse d'opportunités et s'inscrit dans un contexte d'évolution importante du marché de l'électricité et du marché de l'énergie dans son ensemble :

- *elle peut rendre possible le pilotage des équipements des consommateurs et contribue à la limitation de leur consommation pendant les périodes où la consommation est la plus élevée ;*
- *elle peut simplifier la vie quotidienne des consommateurs (télé-relevé et interventions à distance) ;*
- *elle peut aider à maîtriser leurs dépenses par la transmission d'informations plus précises et enrichies sur leur consommation réelle ;*
- *elle permet aux fournisseurs de proposer des offres tarifaires adaptées aux besoins spécifiques de chacun, avec des prix différents selon les périodes de l'année ou de la journée ;*
- *elle permet d'améliorer la performance et le service rendu globalement par le gestionnaire de réseau au bénéfice de l'ensemble des parties prenantes, notamment des consommateurs et des fournisseurs, en diminuant le coût des interventions, en facilitant certains actes, en permettant une meilleure connaissance du réseau et*

une meilleure anticipation des difficultés et une meilleure réactivité en cas de problème ;

- *enfin, les compteurs évolués constituent un élément essentiel du développement des réseaux électriques intelligents, les « smart grids ».*

Plus généralement, les compteurs évolués sont la pierre angulaire de la transition énergétique en permettant le comptage de l'énergie sur des plages horaires fines et un dialogue entre utilisateurs et fournisseurs. Ils sont la condition préalable indispensable au développement de l'autoconsommation ainsi que de solutions de stockage décentralisé et de pilotage des recharges des véhicules électriques, dont nous savons bien qu'ils construisent l'avenir de l'électricité.

La CRE a défini les grands principes et les fonctionnalités des systèmes de comptage évolué pour le marché de détail, notamment dans le cadre de travaux menés au sein des instances de concertation impliquant l'ensemble des acteurs. Elle veille aujourd'hui à la mise en œuvre de ces fonctionnalités et a notamment émis des recommandations visant à utiliser de façon optimale le potentiel des systèmes de comptage évolué dans les délibérations portant recommandations sur le développement des réseaux intelligents du 12 juin 2014 et du 8 décembre 2016 (standardisation de l'interface téléinformation client (TIC), association des relais virtuels à des usages types).

La CRE se félicite donc que la Cour mette l'accent sur les moyens de tirer tous les bénéfices du programme Linky, notamment par des actions de maîtrise de la demande d'énergie (MDE), de gestion des pointes de consommation et de développement d'offres différenciées. Elle entend participer pleinement à l'atteinte de ces objectifs.

Toutefois la CRE ne partage pas certaines des analyses de la Cour.

Ainsi, les recommandations de la Cour de faire évoluer le dispositif de différé tarifaire et de modifier la rémunération d'Enedis semblent reposer sur des raisonnements biaisés. Leur mise en œuvre pourrait accroître significativement à l'avenir le risque porté par le gestionnaire de réseau et donc le coût des projets futurs. En particulier, une modification a posteriori du dispositif de différé tarifaire ou de la rémunération d'Enedis créerait un précédent en termes d'insécurité juridique quant à la portée des décisions du régulateur. L'impact de ce type de décisions, bénéfiques à très court terme mais très pénalisantes dans la durée, est documenté dans la théorie économique pour les organes de régulation comme pour les banques centrales par exemple, dont les décisions doivent être fondées sur un principe de prévisibilité et de stabilité. A supposer

même que la CRE ait été, à l'époque, trop à l'écoute des difficultés de financement mises en avant, une modification de ces deux points (différé tarifaire et rémunération) donnerait le signal de l'instabilité des décisions de la CRE. Cela créerait, semble-t-il, une incertitude juridique pour l'évolution du système électrique au moment où il a le plus besoin d'un cadre clair. Par ailleurs, il n'est pas évident qu'Enedis bénéficie d'une sur-rémunération.

I - le projet est à l'équilibre pour le distributeur, et largement bénéficiaire à la maille pertinente : celle de la collectivité avec des gains de l'ordre de 10 Md€

La décision d'investissement, pour de grands projets portés par des monopoles publics, se prend à la maille de la collectivité et non du seul opérateur : c'est le fondement même de la régulation.

L'analyse de la Cour qui, pour estimer le projet insuffisamment rentable, se limite au périmètre du seul distributeur est erronée.

En matière de projets publics portés par des entreprises en situation de monopole, chargées d'une mission de service public, l'analyse socio-économique permettant de décider ou non de l'investissement ne peut se faire à la maille du seul opérateur. Elle se fait sur un périmètre pertinent qui englobe les bénéfices pour la collectivité : c'est cela le service public.

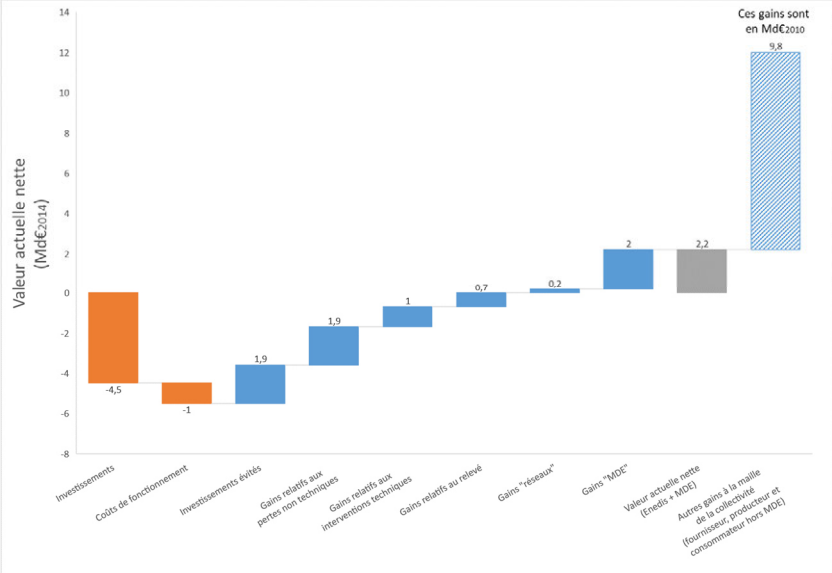
Ce raisonnement classique n'est d'ailleurs pas limité au projet Linky, il est régulièrement appliqué, par la CRE comme par les autres régulateurs européens, dans l'analyse de leurs projets d'infrastructures, par exemple pour les projets d'interconnexions électriques ou gazières entre pays, ou les projets relevant du déploiement des réseaux électriques intelligents.

Ainsi, l'équilibre du projet Linky a été construit, à la suite d'une analyse technico-économique conduite par un prestataire extérieur en 2011 puis confirmé lors de sa mise à jour en 2014, sur le principe suivant :

- *un projet devant être largement bénéficiaire à la maille de la société ;*
- *et de légèrement positif à globalement neutre à la maille du seul gestionnaire de réseau.*

Cet équilibre à la seule maille du distributeur implique que les coûts de déploiement sont intégralement compensés par les gains attendus. Ainsi, le déploiement de Linky est financièrement neutre pour le consommateur, et c'est cela qui compte. Sur la base des derniers calculs de 2014, la valeur actuelle nette (VAN) du projet Linky pour l'activité de distribution, sur la période 2014 à 2034, a ainsi été estimée à +0,2 Md€$_{2014}$ (cf. détail

ci-après), soit un montant très proche du montant estimé en 2011 (+0,1 Md€$_{2010}$).



Source : Commission de régulation de l'énergie.

Pour la collectivité, le projet Linky est largement bénéficiaire, en générant des gains de l'ordre de 10 Md€$_{2010}$

Les gains estimés en 2011 se répartissent de la façon suivante :

- *gains des producteurs : diminution des coûts de raccordement, investissements évités en matière de production de pointe, compte tenu des lissages des pics facilités par Linky… La VAN des gains pour les producteurs a été estimée en 2011 entre 1,3 et 1,5 Md€$_{2010}$;*
- *gain des fournisseurs : possibilité de mettre en œuvre des offres innovantes permettant une diminution de la pointe, diminution des erreurs de facturation et donc des réclamations… La VAN des gains pour les fournisseurs a été estimée en 2011 entre 0,8 et 1,1 Md€$_{2010}$*
- *gain des consommateurs : ces derniers bénéficieront notamment de gains liés à la maîtrise de la demande d'énergie (MDE). Sur la base d'une hypothèse conservatrice de gains liés à la MDE de 1% de la consommation des utilisateurs BT ≤ 36 kVA, correspondant à la fourchette basse de gains observés dans le cadre de divers retours d'expérience internationaux, la valeur actuelle des gains liés à la MDE, initialement évaluée en 2011, a été mise à jour par la CRE en*

2014 à 2 Md€$_{2014}$. En complément, la VAN des gains plus subjectifs pour les consommateurs (diminution du temps de coupure, amélioration de la concurrence, présence du client non requise grâce aux interventions à distance) avait été estimée en 2011 entre 7,7 et 9,4 Md€$_{2010}$.

Il est surprenant pour la CRE que les conclusions de la Cour ne tiennent pas compte de ces éléments qui sont pourtant clairement identifiés dans le rapport.

Dans son analyse de rentabilité, le rapport ne retient que les éléments venant augmenter les coûts sans tenir compte de ceux venant les réduire : ce n'est pas compréhensible.

Dans l'analyse de la rentabilité du projet Linky (partie III-A), la Cour retient en effet les éléments venant augmenter les coûts, mais omet ceux venant les réduire, comme :

- *les gains pour Enedis liés aux compteurs posés au cours de l'expérimentation,*
- *ou encore le fait que les coûts de renouvellement des systèmes d'information du distributeur auraient été engagés même en l'absence de Linky.*

En particulier, le nouveau SI Ginko permettra de proposer des fonctionnalités et services en lien avec les nouvelles missions du distributeur dans le cadre de la transition énergétique, comme par exemple la mise à disposition des personnes publiques des données disponibles de consommation et de production d'électricité dont ils assurent la gestion. Ces services ont une valeur, leur intérêt n'est pas valorisé par la Cour.

Enfin, dans certains cas, répercuter les coûts supplémentaires d'un projet au moment seulement de l'arrivée des bénéfices concrets pour les consommateurs peut être vertueux : c'est le cas du différé tarifaire.

Le mécanisme du différé tarifaire contesté par la Cour a été mis en place afin que les coûts supplémentaires liés au déploiement de Linky ne soient répercutés au consommateur qu'à partir de l'arrivée des bénéfices concrets pour la majorité des utilisateurs, notamment en termes de services proposés. Pendant ce différé, les effets du projet Linky sur les charges d'exploitation et de capital d'Enedis seront d'abord imputés sur un compte spécifique qui sera ensuite progressivement apuré chaque année au travers d'un ajustement du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE). En pratique, ces ajustements ne sont mis en œuvre qu'une fois que les bénéfices attendus, notamment au travers des économies sur les coûts d'exploitation d'Enedis qui se traduiront dans le niveau du TURPE,

ou sur les gains du consommateur en termes de MDE, se traduiront par de vraies économies sur la facture totale du consommateur.

Ce compte spécifique est rémunéré à des conditions que la Cour juge excessives, mais il ne faut pas comparer les conditions économiques d'aujourd'hui à celles d'hier. En tout état de cause, le coût du différé tarifaire (estimé par la Cour à 785 M€) est d'un ordre de grandeur très inférieur aux gains du projet Linky au périmètre global du distributeur, des producteurs, des fournisseurs et des consommateurs (de l'ordre de 10 Md€$_{2010}$). L'objectif initial de ce différé était de favoriser l'acceptabilité du projet par les consommateurs. Comme l'a reconnu la Cour, la CRE a considéré, comme l'ensemble des pouvoirs publics de l'époque, qu'il n'était pas envisageable d'augmenter le TURPE au cours de la période de déploiement, alors qu'une partie des consommateurs ne disposait pas encore du compteur Linky et ne pouvait donc en tirer avantage. Ainsi, ce mécanisme a-t-il été considéré comme essentiel à la réalisation du programme Linky.

En conséquence, contrairement à ce qu'affirme la Cour, l'analyse socio-économique du projet Linky témoigne que le projet est largement bénéfique, en particulier si les gains pour les consommateurs sont pris en compte. C'est l'objet même du compteur Linky.

II - Un cadre de régulation tarifaire qui prévoit la possibilité de définir des objectifs de performance plus ambitieux au-delà de 2019

La CRE a considéré qu'Enedis devait être responsabilisé et incité à la réussite du projet en termes de performances et de respect des coûts et des délais. La Cour considère a posteriori que le cadre de régulation incitative spécifique au projet Linky prévoit des incitations trop généreuses pour Enedis.

La régulation incitative a accompagné un projet en passe d'être réussi au plan technique et opérationnel.

Il est effectivement nécessaire, a posteriori, d'interroger les paramètres de rémunération des projets : les retours d'expérience sont indispensables pour améliorer la qualité de la régulation.

Toutefois, en guise d'élément principal de retour d'expérience, la CRE regrette que les incitations financières jugées trop élevées pour Enedis ne soient pas mises en regard de la réussite technique et opérationnelle du projet : alors qu'en 2014, au moment de la mise en place du mécanisme de régulation, le compteur « G3 » n'était pas même encore homologué, fin 2017, 8 millions de compteurs Linky fonctionnent et

révolutionnent le secteur de l'énergie en France, dans le cadre d'un déploiement conforme à la fois au calendrier et aux coûts.

La Cour, qui analyse régulièrement les dérapages et les échecs de nombreux projets publics de systèmes d'information, aurait pu signaler la combinaison réussie d'une régulation incitative et d'un déploiement conforme aux prévisions sur les coûts, la performance comme sur les délais. A ce titre, la CRE reste particulièrement vigilante au bon déroulement du projet qui n'en est qu'à ses débuts.

On peut ajouter que les compteurs sont fabriqués en France et que des contacts sont désormais en cours pour exporter le système français de compteurs intelligents.

Le cadre de régulation récompense l'atteinte des objectifs et pénalise l'opérateur en cas de dérapage.

Le cadre de régulation prévoit que le gestionnaire de réseau assume les conséquences financières d'éventuelles dérives via un système de bonus-malus.

- *Ainsi, Enedis bénéficiera de l'intégralité de la prime de rémunération si l'ensemble des objectifs de délais, de coûts et de performance sont atteints. Dans ce cas, les investissements liés à Linky pourraient bénéficier d'une rémunération supérieure à celle des autres investissements d'Enedis.*
- *En revanche, toute dérive de sa performance globale viendra, au travers de pénalités, diminuer cette prime incitative et, dans ce cas, la rémunération d'Enedis pourra être inférieure à la rémunération retenue pour l'ensemble des investissements dans le TURPE. La Cour relève d'ailleurs à juste titre qu'au-delà de certains seuils de contre-performance, la rémunération des actifs de comptage sera réduite en deçà du taux de rémunération de base, dans la limite d'un plancher.*

En prenant en compte tous ces éléments, je considère donc que la régulation mise en place est équilibrée et à la hauteur des enjeux du projet, et ce d'autant plus que la Cour omet de préciser que si la CRE venait à constater que les objectifs de régulation incitative qu'elle a fixés sont atteints avec une excessive facilité par Enedis, ce mécanisme pourrait évoluer au-delà de 2019 en définissant des objectifs de performance plus ambitieux pour les années ultérieures. Je n'hésiterai pas le cas échéant, à mobiliser cette possibilité offerte par la clause de rendez-vous introduite par la CRE dans la régulation incitative, après une analyse qui combinera les aspects financiers et opérationnels.

La CRE et son Président défendent la mise en œuvre de ce compteur intelligent que beaucoup de pays européens ont déjà mis en place : c'est une des conditions de la révolution écologique indispensable à la maîtrise du réchauffement climatique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE D'ENEDIS

Deux ans après son démarrage et avec plus de 8 millions de compteurs posés, le déploiement des compteurs communicants Linky est « conforme aux prévisions » et « le coût prévisionnel de la phase de déploiement massif sera tenu » comme le souligne la Cour des comptes dans son insertion au rapport public annuel 2018.

Toutefois, cette insertion appelle de la part d'Enedis des observations concernant, d'une part, les bénéfices apportés par les compteurs communicants pour la collectivité et, d'autre part, la nécessité d'un cadre régulatoire stable pour assurer le financement d'un projet industriel innovant de grande ampleur.

Il nous apparaît indispensable que ces éléments soient pris en compte dans la version définitive qui sera intégrée au rapport.

I. Les bénéfices pour la collectivité des compteurs communicants

Enedis souscrit aux constats de la Cour quant au rôle primordial du compteur Linky, non seulement dans la modernisation du réseau public de distribution électrique mais aussi dans la réussite de la transition énergétique.

Ce compteur de nouvelle génération fait entrer le numérique dans le monde de l'énergie et crée une rupture majeure en passant de deux relèves par an à des données quotidiennes au service des consommateurs, des territoires et des acteurs du marché.

Ce compteur de nouvelle génération permet au client de bénéficier de nouveaux services :

- *télérelève permettant d'avoir des facturations sur consommation réelle et non plus estimée,*
- *téléopérations évitant d'être présent pour une mise en service après un déménagement, modifier sa puissance d'abonnement ou son tarif,*

- *diagnostic facilité en cas de panne permettant un rétablissement de l'électricité plus rapide.*

En outre, à sa demande, le client peut suivre sa consommation d'électricité sur internet grâce à un espace personnel sécurisé ou sur son téléphone mobile grâce à l'application smart phone gratuite « Enedis à mes côtés ». Il peut ainsi maîtriser sa consommation d'électricité. Ce service n'est activé qu'à la demande du client et respecte strictement les règles de protection des données à caractère personnel.

Par ailleurs, le client peut et pourra bénéficier d'offres innovantes et personnalisées auprès des fournisseurs d'électricité ou des opérateurs d'efficacité énergétique afin de réduire sa facture.

Ce compteur contribue également à la réussite de la transition énergétique. Il permet, non seulement de développer la maîtrise de la demande d'électricité, comme la Cour le souligne, mais également de :

- *mieux intégrer les énergies renouvelables dont plus de 95% des installations sont raccordées au réseau public de distribution ; le gouvernement prépare actuellement la révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie et a d'ores et déjà annoncé un « green new deal » ;*
- *faciliter l'autoconsommation individuelle ; en 2017, 50% des demandes de raccordement d'installations photovoltaïques concernent de l'autoconsommation ; Linky compte l'énergie dans les deux sens, ce qui évite la pose d'un second compteur et permet une baisse de 600 € TTC en moyenne sur le coût de raccordement au bénéfice du client ;*
- *permettre le développement de l'autoconsommation collective par la mise à disposition des données requises ;*
- *optimiser le coût des recharges des véhicules électriques ; 7 millions de points de charge seront installés d'ici 2030 ; les données de Linky permettent de disposer des signaux nécessaires pour éviter les pointes simultanées de soutirage sur le réseau ;*
- *développer les flexibilités de la consommation et de la production ; le développement de l'éolien et du photovoltaïque, dont la production est intermittente et nécessite une optimisation plus complexe du réseau ; les données issues de Linky permettront la mise en œuvre de flexibilités pour synchroniser une partie de la consommation avec la production, effacer les pics de soutirage et de production, optimiser l'utilisation des batteries de stockage ;*

- *apporter aux territoires une meilleure connaissance des consommations d'électricité et de la précarité énergétique afin de leur permettre de construire leurs politiques énergétiques locales.*

Le déploiement des compteurs Linky constitue ainsi un projet industriel majeur pour le secteur électrique français dont la valeur économique, déjà équilibrée au périmètre du réseau de distribution, est très largement positive pour la collectivité nationale grâce aux nouveaux services aux clients et aux apports à la transition énergétique.

II. Nécessité d'un cadre régulatoire stable pour assurer le financement d'un projet industriel innovant de grande ampleur

Enedis conteste les critiques de la Cour sur le coût du financement du projet.

Elles sont basées sur une comparaison non pertinente entre le taux de rémunération du différé tarifaire et le taux d'un unique prêt bancaire. Cette approche est impropre au plan financier et de nature à fausser l'appréciation du lecteur sur la rémunération d'Enedis :

- *le différé tarifaire permet de faire coïncider les coûts du projet Linky avec les gains générés lorsque la majorité des consommateurs sera équipée du nouveau compteur ;*
- *il représente une mobilisation financière de long terme majeure pour Enedis, nécessitant un financement sur plus de 15 ans, qui atteindra 2 Md€ en 2021 en regard des 4,5 Md€ qui seront investis en mode projet sur la période 2015-2021 ;*
- *comme pour toute entreprise, le financement du projet Linky doit être analysé globalement au regard de la politique de financement de l'entreprise, laquelle s'appuie sur le recours à un équilibre pertinent entre capitaux propres et dette financière.*

La rémunération du différé tarifaire n'est qu'une des composantes de l'analyse globale de l'opportunité de l'investissement dans le déploiement des compteurs Linky, sous-jacente à la prise de décision de lancement du projet en juillet 2014 :

- *cette décision tenait compte de l'ensemble des paramètres permettant d'atteindre l'équilibre financier requis au regard des risques dans la durée d'un tel projet, sur la base du cadre régulatoire défini par la CRE et se fondait sur une étude indépendante et des travaux d'évaluation menés en interne par la CRE ;*

- *un niveau plus faible du taux de rémunération du différé tarifaire n'aurait pas permis d'atteindre le taux de rentabilité interne (TRI) nécessaire à l'engagement du projet ;*
- *enfin, la mise en place d'un cadre régulatoire stable, garanti sur la durée de vie des actifs, est un prérequis indispensable à l'engagement d'un investissement de cette ampleur.*

Toute évolution rétroactive du taux de rémunération appliqué au différé tarifaire mettrait à mal la stabilité du cadre régulatoire à laquelle Enedis et son actionnaire pouvaient légitimement s'attendre lorsque les instances de gouvernance de l'entreprise ont pris la décision d'engagement du projet en 2014. Cette décision a été prise à la lumière de la délibération telle que nous la connaissons aujourd'hui. La persistance du taux proposé par cette délibération, qui fut déterminant dans le lancement de cette opération d'ampleur nationale, participe à la sécurité juridique indispensable à tout opérateur économique.

D'une manière plus générale, comme le souligne l'Association française indépendante de l'électricité et du gaz (AFIEG) dans son livre blanc de 2017, une telle instabilité règlementaire fragiliserait pour l'avenir la confiance des investisseurs pour les financements de l'ensemble des opérateurs régulés de l'énergie, alors que ces derniers investissent chaque année des milliards d'euros pour améliorer le système énergétique français, source de nombreux emplois en France. Enedis investit pour sa part, en sus du déploiement des compteurs Linky, plus de 3 milliards d'euros chaque année pour rénover et développer le réseau de distribution.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION UFC-QUE CHOISIR

C'est avec grand intérêt que nous avons pris connaissance de l'insertion au rapport public annuel que vous nous avez adressée concernant les compteurs communicants Linky. Nous saluons l'analyse faite par la Cour qui montre que les conditions de rémunération d'Enedis pour le projet Linky sont trop généreuses et, plus grave, que les bénéfices annoncés pour les consommateurs, en particulier ceux permis par une meilleure maîtrise de la demande énergétique, sont loin d'être atteints.

L'UFC-Que Choisir tient à rappeler son action constante afin que les compteurs communicants deviennent un outil au service des consommateurs et de la maîtrise de la demande énergétique. L'association a largement suivi la phase d'expérimentation afin que l'intérêt des

consommateurs soit réellement pris en compte. C'est dans ce sens qu'en 2012 l'association a saisi le Conseil d'Etat lors de la décision de généralisation du compteur Linky car nous estimions que le projet était trop tourné vers l'intérêt exclusif du gestionnaire de réseau et des fournisseurs d'énergie et bien peu vers celui des consommateurs. Malgré nos actions et notre mobilisation, la forte opposition aussi bien des fournisseurs que du distributeur n'ont pas permis de faire évoluer le projet dans l'intérêt des consommateurs.

Par ailleurs, le déploiement des compteurs communicants a des répercussions importantes sur l'UFC-Que Choisir. En effet, le déficit de communication d'Enedis, des fournisseurs et de l'Etat s'agissant des questions concernant les aspects sanitaires et les données personnelles sont sources d'incompréhension et d'inquiétude légitimes d'une partie des consommateurs auxquels l'UFC-Que Choisir et l'ensemble des associations de consommateurs ne peuvent répondre seules. Comme le recommande la Cour, il est important que l'Etat retrouve un rôle de chef de file, avec la mise en place d'un véritable pilotage du programme Linky visant aussi bien la communication que les aspects plus techniques, cruciale avec le développement de solutions autour de la maîtrise de la demande énergétique.

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

I. Une absence d'incitation sur les bénéfices du programme Linky

La Commission de régulation de l'énergie a défini un mécanisme de différé tarifaire, dont l'objectif est de prendre en compte le financement de l'investissement seulement lorsqu'Enedis sera en mesure de réaliser les gains attendus grâce au compteur. Or, comme le note la Cour, il existe des incertitudes sur une partie des gains espérés qui pourraient compromettre l'équilibre financier du projet et entraîner une augmentation de la facture des ménagesDe plus, la Commission de régulation de l'énergie a fixé des objectifs et élaboré des incitations afin qu'Enedis respecte des coûts et des délais déterminés lors de la phase d'expérimentation. Au vu du mécanisme de financement, il apparait plus étonnant que la Commission de régulation de l'énergie n'ait pas établi des objectifs et des incitations similaires sur les bénéfices espérés (au périmètre du distributeur). Ainsi, Enedis pourrait obtenir une rémunération élevée (quasiment 11 % de la valeur des actifs) même si les gains escomptés nécessaires à l'atteinte de l'équilibre financier du programme Linky ne sont pas atteints.

Il apparait nécessaire définir une feuille de route avec des objectifs clairs sur les gains du programme Linky. S'agissant des gains, il est nécessaire de mettre en place des incitations à les respecter, comme pour les coûts.

II. La remise en cause par Enedis de la propriété des systèmes informatiques

L'UFC-Que Choisir regrette que la Cour n'ait pas investigué plus en détail la question de la propriété des systèmes d'information permettant de faire fonctionner le Linky. En effet, nous constatons qu'Enedis, dans le cadre de renouvellement de certains contrats de concession d'électricité, tente de récupérer la propriété des systèmes d'informatiques essentiels au fonctionnement des compteurs.

L'association a intenté un recours en justice aux fins d'annulation de certaines des clauses des contrats de concession (exemple : le contrat entre la Métropole du Grand Nancy et Enedis). Ces clauses concernent la propriété du système informatique permettant d'exploiter le compteur Linky, mais également le taux de la rémunération qu'est censé percevoir Enedis à l'issue du contrat de concession, dans l'hypothèse où le coût de mise en œuvre du système informatique n'aurait pas été amorti.

Notre association considère, contrairement à Enedis, que le système informatique (le dispositif de suivi intelligent) doit être qualifié de bien de retour, de telle sorte qu'il constitue in fine *la propriété de la collectivité. De plus, l'UFC-Que Choisir conteste le principe de la rémunération que réclame Enedis au titre des coûts engagés pour le développement du système informatique si ceux-ci ne sont pas amortis en fin de contrat de concession, car ces coûts sont déjà couverts par le tarif d'accès au réseau public d'électricité.*

III. La maîtrise de la demande énergétique absente du programme Linky

L'UFC-Que Choisir partage pleinement l'analyse de la Cour qui considère qu'en l'état actuel, le programme Linky n'apporte pas les bénéfices escomptés en ce qui concerne la maîtrise de la demande énergétique.

Consciente que l'information en temps réel est un élément central de la maîtrise de la consommation d'énergie, l'UFC-Que Choisir avait demandé bien avant la phase de déploiement qu'une expérimentation soit menée avec les consommateurs afin de voir l'intérêt réel de la

généralisation des afficheurs déportés. Si la loi de transition énergétique pour la croissante verte votée en 2015 a permis d'imposer un afficheur déporté pour les ménages précaires, l'association regrette néanmoins que le dispositif ne soit pas accessible à tout un chacun sans surcoût direct comme au Royaume-Uni. En effet, l'UFC-Que Choisir estime que l'accès à l'information en temps réel fait partie du socle d'information nécessaire à la maîtrise de la consommation d'énergie et qu'à ce titre elle doit être accessible par tous et sans surcoût direct.

Chapitre III

La gestion immobilière publique

1. Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement : une fonctionnalité améliorée au prix de surcoûts évitables
2. Le projet « Balard » : une réussite opérationnelle, un pilotage à renforcer
3. L'École nationale supérieure maritime : un avenir à clarifier
4. Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte

1
Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement : une fonctionnalité améliorée au prix de surcoûts évitables

PRÉSENTATION

Progressivement implantés dans le quartier d'affaires de La Défense, les services centraux du ministère chargé de l'équipement, de l'environnement et du logement occupaient, en 2009, cinq immeubles.

Afin de regrouper physiquement ses services et de réduire globalement les surfaces occupées et les coûts immobiliers tout en assurant la pérennité de son implantation à La Défense, le ministère a mené, entre 2012 et 2017, un ambitieux projet de regroupement sur deux immeubles.

La Cour a effectué, au cours du premier semestre 2017, un contrôle de l'efficacité et de l'efficience de cette opération, examinant notamment la gouvernance du projet et sa gestion, notamment budgétaire et financière.

Elle en tire un premier bilan. Elle constate ainsi que l'État a recouru à des montages juridiques complexes dans le cadre de cet ambitieux projet (I). Si la plupart des objectifs de rationalisation ont été atteints, ce regroupement demeure inabouti (II). Le recours à des financements privés a conduit à des surcoûts pour les finances publiques (III).

I - Un projet de regroupement ambitieux

A - L'implantation progressive du ministère dans le quartier de La Défense

Les ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement se sont progressivement implantés dans le quartier de La Défense[238] depuis la fin des années 80. Le ministère de l'Équipement s'est notamment installé dans la paroi sud de la Grande Arche de la Défense dès son achèvement en 1989.

L'État a également loué, en 1992 et 2004, deux autres tours, appelées tours Pascal B et A, situées à proximité immédiate de la Grande Arche, pour y loger des services de ce même ministère.

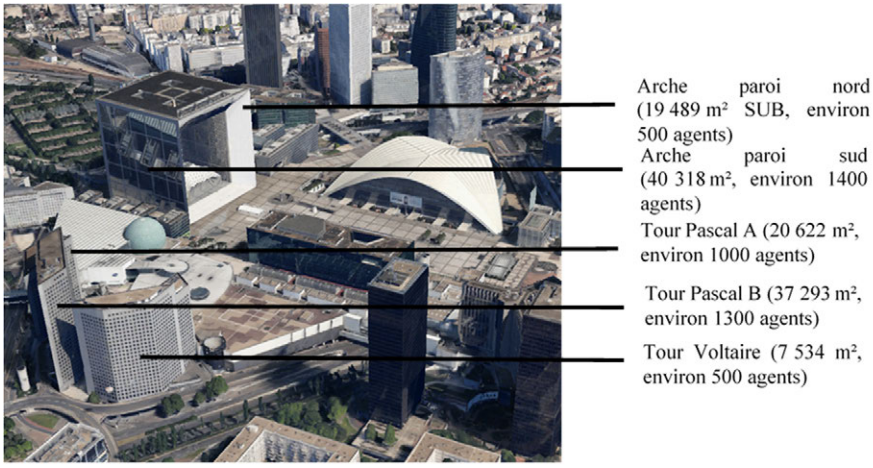
À la suite de la création, en 2007, du ministère « de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » (MEDAD) regroupant les services du ministère de l'Équipement et ceux de l'Écologie, plusieurs services concernés par cette fusion ont déménagé de Paris à La Défense. L'État a alors pris à bail d'autres locaux dans une troisième tour, la tour Voltaire, proche des tours Pascal, ainsi que douze étages de la paroi nord de l'Arche.

En 2009, le ministère était donc installé dans cinq immeubles principaux : l'Arche sud, l'Arche nord, la tour Pascal A, la tour Pascal B, la tour Voltaire, qui, tous, nécessitaient des travaux de rénovation lourde.

Le ministère a alors envisagé de regrouper ses services sur une seule implantation.

[238] Situé à l'Ouest de Paris, La Défense est le premier quartier d'affaires européen par l'étendue de son parc de bureaux. D'une superficie de 160 hectares, il se trouve principalement sur les communes de Courbevoie, Puteaux et Nanterre.

Photo n° 1 : présentation des cinq bâtiments occupés en 2012 (surface et nombre d'agents)



Source : Google Earth

La Grande Arche de la Défense : un signal architectural, principalement à la charge de l'État

Également appelée « La Grande Arche de la Fraternité », ce monument, conçu par l'architecte danois Johan-Otto Van Spreckelsen, est l'un des grands travaux du président François Mitterrand, réalisés au cours de son premier mandat. Elle a été construite sur l'axe historique parisien allant du Louvre à Saint-Germain-en-Laye en passant par l'avenue des Champs-Élysées et l'Arc de Triomphe et devait être initialement consacrée à la promotion des idéaux humanitaires. Cependant, face à la difficulté de lui trouver des occupants, l'État est devenu propriétaire, dès 1989, de la paroi sud et du toit.

⁂

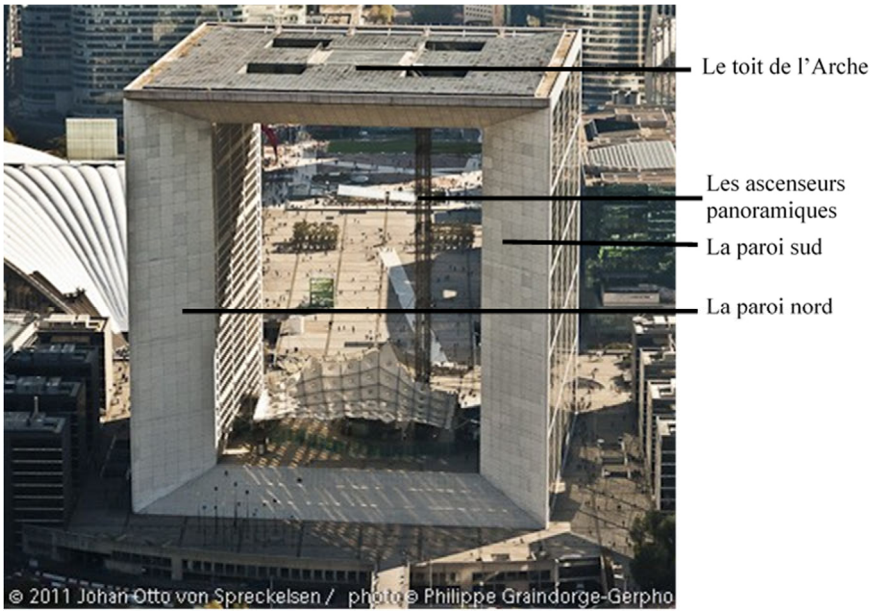
Le toit de l'Arche est, depuis l'origine, un espace d'exposition et de réception, ayant vocation à être ouvert au public. Toutefois, la rentabilité de son exploitation a toujours été difficile à atteindre du fait de ses particularités physiques : absence de vue sur l'extérieur sauf depuis un belvédère ; accès possible uniquement par quatre ascenseurs panoramiques extérieurs, qui doivent être arrêtés au-delà d'une certaine vitesse du vent ; effectifs de sécurité importants pour permettre l'ouverture au public. Par ailleurs, le vieillissement des installations nécessitait des investissements conséquents de remise en état.

L'exploitation du toit de l'Arche a en outre connu de nombreux rebondissements juridiques. En 1989, le toit a été mis quasi-gratuitement, par l'État, à la disposition de la fondation de l'Arche de la Fraternité, qui avait pour objet « la défense et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés contemporaines ». Cette fondation confia la gestion du toit à sa filiale commerciale, qui y avait installé notamment un restaurant et des espaces de réception. Cette filiale fut mise en redressement judiciaire en 1994 et en 2003, puis rachetée en 2004 par une société privée dénommée Le toit de la Grande Arche. La fondation ayant été dissoute en 2008, la société Le toit de la Grande Arche n'avait plus de titre d'occupation depuis cette date et, en outre, ne versait plus aucun loyer à l'État.

Une chute de poulie sur l'un des ascenseurs panoramiques, survenue en 2010, conduisit enfin le ministère à fermer l'accès du toit au public. Parallèlement, l'État a ouvert une action contentieuse contre la société Le toit de la Grande Arche : celle-ci a été déclarée occupante sans titre et la reprise des locaux a été réalisée par voie d'huissier en novembre 2013.

Le ministère a dû, bien que privé des recettes attendues, assumer les responsabilités de maintenance du propriétaire dont les dépenses se sont élevées à 2 M€ TTC sur la période 2009-2014.

Photo n° 2 : la Grande Arche avant rénovation (2011)



B - Au terme de longues tergiversations, le recours à des montages juridiques complexes

1 - Quatre ans d'atermoiements

Plusieurs projets de rationalisation ont été étudiés entre 2009 et 2012.

L'un d'entre eux consistait à acquérir une tour, la tour Séquoia, située à proximité de l'Arche, à la rénover et à l'agrandir, afin d'accueillir la totalité des agents du ministère présents à La Défense (projet dit « tour Séquoia étendue »), et à céder parallèlement la paroi sud et le toit de l'Arche.

Or, il a été écarté en 2012, malgré les avis du Conseil de l'immobilier de l'État[239] (CIE) portant sur des points substantiels, tels que l'évolution des effectifs et les choix relatifs au toit de l'Arche. Ainsi, dans son avis du 10 octobre 2012, le Conseil soulignait « l'ambiguïté du dossier s'agissant de la rénovation du toit de l'Arche », ajoutant que le ministère semblait en effet « considérer comme acquise la réouverture au public du toit sans que l'opportunité ni la rentabilité n'en soit démontrée. »

Les documents présentés par le ministère devant ce conseil auraient d'ailleurs gagné à être soumis à une contre-expertise. Les arguments juridiques présentés au CIE pour écarter le projet « tour Séquoia étendue » sont en effet apparus peu convaincants à la Cour. Certes, comme l'a indiqué le ministère, acheter la tour Séquoia après d'importants travaux d'extension réalisés pour répondre à un cahier des charges imposé par l'État aurait pu, faute de mise en concurrence, s'apparenter à un détournement des règles de la commande publique. Il n'en demeure pas moins que d'autres solutions juridiques auraient pu être explorées pour procéder d'abord à l'acquisition de la tour Séquoia, puis y faire réaliser, dans le respect des règles, les travaux d'agrandissement.

[239] Composé de 16 membres, dont notamment cinq parlementaires et sept personnalités qualifiées, il « suit et évalue pour le compte du ministre chargé du domaine l'avancement de la démarche de modernisation et l'évolution du parc immobilier de l'État ». Décret n° 2011-1388 du 28 octobre 2011.

De surcroît, les calculs des valeurs actuelles nettes (VAN)[240] des projets étaient erronés[241], conduisant à présenter, à tort, le projet finalement retenu, dit « Arche-Séquoia » (cf. *infra*) comme le plus avantageux, au détriment du projet « tour Séquoia étendue ». Or, ce dernier était moins coûteux, tant en investissement qu'en fonctionnement.

Tableau n° 1 : estimations en 2012 des coûts des projets « Arche-Séquoia » et « tour Séquoia étendue »

	Arche-Séquoia	Tour Séquoia étendue	Écart (%)
Valeur actuelle nette en 2012 de l'ensemble des coûts, en M€TTC	1 278	1 229*	4 %
Dont charges, euros TTC par m²SUB	*142*	*134*	*5 %*

** Valeur calculée par la Cour, après correction des erreurs mentionnées ci-dessus.*
Source : Cour des comptes d'après ministère chargé de l'équipement, de l'environnement et du logement

Le choix, discutable, de conserver les propriétés de l'État dans l'Arche, n'a pas été clairement affirmé dès 2009, ce qui a conduit à étudier pendant quatre ans divers scénarios voués au rejet et à verser, en pure perte, 340 000 € d'honoraires au cabinet privé chargé de trouver un immeuble unique à La Défense.

2 - Le projet retenu : paroi sud et toit de l'Arche et tour Séquoia

Il a finalement été décidé :

- de conserver la paroi sud et le toit de l'Arche et de les rénover dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif (BEA) dit « de valorisation » ;
- de louer avec option d'achat, puis d'acquérir la tour Séquoia rénovée (mais non agrandie), dans le cadre d'un crédit-bail immobilier.

[240] La valeur actuelle nette désigne la somme des coûts sur une très longue période, pondérés de façon à donner un poids plus faible aux coûts les plus lointains.
[241] Les calculs présentés ne considéraient que 20 à 25 % des produits de cession des propriétés de l'État dans l'Arche, alors qu'il aurait fallu prendre en compte la totalité de ces produits.

Les personnels présents dans les parois nord et sud de l'Arche et la tour Voltaire ont été transférés dans la tour Séquoia au cours du second semestre 2014. Les travaux de rénovation de la paroi sud et du toit de l'Arche dans le cadre du BEA ont ainsi pu commencer début 2015. La livraison a eu lieu le 31 mars 2017, ce qui a permis d'y transférer les personnels des tours Pascal A et B et de résilier les baux afférents.

Schéma n° 1 : le déroulement des opérations de regroupement

Source : Cour des comptes

3 - Le bail emphytéotique administratif « de valorisation » de la Grande Arche

Un bail emphytéotique administratif est un contrat autorisant une occupation de longue durée du domaine d'une personne publique. Le BEA « de valorisation » retenu pour la rénovation de l'Arche et de son toit est prévu depuis 2010 à l'article L. 2341-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « un bien immobilier appartenant à l'État […] peut faire l'objet d'un bail emphytéotique […], en vue de sa restauration, de sa réparation ou de sa mise en valeur. »

À l'issue d'une procédure de dialogue compétitif[242] menée conformément à la réglementation alors en vigueur, l'État a conclu avec Eiffage, le 30 septembre 2014, un bail emphytéotique administratif et un bail civil en retour.

Le BEA prévoit principalement :

- la mise à disposition d'Eiffage, par l'État, de la paroi sud et du toit de l'Arche, de fin 2014 à fin 2034, moyennant une redevance symbolique (100 000 € par an) ;
- la réalisation par Eiffage des travaux de restauration et de mise en valeur de la paroi sud et du toit de l'Arche puis des travaux de gros entretien renouvellement et d'entretien-maintenance.

Le bail civil prévoit quant à lui la location de la paroi sud à l'État, pour 13 M€ hors taxes, hors charges par an.

L'ensemble des locaux doit revenir à l'État en pleine propriété en 2034.

4 - Le crédit-bail immobilier pour l'acquisition de la tour Séquoia

L'État s'est rendu parallèlement acquéreur de la tour Séquoia par un crédit-bail immobilier.

Ce montage est proche d'un emprunt immobilier classique : la banque achète le bien immobilier, puis facture des loyers à l'utilisateur (en l'occurrence, l'État) ; ces loyers, à l'instar des mensualités d'un emprunt immobilier classique, intègrent une part de remboursement de capital et une part d'intérêts. À l'issue d'une période donnée, la banque cède le bien pour un euro symbolique à l'acquéreur (l'État).

En l'espèce, le crédit-bail immobilier, signé le 30 juin 2015, convient de l'achat, par la banque, de la tour Séquoia pour 480 M€ droits et frais inclus. Il prévoit ensuite le versement par l'État de loyers d'un montant cumulé de 572 M€ pendant 17 ans et 7 mois, soit jusqu'au 31 janvier 2033.

[242] Procédure d'achat public dans laquelle l'acheteur dialogue avec les candidats admis à participer à la procédure en vue de définir ou développer les solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base desquelles ces candidats sont invités à remettre une offre.

Cette ambitieuse opération immobilière, reposant sur des montages juridiques complexes, a, dans l'ensemble, permis de réaliser les objectifs qui lui étaient assignés.

II - Des objectifs de rationalisation globalement atteints en dépit d'un regroupement inabouti

A - Un calendrier respecté et des performances améliorées

L'ensemble de l'opération avait vocation à être achevé fin 2016. La livraison de la paroi sud de l'Arche a été effectuée le 31 mars 2017, soit avec trois mois de retard seulement sur le calendrier initial, tenant notamment à la découverte fortuite d'amiante. Le toit de l'Arche, fermé depuis 2010 pour des raisons de sécurité, a été à nouveau ouvert au public en juin 2017.

Les objectifs environnementaux, qui avaient valeur d'exemplarité pour ce ministère, ont été atteints : la consommation d'énergie primaire de la paroi sud de l'Arche a été réduite de 44 %, en conformité avec les objectifs du Grenelle de l'environnement (40 % de réduction). De même, les émissions de gaz à effet de serre ont été réduites de 82 %, très au-delà des objectifs (50 % de réduction). La paroi sud de l'Arche rénovée et la tour Séquoia sont certifiées Haute qualité environnementale (HQE).

En outre, dans la paroi sud de l'Arche, les travaux de rénovation ont permis d'améliorer nettement la luminosité des bureaux, et de corriger ainsi l'un des principaux défauts dont souffrait le bâtiment.

Surtout, l'opération immobilière a permis d'apporter des améliorations substantielles au fonctionnement des services. Ainsi, toutes les directions techniques du ministère[243] ont été rassemblées dans la tour Séquoia et les services chargés des fonctions supports (finances, ressources humaines, logistique, etc.) dans la paroi sud de l'Arche.

[243] Infrastructures, transport et mer ; énergie et climat ; prévention des risques ; aménagement, logement et nature ; ainsi que le commissariat général au développement durable et l'inspection générale.

De plus, le ministère s'est doté d'installations permettant d'améliorer le fonctionnement quotidien de ses services et de limiter les déplacements de ses agents entre Paris et la province : un auditorium de 170 places dans la tour Séquoia (dont l'Arche et les tours Pascal et Voltaire étaient dépourvues), un droit d'usage sur une partie des trois auditoriums du toit de l'Arche, la mise en place de salles supplémentaires de visioconférence dont le nombre est passé de 3 à 13.

Enfin, près de 70 % des agents travaillent désormais en bureaux partagés à deux, trois voire quatre agents, alors qu'auparavant, tous disposaient d'un bureau individuel cloisonné ; en contrepartie, des espaces de confidentialité ont été aménagés.

B - Des surfaces et des coûts en diminution

Les objectifs de rationalisation assignés à cette opération ont, dans l'ensemble, été atteints. La surface globale occupée par les services du ministère a été réduite d'environ 30 %.

Tableau n° 2 : surfaces occupées (en m²), avant et après regroupement

	Avant regroupement (2012)	Après regroupement (2017)	Variation (%)
Surface utile brute (SUB)[244]	136 010	93 504	- 31 %
Surface utile nette (SUN)[245]	71 504	53 459	- 28 %

Source : Cour des comptes d'après ministère chargé de l'équipement, de l'environnement et du logement

Toutefois, bien que réduites, les surfaces par poste de travail occupé restent à ce jour légèrement supérieures aux normes fixées dans le cadre de la politique immobilière de l'État.

[244] La surface utile brute (SUB) est égale à la surface de plancher (SDP) moins les éléments structuraux (poteaux, murs intérieurs, etc.), les locaux techniques (chauffage, ventilation, etc.) et les parties communes.

[245] La surface utile nette (SUN) correspond aux surfaces de bureau, de salles de réunion et des annexes de travail (archives, informatique, etc.).

Tableau n° 3 : ratios d'occupation par poste de travail occupé, avant et après regroupement

	Avant regroupement (2012)	Après regroupement (2017)	Variation (%)	Plafonds définis par la politique immobilière de l'État
SUB (en m²)	28,4	21,7	-24 %	20
SUN (en m²)	14,9	12,4	- 17 %	12

Source : Cour des comptes d'après ministère chargé de l'équipement, de l'environnement et du logement

En 2012, les loyers commerciaux et budgétaires[246] payés par le ministère s'élevaient à 80,2 M€TTC charges comprises. Le regroupement immobilier a permis de les réduire à 69,7 M€ en 2018 (soit une diminution de 13 %) grâce, en particulier, à la baisse des charges de fonctionnement (énergie, accueil, sécurité, etc.).

De plus, sur la période 2012-2043, les coûts actualisés du projet Arche-Séquoia (1 278 M€TTC[247]) s'avèrent nettement inférieurs à ceux qui auraient résulté de la prolongation de l'implantation antérieure au sein de cinq immeubles (1 652 M€TTC).

La diminution des coûts globaux doit cependant être mise en rapport avec la baisse des effectifs : on constate alors que le coût par agent n'a diminué que de 3 %, alors que le coût global a baissé de 13 %.

En outre, les surfaces ayant diminué plus fortement que les coûts totaux, le coût au mètre carré s'est accru de 26 %. Cela se justifie cependant en partie par le caractère rénové des locaux.

[246] Un loyer budgétaire sert à « identifier la réalité d'un coût que [les administrations occupantes] doivent incorporer dans leurs décisions. » – Cour des comptes, référé sur la politique immobilière de l'État.

[247] Valeur actuelle nette TTC en 2012 de l'ensemble des coûts immobiliers (investissement, charges, intérêts, etc.) sur la période 2012-2043, actualisés à 4 % par an.

Tableau n° 4 : coûts immobiliers par agent et par mètre carré, avant et après regroupement

	Avant regroupement (2013)	Après regroupement (2017)	Variation (%)
Effectifs	4 786	4 313	- 10 %
Coût, charges comprises, par agent et par an, en €TTC	16 757	16 160	- 3 %
Mètres carrés de surface utile brute (SUB)	136 010	93 504	- 31 %
Coût, charges comprises, par m²SUB, en €TTC/m²	590	745	+ 26 %

Source : Cour des comptes d'après ministère chargé de l'équipement, de l'environnement et du logement

C - Un regroupement inabouti et de nombreux postes de travail vacants

Ce regroupement immobilier demeure cependant partiel : la direction générale de l'aviation civile est restée à Issy-les-Moulineaux, les ministres et leurs cabinets, le bureau des cabinets ainsi que la direction de la communication dans Paris *intra-muros*.

Cette dispersion persistante sur trois sites alourdit le fonctionnement du ministère, entraînant de nombreux déplacements à l'occasion des réunions avec le ministre et ses conseillers.

Cette situation est d'autant plus regrettable que le ministre dispose d'un espace resté inoccupé dans la paroi sud de la Grande Arche rénovée et que le regroupement de surfaces libres aurait permis d'y installer les cabinets ministériels.

En effet, le nombre de postes de travail vacants dans les deux bâtiments est déjà élevé : même si la totalité des agents du ministère étaient présents un jour donné, environ 10 % des postes physiques de travail seraient inoccupés.

La Cour relève à cet égard que le ministère a dimensionné le projet en fonction du nombre d'agents à loger à court terme et selon les modes de travail actuels sans faire de l'évolution de ses effectifs à long terme, un

critère de ses choix. Ainsi, il n'a pas envisagé une organisation du travail qui tirerait partie d'un développement du télétravail ; il n'a pas non plus prévu la mise en place de bureaux non attribués, permettant d'adapter la surface de bureaux aux seuls effectifs réellement présents.

Tableau n° 5 : nombre de postes de travail vacants, à l'issue du regroupement, par rapport à la jauge théorique maximale

	Arche sud	Tour Séquoia	Total
Nombre maximum de postes physiques de travail	2 146	2 624	4 770
Effectifs réels en 2017	1 814	2 499	4 313
Postes vacants (en nombre)	332	125	457
Postes vacants (en %)	15 %	5 %	10 %

Source : Cour des comptes d'après ministère chargé de l'écologie, données au 01/08/2017

Le coût d'un poste de travail occupé étant estimé à 16 160 € TTC charges comprises, les loyers payés inutilement pour ces postes inutilisés s'élèvent à environ 7,4 M€ TTC par an, soit 126 M€ TTC sur 17 ans.

Finalement, une acquisition immobilière plus modeste, associée à la location temporaire de surfaces complémentaires, aurait été plus adaptée à la situation des effectifs.

À défaut, la direction de l'immobilier de l'État, dans le cadre de la mission de suivi dont elle est chargée, devra vérifier que le ministère tient ses engagements de réorganiser régulièrement ses services et de repenser ses modes de travail. Elle devra également veiller à ce que les espaces disponibles soient affectés à d'autres services, ou loués à des opérateurs du ministère, à d'autres services ou opérateurs de l'État, ou, le cas échéant, mis en location sur le marché. La flexibilité des bâtiments (plateaux divisibles, cloisons modulaires) que le ministère a, en l'espèce, privilégiée par rapport à des prévisions d'évolution à long terme de ses effectifs, le permet et l'exige tout à la fois.

III - Un bilan budgétaire et financier contrasté

A - Des dépenses d'investissement légèrement supérieures aux prévisions

Les investissements du projet Arche-Séquoia s'élèvent à 710 M€ TTC (soit 628 M€ hors taxes et hors droits), ce qui représente un montant proche des premières estimations présentées en 2008 au Conseil de l'immobilier de l'État : 677 M€ TTC, valeur 2016. En ce qui concerne les travaux de rénovation de la paroi sud et du toit de l'Arche, les surcoûts par rapport au montant contractualisé en 2014 s'élèvent à 36 M€ TTC (intérêts d'emprunt inclus).

Le montant total de l'opération, incluant l'achat de la tour Séquoia, la rénovation de la paroi sud et du toit de l'Arche, les charges financières et annexes ainsi que les dépenses diverses liées au projet, s'élève à 958 M€ TTC, en euros courants.

Tableau n° 6 : coûts du projet Arche-Séquoia, en millions d'euros courants TTC

	Tour Séquoia	Grande Arche	Dépenses exceptionnelles	Total
Montant de l'investissement	480	230[248]	-	710
Charges financières et annexes	65	126	57	248
Total	**545**	**356**	**57**	**958**

Les dépenses à caractère exceptionnel s'élèvent à environ 57 M€. Elles comprennent notamment : la prolongation temporaire des baux antérieurs (17 M€), le désamiantage (8 M€), le mobilier (10 M€), la téléphonie et informatique (8 M€), le déménagement (3 M€), les études et l'assistance à maîtrise d'ouvrage (3 M€). Elles ont été financées en partie par des économies internes.

[248] Le montant final de l'investissement (230 M€TTC) est inférieur à la somme du montant initial (211 M€TTC) et des surcoûts (23 M€TTC) car une partie des surcoûts a pu être absorbée grâce à des taux d'intérêt plus faibles que prévus et grâce à l'inclusion d'une réserve de précaution.

L'absence de rentabilité du toit de l'Arche

Dans le cadre de l'opération immobilière, l'État a choisi de conserver la propriété du toit de l'Arche et de le rénover pour un montant total de 107 M€ TTC (dont 64 M€ d'investissements et 43 M€ d'intérêts). L'exploitation est confiée à une société commerciale privée, dénommée City One.

La réhabilitation du toit a consisté pour l'essentiel, à rénover les espaces d'exposition, à permettre la réinstallation d'un restaurant et à créer trois auditoriums d'environ 150 places chacun, sur lesquels le ministère dispose d'un droit d'usage gratuit de 300 jours ouvrés par an.

Le contrat d'exploitation du toit prévoit certes un intéressement de l'État, reposant notamment sur le chiffre d'affaires et l'excédent brut d'exploitation de City One. La Cour estime toutefois que les recettes nettes que l'État peut en espérer (inférieures à 100 000 € TTC par an) sont, au mieux, négligeables par rapport à l'investissement consenti.

Sans méconnaître la difficulté de vendre un actif aussi singulier, il aurait donc été moins coûteux pour l'État de céder le toit.

B - Le surcoût inéluctable du recours à des modes de financement privé

1 - Les modalités de sélection de la banque ont renchéri le coût du crédit-bail immobilier

Afin de choisir la banque titulaire du crédit-bail immobilier retenu pour la tour Séquoia, l'État a procédé à un appel d'offres. Les deux offres reçues ont été comparées (attribution d'une note sur 100) à raison de 80 % pour les conditions financières et de 20 % pour les conditions générales. Cependant, le poids du critère financier a, de fait, été minoré. En effet, le ministère a recouru à une formule couramment utilisée qui rapporte le prix proposé par le candidat le moins disant au prix proposé par chaque candidat. Dans ce cadre, le montant à financer, identique pour les deux soumissionnaires (480 M€), a été intégré, à tort, dans la comparaison. Or, seuls les intérêts, qui constituent le prix du service financier, auraient dû être pris en compte. L'offre retenue s'avère ainsi supérieure de 5 M€ à la moins disante (540 M€TTC).

2 - Le coût du financement privé d'investissements publics

Par nature, le crédit-bail immobilier et le bail emphytéotique administratif présentent deux inconvénients communs : reporter sur l'avenir la charge budgétaire liée aux investissements ; générer un surcoût pour les finances publiques.

Le cas du crédit-bail immobilier de la tour Séquoia illustre ces deux difficultés[249].

Il étale en effet la charge budgétaire sur 18 ans. De surcroît, l'État a demandé à la banque un échéancier particulier pour les premières années, qui minore les annuités 2016 et 2017 d'environ 2,5 M€ chacune. Inversement, l'annuité 2018 est majorée d'environ 5 M€. Ce choix, que rien ne justifie techniquement, reporte donc des dépenses à l'année 2018.

Un achat comptant financé par emprunt sur les marchés financiers aurait été moins onéreux pour l'État qui aurait emprunté à un taux plus faible que la banque. Ce choix l'aurait en outre exonéré de taxe foncière, de la majeure partie des droits de mutation, de prime d'assurance (car l'État est son propre assureur) et des frais de dossier facturés par la banque. Le total de ces surcoûts évitables est estimé par la Cour à 88 M€ même si l'unité de caisse de l'État en assure une neutralité partielle.

Ainsi, paradoxalement, pour échapper aux contraintes budgétaires, la situation dégradée des finances publiques a conduit à des choix en définitive plus coûteux.

[249] C'est d'ailleurs l'existence de taux d'endettement supérieurs au taux souverain et de frais annexes qui justifie, à l'article 23 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, l'interdiction de recourir à l'avenir au crédit-bail immobilier pour l'État.

3 - L'absence de définition d'un taux d'actualisation pour les projets immobiliers de l'État

Cette option de financement a été favorisée par l'absence de définition d'un taux d'actualisation[250] pour les projets immobiliers de l'État : le ministère a choisi, pour l'opération Arche-Séquoia, un taux élevé (4 %), ce qui a réduit le poids des échéances futures et contribué à privilégier le recours au crédit-bail.

Ce constat conduit la Cour à réitérer la recommandation qu'elle avait formulée en 2014 dans son référé relatif à la politique immobilière de l'État et à inviter l'État à définir un taux d'actualisation applicable à ses projets immobiliers afin de lui permettre de déterminer si un recours à un financement par un tiers est justifié.

_____ *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* _____

Le regroupement immobilier des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement a permis d'améliorer la fonctionnalité des locaux occupés par une partie de l'administration centrale de ces ministères, tout en réalisant des économies. Toutefois, un cadrage politique plus clair et plus rapide ainsi qu'un meilleur respect des règles auraient permis d'être plus économe des deniers publics. En particulier, les surcoûts liés au mode de financement de l'opération auraient pu être évités et une solution différente, envisagée pour le toit de la Grande Arche.

De façon générale, les administrations devraient être incitées à mieux prendre en compte, dans leurs schémas pluriannuels de stratégie immobilière, l'évolution de leurs effectifs à long terme ainsi que celle des modes de travail, afin de dimensionner au mieux les projets immobiliers et d'éclairer les arbitrages entre les solutions domaniales ou locatives.

---

[250] Le taux d'actualisation permet de sommer des dépenses immédiates avec des dépenses futures : il les pondère de façon à donner un poids plus faible aux dépenses les plus lointaines. Par exemple, avec un taux d'actualisation à 4 %, une dépense de 100 € survenant en 2019 est considérée comme équivalente à une dépense de 96 € survenant en 2018 ; une dépense de 100 € survenant en 2020 est considérée comme équivalente à une dépense de 92 € survenant en 2018, etc. Cela traduit le fait qu'un euro certain aujourd'hui vaut plus qu'un euro incertain dans le futur.

Ce retour d'expérience conduit la Cour à formuler les recommandations suivantes :

Au ministère chargé de l'écologie et au ministère chargé des finances :

1. *libérer, pour y loger d'autres services ou opérateurs de l'État, les surfaces correspondant aux postes physiques de travail vacants dans la tour Séquoia et la paroi sud de la Grande Arche, ou, à défaut, les proposer sur le marché locatif.*

Au conseil de l'immobilier de l'État :

2. *mettre en œuvre une contre-expertise des projets immobiliers ministériels significatifs non soumis au Commissariat général à l'investissement.*

Au ministère chargé des finances :

3. *définir, pour les projets immobiliers de l'État, un taux d'actualisation et le mettre à jour régulièrement.*

Réponse

Réponse du Premier ministre 310

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

À titre liminaire, je tiens à rappeler que l'opération immobilière de regroupement des services du pôle ministériel dans la tour Séquoia et dans l'Arche Paroi Sud (APS) à La Défense achève un mouvement initié dès 2008.

À cette époque, ces services occupaient une trentaine de sites pour la plupart situés à Paris ou en proche banlieue. Une première étape a consisté à les regrouper dans cinq immeubles distincts situés à la Défense : dans l'APS, propriété de l'État, et dans des bureaux en location dans une partie de la paroi Nord, dans les deux tours Pascal (A et B) et dans une partie de la tour Voltaire.

Ce pôle ministériel a ainsi été le premier à avoir localisé hors de Paris, à la Défense, la quasi-totalité de ses services centraux et, à Issy-les-Moulineaux, la direction générale de l'aviation civile dont les locaux existants ne justifiaient pas un déménagement vers le quartier d'affaires de l'ouest parisien. Quant aux cabinets ministériels, leur implantation boulevard Saint-Germain s'est vue maintenue conformément aux orientations arrêtées par le Secrétaire général du Gouvernement.

Toutefois, la localisation à La Défense dans cinq implantations distinctes est apparue insatisfaisante au regard de la dispersion physique des services nuisant à la construction d'un pôle ministériel unique en termes de fonctionnement, d'image, de rationalisation et d'optimisation de la gestion des sites. En outre, l'obligation pour les propriétaires de réaliser des travaux de mise aux normes des bâtiments à une échéance rapprochée, devaient conduire nécessairement ces services à quitter, à plus ou moins brève échéance, les immeubles en l'absence de renouvellement de bail.

Une solution pérenne de regroupement a donc été recherchée en privilégiant une opération immobilière permettant, à terme, à l'État de devenir propriétaire.

S'agissant de ce choix, la Cour regrette que le projet dit « Tour Séquoia étendue » consistant à vendre l'APS et le toit de la Grande Arche et à installer l'ensemble des agents du ministère dans la tour Séquoia agrandie n'ait pas été retenu. Elle estime que le projet retenu, dénommé « Arche Séquoia », est plus coûteux que le scénario « Tour Séquoia étendue » envisagé à l'époque.

Une des solutions étudiées pour le regroupement des services du pôle ministériel a en effet été présentée par le propriétaire de la tour Séquoia qui proposait de réaliser lui-même d'importants travaux d'agrandissement conformément au cahier des charges établi par l'État,

puis de la lui céder après achèvement des travaux tout en rachetant en parallèle l'APS et le toit de la Grande Arche.

L'analyse de la Cour sur le coût de cette opération ne prend pas en compte la décision prise par le Gouvernement de maintenir la présence de l'Etat au sein de la Grande Arche pour des raisons patrimoniales. Ainsi, le scénario « Tour Séquoia étendue » doit intégrer toutes les charges et sujétions liées à ce maintien et aux incertitudes de réemploi de la paroi sud dès qu'elle sera libérée par les services ministériels. Ces éléments, à eux seuls, rendaient le scénario « Tour Séquoia étendue » plus coûteux et porteur d'un risque plus élevé s'agissant de la réutilisation de la paroi sud.

Par ailleurs, comme le relève la Cour, le montage proposé par le propriétaire de la tour Séquoia aurait constitué un détournement des règles de la commande publique en l'absence de mise en concurrence. La Cour relève également que le choix du mode de financement aurait pu être faussé par la prise en compte de taux d'actualisation excessivement élevés.

Sur ce point, il convient de rappeler que l'instruction du projet a intégré une analyse de sensibilité des hypothèses, et notamment celle relative à la fixation d'un taux d'actualisation, pour vérifier qu'un changement de valeur de ce taux, dans une plage de valeur correspondant aux recommandations de la Cour, était sans effet sur la hiérarchisation des scénarios et sur la décision finale. Cette approche a été contrôlée et jugée positivement par le Commissariat général à l'investissement.

La Cour évoque un dimensionnement du projet immobilier qui n'a pas suffisamment pris en compte les perspectives d'évolution à long terme des effectifs, ni l'évolution des modes de travail. Elle s'inquiète de l'occupation actuelle et future de la tour Séquoia et de l'APS.

Je souhaite préciser que le dimensionnement du projet a été arrêté à partir des perspectives d'évolution des effectifs après le réemménagement des services du pôle ministériel. Au-delà, et comme le relève la Cour, la solution à privilégier réside dans la recherche d'immeubles permettant de répondre aux évolutions des modes de travail et à la réutilisation des surfaces inutilisées par d'autres occupants (internes à l'administration ou externes, via des baux). Pour l'opération Arche-Séquoia, les deux ensembles immobiliers préexistaient et le redimensionnement des immeubles n'a donc pas été possible.

Dans ce cadre, l'utilisation de bureaux partagés a été généralisée tout en prenant en compte l'acceptabilité sociale de cette évolution majeure. Ainsi, après travaux, 72 % des trames des deux tours ont été aménagées en bureaux partagés. Le ratio d'occupation préconisé par la

Direction de l'immobilier de l'État, par poste de travail installé (et non par poste de travail occupé s'agissant de mesurer la performance de l'immeuble en matière de bon usage des surfaces disponibles) est respecté.

Le nombre de postes physiques de travail mentionné par la Cour (2 146 dans l'Arche sud et 2 624 dans la tour Séquoia) correspond à la jauge théorique maximale de ces immeubles. Il ne tient pas compte de l'aménagement d'espaces collectifs (salles de réunion, espaces dits de confidentialité, tisaneries ou salles de formation) qui vient réduire le nombre de postes de travail effectivement disponibles pour les agents résidents. Celui-ci est ainsi de 1 846 dans l'APS et de 2 556 dans la tour Séquoia, ce qui porte le nombre de postes de travail vacants à 89, soit cinq fois moins que les 457 postes estimés par la Cour et qui modifie l'appréciation sur le taux d'occupation des bâtiments.

Les espaces vacants, résiduels après chacun des emménagements, font l'objet d'une optimisation permanente, permettant à court terme la prise en compte de besoins ponctuels ou l'accueil de petites entités. Des opérations de resserrement conduites régulièrement à plus grande échelle permettront l'implantation de services plus conséquents, du pôle ministériel comme de ses opérateurs. Ce mouvement a d'ores et déjà été initié avec l'installation dans l'APS de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), cette dernière prenant en charge sa part de loyer.

En parallèle, de nouvelles formes de travail « nomade », encore peu répandues même au sein des entreprises privées seront développées, lorsqu'elles apparaissent compatibles avec l'organisation et l'efficacité du service.

Enfin, la Cour regrette les surcoûts inéluctables liés au mode de financement privés retenus pour la réalisation de l'opération immobilière.

Des évolutions législatives ont depuis lors écarté la possibilité pour l'État de recourir aux montages contractuels retenus pour cette opération. Le recours au crédit-bail immobilier est interdit pour l'État et ses opérateurs par le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022, tandis que l'article 101 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics met fin pour les baux emphytéotiques administratifs aux montages dits « aller-retour ».

Néanmoins, y compris avec ces surcoûts, l'opération immobilière de regroupement des services du pôle ministériel garde tout son intérêt compte tenu des économies substantielles qu'elle permet au regard de la situation essentiellement locative qui prévalait jusqu'alors.

Enfin, au-delà de l'opération Arche-Séquoia, je confirme la parfaite concordance des mesures prises récemment par le Gouvernement en matière d'opérations immobilières avec les recommandations de la Cour des comptes, à savoir :

- *la mise en place d'une procédure de « labellisation », constituant la « contre-expertise » des projets immobiliers significatifs, suggérée par la Cour pour les opérations non soumises au Commissariat général à l'investissement ;*
- *une parfaite occupation des ensembles immobiliers, démarche positionnée comme un des éléments déterminants de cette « labellisation » des projets ;*
- *la mise à jour régulière d'un taux d'actualisation reflétant le « coût du temps » et la prise en compte des risques.*

2
Le projet « Balard » : une réussite opérationnelle, un pilotage à renforcer

PRÉSENTATION

Le projet de regrouper sur le site de Balard l'ensemble des états-majors et des organismes centraux du ministère des armées a été décidé à la fin de l'année 2007 sous la double impulsion de la réorganisation du ministère et de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Le site choisi, propriété de l'État, est situé au sud du XVème arrondissement de Paris. Il est constitué d'une parcelle Est (8,6 ha), d'une parcelle Ouest (5 ha) et d'une parcelle complémentaire appelée « Corne

Ouest » (3 ha). L'utilisation des parcelles Est et Ouest dans le cadre du projet a permis l'accueil de 9 500 agents du ministère des armées, jusque-là localisés sur 12 implantations différentes.

Le partenariat public-privé a été retenu après une instruction rapide. La conduite du dialogue compétitif, préalable au contrat, et celle du pilotage du projet dans la phase précédant l'emménagement, ont été efficaces tout en mettant en évidence les risques propres à ce type de projet.

La signature du contrat de partenariat a eu lieu le 30 mai 2011, avec le groupement OPALE[251]. Par ce document, l'État a externalisé, pour une période de trente ans, les missions de conception, de construction et de rénovation, de financement de l'investissement et d'exploitation du site, pour un coût cumulé évalué à 4,3 Md€ (2010).

Le choix du PPP a été adopté faute de moyens budgétaires pour financer ce projet complexe (I). Bien conduit dans l'ensemble, le projet Balard ne respecte toutefois pas sa feuille de route financière (II). Si la réussite opérationnelle est au rendez-vous, le pilotage à venir de l'ensemble doit être renforcé (III).

I - Le partenariat public privé : un outil adopté, faute de moyens budgétaires, pour financer un projet complexe

A - Un projet structurant et une décision rapide

Le projet d'un regroupement, sur le site de Balard, a été envisagé pour la première fois lors d'un conseil de défense tenu en juillet 2007, puis dans un rapport d'octobre 2007 chargé de faire des propositions dans le cadre de la RGPP.

Ce projet visait, d'une part, à concentrer sur un seul et même site les centres de décision du ministère jusqu'alors disséminés sur une douzaine d'emprises situées à Paris et en banlieue parisienne - l'état-major des armées (EMA), ceux des trois armées (Terre, Air, Mer), la délégation

[251] Le groupement OPALE est principalement constitué des sociétés Bouygues Bâtiment Île-de-France, Thalès et Sodexo.

générale pour l'armement (DGA) et les directions et services du secrétariat général pour l'administration (SGA). Il visait, d'autre part, à regrouper autour d'un pôle opérationnel l'ensemble des capacités qui permettent d'anticiper, planifier et conduire les opérations au premier rang desquels le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) en les dotant des outils les plus modernes.

L'objectif était multiple. Il s'agissait tout d'abord d'améliorer la cohérence et l'efficience du ministère des armées dont l'organisation et les missions ont évolué au cours du temps. Ainsi, une série de décrets en 2005, 2009 et 2013 avait affirmé la prééminence du chef d'état-major des armées et rééquilibré les attributions au sein du ministère des armées au bénéfice du secrétaire général pour l'administration (SGA), responsable fonctionnel unique pour les finances et les ressources humaines. Parallèlement, la volonté de renforcer la coordination entre la direction générale de l'armement (DGA) et les armées conduisait à souhaiter le rapprochement géographique de ces entités.

Le projet visait par ailleurs à moderniser les conditions de travail du personnel, logé dans des bâtiments vieillissants, voire vétustes, à l'entretien coûteux, et peu à même de donner les nouvelles garanties de sécurité.

Dans le contexte de la RGPP, il fallait également optimiser les moyens consacrés au soutien en mutualisant ou en externalisant un certain nombre de fonctions.

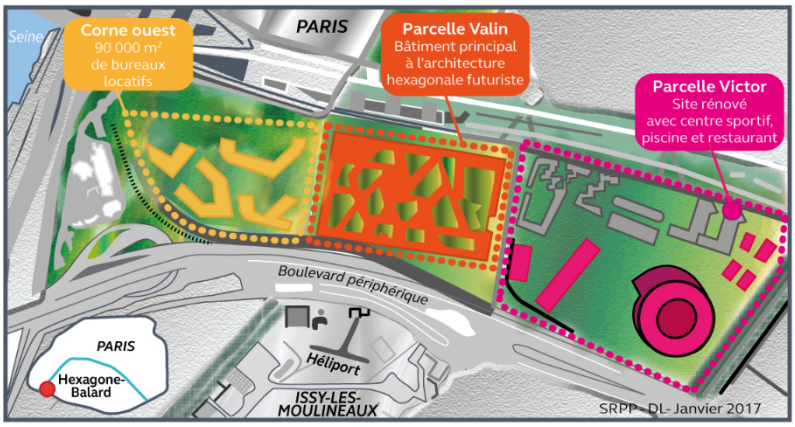
Il s'agissait enfin de mieux gérer l'immobilier du ministère en profitant de la concentration des effectifs à Balard pour céder la plupart des emprises parisiennes du ministère, dont certaines avaient une localisation très attractive et aisément valorisable, comme celles de l'Hôtel de l'artillerie, ou encore de l'îlot Saint-Germain.

Le choix de Balard en novembre 2007 comme site d'accueil du nouveau ministère s'est imposé après une courte phase d'étude préalable. Les autres hypothèses de localisation sur d'autres terrains du ministère ont été, en effet, abandonnées à l'issue d'études sommaires : le site de Vincennes, ceux d'Arcueil et des Loges, situé à Saint-Germain-en-Laye ont été écartés faute d'un potentiel de construction adapté ou en raison de leur éloignement.

Cette rapidité dans la prise de décision est confirmée par les conclusions rapprochées des deux premiers conseils de modernisation des politiques publiques : le 12 décembre 2007, le premier conseil décidait en effet « le lancement d'une étude de faisabilité du regroupement de l'ensemble de l'administration centrale, dans un format resserré, sur le site de Balard et la cession des immeubles libérés » ; moins de quatre mois plus tard, soit le

4 avril 2008, il était considéré que « l'étude de faisabilité financière et urbanistique [était] terminée, que le projet [apparaissait] faisable et souhaitable ». Son lancement était ainsi programmé pour septembre 2008 afin que le nouveau siège du ministère des armées soit opérationnel dès 2013.

Le site de Balard



Source : Cour des comptes

Composé d'un ensemble de terrains situés au sud du XVème arrondissement de Paris, bien relié aux emprises que le ministère des armées entendait conserver, ce site permettait d'envisager des constructions nouvelles qui, avec les bâtiments existants, pouvaient accueillir 10 000 personnes de l'administration centrale. Par ailleurs, l'espace disponible était suffisamment vaste pour envisager la valorisation d'une parcelle de trois hectares située à l'ouest de l'emprise, dite « Corne Ouest », pouvant contribuer au financement du projet.

B - Le choix du partenariat public privé

Une dizaine d'études et d'analyses préalables ont été réalisées par les services du secrétaire général de l'administration (SGA), le contrôle général des armées (CGA), ou dans le cadre de contrats d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Ces études ont été menées à la fois pour s'assurer de l'équilibre financier du projet et pour arrêter la formule contractuelle la plus efficace.

Un moment envisagé, un montage consistait pour le ministère à percevoir en anticipation le produit de cession des emprises abandonnées et à réaliser de façon concomitante les travaux nécessaires sur le site de Balard tout en maintenant ses personnels de façon transitoire dans les implantations vendues. Il a été abandonné dès 2008, cette option ayant été jugée insatisfaisante en raison des risques majeurs encourus en termes de calendrier et de la valorisation insuffisante des emprises.

Le ministère a pris conscience qu'il ne disposerait pas des ressources budgétaires nécessaires à la réalisation du projet Balard, ce qui a très vite rendu caduques les options « classiques » telles que la maîtrise d'ouvrage publique (MOP), ou encore celle de la « conception-réalisation-maintenance », qui ne permet aucun étalement du paiement.

L'étude d'aide à la décision de juin 2008 et l'évaluation préalable de janvier 2009 ont ainsi préconisé d'opter pour la formule du contrat de partenariat public-privé, toutes deux invoquant la complexité du projet. Au regard des conditions de recours au PPP alors fixées par l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée par la loi du 28 juillet 2008, ce critère était, du reste, le seul recevable.

Cette complexité recouvrait trois dimensions : une dimension technique tout d'abord, dans la mesure où les ouvrages à réaliser ou à réhabiliter s'annonçaient multiples, de caractère particulier étant donné leur spécificité « défense », et où le séquençage des différentes phases de construction devait s'accommoder d'une occupation partielle du site ; une dimension fonctionnelle ensuite, étant donné le vaste périmètre et l'ampleur des prestations externalisées, ou encore l'exigence de haute qualité environnementale et de performance énergétique des bâtiments ; enfin, une dimension financière, avec le projet de valoriser une partie de la parcelle du site appelée « la Corne Ouest », pour diminuer le coût global de l'opération.

Les contraintes imposées par les missions du ministère des armées étaient en effet atypiques. À titre d'exemple, la partie centrale de la parcelle Ouest – soit le cœur du ministère - obéit à des normes de sécurité élevées (résistance à tout type d'intrusion et d'attaque, capacité à durer dans l'isolement, insubmersibilité des locaux, etc.).

Par ailleurs, les réseaux et équipements informatiques forment un ensemble très dense et sophistiqué, comprenant les systèmes d'information et de communication tant administratifs qu'opérationnels.

L'ensemble des prestations plus classiques, comme les réseaux de chaleur, le traitement des eaux usées, le gardiennage, ou l'alimentation,

doivent également prendre en compte cet environnement particulier du ministère.

Enfin, le gain de temps attendu dans le calendrier de réalisation a également contribué à privilégier le PPP dans la mesure où il permettait une meilleure intégration entre la partie « bâtimentaire » et les services. Il permettait en outre un étalement des paiements.

L'étude d'aide à la décision et l'évaluation préalable montrent le souci de justifier ce critère, indispensable pour fonder en droit le recours à un contrat de partenariat.

II - Une opération bien conduite mais qui ne respecte pas sa feuille de route financière

Les modalités de conduite de l'opération ont permis de négocier le contrat puis de piloter sa réalisation de manière à parvenir à un résultat opérationnel jugé satisfaisant par le ministère des armées. En instituant une entité *ad hoc* de pilotage de haut niveau, placée auprès du ministre, le ministère des armées a su s'organiser de manière adéquate pour conduire l'opération, en dépit de certaines faiblesses.

A - Une conduite de projet non exempte de faiblesses

Dès la mi-2008, il a été décidé, pour réaliser le projet, de constituer une structure de projet ad hoc rattachée directement au ministre : la délégation pour le regroupement des états-majors et services centraux du ministère des armées (DRESD). Indépendante des trois « grands subordonnés » du ministère des armées[252], elle a été placée sous la responsabilité d'une personnalité choisie sur des critères de compétence en matière de projets de grande ampleur, intégrant les problématiques de l'immobilier comme celles des systèmes d'information.

Doté d'une lettre de mission claire, le délégué a constitué une mission d'une douzaine de personnes tout en s'appuyant également sur les compétences disponibles au sein du ministère des armées. Placé sous

[252] Le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement et le secrétaire général pour l'administration.

l'autorité directe du ministre et de son cabinet, il pouvait ainsi solliciter rapidement les arbitrages nécessaires et agir de manière plus efficace.

En parallèle, le secrétaire général pour l'administration a été désigné représentant du pouvoir adjudicateur : cette spécificité visait à permettre à ce dernier d'assurer, par anticipation, la continuité du projet une fois celui-ci entré dans la phase postérieure de gestion administrative.

La DRESD a été chargée, en liaison avec les états-majors, les directions et les services centraux du ministère, et sur la base des orientations arrêtées par le ministère des armées, de définir le programme fonctionnel du projet.

Cette organisation s'est révélée efficace quant à sa double capacité, d'une part, à arbitrer ou à faire arbitrer les décisions internes au ministère des armées et, d'autre part, à s'imposer face au groupement retenu pour le contrat de partenariat.

Une fois la structure de la DRESD en place, la procédure de sélection pouvait commencer.

Une comitologie particulière a été instituée pour conduire le dialogue compétitif. Neuf commissions techniques spécialisées ont ainsi été chargées de l'analyse et de la notation des offres, chacune dans son domaine de compétence, sans jamais s'interdire de recourir, en tant que de besoin, à une assistance à maîtrise d'ouvrage extérieure. Par ailleurs, une commission veillait au dialogue avec les candidats. Une autre s'assurait de l'évaluation et du classement des offres sur la base des notations transmises par les commissions spécialisées.

Cette gouvernance a été bien structurée. À l'issue d'un appel d'offres qui s'est déroulé normalement et pour lequel trois opérateurs avaient fait acte de candidature[253], tous admis à concourir, la commission d'évaluation a proposé au SGA de retenir OPALE dont l'offre était la mieux disante.

Toutefois l'opération ne s'est pas déroulée sans dysfonctionnements ni réserves, pendant la période de négociation, de construction et d'aménagement des locaux.

Ainsi, en janvier 2009, soit avant le début du dialogue compétitif, la DRESD a rencontré, à titre exploratoire, les trois principales entreprises de bâtiments et travaux publics françaises qui ont, par la suite, été candidates

[253] Les candidatures étaient respectivement menées par Eiffage, Vinci et Bouygues Bâtiment Île-de-France.

à la réalisation du projet. Tous les contacts avec ces entreprises ont cessé en mars 2009.

Bien que, selon le ministère des armées, ces entretiens aient eu pour but de s'assurer du réalisme et de la faisabilité du projet, il reste que les principes de la commande publique impliquent une stricte égalité de traitement des candidats et prohibent ce type de contacts exploratoires.

Par ailleurs, l'intervention, au cours de cette procédure, d'un grand nombre de services, de directions et d'entreprises extérieures, nécessaire pour mobiliser une large palette d'expertises, a eu l'inconvénient majeur d'accroître le risque de divulgation d'informations. Ainsi au cours de la procédure de dialogue compétitif, des documents relatifs aux offres des candidats ont été dérobés donnant ultérieurement lieu à l'ouverture d'une information judiciaire.

Des difficultés dans la mise en œuvre des bonnes pratiques ont également pu être relevées dans la phase de construction.

Ainsi, une opération de dépollution a entraîné des coûts supplémentaires de 13 M€ HT. À cette occasion, le ministère des armées n'a pas activé la garantie de parfait achèvement incluse pourtant dans les marchés initiaux avant de demander un complément de travaux. Le ministère des armées a ainsi préféré supporter un double paiement que les dispositions contractuelles lui permettaient d'éviter, plutôt que prendre des risques sur le calendrier du chantier. Par ailleurs, de nombreuses demandes de modification de la part du ministère ont entraîné des coûts complémentaires, notamment pendant la période d'aménagement dite de « micro-zoning ». Au total, ces événements ont conduit à un coût cumulé de 90 M€.

En outre, la mise à disposition des bâtiments de la parcelle Ouest le 28 février 2015 s'est accompagnée d'un nombre important de réserves dont 95 % ont toutefois été rapidement résolues. Au 28 février 2016, 1 600 d'entre elles n'étaient pas levées, et 160 contestées par OPALE, pour un montant de pénalités qui, en septembre 2017, faisait toujours l'objet d'échanges entre le groupement et le ministère.

Enfin, la mise en place des systèmes d'information et de communication a nécessité une forte mobilisation des services du ministère lui-même. La direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) a dû ainsi renforcer son dispositif de vérification et s'est placée en position de co-piloter les opérations. 500 agents supplémentaires ont dû être mobilisés. Le coût de ce renforcement n'a, à ce jour, été ni calculé ni reporté sur le prestataire.

Toutefois, malgré ces réserves, le bâtiment a été livré avec un faible retard de calendrier principalement dû à des difficultés avec la ville de Paris. Les dérapages du coût de la construction sont restés relativement contenus et inférieurs à 7 % du coût total des investissements (bâtiments et SIC).

B - Les objectifs d'équilibre financier de l'opération ne sont pas respectés à ce stade

L'opération de regroupement à Balard reposait sur l'hypothèse que le coût serait intégralement supporté par le ministère des armées. Les économies générées par l'opération devaient permettre de financer cette dernière. En cas de dérapage, il s'engageait à couvrir les coûts supplémentaires par redéploiement de ses propres crédits. L'analyse financière du contrat de partenariat montre que cette contrainte initiale n'a pas été respectée ; le ministère a dû bénéficier de ressources supplémentaires pour équilibrer le plan de financement du contrat.

Par ailleurs, les économies effectivement réalisées en cours d'exécution du contrat sont insuffisantes.

A contrario, le ministère des armées a profité du contexte financier favorable pour réaliser des économies substantielles sur le coût de financement du contrat de partenariat public privé signé avec le groupement OPALE.

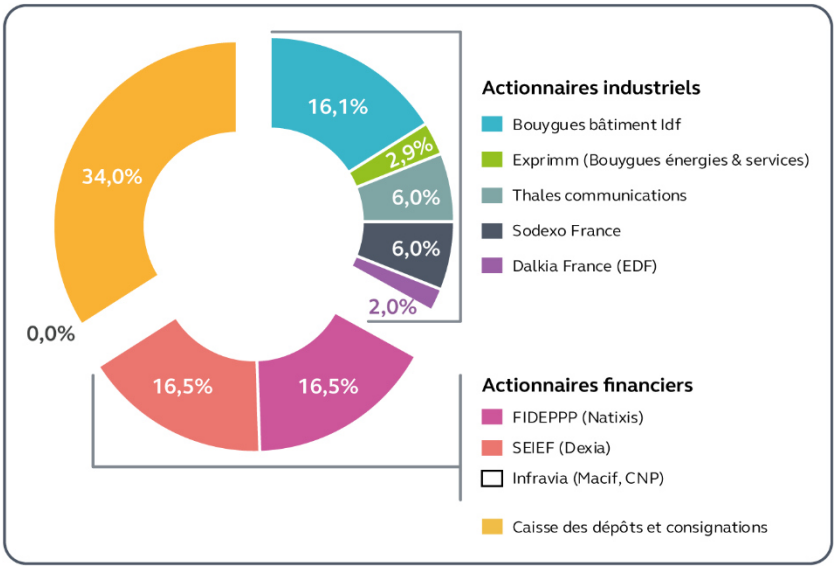
Enfin, si l'on cherche à reconstituer le coût global du regroupement au-delà de celui du seul contrat, il faut également prendre en compte des dépenses connexes. Sans qu'on puisse parler de surcoût par rapport au coût du contrat, le coût global devrait approcher, selon l'estimation de la Cour, 5,8 Md€.

1 - Un montage financier qui ne correspond pas aux objectifs initialement définis

Le contrat porte sur une période de 30 ans et prévoit le versement par le ministère des armées d'une redevance pendant toute la période en

contrepartie du service fourni.[254] Compte tenu des délais observés dans la phase de construction, il s'achèvera en 2041. À son terme, l'ensemble des ouvrages reviendra en pleine propriété à l'État. Le contrat prévoit par ailleurs qu'OPALE constitue des provisions afin de financer les travaux éventuellement nécessaires pour assurer la bonne qualité des ouvrages lors du transfert de propriété au terme du contrat.

Graphique n° 1 : actionnariat initial de la société titulaire du contrat de partenariat (Opale)

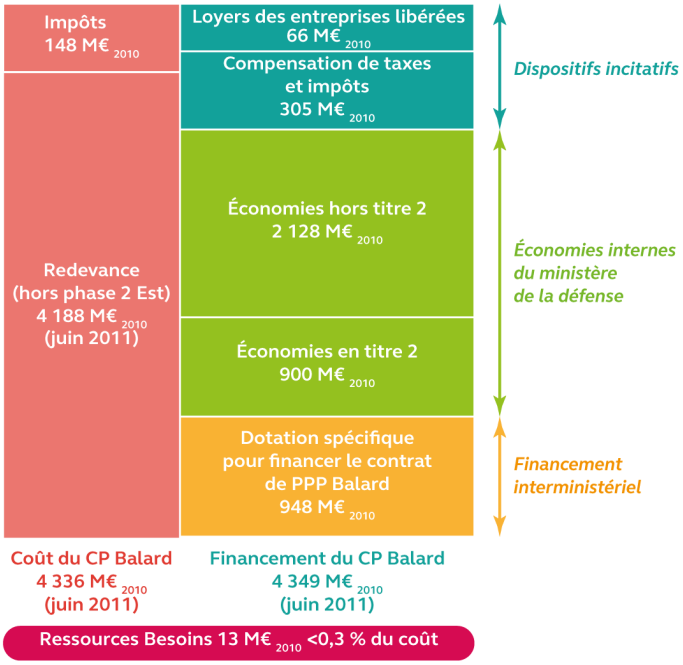


Source : Annexe 18 du contrat de partenariat- Ministère des armées

Afin de faire face au coût du contrat de partenariat, les ministres des armées et du budget ont établi et validé, en février 2011, au terme du dialogue compétitif, un tableau de financement qui aurait dû acter l'autofinancement du contrat de partenariat par le ministère des armées.

[254] Cette redevance tient compte de la valorisation de la Corne Ouest qui a représenté 220 M€ sous forme d'un bail à construction d'une durée de 60 ans. Versée en amont des travaux, cette somme a diminué d'autant le besoin de préfinancement des investissements.

Schéma n° 2 : Les ressources nécessaires au financement du projet Balard



*Note : * Compensation de taxes et impôts : elle correspond aux impôts et taxes acquittés par le ministère des armées au titre des emprises libérées. **Économies hors titre 2 : économies de fonctionnement évaluées par le ministère au titre de la réduction des coûts de soutien en régie ***Économies de titre 2 : économies de coûts de personnel, évaluées par le ministère au titre de la réduction du soutien en régie ****Dotation spécifique Balard : dotation budgétaire annuelle récurrente, inscrite au plan de financement du contrat de partenariat.*
Source : Cour des comptes à partir de données du ministère des armées

Ainsi que le montre le récapitulatif financier ci-dessus, les principes initiaux – l'autofinancement du projet par le ministère des armées, les ressources affectées au paiement qui devaient provenir des économies réalisées – n'ont pas été respectés :

- le besoin total de financement (4,3 Md€ 2010) représente une redevance annuelle moyenne de 143 M€/an ;
- les économies internes au ministère des armées sont estimées à environ 110 M€/an dans le plan de financement et ne permettent pas de financer le contrat (elles représentent 2 128 M€ hors Titre 2 et 900 M€ en Titre 2) ;

- une dotation budgétaire spécifique pour un montant approchant 948 M€ sur la durée du contrat (33 M€/an), a dû être inscrite afin de contribuer à hauteur de 22 % au financement global.

Il faut toutefois relever que, si le ministère des armées avait pu mettre en œuvre la totalité du schéma de cessions des emprises que Balard devait permettre de libérer et si le produit de ces cessions avait pu être affecté au projet Balard au lieu de servir *in fine* au financement des équipements, le besoin de financement budgétaire aurait été moins important : les trois principales emprises parisiennes libérées ont été cédées pour un montant total de 360,65 M€.

Tableau n° 1 : principales emprises parisiennes dont la cession était envisagée en lien avec le projet Balard

Emprises	Évaluation en M€	Prix cession en M€
La Pépinière	85	137,5
Bellechasse-Penthémont	77	136,15
Hôtel de l'Artillerie	104	87
Îlot Saint Germain	320	Non cédé
Hôtel de la Marine	ND	Transfert*

* décision de transfert gratuit au centre des monuments nationaux
Source : Cour des comptes à partir des données du ministère des armées

2 - Des économies réalisées inférieures à celles prévues dans le plan de financement

S'il est aujourd'hui prématuré de se prononcer sur l'équilibre global du projet au terme du contrat, un premier bilan de la capacité du ministère des armées à le financer, à la mi-2017, laisse présager des difficultés futures.

Les économies réalisées sont moindres que celles prévues dans le plan de financement présenté ci-dessus à la fois au titre du fonctionnement et des dépenses de personnel.

Entre 2012 et 2017, le manque de financement au titre des économies de fonctionnement a atteint 18 M€ (7,5 % des ressources attendues). Ce manque résulte d'une évaluation excessive des économies

réalisables au moment du plan de financement et des charges afférentes au maintien de troupes à l'ilot Saint-Germain.

Par ailleurs, le manque de financement au titre des économies de charges de personnel a atteint 32 M€ (24 % des ressources attendues). Alors que l'objectif de réduction d'effectifs de soutien était de 1 363 équivalents temps plein (ETP), la réduction n'a porté que sur 655 ETP.

Deux causes expliquent cet écart et laissent présager des difficultés du ministère des armées pour atteindre ces objectifs d'économies. D'une part, le ministère envisageait la suppression de 409 ETP par mise à disposition remboursée de personnels auprès du titulaire du contrat. Or, l'annexe au contrat de partenariat précisait la base d'un engagement de 125 postes, et, en décembre 2017, seuls deux agents sont encore dans les effectifs de SODEXO, sur les 12 qui avaient rejoint le titulaire du contrat. D'autre part, l'état-major des armées et la direction générale de l'armement ont suspendu, à partir de 2015, leurs efforts de réduction des personnels dans un contexte de renforcement des effectifs globaux du ministère des armées pour faire face à la menace terroriste.

Le manque à gagner en termes d'économies a été, pour l'instant, couvert par redéploiement de crédits internes à la mission Défense.

3 - Des gains substantiels sur le refinancement

Le taux de financement du contrat de partenariat était évalué à 5,04 % en janvier 2011, soit un chiffre significativement supérieur à celui de l'obligation assimilable du Trésor à 30 ans qui atteignait alors 3,98 %.

Ce coût du financement restait estimatif dans la mesure où le contrat permettait au ministère de décider du moment où seraient fixés les taux de crédits définitifs ainsi que de négocier un refinancement si les conditions de marché devenaient plus favorables.

La baisse continue des taux de crédits après 2011 a permis au ministère de faire jouer ces clauses à son avantage. La fixation des taux de crédits entre octobre 2013 et avril 2015 a permis une économie de 145,6 M€ HT courants sur le coût de financement. En mars 2017, le refinancement de la dette a permis un gain supplémentaire de 42,3 M€ HT courants.

In fine, et après déduction des coûts des conseils, près de 185 M€ HT courants d'économies ont été réalisées sur le coût du financement par rapport à l'évaluation initiale de 918 M€ (soit 20 %).

4 - Une absence d'évaluation du coût global par le ministère

Les études préalables avaient toutes conforté l'hypothèse d'économies attendues grâce au regroupement, les gains espérés du resserrement de l'administration centrale devant l'emporter sur le coût de la redevance dont devrait s'acquitter le ministère au bénéfice du détenteur du contrat. Ces économies reposaient en particulier sur une prévision de réduction des effectifs affectés au soutien en régie. Ces estimations, qui étaient déterminantes pour mesurer les économies générées par le projet de regroupement, ont été à plusieurs reprises revues à la baisse, ce qui explique l'impasse constatée aujourd'hui.

La Cour a reconstitué le coût global du regroupement à partir des évaluations réalisées par le ministère pour chaque opération.

Tableau n° 2 : reconstitution du coût global prévisionnel du regroupement jusqu'en 2041

Périmètre	**Coût (M€2010)**	**Part (%)**
Contrat de partenariat	4 336	77,6
Opérations préalables en parcelle est	185	3,2
Opérations connexes réalisées sur crédits budgétaires	102	1,8
2e tranche parcelle Est	68	1,2
Exploitation hors contrat de partenariat	130	2,2
Soutien conservé en régie	990	17,0
Total	**5 810**	

Source : Cour des comptes à partir des données du ministère des armées

Cette reconstitution aboutit à un coût total de 5810 M€. On notera, en particulier, le surcoût de 990 M€ résultant du soutien conservé en régie et un montant de 355 M€ correspondant à des investissements supplémentaires. Ce montant de 5,8 Md€ ne prend pas en compte les gains effectués sur les opérations de refinancement.

III - Une réussite opérationnelle mais un pilotage à venir plus incertain

A - Une réussite opérationnelle

L'engagement d'OPALE et le pilotage de la DRESD ont permis d'aboutir à la livraison des bâtiments de la parcelle Ouest le 28 février 2015. L'opération de construction a ainsi été menée à bien en moins de quatre années, conformément à la programmation.

Les travaux de Balard se sont étalés jusqu'à la mi-2015. L'inauguration officielle a eu lieu le 5 novembre 2015 en présence du Président de la République. Les emménagements ont été organisés par étapes, essentiellement entre mars 2015 et fin 2016.

Au terme de l'année 2017, le regroupement devrait avoir vu l'arrivée du commandement des opérations spéciales et de la totalité de la direction du renseignement militaire qui viennent renforcer le pôle opérationnel. Il est, de plus, désormais, prévu que le commandement pour les opérations interarmées, basé à Creil, intègre également Balard, mouvement qui devrait accroître les synergies déjà constatées par le personnel des différents états-majors, très satisfaits de la modernité du nouveau centre de planification et de conduite des opérations (CPCO).

Cependant, l'emménagement n'a pas encore produit l'ensemble des bénéfices attendus du fait de l'absence du ministre et de son cabinet, demeurés rue Saint Dominique.

Les principales phases du regroupement de l'ensemble des services sont considérées comme une réussite opérationnelle par le ministère des armées. Il a en effet pu maintenir à tout moment ses capacités opérationnelles alors même que ses principaux centres de commandement étaient totalement renouvelés.

Si le personnel civil et militaire a pu être dérouté, lors de l'emménagement, par la découverte de son nouvel environnement et par les inconvénients liés à la poursuite des travaux qui ne seront achevés en totalité qu'en 2018, cette phase a été surmontée.

Sur la parcelle Ouest, de nombreux agents ont ainsi découvert un bâtiment sobre et moderne dont le fonctionnement était radicalement différent de celui de leurs anciennes implantations. Les automatismes sont nombreux, gérant notamment les lumières, les stores, la température ou les

accès. Les références retenues pour les réglages généraux ou des déclenchements intempestifs de ces automatismes ont également pu dérouter les premiers occupants du site. Les termes du contrat ne permettent pas les facilités qu'autorisaient les anciens modes de gestion et toute demande doit passer par un portail informatique dont la lourdeur a pu désorienter les agents.

Sur la parcelle Est, par nécessité, les travaux ont été réalisés en site occupé, ce qui a engendré des déménagements successifs et des nuisances pour les agents.

D'une manière générale, la gêne temporaire la plus visible a concerné les accès au site, en particulier pour les visiteurs. La concomitance de l'externalisation du contrôle des accès, de la mise en service du système de gestion des droits d'accès et des problèmes de branchement des postes téléphoniques en cours d'emménagement a conduit à des files d'attentes très perceptibles et considérées comme peu acceptables. Le phénomène s'est résorbé par la suite.

Les premières enquêtes de satisfaction ont été progressivement diligentées au fur et à mesure des emménagements et de la levée des réserves. Elles ont permis d'établir des références pour le suivi de la performance du contrat. Leurs résultats sont bons à l'image d'un taux de satisfaction de 85 % pour la première enquête du service restauration. L'enquête relative aux conditions de travail et de vie sur le site de Balard, réalisée au printemps 2016, a affiché un taux de satisfaction globale de 80 % (53 % des 8 300 usagers avaient répondu).

Civils et militaires soulignent désormais la fonctionnalité des locaux, le gain de temps et les synergies importantes nées du rapprochement des différents états-majors, des directions et des services.

B - Un pilotage à renforcer

L'organisation mise en place en 2008 pour piloter le projet Balard s'est maintenue jusqu'à l'emménagement. Une organisation administrative classique en charge de l'exécution courante du contrat, rattachée au secrétariat général pour l'administration et non plus directement au ministre lui a alors succédé.

Au quotidien, la gestion du contrat relève désormais de la sous-direction « Balard » (SDBA) au sein du service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC), lui-même placé sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration. Le pilotage stratégique est, lui,

confié à un « Conseil supérieur de Balard », regroupant notamment les grands subordonnés qui représentent les principaux « clients » du site tandis que de multiples services interviennent dans les différents champs du contrat.

Ce fonctionnement est aujourd'hui à reconsidérer, à la fois pour clarifier les relations entre OPALE et le ministère, et pour que le pilotage de l'ensemble bénéficie d'un positionnement adéquat.

1 - Clarifier les relations entre OPALE et le ministère des armées afin de revenir à une gestion plus conforme aux termes du contrat

La sous-direction Balard tend aujourd'hui à effectuer une série de contrôles qui devraient relever de l'opérateur. La maîtrise des différents partenaires (dans les domaines de la restauration, de l'entretien, de l'énergie, etc.) nécessite la mobilisation d'un nombre important d'agents du ministère.

Par ailleurs, alors qu'OPALE est contractuellement engagée, lorsque le montant prévisionnel d'une modification est supérieur à 5 M€ HT, à ouvrir une procédure de publicité et de mise en concurrence pour la réalisation des travaux, la Cour constate que 18 accords ou avenants et 97 fiches modificatives, dont plusieurs ont, individuellement, dépassé ce seuil, ont été formalisés sans que cette clause de mise en concurrence ait été appliquée.et sans que le ministère n'en ait exigé la mise en œuvre. Il est regrettable que le ministère des armées n'ait pas activé cette clause qui aurait pu lui procurer des économies significatives.

Ce déséquilibre dans la relation entre le titulaire du contrat et le ministère constitue un des axes d'amélioration de la gestion de cette opération, ainsi que l'avait d'ailleurs déjà recommandé le contrôle général des armées. Il convient que le ministère demande à Opale de mieux exercer son contrôle de terrain pour qu'il puisse se recentrer sur une supervision plus stratégique.

2 - Mieux assurer le pilotage de Balard à haut niveau

À côté de la sous-direction Balard, interviennent de multiples services qui interagissent tant avec la société Opale et ses membres qu'avec les différentes entités du ministère : la direction centrale du service d'infrastructure de la défense (DCSID pour le pilotage des travaux

immobiliers, la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) pour les investissements et de l'exploitation des systèmes d'information et de communication, le Commandant militaire d'îlot (COMILI) pour les aspects concernant la sécurité du site et diverses directions du SGA. Ce foisonnement d'intervenants a conduit à la conclusion de protocoles entre services et à la mise en place d'une comitologie lourde au sommet de laquelle on trouve le Conseil supérieur de Balard, organe collégial de haut niveau.

Ce mode d'organisation lourd et complexe ne semble pas approprié à la mise en œuvre, dans la durée, d'un pilotage économe et efficace.

Les éléments relevés par la Cour n'apportent en effet pas l'assurance que cette organisation foisonnante permette de coordonner les demandes des différents donneurs d'ordre internes, d'éviter des modifications fréquentes et coûteuses en ayant une capacité d'arbitrage suffisante, en particulier envers les demandes opérationnelles, et d'avoir la maîtrise de l'ensemble des relations avec les partenaires.

Il apparaît dès lors à la Cour que le ministère devrait mettre en place, dans la durée, une cellule de pilotage de haut niveau en mesure d'orienter et de contrôler l'action des différents intervenants, comme c'était le cas lors de la première phase du PPP.

Pour gérer dans la durée un contrat nécessairement évolutif, limiter les dérives de coûts, et assurer qu'en 2042, le transfert des bâtiments à l'État se fasse dans un état neuf conformément aux prescriptions du contrat, le retour à une organisation de type « projet » coiffée par une personnalité rapportant au ministre est souhaitable.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le projet Balard s'inscrit dans une dynamique de réformes et de rationalisation de l'organisation et du fonctionnement des services centraux du ministère des armées.

La procédure de type contrat de partenariat a été retenue autant pour des raisons argumentées d'efficacité économique qu'en raison de contraintes budgétaires et d'une opportunité conjoncturelle liée à la révision générale des politiques publiques.

Le principal point positif à retenir est l'organisation de la procédure : elle a été correctement préparée et conduite de telle manière que la définition des besoins, le choix du titulaire, la négociation financière

et le pilotage de la réalisation des ouvrages donnent matière à satisfaction du point de vue de la puissance publique.

Cette conduite n'est toutefois pas exempte de critiques et certains aspects font l'objet de procédures pénales en cours.

Par ailleurs, le principe de l'équilibre financier de l'opération n'a pas été respecté et des crédits supplémentaires ont été nécessaires. Les économies réalisées se sont en outre révélées inférieures à celles qui étaient prévues. De plus, le coût global du regroupement, si l'on intègre les coûts du contrat et ceux des dépenses connexes hors contrat, devrait approcher, selon l'estimation de la Cour, 5,8 Md€.

Le principal risque identifié porte sur l'avenir du pilotage du contrat de partenariat par le ministère des armées. L'affaiblissement progressif et continu du niveau de responsabilité du pilote est un mauvais signal. Les surcoûts constatés en raison de l'évolution des demandes des grands utilisateurs en sont un autre symptôme. Des réactions fortes du ministère des armées sont attendues sur ces points.

Ainsi, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *mettre en place, comme dans la phase de construction, un pilotage de Balard en mode projet et en confier la direction à une personnalité rendant compte directement au ministre ;*
2. *réaliser les économies de soutien attendues du regroupement sur le site de Balard.*

Réponses

Réponse de la ministre des armées 336
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics..... 341
Réponse du directeur général de la société Opale Défense..... 342

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES ARMÉES

Comme le souligne la Cour, l'étude d'aide à la décision de juin 2008 et l'évaluation préalable de janvier 2009 ont préconisé d'opter pour la formule du contrat de partenariat public-privé au regard de la complexité globale du projet.

Cependant, d'autres considérations ont également été prises en compte pour le choix de ce mode de passation du contrat, tout particulièrement la maîtrise des délais et des coûts.

Ainsi, malgré son ampleur et sa complexité, le projet a pu être réalisé dans des délais proches de ce qui figurait au contrat, le retard constaté étant principalement lié au décalage dans la délivrance du permis de construire à la suite du recours déposé par la ville de Paris et à la découverte d'amiante dans les bâtiments à rénover. Le coût total a par ailleurs été globalement maîtrisé.

La Cour recommande de réaliser les économies de soutien attendues du regroupement sur le site de Balard.

A ce titre, elle observe qu'entre 2012 et 2017, le manque de financement au titre des économies de fonctionnement a atteint 18 M€, et résulte d'une évaluation excessive des économies réalisables au moment du plan de financement et des charges afférentes au maintien de troupes à l'îlot Saint-Germain.

Je précise qu'au regard du calendrier prévu dans le schéma de financement initial (date de cession : 2014), la cession de l'îlot Saint-Germain a effectivement été décalée dans le temps, du fait notamment de l'échec de la procédure de vente en bloc des emprises parisiennes ou d'appels d'offres infructueux, conduisant à reporter une partie des économies de soutien initialement programmées. Cette cession, génératrice d'économies, devrait, sur la base des dernières prévisions connues, intervenir en 2018.

Dans un contexte post-attentats qui a amené le ministère à réviser en partie sa posture stratégique sur le site de la capitale, un tel décalage a permis toutefois de bénéficier de conditions d'hébergement très favorables pour les militaires engagés dans les opérations et missions intérieures, produisant in fine une économie certaine pour le ministère.

S'agissant du manque de financement au titre des économies de charges de personnel, dès la décision de 2011 entérinant le déménagement des divers sites parisiens vers Balard, des déflations ont été réalisées dans l'ensemble des services.

La déflation initiale de -1 363 postes a été réduite lors des travaux successifs de programmation budgétaire. Ces réductions ont abouti à une déflation réelle de 642 postes pour la période de 2015 à 2018.

Enfin, le dispositif de mise à disposition remboursée de personnel auprès du titulaire du contrat, fondé exclusivement sur la base du volontariat, n'a effectivement pas donné les résultats escomptés. Toutefois, il convient de noter que les 403 équivalents temps plein (ETP) ont effectivement disparu du soutien soit par des départs naturels, des non renouvellements de contrat ou des réaffectations sur d'autres emplois.

La Cour demande une clarification des relations entre OPALE et le ministère des armées, afin de revenir à une gestion plus conforme aux termes du contrat.

Sur ce point, le rapport relève que « La sous-direction Balard tend aujourd'hui à effectuer une série de contrôles qui devraient relever de l'opérateur. La maîtrise des différents partenaires (dans les domaines de la restauration, de l'entretien, de l'énergie etc.) nécessite la mobilisation d'un nombre important de clients du ministère. ».

Le contrat de partenariat public-privé étant fondé sur une obligation de résultat sur toutes les fonctions d'exploitation et de maintenance confiées à Opale pour une durée de trente ans, le respect de cette obligation ne peut s'effectuer que par le biais de contrôles récurrents effectués par des agents spécialisés et indépendants du titulaire. Par ailleurs, la mesure de la performance, imposée contractuellement au ministère, repose aussi sur des contrôles réguliers qui incombent à la sous-direction Balard. Les équipes actuelles de cette dernière sont justement dimensionnées pour répondre à ces obligations contractuelles, vingt-cinq personnes étant affectées directement aux contrôles des prestations (restauration, hébergement, suivi des travaux, prestations MCO, etc.), ce qui, compte tenu de l'ampleur du contrat et du site, ne paraît pas constituer « un nombre important d'agents du ministère ». Ce dimensionnement ne permet que de se concentrer sur le contrôle de l'obligation de résultat et le calcul de la performance, sans chercher à se substituer aux propres contrôles que le titulaire effectue. Les frontières et les interfaces entre les contrôles du ministère et ceux du titulaire sont clairement encadrées et répondent à une logique purement contractuelle.

La Cour recommande, par ailleurs, de mettre en place, comme dans la phase de construction, un pilotage de Balard en mode projet et d'en confier la direction à une personnalité rendant compte directement au ministre, en s'inspirant du modèle antérieur de la délégation au

regroupement des états-majors et services centraux du ministère de la défense (DRESD).

Si ce modèle d'organisation a fait la preuve de son efficacité, il s'inscrivait dans la logique de la gestion d'un projet d'investissement majeur. Aujourd'hui, la problématique de Balard est désormais celle de l'exploitation quotidienne d'un site qui accueille près de 10 000 personnes, 17 000 postes informatiques, 15 000 locaux répartis sur 320 000 m^2 de bâtiments et 5 hectares d'espaces verts.

En charge du soutien de l'administration centrale, il est légitime que le service parisien du soutien de l'administration centrale (SPAC) du secrétariat général pour l'administration (SGA) exerce cette responsabilité afin de pouvoir délivrer une qualité de soutien optimale au profit d'une administration centrale présente également sur les sites d'Arcueil et de Vanves. Une organisation spécifique a été mise en place, notamment en positionnant des antennes de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI) et du service d'infrastructure de la défense (SID), directement sous l'autorité fonctionnelle de la sous-direction Balard du SPAC en charge du pilotage du contrat.

Les remontées des contraintes du site et les aspirations des usagers et des organisations sont analysées par ces antennes, sous couvert d'une concertation et d'une validation avec la sous-direction Balard, et traitées en interface avec Opale.

Ce fonctionnement de type « matriciel », qui permet de mutualiser les compétences, peut s'appuyer sur des protocoles entre services, qui n'ont pour objectif que de clarifier les attendus, les devoirs et les responsabilités de chacun et d'éviter les conflits de compétences, positifs ou négatifs.

L'arbitrage des besoins est réalisé par subsidiarité au niveau de la sous-direction Balard. La volumétrie des travaux d'adaptation constatée par la Cour doit être analysée dans le contexte d'un emménagement réalisé en 2015, sous une forte contrainte opérationnelle, par des services qui ont connu de multiples réorganisations depuis la signature du contrat en 2011. Cette volumétrie, éminemment conjoncturelle, se réduit déjà pour atteindre un niveau compatible avec les besoins récurrents de l'administration centrale du ministère.

Dès lors, ce qui apparaît à la Cour comme un « foisonnement d'intervenants » n'est en fait que le reflet d'une professionnalisation au plus proche des besoins et des contraintes, mise en place au sein du ministère, et adaptée à la multitude des acteurs et des usagers présents sur le site.

Les exigences de fonctionnement inhérentes à la nature des activités pratiquées par les entités implantées sur le site, qui évoluent régulièrement au fil des réformes et des transformations de leur environnement, sont nécessairement à prendre en compte dans les décisions de gestion et d'adaptation du site. En conséquence, une concertation entre les grands subordonnés est à organiser préalablement aux arbitrages et à l'orientation des opérateurs chargés de les mettre en œuvre, quelle que soit l'organisation retenue pour la gestion du site.

Le conseil supérieur de Balard (CSB), placé sous l'autorité du directeur adjoint du cabinet du ministre, en charge de la gouvernance, demeure l'instance d'arbitrage ultime, pour les problématiques Balard, entre les trois grands subordonnés du ministre. Il recouvre l'ensemble des aspects de gouvernance du site, mais ne voit remonter que les problématiques relevant de son niveau, la comitologie subalterne jouant le rôle de filtre et permettant, selon le principe de subsidiarité, un arbitrage successif mais à juste niveau des demandes des organismes du ministère et questions contractuelles pouvant se présenter.

Cette organisation garantit l'association de chaque grand subordonné aux décisions prises, tant en matière de pilotage des opérateurs que d'évolutions du site. Elle permet dans le même temps au SPAC de disposer d'orientations validées à haut niveau. De plus, le secrétaire général pour l'administration est responsable personnellement devant le ministre de la bonne exécution du contrat.

Par ailleurs, au-delà des constats et recommandations que suscite le projet Balard, je souhaite insister sur deux aspects de ce projet, parfois insuffisamment mis en avant et qui portent sur la conduite de cette opération et sur ses résultats.

La manœuvre de regroupement s'est avérée lourde, complexe, quasi « millimétrée ». Elle a nécessité un important travail de préparation et de planification pour laquelle l'ensemble des services concernés a mis en place un dialogue continu avec la DRESD. Une organisation spécifique aux armées, directions et services a également été mise en place pour le déménagement.

Les principaux défis à relever étaient :

- *la tenue du calendrier qui, jusqu'au dernier moment, emportait le risque de ne pouvoir être tenu ;*
- *la protection du site, en particulier l'aspect « protection du secret », comportant notamment l'homologation des locaux « abritant » à*

mettre aux normes et le transfert au détenteur de la responsabilité de ces locaux ;

- *la migration des données informatiques ;*
- *l'information à délivrer à chaque agent sur les conditions, modalités et calendrier de son propre déménagement.*

Il s'agissait aussi et surtout de garantir au ministre et au chef d'état-major des armées (CEMA) que ce mouvement serait réalisé sans rupture dans l'exercice de leurs responsabilités, en particulier, dans le domaine des opérations. C'est la raison pour laquelle le déménagement vers le pôle opérationnel de Balard a été mené comme une véritable opération, avec une bascule de poste de commandement ordonnée par le CEMA une fois que le succès de la manœuvre était garanti.

Enfin, la co-localisation des grands subordonnés du ministre et des directions et services d'administration centrale améliore l'exercice de leurs responsabilités tout en augmentant la fluidité des interactions de haut niveau.

Les états-majors, directions et services se sont adaptés rapidement à ce nouvel environnement et bénéficient aujourd'hui de ce rapprochement : processus fluides, qualité des échanges, réseaux et systèmes d'information modernes, cet ensemble constitue une réelle mise en cohérence du commandement des armées.

Le regroupement sur Balard s'est traduit pour les armées, directions et services par un rapprochement fonctionnel par plateaux, favorisant les interactions des entités agissant dans les mêmes domaines et par une amélioration fonctionnelle du domaine des opérations par la création du pôle opérationnel.

Avec le site de Balard, la France s'est dotée d'un outil de planification et de conduite des opérations cohérent, moderne, efficace et répondant aux impératifs opérationnels actuels et futurs.

Deux ans après l'arrivée à Balard, les conditions de vie et de travail sur le site satisfont le personnel et permettent aux autorités du commandement des armées d'exercer pleinement leurs missions.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre insertion au rapport public annuel 2018 relatif au regroupement des états-majors et des organismes centraux du ministère des Armées sur le site de Balard. Je souscris pleinement à vos recommandations visant à réaliser des économies de soutien attendues du regroupement sur le site de Balard, mais souhaite néanmoins formuler quelques remarques.

En premier lieu, vous indiquez à juste titre que le recours à un partenariat public-privé (PPP) pour construire l'ensemble de Balard s'est justifié pour contourner une contrainte budgétaire. Il conviendrait à ce titre de rappeler que l'article 75 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics dispose que « Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage » et que l'argument ne serait plus aussi valable aujourd'hui. Vous indiquez au demeurant que la renégociation du taux d'intérêt de ce PPP a conduit à ramener le coût du financement à un niveau proche de celui auquel aurait emprunté l'État : il serait souhaitable de pouvoir disposer d'éléments détaillés de ce calcul.

En second lieu, vous exposez l'ensemble des clauses contractuelles dont aurait pu bénéficier l'administration dans l'exécution du contrat qui n'ont pas été activées. Une conclusion générale pourrait en être tirée sur l'asymétrie du rapport de force entre l'État, voire les personnes publiques dans leur ensemble, et les titulaires des marchés dans la conduite d'opérations aussi complexes que des PPP.

Enfin, il est vrai que le PPP de Balard a plutôt bien fonctionné, à ce stade, par rapport à d'autres exemples de marchés passés selon ce mode dérogatoire de commande publique. Il serait ainsi certainement utile que les bonnes pratiques déployées par le ministère des Armées, qui sont reproductibles ou duplicables dans d'autres administrations, soient précisées afin de tirer le meilleur profit de cette expérience.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ OPALE DÉFENSE

Ce rapport appelle peu de remarques. Il reflète bien les choix qui ont été faits et les réalisations effectives du contrat de Partenariat Public Privé, notamment pour rendre cet outil opérationnel.

Un point mérite néanmoins d'être précisé. En effet, il est question de mobilisation de 500 agents supplémentaires de la DIRISI.

La présence de la DIRISI sur le site était prévue et continue actuellement. Le nombre d'agents affiché pour la DIRISI est sans doute excessif. Il laisse entendre qu'elle a pallié certains manques de THALES. Or les rôles de ces deux acteurs majeurs des Système d'information et de commandement (SIC) étaient bien définis et complémentaires. Ils ne peuvent pas s'investir en lieu et place de l'autre. Il n'y a pas entre eux de redondance : ni en termes de compétence, ni dans les tâches.

3
L'École nationale supérieure maritime : un avenir à clarifier

PRÉSENTATION

Après l'échec de la transformation en établissements publics régionaux des quatre écoles nationales de la marine marchande (ENMM) du Havre, de Marseille, de Nantes et de Saint-Malo, la création d'un établissement unique national qui délivrerait le titre d'ingénieur s'est imposée à la fin des années 2000.

Sans aller jusqu'à regrouper l'ensemble des formations dans une « grande école des métiers de la mer », le projet de création de l'École nationale supérieure maritime (ENSM) poursuivait des objectifs ambitieux : rationaliser les moyens consacrés à la formation maritime ; améliorer, grâce au titre d'ingénieur, la reconnaissance de la formation d'officiers pour en augmenter l'attractivité et faciliter la reconversion des diplômés dans des métiers à terre ; mettre fin à l'isolement des ENMM en rapprochant la nouvelle école des établissements d'enseignement supérieur ; répondre aux attentes des armateurs, qui souhaitaient une politique de formation plus ambitieuse dans un contexte de pénurie d'officiers, et renforcer leur implication dans le fonctionnement et le financement de l'école par leur entrée au conseil d'administration.

L'École nationale supérieure maritime (ENSM) a été créée le 1er octobre 2010 en application de la loi du 8 décembre 2009 et du décret du 28 septembre 2010. Elle est un établissement public scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), constituée sous la forme de grand établissement. En 2016-2017, elle a accueilli 1 120 élèves environ (hors formation continue). Son personnel représente 250 équivalents temps plein au 31 décembre 2016, dont la moitié sont des enseignants, et son budget initial 2017 s'élevait à 23,7 M€.

La Cour, dans de précédents rapports, a démontré que les regroupements d'établissements, dont il est attendu notamment des gains d'efficacité, pouvaient manquer leur objectif en raison de travaux de préfiguration incomplets, d'un pilotage insuffisant ou d'un défaut de la conduite à son terme du processus de fusion[255].

Sept ans après la création de l'ENSM, la Cour dresse un premier bilan, alarmiste. Les conditions de mise en œuvre de la réforme ont conduit à d'importantes difficultés et à l'inachèvement du processus de création (I). La mutation en école d'ingénieurs reste à conforter (II).

I - Une réforme mal conduite, un processus inachevé

A - Une préparation et une mise en œuvre très critiquables

1 - Une réforme mal préparée et précipitée

Des travaux préparatoires à la création de l'école ont été engagés tardivement en janvier 2009 et ont mobilisé de multiples intervenants. Trois comités de pilotage ont été créés : sur la future école, sur la mise en place du titre d'ingénieur et pour la rédaction du projet de décret. Dans un premier temps, un préfigurateur a été nommé au sein de la direction des affaires maritimes (DAM). Ses travaux ont essentiellement porté sur des sujets de nature générale tels que le statut du futur établissement ou la localisation de son siège. Dans un second temps, début 2010, deux autres préfigurateurs ont été nommés pour la déclinaison opérationnelle de la

[255] Tel a été notamment le cas, dans le domaine de l'enseignement supérieur, des écoles d'agriculture et de France business school. Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016,* Tome I. La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe-l'œil, p. 635-667. La Documentation française, février 2016, 696 p., et *Rapport public annuel 2017*, Tome I. France business school : une fusion ratée, p. 449-486. La Documentation française, février 2016, 760 p., disponibles sur www.ccomptes.fr

réforme[256], mais leur action a été mal coordonnée et conduite sans programme des opérations à mener. Enfin, l'inspecteur général de l'enseignement maritime (IGEM) a été chargé de concevoir le programme du futur cursus ingénieur.

L'ensemble de ces études étaient inabouties à la création de l'école, la plupart des questions pratiques relatives à la mise en place du nouvel établissement n'ayant pas été réglées.

À cette impréparation s'est ajoutée une entrée en vigueur précipitée. En effet, le décret fondateur de l'école a été publié le 28 septembre 2010, pour une application le 1er octobre suivant. Un tel délai méconnaissait les recommandations de la direction générale des finances publiques selon lesquelles la création d'un nouvel établissement doit s'accompagner d'une entrée en vigueur différée afin de permettre aux gestionnaires de s'organiser dans de bonnes conditions. De fait, il a rendu impossible la clôture des comptes des ENMM dans les délais prévus et a compliqué les travaux d'établissement des comptes de l'ENSM en 2010. Par la suite, le transfert à l'école de la gestion et de la paye de l'ensemble de son personnel[257] le 1er janvier 2012 a également été réalisé alors que l'école y était insuffisamment préparée, bien qu'il ait été prévu dès fin 2010, ce qui a conduit à des difficultés de gestion des ressources humaines et de pilotage de la masse salariale.

2 - L'absence de choix relatif aux implantations

La réunion interministérielle de 2007 ayant entériné la création de l'ENSM prévoyait de ne garder que les sites de Marseille et du Havre. Toutefois, la loi de 2009 créant l'ENSM et le décret fondateur disposent que l'école est composée de plusieurs sites, mais sans en définir le nombre ou la localisation, renvoyant ce sujet à un arrêté.

À la création de l'école, une longue incertitude a régné sur le sujet sous la pression des collectivités territoriales. Les orientations politiques et déclarations ont été erratiques jusqu'à la confirmation du maintien des implantations des quatre ENMM par le ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche en novembre 2012.

---

[256] Le premier a été nommé administrateur provisoire avant d'être le premier directeur général de l'ENSM, le second a été nommé secrétaire général de l'école à sa création.

[257] Le ministère chargé des transports était autorité de gestion et assurait la paye du personnel titulaire et de certains agents contractuels des ENMM, et, dans un premier temps, de l'ENSM.

Cette incertitude sur le maintien des quatre sites a nourri les craintes du personnel et accru la concurrence entre les collectivités locales, soucieuses de conserver leur propre implantation, l'exemple le plus frappant étant la construction sur le site du Havre d'un nouveau bâtiment pour l'école (cf. *infra*). Elle a également conduit, en novembre 2010, à fixer de manière provisoire le siège de l'école à Paris, alors qu'elle n'y avait aucune activité. Ce siège a finalement été transféré au Havre à compter du 1er janvier 2016, en raison de la dimension internationale de ce site et de la demande des acteurs politiques locaux, sans que cette décision ne s'accompagne pour autant de transfert de personnel.

3 - Des orientations stratégiques tardives

Aucune orientation stratégique claire n'a été donnée par la tutelle à l'administrateur provisoire à la création de l'école, pas même quand ce dernier a été nommé directeur général. Sa lettre de mission, transmise tardivement[258], identifiait deux missions prioritaires, relatives à l'enseignement et à la recherche, mais ne fixait aucun objectif en matière de finances ou de ressources humaines.

La question des implantations a longtemps paralysé la réflexion sur les orientations stratégiques de l'école, et a fortement pesé sur son projet d'établissement, qui n'a pu être adopté qu'en décembre 2013. Le premier contrat d'objectifs et de performance (COP), qui resserrait la stratégie sur un nombre limité d'objectifs et d'indicateurs, n'a été conclu avec la tutelle qu'en décembre 2015 pour la période 2015-2017 (les travaux pour le prochain COP ont été engagés en 2017).

B - Une crise de la gouvernance qui se double d'une crise financière

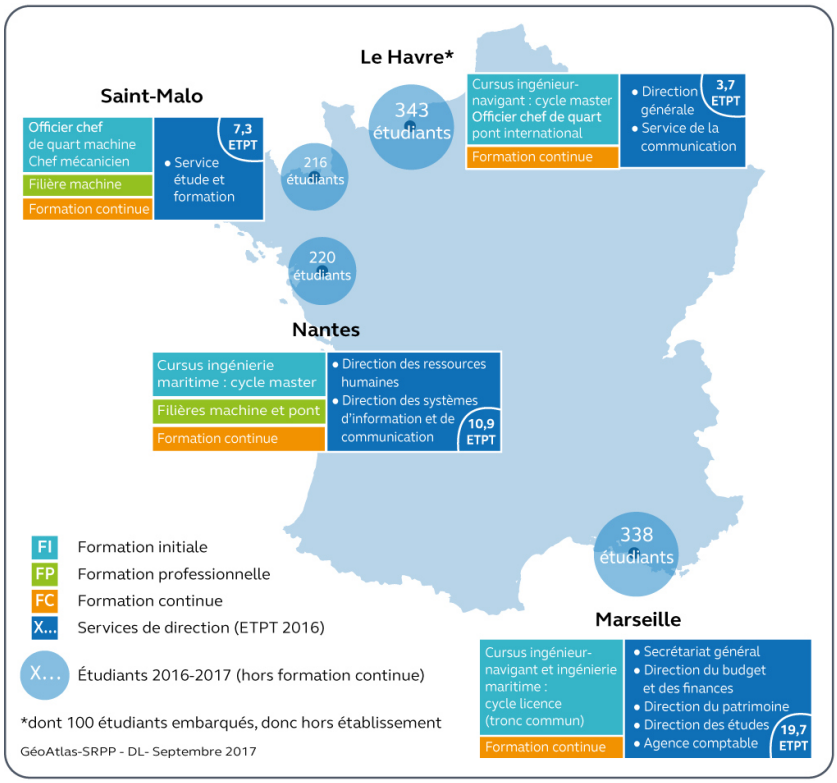
1 - La dispersion et la désorganisation des services

Lors de la création de l'école, les services de direction ont été répartis entre les quatre sites afin de ne pas déplacer le personnel et de maintenir un équilibre entre les sites. Cette répartition est demeurée inchangée, à l'exception du regroupement des services de la direction du budget et des finances (DBF), initialement scindés entre Le Havre et

[258] En mars 2012 alors qu'il avait été nommé directeur général en février 2011.

Marseille, sur ce dernier site en septembre 2012. Cette organisation entraîne une perte d'efficacité et un surcoût, car elle induit de nombreux déplacements. L'éloignement de la DBF et de l'agence comptable, à Marseille, et de la direction des ressources humaines (DRH), à Nantes, complique le pilotage de la masse salariale. Le directeur général, installé au Havre, est isolé de la quasi-totalité de ses services. Le regroupement des services de direction sur un seul site est aujourd'hui indispensable et doit être réalisé sans délai, avec pour critère de choix du site de destination l'amélioration de l'efficacité des services, la proximité avec les armateurs et le coût de sa mise en œuvre.

Carte n° 1 : répartition des formations et des services de direction



Source : Cour des comptes, d'après données ENSM

Par ailleurs, l'école n'a bénéficié que de peu d'accompagnement de la tutelle dans les premiers mois d'existence de l'établissement. Le personnel, parfois amené à assumer des fonctions nouvelles ou différentes

de celles qu'il exerçait auparavant, n'a bénéficié d'aucune formation et aucun plan d'accompagnement du changement n'a été mis en place.

Enfin, l'école a également souffert de l'instabilité des postes de direction et de périodes de vacance, parfois longues. Ainsi, trois directeurs généraux se sont succédé depuis la création de l'école. Le poste de directeur général adjoint, chargé du développement de la formation continue et de la recherche, est resté vacant pendant près d'un an en 2016, et le poste de secrétaire général est vacant depuis début 2017.

Ces éléments, conjugués à l'incertitude sur les implantations de l'école, ont concouru à la désorganisation des services et à de graves tensions avec le personnel, culminant en la rupture du dialogue social en 2012.

2 - Des modalités de gouvernance à revoir

À la création de l'école, les relations entre les administrateurs se sont rapidement dégradées au sein du conseil d'administration provisoire, si bien que son président a fait l'objet d'un vote de défiance l'empêchant de continuer à exercer ces mêmes fonctions au sein du conseil d'administration « définitif », mis en place en mars 2012, soit près d'un an et demi après la création de l'école. Le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) a dès lors dû assurer la présidence du conseil d'administration d'août 2012 à janvier 2013. Cette décision, mise en œuvre pour assurer la continuité de l'école, était en contradiction avec le principe d'autonomie applicable aux grands établissements.

Aujourd'hui, la mise en place des instances de gouvernance reste inachevée, en l'absence de nomination par la tutelle des membres du conseil scientifique, instance consultée en matière de recherche prévue par le décret fondateur. La question se pose également de l'instauration d'un conseil de perfectionnement, non prévue à ce stade par ce décret. Cette instance, qui permet d'associer les professionnels à la définition du contenu des formations, semble particulièrement adaptée pour permettre à l'école de mieux répondre aux besoins des employeurs.

Enfin, plusieurs dysfonctionnements du conseil d'administration appellent des évolutions réglementaires. Il s'agirait de prévoir la désignation d'un vice-président du conseil d'administration pouvant suppléer le président en cas d'absence, ce qui permettrait d'éviter de nouvelles périodes d'intérim du DGITM ; de supprimer les compétences élargies du président, inhabituelles pour ce type d'établissements et qui sont préjudiciables au positionnement du directeur général ; et de nommer

au conseil des représentants de l'industrie et d'armateurs étrangers pour adapter sa composition[259] à la stratégie de l'école, désormais fondée sur une diversification et une internationalisation des formations.

3 - Une situation financière qui reste fragile

La situation financière de l'école s'est rapidement dégradée avec un résultat déficitaire en 2011 et une quasi-cessation de paiement en 2012. Seul le versement d'une subvention exceptionnelle d'un montant de 1,4 M€ en fin d'année 2012 a permis à l'école d'éviter la faillite. Quoique rétablie après 2012, la situation financière est demeurée fragile, avec un résultat déficitaire en 2016 et la prévision d'un nouveau déficit en 2017 (0,13 M€ prévu au budget rectificatif de juin). Ces difficultés pourraient conduire l'école à une forme de mise sous tutelle financière, si cette prévision se réalisait, en application de l'article R. 719-109 du code de l'éducation.

Tableau n° 1 : produits, charges, résultat net (en M€) et effectif (personnel)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produits de fonctionnement	6,88	22,60	22,89	24,06	24,94	23,90
Charges de fonctionnement	7,90	22,57	22,44	23,47	24,86	23,95
dont charges de personnel	2,59	17,24	16,47	16,60	17,23	17,58
Résultat net	-1,02	0,03	0,45	0,59	0,08	-0,05
Effectif (ETPT)	233,6	232,8	214,7	214,3	230,7	238,5

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers et données ENSM. En 2011, la masse salariale était majoritairement prise en charge par l'État.

Le déficit de 2011 s'explique en partie par l'objectif d'une réforme à coût constant, traduisant le fait que la création de l'école semble avoir été considérée par la tutelle comme un simple regroupement et non comme la création d'un nouvel établissement. Inférieure au montant cumulé des subventions versées aux ENMM en 2010, la première subvention pour charges de services publics de l'ENSM ne prenait ainsi pas en compte les

[259] Le conseil d'administration est composé de 24 membres, répartis en trois collèges de huit membres, respectivement nommés au titre de l'État, élus par le personnel et les élèves et désignés par les organisations représentatives. Dans ce dernier collège, sept membres sont nommés par les organisations représentatives des employeurs et un par les associations d'anciens élèves.

charges nouvelles induites par l'exercice de missions que les ENMM n'assumaient pas. Par ailleurs, des gains de productivité et des économies d'échelle étaient attendus alors qu'ils sont complexes à réaliser pour des écoles distantes de plusieurs centaines de kilomètres, au-delà de la mise en place de marchés mutualisés.

En 2011 comme aujourd'hui, la dégradation de la situation financière résulte pour beaucoup de l'augmentation mal maîtrisée de la masse salariale, avec des recrutements importants et, en 2011, une augmentation très significative de la rémunération des contractuels et des chargés d'enseignement vacataires. Les conséquences financières de ces décisions n'ont pas été correctement appréhendées et très tardivement identifiées en l'absence d'outils de suivi budgétaire et financier adaptés. À ce jour, le plan d'économies drastique sur la masse salariale adopté en urgence en 2012 n'a pas produit d'effet durable, et la mise en place d'instruments de suivi financier et d'analyse de gestion et d'une comptabilité analytique n'est toujours pas achevée. Par ailleurs, les recettes de formation continue stagnent et, contrairement à ce qui était attendu, la contribution financière des armateurs au fonctionnement de l'école est, au total, en baisse. Cette dernière a, à nouveau, été contrainte à laisser vacants certains postes de direction pour maîtriser sa masse salariale en 2017.

C - L'impasse du maintien des quatre implantations

Prise en raison de considérations politiques et sans étude d'impact préalable, la décision de maintenir les quatre sites est coûteuse pour l'école.

1 - Une situation coûteuse aggravée par la construction d'un nouveau bâtiment au Havre

Les locaux des anciennes ENMM que l'ENSM occupe toujours sont inadaptés d'une part parce que leur capacité est nettement plus importante que le nombre d'élèves de l'ENSM, et d'autre part parce qu'ils nécessiteraient des travaux pour réduire leur coût de fonctionnement et les rendre plus fonctionnels. Des projets de rénovation et relocalisation ont été élaborés, mais la décision sur ces projets échappe à l'école. De surcroît, elle ne dispose pas des ressources pour financer les travaux et dépend donc

de l'État et des collectivités locales, l'État n'ayant pas souhaité en assumer le coût seul[260].

L'installation en 2015 dans un nouveau bâtiment construit pour l'école au Havre n'a permis de résoudre ni le problème de surcapacité, ni celui du coût de fonctionnement immobilier. Le bâtiment est trop grand et l'école est contrainte de trouver des « locataires » pour une partie des locaux. Construit « BEPOS » (bâtiment à énergie positive), il est performant énergétiquement mais engendre des coûts de maintenance plus élevés que l'ancien bâtiment (surcoût de 200 000 €).

La construction d'un nouveau bâtiment au Havre

Le projet, ancien, de relocalisation de l'ENMM du Havre a été relancé fin 2009 avec la constitution d'un comité de pilotage présidé par le préfet de région, à la demande du secrétaire d'État chargé des transports.

Conduits parallèlement et indépendamment du processus de création de l'ENSM, les travaux de ce comité ont abouti à la proposition, validée par le secrétaire d'État en mars 2010, de construire un nouveau bâtiment pouvant accueillir un millier d'élèves, soit quasiment autant que l'ENSM à sa création. Ce dimensionnement et le principe même de la construction reposaient sur un rapport du directeur de l'ENMM du Havre non étayé en ce qui concerne les besoins en capacité d'accueil. Le processus de construction s'est ensuite poursuivi sans que ces deux éléments ne soient significativement remis en cause. Le bâtiment, d'un coût de 27,8 M€ dont 10 M€ financés par l'État et 17,8 M€ par les collectivités locales, appartient à l'État.

Dans le contexte d'incertitude sur le nombre d'implantations de l'école, la poursuite de l'opération permettait de se prémunir contre toute éventualité de fermeture du site du Havre. Pourtant, la décision aurait dû être suspendue dans l'attente de l'élaboration du projet d'établissement et du projet immobilier de l'école, ainsi que le recommandait le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) dans un rapport relatif à la situation financière de l'école remis en août 2012[261].

[260] Les bâtiments occupés par l'ENSM ne lui appartiennent pas (ils sont la propriété de l'État, sauf peut-être dans le cas de Saint-Malo, où une incertitude existe sur le propriétaire, État ou ville) et les projets immobiliers font l'objet de décisions de l'État déconcentré et des collectivités territoriales.

[261] Audit réalisé à la demande du directeur général des infrastructures, des transports et de la mer en juin 2012, compte tenu des difficultés financières de l'établissement.

Le maintien des quatre implantations est également coûteux à d'autres titres :

- en masse salariale : le fonctionnement d'un site représente environ 20 ETP, indépendamment du nombre d'étudiants, soit un total de 80 ETP pour un établissement qui en compte 250 ;
- en matière d'équipements pédagogiques : l'école doit maintenir un parc de simulateurs navigation et machine qui sont coûteux (entre 100 000 € et 315 000 €, plus les frais de maintenance annuelle) et, pour plusieurs d'entre eux, sous-utilisés ;
- en déplacements et en termes organisationnels enfin, aspects plus difficiles à chiffrer.

2 - Un impact sur la spécialisation des sites

Dès mars 2011, un « plan de spécialisation » adopté par le conseil d'administration prévoyait de revoir la répartition géographique des formations selon des critères visant à accroître l'efficience pédagogique et financière de l'établissement : l'équipement en matériel pédagogique lourd, le nombre et la compétence des enseignants permanents, le voisinage de promotions et l'équilibre entre les sites. La décision de maintenir les implantations historiques de l'école a conduit à abandonner ces critères.

Présentation des formations

Les formations dispensées par l'ENSM se caractérisent par une forte connotation professionnelle (enseignements académiques et pratiques, mises en situation sur des simulateurs de navigation et des simulateurs de machines, stages embarqués). L'école entretient donc des relations très étroites avec les armateurs, qui accueillent les étudiants pour des stages, voire financent, pour certains, l'acquisition de matériels pédagogiques particulièrement coûteux. Les diplômes délivrés par l'école permettent d'obtenir les brevets qui sont indispensables pour être employé à bord d'un navire de la marine marchande.

Les formations dispensées par l'ENSM peuvent être classées de manière schématique en trois grandes catégories :

Les **formations initiales**, composées d'un cursus dit « polyvalent », de deux cursus monovalents et de deux cursus d'ingénieur non navigant.

La formation polyvalente débouche, depuis 2016, sur l'obtention de deux diplômes : le diplôme d'études supérieures de la marine marchande (DESMM), délivré par la DAM, qui permet d'acquérir le brevet de capitaine de première classe de la navigation maritime sous réserve de la validation d'une période de navigation, et le titre d'ingénieur, délivré par l'école. Cette formation est dite « polyvalente » car elle prépare aux deux plus hautes responsabilités à bord des navires de commerce, celle de capitaine, qui est le responsable de toute l'activité du navire et représentant de l'armateur, et celle de chef mécanicien, qui est le responsable des services techniques (seuls les Pays-Bas et la France ont fait le choix de la polyvalence pour la formation de leurs officiers de marine).

Les formations monovalentes (officier chef de quart pont international, officier chef de quart machine et chef mécanicien 8000) forment les futurs responsables de la navigation (filière « pont ») ou des installations techniques du navire (filière « machine »).

Enfin, deux cursus d'ingénierie maritime ont été créés en 2016 dans les secteurs de l'« éco gestion du navire (EGN) » et du « déploiement en maintenance des systèmes offshore (DMO) ».

Les **formations professionnelles**, qui constituent un véritable levier de promotion sociale, s'adressent à des personnes déjà titulaires d'un brevet permettant d'exercer dans la marine marchande, qui souhaitent accéder à un brevet de rang supérieur. Dans ce cadre, l'école délivre divers diplômes de chef mécanicien, de capitaine et d'officier chef de quart passerelle.

Les **formations continues** ont connu un développement important depuis l'entrée en vigueur en 2013 de l'obligation d'une revalidation périodique des brevets professionnels.

Le projet d'établissement n'a pu être finalisé qu'après la réalisation par l'école d'une concertation avec les élus locaux[262], à la demande du ministre. Il répartit les formations de manière à maintenir ou développer une activité suffisante sur chaque site : les promotions d'ingénieurs-navigants, réparties entre Marseille et Le Havre, sont regroupées à Marseille, pour les trois premières années du cursus (cycle L, pour licence), et au Havre, pour les deux années de master (cycle M, pour master). Les formations de la filière machine, auparavant présentes sur les sites de Nantes et Saint-Malo, sont regroupées sur ce dernier site et celles de la filière pont restent implantées à Nantes. Le projet d'établissement

[262] La version initiale du projet d'établissement s'est heurtée à l'opposition des élus locaux, plus particulièrement ceux du Havre, pour qui le choix de scinder le cursus d'ingénieurs-navigants était incompréhensible, le nouveau bâtiment du Havre pouvant théoriquement accueillir la totalité des promotions concernées.

prévoit également des « compensations », telles que la création d'un pôle international d'enseignement maritime au Havre ou l'implantation de mastères spécialisés à Nantes.

En définitive, la décision de maintenir les quatre sites a amoindri les bénéfices attendus de la spécialisation. Ainsi, la cohérence du dispositif de formation initiale n'est pas entièrement satisfaisante : la séparation des cycles L et M, désormais implantés sur deux sites, rend impossible le voisinage des promotions aux fins de tutorat même si elle permet une gestion plus efficace des moyens que dans la situation qui prévalait antérieurement, où la formation était dispensée sur les deux sites pour l'ensemble du cursus. De surcroît, le regroupement des formations de la filière machine n'a pas été complet, le cursus de « chef mécanicien » ayant été maintenu à Nantes, pour y conserver un nombre suffisant d'élèves. Par ailleurs, l'adéquation des ressources enseignantes aux besoins de chaque site n'est pas garantie : seuls deux agents ont été mutés à la suite de la mise en place de la nouvelle répartition des formations et aucun plan de formation n'a été élaboré alors que certains enseignants sont appelés à former des élèves de niveaux hétérogènes ou dans des cursus différents. Enfin, la spécialisation n'a pas concerné l'activité de formation continue qui reste dispensée sur les quatre sites, dans des proportions variables.

3 - La nécessité de réduire le nombre des implantations

Alors qu'à la création de l'ENSM, et comme cela était initialement envisagé, le choix aurait pu être fait de regrouper l'école sur deux voire un site[263], l'État a reculé sous les pressions des élus locaux. Cette décision a placé l'école dans une impasse, l'ENSM ne disposant pas des ressources suffisantes pour supporter le coût résultant de cette situation, le niveau de subvention pour charges de service public versé ayant été mal adapté aux besoins et ambitions fixées pour l'école. L'école est donc privée des ressources financières et humaines qui lui permettraient de remplir pleinement ses missions.

Une réorganisation sur un nombre réduit de sites paraît donc indispensable. Cependant, un regroupement sur un seul site serait aujourd'hui complexe à mettre en œuvre. En effet, le lieu qui aurait pu être privilégié lors de la création de l'école est Marseille. C'est le siège du principal armateur français et l'implantation dont la capacité d'accueil des étudiants est la plus importante et qui regroupe la majeure partie des

[263] En particulier, le site de Marseille aurait pu, sous réserve de quelques travaux d'agrandissement, accueillir l'ensemble de l'école.

services de direction de l'école. Elle est concurrencée par celle du Havre, compte tenu notamment des décisions prises (construction d'un bâtiment neuf, désignation en tant que siège social).

À défaut d'une telle évolution, une réorganisation de l'école sur ces deux sites pourrait donc être mise en œuvre. Elle représenterait à terme une économie annuelle en fonctionnement d'environ 2 à 3 M€ (environ 10 % du budget 2017 initial de l'ENSM) et réduirait les besoins en investissement (simulateurs pédagogiques et immobilier), sans compter le produit de la vente des bâtiments abandonnés[264].

L'impact de la fermeture des sites de Nantes et Saint-Malo pourrait être atténué par l'hébergement de formations de l'ENSM par les établissements d'enseignement locaux (école centrale dans le premier cas, lycée professionnel maritime dans le second), dans le cadre de partenariats.

II - Une mutation en école d'ingénieurs à conforter

A - Une érosion régulière des effectifs d'étudiants

1 - Des besoins d'officiers en baisse

Le nombre des places ouvertes au concours d'entrée du cursus d'ingénieur-navigant, fixé chaque année par la tutelle après une concertation entre l'école et les armateurs, a baissé depuis la création de l'école : il est passé de 190 en 2011 à 130 en 2017. Ce niveau est principalement conditionné par la capacité des armateurs à embarquer des élèves en cours de scolarité, et non par les perspectives d'embauche à horizon de cinq ans. Celles-ci sont, en effet, peu fiables compte tenu de la difficulté à anticiper l'évolution du marché de l'emploi à moyen terme et du phénomène d'« évaporation » des diplômés, dont les carrières en mer sont souvent courtes.

En tout état de cause, alors que le projet de création de l'ENSM est né dans un contexte d'augmentation de la flotte française, sa mise en place

[264] Le projet de protocole d'accord relatif à la nouvelle implantation de l'ENSM à Saint-Malo estime à 5 M€ les locaux actuels de l'école ; et la valeur vénale du site de Nantes avait été évaluée à 6,2 M€ en avril 2014.

est au contraire intervenue dans un contexte de crise des armements. Si l'on constate aujourd'hui une pénurie d'officiers au niveau mondial[265], les besoins en officiers français diminuent.

2 - Un déficit d'attractivité

Le nombre d'inscrits au concours d'entrée a connu une baisse d'environ 40 % entre 2011 et 2016, ce qui concourt à la dégradation du rapport entre le nombre d'admis et le nombre de places offertes (61 % en 2016).

La désorganisation de l'école a eu des répercussions sur la scolarité, qui ont pu dissuader les candidats potentiels. L'année 2015 s'est ainsi caractérisée par de mauvais résultats pédagogiques[266], pour partie imputables à des dysfonctionnements internes (absence d'accompagnement pédagogique adapté, désorganisation des enseignements et manque d'enseignants, notamment à Marseille), une communication erronée sur les dates des épreuves du concours et une publication tardive de l'arrêté précisant les modalités d'admission.

Si des efforts de communication ont été entrepris par l'école pour promouvoir le concours (campagnes de communication, participation à des salons, organisation de journées portes ouvertes, etc.), leur impact est resté limité. La notoriété de l'école demeure faible en dehors du monde maritime et le concours connu des seuls initiés, la majorité des candidats provenant de régions littorales ou de familles liées aux métiers de la mer. L'image de l'école n'est pas suffisamment claire et l'école n'a pas élaboré de véritable stratégie de communication.

Ce déficit d'attractivité ne relève toutefois pas de la seule responsabilité de l'ENSM, qui souffre de la crise du secteur maritime (disparition de la SNCM et de SeaFrance, crise du secteur pétrolier, etc.), de la dégradation de l'image de la marine marchande et des contraintes de

[265] Selon une étude commandée par le ministère des transports britannique au cabinet *Oxford Economics*, publiée en janvier 2017, selon laquelle la demande de marins serait de deux millions à l'horizon 2026 à l'échelle mondiale, les officiers représentant 56 % de l'effectif.

[266] 37 redoublements et 34 exclusions proposés par le jury des examens de fin de première année de licence (L1) et 57 redoublements proposés en première année de master (M1). Après l'organisation de sessions de rattrapage, 42 redoublements en L1 et 4 en M1 ont été effectivement décidés.

la navigation qui contribuent à rendre le métier de marin peu attractif auprès des jeunes générations.

B - Le titre d'ingénieur : un bilan qui reste à établir

1 - Une mise en place laborieuse mais réussie

Dès sa création, la priorité pédagogique de l'ENSM a été d'adapter la formation existante d'officier afin d'obtenir l'habilitation de la commission des titres d'ingénieur (CTI) à délivrer le titre d'ingénieur. Malgré la désorganisation de ses services et l'absence de conseil des études, instance consultative chargée de se prononcer sur la mise en œuvre de nouvelles formations, l'école a réussi à obtenir l'accréditation de la CTI en 2011 et son renouvellement en 2015.

La participation des employeurs au conseil d'administration a parfois constitué un frein à la mise en place du titre d'ingénieur, les armateurs étant particulièrement attachés à la vocation professionnelle des enseignements dispensés par l'ENSM.

Les principales modifications apportées au cursus d'officier ont été la mise en place du système licence-master-doctorat, le renforcement des enseignements en mathématiques et informatique et la réduction de sa durée à cinq ans. Le travail mené par l'école pour mettre en œuvre les normes des diplômes d'ingénieurs a été jugé « considérable » par la CTI[267].

Le nouveau cursus a toutefois été long à stabiliser. L'école a dû le modifier à plusieurs reprises et y ajouter un semestre de formation, d'une part pour remédier à des imperfections relevées par les armateurs (insuffisance de travaux pratiques, niveau trop élevé de l'enseignement dans certaines matières fondamentales au regard des besoins de la filière, caractère inadapté du calendrier des embarquements) et d'autre part pour assurer sa conformité à la convention de l'Organisation maritime internationale relative aux normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (convention dite STCW[268]).

[267] Avis n° 2011/10-03 du 8 novembre 2011 portant habilitation de l'ENSM à délivrer un titre d'ingénieur.
[268] Pour *standards of training, certification and watchkeeping*.

2 - Une faible reconnaissance de l'intérêt du titre d'ingénieur

Dès le stade des travaux préparatoires, la direction des affaires maritimes relevait que la réforme suscitait « beaucoup de perplexité et de circonspection » au sein des parties prenantes. La Cour a constaté que la reconnaissance du bien-fondé de la réforme par les principales parties prenantes n'est toujours pas acquise.

Ainsi, pour les élèves de l'ENSM, le critère principal d'attractivité de l'école reste la navigation. Les armateurs estiment quant à eux que la plus-value du titre d'ingénieur est faible. En définitive, l'intérêt d'être ou d'employer un ingénieur-navigant n'est pas encore pleinement identifié alors même que la complexité croissante de certains navires de la marine marchande semble justifier la pertinence du titre d'ingénieur.

3 - Un impact encourageant sur l'employabilité

Si les qualités des officiers formés par l'ENSM (compétences managériales, sens des responsabilités, autonomie, aptitude à la mobilité) sont reconnues par les employeurs, les données relatives à leur insertion professionnelle sont insuffisamment connues. La seule donnée disponible est le taux d'actifs maritimes parmi les anciens élèves de l'ENSM cinq années après leur sortie, établi dans le cadre d'une enquête annuelle de la DAM. Les données publiées par la CTI[269] sont incomplètes, la première promotion d'ingénieurs-navigants n'ayant obtenu son diplôme qu'en 2016.

Pour connaître avec plus de précision l'employabilité des diplômés, un observatoire des formations et de l'insertion professionnelle a été mis en place, sous la forme d'une enquête annuelle réalisée par l'ENSM auprès des jeunes diplômés. La deuxième enquête réalisée en 2017 auprès des élèves diplômés en 2016 met en évidence un taux d'insertion professionnelle des titulaires du DESMM[270] de 87 % un an après leur sortie d'école et des titulaires du double diplôme DESMM-titre d'ingénieur de 80 %, trois mois après leur sortie d'école. Elle permet également de disposer de données plus détaillées que celles issues de l'enquête de la DAM. Seules des données exhaustives et disponibles sur une durée plus

[269] Données certifiées CTI, campagne 2016.

[270] La scolarité des élèves admis à l'ENSM avant la mise en œuvre de la réforme liée à la mise en place du titre d'ingénieur n'a pas été modifiée. Ils se voient donc délivrer à l'issue de leur scolarité le seul DESMM.

longue permettront d'apprécier avec précision l'impact du titre d'ingénieur sur l'employabilité des diplômés en mer et à terre.

C - Des évolutions récentes à conforter

1 - L'ouverture internationale de l'école

L'ouverture internationale de l'école a pris du retard, dans un contexte où la mondialisation peut conduire à naviguer pour le compte de sociétés étrangères et sous pavillon international et où, sous pavillon français, les équipages sont désormais multiculturels. En 2014, la CTI relevait notamment que l'absence d'enseignement en anglais constituait un point faible pour l'école[271].

Des améliorations sont intervenues depuis. Ainsi, un cursus de formation en trois ans d'officier monovalent dans la filière pont internationale (officier chef de quart passerelle international, OCQPI), qui comportera à terme 45 % de cours en langue anglaise, a été mis en place au Havre en 2015. Son objectif est d'offrir aux diplômés des nouveaux débouchés sur des pavillons étrangers. Il vise également à réduire la concurrence de l'école de navigation d'Anvers, dont l'accès n'est pas soumis à concours, et qui a accueilli de 2011 à 2014 un nombre croissant d'étudiants français au sein d'un cursus monovalent en trois ans d'officier (filière pont)[272].

Par ailleurs, pour le cursus ingénieur-navigant, les enseignements en anglais ne représentent que 9 % du total des heures de cours du cycle licence et les séjours d'étude à l'étranger sont inexistants. L'ouverture internationale de l'école doit donc encore progresser.

L'employabilité des futurs diplômés de l'ENSM à l'international doit par ailleurs faire l'objet d'une attention particulière, dans la mesure où le régime français de sécurité sociale des marins peut constituer un frein à leur mobilité à l'étranger, sauf sur des navires très spécialisés où le surcoût engendré par ce statut n'est pas pénalisant.

---

[271] Cf. avis de la CTI n° 2014/07-04 précité.

[272] 171 étudiants français en 2014/2015 contre 111 en 2010/2011, soit une hausse de 54 %. Depuis cette date, le nombre d'étudiants français diminue chaque année de manière régulière : il était de 145 en 2016/2017.

2 - La diversification des formations

Outre la formation d'officier chef de quart passerelle international (OCQPI), l'école a mis en place, en septembre 2016 à Nantes, deux nouveaux cursus d'ingénierie maritime[273], qui se caractérisent pour l'instant par de faibles effectifs, dans les secteurs de l'« éco gestion du navire (EGN) » et du « déploiement en maintenance des systèmes offshore (DMO) ». Ces secteurs ont été identifiés en 2014 comme ayant un fort potentiel de recrutement pour les diplômés en cas de diminution du nombre de postes embarqués, mais la crise qui affecte le secteur de l'*offshore* fait désormais peser une incertitude sur leurs débouchés.

L'école a par ailleurs conclu plusieurs partenariats avec des établissements d'enseignement supérieur. Les dynamiques locales sont cependant très différentes selon les sites. Ainsi, à Marseille, le montage de partenariats connait des difficultés, en l'absence de formation de niveau master. De plus, si plusieurs accords ont été conclus, leur bilan reste modeste à ce stade. À titre d'exemples, un mastère 2 en droit et sécurité des activités maritimes et océaniques a été mis en place en partenariat avec l'université de Nantes et la création d'un diplôme universitaire est en cours de finalisation avec l'université du Havre. Selon l'école, il en serait de même pour deux mastères spécialisés, en partenariat respectivement avec l'ENSTA Paris Tech et l'école centrale de Nantes.

Si l'ENSM se doit, en tant qu'école d'ingénieurs, de proposer des formations qui ne sont plus exclusivement professionnelles, elle ne peut y parvenir, compte tenu de ses moyens contraints, que dans le cadre de partenariats.

3 - Le développement de la recherche

Du fait de la priorité donnée à la réforme du cursus et à la résolution des difficultés de l'école, le développement des activités de recherche, nécessaires pour le positionnement de l'ENSM en tant qu'école d'ingénieurs, a pris du retard. Des efforts récents ont toutefois été réalisés.

L'activité de recherche dispose depuis 2015 d'un budget propre, qui s'établit à 440 000 € en 2017. Les subventions publiques constituent la

[273] Ces cursus, d'une durée de deux ans, sont accessibles aux élèves de l'ENSM à l'issue du cycle L. L'admission directe en M1 sur dossier est également ouverte à des candidats provenant de cursus hors ENSM, justifiant d'un niveau L3 scientifique et technique.

principale source de financement, la promotion des activités de recherche auprès des entreprises afin de développer les prestations payantes (études, prestations de service) restant une activité embryonnaire. Les projets de recherche sont peu nombreux, mais en progression. Par ailleurs, le recours à des laboratoires externes, privilégié dès la création de l'école pour des raisons de coût, n'est toujours pas effectif.

Pour être en mesure d'accroître son activité de recherche et de diversifier ses sources de financement, l'école doit également y consacrer des moyens humains, notamment en augmentant le nombre d'heures consacré à la recherche par les enseignants, encore très faible.

D - Une adaptation du corps enseignant à poursuivre

1 - Des problèmes persistants de recrutement des enseignants maritimes

L'école peine à recruter des enseignants permanents de qualité et stables pour enseigner les matières maritimes, difficulté qu'ont connu les ENMM au moins depuis les années 2000. En effet, des trois corps de fonctionnaires titulaires ayant vocation à occuper ces emplois, deux sont en extinction de droit (professeurs de l'enseignement maritime) ou de fait, en l'absence de concours (professeurs techniques de l'enseignement maritime). Le troisième (administrateur des affaires maritimes) ne saurait occuper l'ensemble des postes d'enseignants maritimes, dans la mesure où les administrateurs n'ont en théorie pas vocation à réaliser les enseignements pratiques, mais également car ils représentent une dépense de personnel élevée. Compte tenu de cette impossibilité de recruter des fonctionnaires, l'école a eu un recours croissant au recrutement de contractuels (aujourd'hui plus du quart des enseignants permanents), et un « quasi-statut » a été, de fait, créé. Malgré cela, l'ENSM peine à recruter des enseignants contractuels de qualité en nombre suffisant, en raison du statut précaire du contrat initial (CDD de trois ans), mais aussi des conditions de rémunération, trop éloignées de celles des officiers navigants qui auraient vocation à occuper ces emplois dans le cadre d'une seconde partie de carrière.

Quoiqu'elle ait organisé un « groupe de travail » en 2015 / 2016, la tutelle n'a pas été en mesure à ce stade de fournir de réponse satisfaisante à cette difficulté.

2 - L'absence de gestion prévisionnelle et de plan de formation

L'école ne s'est pas dotée d'un réel plan de formation, qui garantirait la constante adaptation des compétences des enseignants et accompagnerait le développement de nouvelles méthodes pédagogiques. Des axes de formation pertinents ont été identifiés dans une note du directeur général en 2015 et les dépenses de formation ont nettement augmenté depuis 2013, mais il n'existe toujours aucun catalogue et les enseignants restent en général à l'initiative de leurs formations.

Par ailleurs, si l'école a entamé une réflexion sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), cette démarche n'a pas encore abouti.

Ces évolutions sont pourtant indispensables pour répondre aux exigences de la convention STCW (formation des enseignants aux métiers de la mer et à la pédagogie) et de l'habilitation à la délivrance des titres d'ingénieurs (stabilité de l'encadrement des étudiants), ainsi que pour accompagner les autres changements des formations de l'école.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Insuffisamment préparée, la création de l'ENSM a été réalisée dans des conditions critiquables et l'école a connu dès ses premières années d'importantes difficultés. Si la Cour a constaté une structuration progressive dans les années qui ont suivi, celle-ci demeure incomplète. La responsabilité de cette situation incombe au moins autant à la tutelle, qui n'a pas créé les conditions d'une réforme réussie et a contribué, par ses décisions et parfois son absence de décision, à déstabiliser l'école, qu'à cette dernière.

Malgré ces difficultés, l'école est parvenue à réaliser une réforme pédagogique d'ampleur, avec la mise en place du titre d'ingénieur, et a entamé l'internationalisation et la diversification des formations, ainsi que le développement de la recherche. Si le bilan de cette mutation est encore impossible à établir pleinement, l'attractivité de l'école ne paraît pas en avoir été améliorée et de graves difficultés dans la gestion des enseignants doivent être résolues sans délai.

Cette situation interroge sur l'avenir de l'école, dont la particularité est de former quasi-exclusivement des officiers de marine marchande, alors que les besoins diminuent régulièrement, mais d'être financée, à titre

principal, par l'État. Elle appelle des décisions fortes de la tutelle, non seulement sur le sujet des implantations de l'école mais également sur sa gouvernance. À terme, le maintien de l'ENSM est conditionné par l'achèvement de sa mutation en école d'ingénieurs, et par la preuve de la pertinence de cette évolution, au regard notamment de l'impact sur l'attractivité des formations et l'employabilité des diplômés.

La Cour formule les recommandations suivantes, à la tutelle et à l'école :

1. *réorganiser sur deux voire un site les implantations de l'école et renforcer les partenariats avec les établissements d'enseignement supérieur ;*
2. *regrouper les services de direction sur un seul site dans les meilleurs délais ;*
3. *supprimer les compétences élargies du président du conseil d'administration ;*
4. *mettre en place la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et un véritable plan de formation.*

Réponses

Réponse commune du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire et de la ministre auprès du ministre d'État chargée du transport	366
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics	371
Réponse de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation	372
Réponse du maire du Havre, président de la communauté de l'agglomération havraise	373
Réponse du maire de Marseille, président de la métropole d'Aix-Marseille-Provence	373
Réponse du maire de Saint-Malo, président de Saint-Malo agglomération	375
Réponse du président du conseil d'administration de l'École nationale supérieure maritime	379
Réponse du délégué général d'Armateurs de France	383

Destinataire n'ayant pas d'observations

Directeur général de l'École nationale supérieure maritime

Destinataire n'ayant pas répondu

Maire de Nantes, présidente de Nantes métropole

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE ET DE LA MINISTRE AUPRÈS DU MINISTRE D'ÉTAT CHARGÉE DU TRANSPORT

A titre liminaire, nous souhaitons souligner que la modernisation de l'ENSM s'inscrit dans un processus continu sur le moyen terme, qui commence aujourd'hui à donner des résultats. Ainsi, en 7 ans d'existence, l'ENSM a su moderniser ses enseignements et diversifier son offre de formation : accréditation des formations d'officiers de première classe par la Commission des titres d'ingénieur (CTI), création des deux masters d'ingénierie maritime (éco-gestion du navire, déploiement et maintenance des systèmes offshore), renouvellement des locaux du Havre et des simulateurs pédagogiques, certification de la qualité des formations par le Lloyd's register, développement de la recherche dans le domaine de la sécurité, de la sûreté maritime et des facteurs humains et de l'efficience énergétique.

Le résultat de ces efforts est tangible puisque l'attractivité de l'école s'améliore au niveau des lycéens et, s'agissant des formations longues, le taux d'emploi à la sortie est supérieur à la moyenne des grandes écoles puisqu'il atteint près de 90 % un an après la sortie de l'École.

Ce mouvement sera amplifié, comme l'a demandé le Premier ministre lors du comité Interministériel de la mer (CIMER) du 17 novembre dernier.

I. Concernant la mise en place du nouvel établissement et les modalités de sa gouvernance

Révision du décret fondateur

Dans son rapport, la Cour déplore les choix retenus dans le cadre de l'élaboration du décret fondateur, notamment en ce qui concerne le rôle du président, la composition du conseil d'administration (CA) ou l'absence d'un vice-président du CA. Elle rappelle la nécessité d'achever la mise en place du conseil scientifique et du conseil de perfectionnement.

Nous souscrivons aux recommandations de la Cour sur la nécessité de revoir le décret fondateur sur les différents points évoqués. Un état des lieux des modifications à proposer a d'ores et déjà été engagé. Ces travaux seront l'occasion de préciser les dispositions du code de l'éducation qui sont applicables ou non à l'ENSM. Le calendrier des différents chantiers et consultations à mener permet d'envisager la publication du nouveau décret au cours du 1er semestre 2018.

Gouvernance

S'agissant des organes de gouvernance, les efforts ont porté ces cinq dernières années sur la mise en place et le renouvellement du CA et sur son bon fonctionnement. Nous souhaitons souligner que la tutelle n'a pas noté de dysfonctionnements majeurs dans le fonctionnement du CA ces trois dernières années.

Au cours des dernières années, nous avons également noté la nécessité pour l'école d'inscrire son action dans la durée et d'acquérir une stabilité dans son mode de gouvernance. C'est pourquoi la révision du décret sera également l'occasion de s'interroger sur la durée la plus adaptée des mandats des dirigeants et des membres du CA.

Nous souhaitons informer la Cour que le conseil scientifique devrait se mettre en place début 2018 après que sa composition aura reçu l'aval du ministère chargé de la recherche. En ce qui concerne le conseil de perfectionnement demandé par la commission des titres d'ingénieur (CTI) dans son avis n° 2015/10-04, sa création relève du conseil d'administration de l'établissement conformément à l'article 7 du décret de création de l'école et non de la tutelle. Le conseil d'administration du 28 octobre 2017 a approuvé la composition de deux conseils de perfectionnement, l'un pour la spécialité « navigant », l'autre pour les spécialités « éco- gestion du navire » et « déploiement et maintenance des systèmes off-shore ».

Situation financière de l'école et effectifs

La Cour note une dégradation de la situation financière de l'école et une réduction importante de ses effectifs en 2017.

S'agissant de la situation financière de l'école, celle-ci s'améliore indéniablement. Le budget initial 2018 a été présenté à l'équilibre dans son compte de résultat, ce qui peut être assimilé à un rétablissement de l'équilibre financier au sens de l'article R 719-109 du code de l'éducation.

La prévision de consommation d'emplois présentée au premier budget rectificatif pour 2017 est de 230 ETPT sous plafond, pour un plafond ouvert en LFI de 237 ETPT, ce qui représente 97 % de la consommation du plafond. En comptabilisant les emplois hors plafond, le total présenté serait de 244,35 ETPT, pour une masse salariale de 18,21 M€.

Cette situation peut être comparée à celle de 2016 : 238,54 ETPT consommés au total, dont 229,53 ETPT sous plafond, pour une masse salariale de 17,71 M€.

Enfin, nous souhaitons informer la Cour que la mise en place de la comptabilité analytique sera effective en janvier 2018.

Services supports

Conformément à la stratégie décidée lors du CIMER par le Premier ministre, nous souscrivons à la nécessité de regrouper les services centraux sur un seul site, qui sera choisi, comme le recommande la Cour, en fonction du coût de la mise en œuvre, de la proximité des armateurs et de l'amélioration de l'efficacité des services. Ce regroupement, nécessite néanmoins d'être programmé dans le temps afin, d'une part, d'éviter toute perte brutale et groupée des compétences, et, d'autre part, d'accompagner les agents qui ne seraient pas en mesure de suivre leur service.

Recrutement des enseignants

S'agissant de la question particulière du recrutement des enseignants, les importants travaux menés par la tutelle en lien avec l'ENSM et la DRH ministérielle sur ce sujet fin 2015- début 2016 ont montré l'importance accordée à cette problématique mais également les obstacles auxquels la tutelle se heurte pour le recrutement d'enseignants. Ainsi, le recrutement de professeurs provenant du ministère chargé de l'enseignement supérieur pour les matières générales ou de professeurs expérimentés du corps des administrateurs des affaires maritimes se heurte à l'objectif fixé en matière de maîtrise de la masse salariale. Pour ce qui concerne le corps existant des professeurs techniques de l'enseignement maritime (PTEM), aucun recrutement n'a plus été réalisé dans ce corps depuis une dizaine d'années environ. Pour être réactivé aujourd'hui, le recrutement de PTEM suppose une modification profonde des textes en régissant les conditions. Pour cela, l'accord du ministère chargé de la fonction publique devrait être obtenu, ce qui est difficilement envisageable pour un corps qui ne comprend aujourd'hui qu'une quarantaine d'agents.

Pour faire face à cette situation, il est proposé de faire appel aux enseignants contractuels ou aux vacataires. Le chantier lié aux rémunérations des enseignants contractuels devrait être ré- ouvert afin de rendre les conditions d'emploi plus attractives. Toutefois, il ne pourra être mené à bien que si, parallèlement, l'ENSM peut dégager des marges de manœuvre compte-tenu de sa situation financière. Ce point sera examiné dans le cadre de la révision de sa trajectoire budgétaire une fois que sa gestion prévisionnelle des emplois et des compétences aura été consolidée et en tenant compte de son plafond d'emploi.

II. Concernant l'évolution de l'école et l'élaboration de la stratégie

La Cour souligne les améliorations apportées dans la gestion opérationnelle de l'école et les évolutions favorables intervenues notamment avec la création des titres d'ingénieur, évolutions qui restent à poursuivre.

Vision stratégique

En matière de vision stratégique, les dernières années ont été guidées par la mise en œuvre du projet d'établissement approuvé par le Conseil d'administration en décembre 2013. C'est dans ce cadre qu'ont été déclinés les axes, objectifs et indicateurs du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2015-2017 avec la volonté de ne pas faire de celui-ci un nouveau projet d'établissement qui aurait été une source supplémentaire d'instabilité pour l'école et pourrait nuire à son attractivité.

Y ont été formalisés les premiers éléments de stratégie en matière internationale, notamment pour ce qui concerne l'enseignement de l'anglais et l'activité de développement de la recherche qui seront bien entendu poursuivis. Parallèlement, les diplômes obtenus par les élèves permettent d'obtenir des brevets dits « STCW » qui sont reconnus au niveau international et leur sont indispensables pour pouvoir être recrutés sur les navires battant pavillon français ou étranger. Nous tenons à souligner ce point, qui a demandé un travail conséquent aux équipes de l'ENSM mais aussi à la tutelle, compte-tenu de l'importance des amendements à la convention STCW entrés en vigueur entre 2012 et 2017.

S'agissant du régime de protection sociale, nous souhaitons attirer l'attention de la Cour sur le fait que le régime de sécurité sociale applicable à un marin français n'est pas lié à sa nationalité mais à son lieu de résidence, sauf exceptions liées au pavillon.

Si le marin ne réside pas en France de manière stable et régulière ou s'il n'est pas embarqué sur un navire battant pavillon français au premier registre, son affiliation à !'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) peut être maintenue (décret n° 79-934 du 2 novembre 1979). Cela peut concerner notamment les navires très spécialisés comme l'indique le rapport de la Cour. Toutefois, ce n'est pas une obligation, si bien que cela ne constitue donc pas, en l'espèce, un quelconque obstacle à l'employabilité des marins concernés, sous réserve que ces derniers acceptent d'avoir un régime de protection sociale différent de celui proposé par l'ENIM.

De plus, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 prévoit, pour les marins résidant en France, d'adapter le dispositif pour tenir compte des mécanismes de protection sociale existant sur les pavillons extra-communautaires afin d'optimiser l'employabilité des marins. Ces marins pourront ne pas être affiliés à l'ENIM s'ils justifient d'une protection sociale au moins équivalente.

Élaboration du COP 2018-2022 et stratégie immobilière

Les travaux qui ont débuté sur le renouvellement du COP, l'expérience désormais acquise dans la gestion de l'école, la stabilisation des cursus en lien avec la mise en œuvre des amendements à la convention de STCW et le rapport de la Cour sont désormais, pour nous, l'occasion de préparer une nouvelle phase de l'évolution nécessaire de l'établissement pour se préparer aux défis à venir dans le domaine maritime (navire autonome, cybersécurité ...) mais aussi dans le domaine de la formation (développement des formations à distance, nouvelles méthodes pédagogiques ...).

L'ouverture à l'international de l'école et le développement de la recherche figureront dans les objectifs prioritaires du COP. De même, l'instauration d'un plan de formation des personnels et la finalisation de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) feront partie des objectifs fixés à l'école.

Cette stratégie renouvelée portera sur les années 2018-2022. Elle intégrera la réflexion sur la trajectoire budgétaire révisée de l'école pour financer les objectifs à venir et tiendra compte du plan de modernisation des affaires maritimes et du tendanciel du programme 205 portant sur la même période.

Dans ce cadre, nous partageons les préoccupations de la Cour concernant la question des implantations de l'école dont l'examen va se poursuivre. Les gains attendus d'une réorganisation mais aussi les coûts supplémentaires induits, notamment en matière d'accompagnement des personnels, devront néanmoins être évalués avec précision.

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) sera mis à jour dans le cadre de la circulaire n° 5888/SG du 19 septembre 2016 par laquelle la direction de l'immobilier de l'État a demandé à l'ensemble des opérateurs de l'État de préparer un nouveau SPSI selon une méthodologie renouvelée. Celle-ci met l'accent sur la qualité du diagnostic des bâtiments existants et de l'analyse de leurs potentialités. Cette phase de diagnostic a été engagée.

Mais au-delà des aspects purement budgétaires, comptables et financiers, la question immobilière ne pourra s'envisager sans s'inscrire en parallèle dans un nouveau projet pédagogique à redéfinir. Ce projet aura pour objectif d'inscrire l'école dans une perspective ambitieuse afin qu'elle devienne une référence pour la formation maritime tant en France qu'à l'étranger. La concentration des ressources sur un nombre de sites plus limités fait partie de cette ambition.

Dans le cadre d'une nouvelle phase de réforme décidée par le premier ministre lors du CIMER du 17 novembre afin de garantir le rayonnement de l'école mais aussi la rationalisation de son fonctionnement, le maintien d'une présence de l'ENSM à Nantes sera recherché en partenariat avec l'École Centrale de Nantes (ECN) pour développer son activité de recherche. De même, à Saint-Malo, l'hébergement l'ENSM au sein du lycée professionnel maritime (LPM) sera conçu en fonction de l'intérêt financier et pédagogique de l'école que représente la possible mutualisation des moyens et la synergie entre le LPM, l'IUT et l'ENSM pour la filière « machine ».

L'élaboration du COP 2018-2022 et sa mise en œuvre devraient permettre à terme d'améliorer l'autonomie de l'école et à la tutelle de se repositionner dans le rôle stratégique qui est le sien.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de cette insertion et partage largement le bilan et les constats établis par la Cour, et les recommandations qu'elle formule.

Tout d'abord, je rejoins pleinement les objectifs de réorganisation des implantations de l'école et de regroupement des services avancés par la Cour, qui rappelle que le maintien des quatre implantations et l'organisation actuelle des services de direction sont coûteux.

Le Premier ministre, lors de son discours pour les assises de l'économie de la mer, le 21 novembre 2017, a ainsi appelé au rapprochement de services sur les sites existants et a également mentionné son souhait d'un rapprochement de l'ENSM avec d'autres écoles pour proposer des enseignements ou des programmes de recherche communs.

S'agissant de la situation financière de l'ENSM, la Cour rappelle qu'elle reste fragile. C'est pourquoi, mes services y sont très attentifs afin

que ses budgets et comptes soient durablement équilibrés. Dans cette même perspective, ils se sont attachés à mettre en place le contrôle budgétaire a posteriori institué à l'article L. 719-9 du code de l'éducation, par l'arrêté du 4 mai 2017.

De plus, l'ENSM applique pleinement depuis le 1er janvier 2016 les dispositions du décret 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, qui instaure un cadre budgétaire autonome de la comptabilité générale. La gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) en autorisations d'engagement et crédits de paiement permet ainsi un pilotage de la dépense dès son engagement et offre une visibilité accrue sur les engagements pluriannuels souscrits par l'établissement.

La mise en œuvre de la GBCP devrait donc permettre à l'ENSM de mieux maîtriser ses dépenses : elle enrichit l'analyse financière de nouveaux indicateurs complémentaires des agrégats comptables classiques, pour mesurer la soutenabilité budgétaire de l'établissement, tout comme l'évolution de sa trésorerie.

Enfin, je souscris aux orientations de la Cour s'agissant des efforts nécessaires à la gestion des ressources humaines et au pilotage de la masse salariale.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

Les recommandations émises par la Cour relèvent du ministère chargé de la mer, sous la tutelle duquel est placé cet établissement.

J'observe que la commission des titres d'ingénieurs a formulé des préconisations pertinentes (reprises dans le rapport) afin que la formation réponde aux standards attendus d'une école d'ingénieur tout en respectant les spécificités d'un cursus conjoint officier de la marine marchande/ ingénieur.

Les autres observations formulées par la Cour n'appellent pas de remarque de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DU HAVRE, PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE L'AGGLOMÉRATION HAVRAISE

Vous avez bien voulu soumettre à l'avis de la Communauté de l'agglomération havraise le rapport relatif à l'École Nationale Supérieure Maritime, la CODAH ayant en partie financé la construction du nouveau bâtiment, implanté au Havre pour les besoins de cette école.

Ce bâtiment à énergie positive permet à l'État qui l'exploite de bénéficier de dépenses énergétiques moindres. Il m'apparaît souhaitable de mentionner que le coût énergétique global de ce bâtiment, maintenance comprise, est plus faible que celui d'un bâtiment traditionnel.

Par ailleurs, je tenais à vous préciser que l'ENSM s'intègre dans un campus qui accueille déjà Sciences Po, l'INSA, l'ISEL et l'Université. En 2019, l'École de Management de Normandie s'installera à proximité de l'ENSM. Il en sera de même pour la totalité des filières de l'IUT en 2022.

Dès lors, il ferait sens de renforcer les effectifs d'étudiants ainsi que les services de direction de l'ENSM sur le site du Havre.

RÉPONSE DU MAIRE DE MARSEILLE, PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE

A la lecture du constat dressé et des recommandations formulées par la Cour afin de permettre l'achèvement du processus de création de l'ENSM et sa complète mutation en école d'ingénieurs, je souhaite, par la présente, apporter quelques éléments de nature à légitimer, s'il en était besoin, le site marseillais de l'ENSM.

Marseille, ville méditerranéenne fondée par des marins constitue depuis l'antiquité un trait d'union entre l'Europe et la Méditerranée et se caractérise depuis toujours par une forte tradition d'échanges. Au fil des siècles, ses étroites relations économiques avec de nombreuses villes du bassin méditerranéen lui ont permis de consolider son statut de carrefour commercial et maritime. Aujourd'hui comme hier, cette ouverture sur la Méditerranée fait de Marseille un lieu incontournable pour l'ENSM.

Au regard du constat établi, la Cour recommande de réorganiser l'ENSM sur deux voire un site unique, tout en précisant qu'un regroupement sur un seul site serait complexe à mettre en œuvre. Si la Cour rappelle que dès la réunion interministérielle de 2007 qui avait entériné la création de l'ENSM, il était prévu de ne conserver que les sites de Marseille

et du Havre sur les quatre actuels, assurant ainsi un équilibre entre côte atlantique et bassin méditerranéen, elle précise également que dans l'hypothèse où un seul site devait être retenu le lieu qui pourrait être privilégié serait Marseille, ce à quoi nous ne pouvons qu'adhérer.

En effet, Marseille possède de très nombreux atouts justifiant pleinement cette possible prise de position, comme explicité par ailleurs par la Cour dans son argumentaire relatif à la nécessité de réduire le nombre d'implantations.

Au delà même de l'attractivité de son territoire, le site marseillais de l'ENSM a, depuis sa création, noué d'étroites relations avec les principaux armateurs - CMA-CGM, Ponant, Bourbon -, qui contribuent significativement au financement du site.

Ces armateurs participent régulièrement aux évènements organises sur le site de Marseille : journées rencontres armateurs, portes ouvertes, forum des entreprises, rentrée solennelle, conférences, ... D'autres partenariats sont également à l'étude avec l'École Centrale, Seatech (Toulon), ou encore Kedge Business School et le lycée hôtelier (formations hôtellerie de croisière).

La Cour a soulevé dans son état des lieux l'importance de la contribution financière des armateurs au fonctionnement de l'école. Il s'avère que la majorité de la taxe d'apprentissage perçue provient des armateurs, et 52 % de ces fonds sont attribués au site de Marseille.

La formation des élèves ingénieurs, dont la Cour pointe certains dysfonctionnements, est assurée de manière remarquable à Marseille. Le taux de réussite à l'examen final y est de 93,5 % et le taux d'insertion des élèves ingénieurs, qui effectuent les 3 premières années du cursus à Marseille, est de 84 % 6 mois après leur sortie d'école (selon la dernière enquête de l'observatoire de la formation et de l'insertion professionnelle). Sur l'année scolaire 2017-2018, 226 stages de formation continue ont été organisés par l'ENSM, dont 123 sur le site de Marseille ce qui représente plus de 50 % et 3442 heures de stage.

L'établissement a également des conventions de formation avec la CMA-CGM, Ponant, Bourbon, ainsi qu'avec La Méridionale et Gazocean.

Enfin, le site marseillais est le plus étendu et le seul qui se présente comme un véritable campus universitaire.

Une restructuration de ce site a d'ailleurs fait l'objet d'une validation et d'une inscription au Contrat de Plan État-Région (CPER) 2015-2020. Cette opération cofinancée par l'État, la Région, le Département et la Ville de Marseille permettra d'améliorer la capacité

d'accueil du site marseillais grâce à une spécialisation des bâtiments et une rationalisation des espaces. Le développement des stages de formation continue pour tous les marins professionnels grâce à l'apport d'outils pédagogiques innovants sera au cœur de cette opération.

Une telle implication de l'ensemble des acteurs démontre l'importance de l'école et de sa place au sein de l'écosystème maritime du territoire, et plus largement de tout le sud de la France.

Pour toutes ces raisons, il me semble essentiel de conforter la place et le rôle prépondérant du site de Marseille au sein de l'ENSM.

RÉPONSE DU MAIRE DE SAINT-MALO, PRÉSIDENT DE SAINT-MALO AGGLOMÉRATION

J'ai le plaisir de répondre à celui-ci en ma double qualité de Maire de Saint-Malo et de Président de Saint-Malo Agglomération.

Votre rapport traite de l'ENSM, créée le 1er octobre 2010, qui est désormais un Établissement Public Scientifique, Culturel et Professionnel (EPSCP).

Mais si l'École est constituée sous la forme de grand établissement, c'est bien évidemment la situation de l'entité de Saint-Malo qui m'a plus particulièrement intéressée dans un contexte actuel de remise en cause de sa pérennité.

Votre rapport fait état successivement, et sans être exhaustif à l'échelle nationale, d'une réforme mal conduite, d'un processus inachevé, de l'absence de choix relatif aux implantations, d'orientations stratégiques tardives, d'une crise de la gouvernance qui se double d'une crise financière, de l'impasse du maintien des quatre implantations, d'une situation coûteuse aggravée par la construction d'un nouveau bâtiment au Havre, d'une érosion régulière des effectifs étudiants, d'un déficit d'attractivité, de problèmes persistants de recrutement des enseignants maritimes, et d'absence de gestion prévisionnelle et de plan de formation…

Pour Saint-Malo, nous avons pris le parti, depuis très longtemps avec la Région Bretagne, de mettre en œuvre tous les moyens permettant à l'ENSM de garantir sa pérennité car les conditions actuelles d'accueil de notre école n'offraient pas ces perspectives.

Pour mémoire, notre École Nationale Supérieure Maritime, fusion des Écoles Nationales de la Marine Marchande, forme des officiers de

marine depuis 1669 avec la décision de Colbert, Ministre de la Marine de Louis XIV, de créer une école royale d'hydrographie, ce qui peut démontrer notre attachement viscéral à notre école!

Bien au-delà de ces considérations historiques, sa présence à Saint-Malo s'inscrit dans un écosystème territorial fort, tant à l'échelle malouine (avec la présence du lycée maritime Florence Arthaud reconstruit par le Conseil Régional puis inauguré en 2015 par la Ministre de !'Environnement de l'Énergie et de la Mer, et du Centre d'Entrainement à la survie et au SAuvetage en Mer - CESAME - de l'ENSM) qu'à l'échelle de la Région Bretagne avec le Centre Européen de Formation Continue Maritime (CEFCM) et trois autres lycées maritimes (Etel, Le Guilvinec et Paimpol) auquel se rajoute sur Saint-Malo le lycée privé des Rimains qui dispose de classes préparatoires au concours d'entrée à l'ENSM pour les futurs officiers de marine marchande sur la filière A (polyvalente) et la filière B (machines).

Dans son projet d'établissement validé par son Conseil d'Administration en 2013, l'ENSM a spécialisé le site de Saint-Malo dans la formation initiale professionnelle et continue des officiers mécaniciens, et dans les formations relatives à la Sécurité Maritime.

Implantée à intra-muros depuis 1958, dans un espace désormais contraint et peu fonctionnel pour l'enseignement comme pour la vie étudiante, l'ENSM est confrontée à la difficulté de faire évoluer à un coût raisonnable son site, et de le mettre en conformité avec les obligations en termes d'accessibilité, d'efficacité énergétique et d'état de l'art pédagogique, ce qui l'a conduit à proposer dans son projet d'établissement la relocalisation de ses locaux.

La commune de Saint-Malo a, dans ce cadre, proposé la cession, au profit de la Région Bretagne, d'un terrain qu'elle possède sur le secteur de la Croix Désilles, à proximité immédiate de l'IUT et du lycée public maritime.

Ainsi, le projet de transfert du site malouin de l'ENSM vers notre campus, à proximité immédiate du lycée professionnel maritime Florence Arthaud et de l'IUT, permet de poursuivre non seulement les formations dispensées par l'ENSM, mais aussi de créer des synergies avec des établissements dont les enseignements ont dorénavant de nombreux points communs avec celles des officiers et marins qui sont accueillis dans l'établissement, s'agissant d'une part de la présence du BTS MASEN au lycée Florence Arthaud dans lequel l'ENSM intervient, et d'autre part de l'importance croissante du génie électrique, spécialité de l'IUT, dans les formations d'officiers mécaniciens.

La nouvelle localisation de l'ENSM de Saint-Malo s'intègre dans un campus de formation supérieure doté d'équipements modernes pour la vie étudiante, en pleine synergie avec les établissements déjà existants, créant ainsi un véritable pôle d'excellence pour les formations maritimes à Saint-Malo, notamment dans le domaine de la sécurité.

Le dernier équipement actuellement en cours de construction au sein du campus est une résidence étudiante de 99 chambres qui ouvrira ses portes à la rentrée scolaire de septembre 2018.

Par ailleurs, la Communauté d'Agglomération du Pays de Saint Malo a adopté en septembre 2015 son Schéma Local de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, et a prévu à cet effet d'accompagner fortement le développement de l'ENSM à deux niveaux :

- *d'une part, par l'accompagnement des investissements en terme d'immobilier dans le cadre du transfert de l'école sur le site du campus universitaire ;*
- *d'autre part, en développant la format ion continue par la mise en place du CESAME 2.*

Les principes du transfert du site actuel de l'ENSM vers le campus a fait l'objet d'un protocole d'accord associant l'État, la Région Bretagne, l'ENSM, Saint-Malo Agglomération et la Ville de Saint-Malo qui reposait sur les engagements suivants :

- *le lycée public maritime, le Conseil Régional de Bretagne et l'ENSM recherchaient toutes les mutualisations pertinentes, réalistes et respectueuses de leurs identités et de leurs compétences entre le fonctionnement des deux établissements ;*
- *le Conseil Régional de Bretagne assurerait la maîtrise d'ouvrage de la construction de ce nouvel établissement, en extension du lycée public maritime ;*
- *la commune de Saint-Malo, propriétaire du site actuel de l'ENSM à lntra-Muros, s'engageait à reverser le produit de la cession de ce site au Conseil Régional de Bretagne, maître d'ouvrage du projet dans le cadre du financement de son projet. Elle s'engageait aussi à céder le foncier sur lequel serait implantée la nouvelle construction à la Région Bretagne. Nous avons eu dernièrement confirmation, par notre Conseil Juridique, que la Ville de Saint- Malo était bien propriétaire de l'ENSM lntra-Muros ainsi que cela nous l'avait été déjà précisé par une précédente étude notariale ;*

- *Saint-Malo, Agglomération, pour sa part, s'engageait à apporter une participation financière à hauteur de 800 000 €.*

Ces dispositions ont été entérinées par le Conseil Communautaire de notre communauté et par le Conseil Municipal de Saint-Malo, respectivement les 23 et 30 mars derniers.

Nous avons poursuivi depuis nos échanges avec la Région Bretagne et fait évoluer notre projet d'accord de manière à prendre en considération l'évolution du modèle de gestion de l'ENSM en réduisant autant que possible les contraintes de gestion immobilière et administratives, lui permettant de réduire ses charges et sa dépendance à l'égard de la contribution du budget de l'État.

Dans ce cadre, nous avons revu le modèle économique pour mieux faire valoir le potentiel de mutualisation des sites du lycée professionnel maritime Florence Arthaud et de l'IUT. Ce travail a conduit à réduire de façon importante les créations de surfaces nouvelles, et à accroître de façon importante les mutualisations.

Il en résulte un coût de construction réduit et des charges d'exploitation particulièrement optimisées, sachant toutefois que nous accordons la plus grande importance dans ce contexte à ce qu'un certain nombre de principes demeurent :

- *que les formations soient toujours assurées par l'ENSM ainsi que les diplômes délivrés ;*
- *que le corps enseignant actuel de l'ENSM continue de dispenser les enseignements ;*
- *et que le lycée professionnel maritime Florence Arthaud et l'ENSM restent deux entités clairement identifiées comme telles.*

Nous souhaitons ainsi démontrer avec la Région Bretagne qu'il existe des alternatives crédibles aux recommandations et conclusion de la Cour des Comptes, en démontrant non seulement la détermination des acteurs bretons, mais aussi en nous engageant financièrement et bien au-delà pour assurer la pérennité de notre Hydro.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE MARITIME

En préambule, ma première constatation concerne la tonalité générale du rapport qui m'apparaît négative alors que la dynamique de l'établissement et les progrès accomplis sur la période analysée (maitrise de la gestion, plan d'économies, réforme des cursus, spécialisation des sites, ouverture de nouvelles formations, engagement de partenariats, habilitation par la Commission des Titres d'Ingénieurs, réalité positive de l'insertion professionnelle) sont quand même tangibles et même remarquables compte tenu des très mauvaises conditions initiales que vous ne manquez pas de souligner. Je n'ignore pas que le rôle de la Cour est de pointer « ce qui va mal » et de forcer le trait pour obliger à agir, et je n'ignore pas non plus le chemin important qu'il reste à parcourir à l'ENSM pour atteindre les objectifs qui lui ont été fixés. Faut-il pour autant « tordre les données » ou en occulter d'autres[274] ?

Concernant la problématique immobilière et son incidence sur la situation financière, cette dernière est effectivement tendue au sens ou elle freine à ce jour le développement de l'École sur la recherche, l'internationalisation, de nouveaux cursus et surtout qu'elle ne permet pas de réaliser les travaux réglementaires ou non qui seraient nécessaires pour maintenir les 3 sites les plus anciens. C'est la raison pour laquelle, dès le projet d'établissement, l'ENSM avait souhaité quitter les bâtiments actuels de Nantes et de Saint Malo, afin d'une part de mutualiser les coûts de gestion et d'entretien de ces sites en n'ayant pas non plus à supporter la réhabilitation, et d'autre part mettre en œuvre les synergies avec les partenaires choisis (ECN pour les cursus ingénieur génie maritime, Lycée Professionnel Maritime et IUT d'électrotechnique à Saint Malo pour le cursus machine qui n'est pas un cursus ingénieur et comporte une part grandissante d'électrotechnique). Nul ne peut contester la pertinence du choix de ces partenaires par rapport aux quatre écosystèmes sur lesquels

[274] Le nombre d'élèves, donnée clé du dimensionnement, est sous estimé il est plutôt voisin de 1200 que de 1100 comme en atteste d'ailleurs la carte figurant dans votre rapport. Il n'est fait aucune référence à la progression du volume horaire par élève pour un diplôme donné (O1 ou OCQM) qui est la cause première d'augmentation de la masse salariale, elle même conduisant à limiter le flux d'entrants. Voir aussi développement sur la situation financière. Les effectifs potentiellement touchés par une fermeture sèche éventuelle de Nantes ou de St Malo sont de 30 soit bien inférieurs à ceux de 40 cités par la Cour. L'économie potentielle est très inférieure aux 2 à 3 M€ évoqués par la Cour compte tenu de l'absence d'étude sur le sujet et de la non prise en compte des coûts proportionnels et des pertes de ressources annexes.

l'École peut s'appuyer. Le projet de Schéma Pluriannuel de Stratégie Immobilière qui présentait la problématique et les choix à effectuer n'a pas reçu de réponse ce qui a gelé toute évolution. Je reçois donc positivement la recommandation faite par la Cour, de quitter les deux bâtiments historiques de Nantes et Saint Malo, et l'ouverture faite pour y garder des antennes permettant, tout en bénéficiant de l'essentiel de la réduction de coûts, d'activer les synergies attendues dans ces deux villes et régions fortement maritimes[275].

La mise en pratique de cette recommandation, si elle coûte à court terme en restructuration, permettra de dégager une économie récurrente de l'ordre du million d'euros, économie qui devra être partagée entre l'État et l'École pour qu'elle remplisse bien son but de donner à l'École les moyens de son développement et autonomie financière.

Si l'application de cette recommandation permet de résoudre l'impasse de nature immobilière décrite par la Cour et connue de tous, il convient de rappeler en matière de situation financière, qu'après la subvention d'équilibre versée en 2012 pour ajuster la Subvention pour Charge de Service Public[276]*, l'École a dégagé sur la période 2013 à 2016 un excédent d'exploitation cumulé de 1100 K€ qui est venu augmenter son fonds de roulement et restaurer sa capacité d'autofinancement. Le déficit 2016 non significatif (52 K€) est à mettre en regard d'une diminution concomitante de la SCSP d'environ 400 K€ cette année-là. Pour maintenir l'équilibre financier, le DG et son équipe ont mené toutes les actions qui étaient de leur responsabilité, que ce soit sur les achats, la masse salariale elle-même et l'augmentation des ressources. Il est également à noter que l'alignement des droits de scolarité sur ceux d'Écoles d'Ingénieurs similaires, qui est un des moyens complémentaires de pérenniser l'équilibre financier, n'est pas encouragé par l'État.*

En ce qui concerne l'organisation des services centraux, je suis favorable à leur regroupement pour améliorer le fonctionnement collectif de ces services, faciliter le travail de la Direction générale et dégager ainsi du temps pour conduire des projets plus stratégiques que la gestion du quotidien. À partir du moment où le site le plus récent a été choisi comme site principal et à l'occasion des restructurations immobilières inévitables

---

[275] Il est assez surprenant de constater que le rapport n'a pas été adressé aux Conseils Régionaux, ceux-ci ayant, plus que les villes ou agglomérations, la compétence partagée avec l'État en matière d'Enseignement Supérieur et de Recherche et l'ENSM comme la plupart des EPSCP bénéficiant de ce soutien dans les 4 régions concernées

[276] Ajustement de SCSP consécutif principalement au régime transitoire de la création et au transfert progressif des responsabilités et fonctions à l'établissement public.

sur les 3 autres sites[277] *il paraît logique de regrouper l'essentiel de ces services au Havre.*

Concernant les modalités de gouvernance, la Cour insiste largement sur des dysfonctionnements initiaux du Conseil d'Administration alors qu'ils ne sont aucunement constitutifs de la période actuelle. La question mineure de la vice-présidence ne se pose pas dans les faits, dès lors que le seul cas concret qui empêche le président de présider est celui de la séquence du CA qui élit le Président tous les 3 ans. Dans les établissements où un VP est nommé il s'agit en général d'un représentant de la tutelle[278]*.*

Si l'ouverture du collège « employeurs » à d'autres secteurs que le transport maritime emporte mon adhésion, la Cour n'apporte aucun élément fondant l'assertion que les compétences prétendument élargies et le positionnement du Président par rapport au Directeur serait source de dysfonctionnement. La reprise de ce point dans les recommandations finales « supprimer les compétences élargies du président du conseil d'administration » pose question. D'une part par ce qu'elle n'est pas du même niveau d'impact que les 3 autres, sauf à considérer que le Président actuel aurait eu par sa seule présidence des impacts négatifs sur l'évolution de l'École, de la même nature que le maintien des 4 sites, le non regroupement des services ou l'absence de GPEC. D'autre part ayant exercé la présidence du CA pendant 5 des 7 années analysées par la cour, et le président initial n'ayant jamais été nommé, je ne peux recevoir cette recommandation que comme une attaque personnelle. Peut-être les exigences personnelles que je véhicule en termes de rigueur, d'engagement, de qualité sont-elles diversement appréciées, mais aucun fait ou preuve matérielle ne vient étayer la position de la Cour sur une quelconque décision prise en lieu et place de la DG ou de la tutelle[279]*. Il aurait été si simple de dire qu'il fallait réviser le décret pour tenir compte de l'évolution du contexte depuis la création, diminuer les dérogations au code de l'Éducation et ouvrir le CA à d'avantage de diversité professionnelle. J'ai d'ailleurs communiqué moi-même à la tutelle bien avant votre rapport, une proposition d'évolution du décret en ce sens. Je*

[277] Au-delà des projets de Nantes et St Malo, il serait aussi souhaitable d'engager une réflexion pour quitter les locaux actuels de Marseille pour se rapprocher du port ou d'un campus universitaire.

[278] ENSTA Paris-tech par exemple

[279] Je tiens à disposition de la Cour tous les courriels échangés avec les deux directeurs successifs et la tutelle qui prouvent au contraire que j'ai toujours été (dans des moments très difficiles et sans compter mon temps) dans une attitude de soutien, de conseil et de médiation, position qui est attendue de tous les présidents de CA des EPSCP

trouve regrettable pour la crédibilité de votre travail et pour l'intérêt même de l'ENSM que la Cour valide une telle formulation partielle et partiale.

Concernant la spécialisation des sites celle-ci a été effectivement réalisée puisque l'on ne trouve à Saint Malo que la filière monovalente machine, formation initiale en 3 ans et formation professionnelle non présente sur les autres sites, et que la vocation génie maritime de Nantes est une réalité. La spécialisation entre Marseille et Le Havre s'est faite sur la base de la répartition L/M ce qui est assez classique dans l'enseignement supérieur. Pouvait-il en être autrement ? Je ne vois pas comment la réduction du nombre de sites (du reste contraire au mandat de l'École) aurait abouti à une meilleure spécialisation. La cour ne peut pas dire que la formation continue n'a pas bénéficié de la spécialisation, une même formation n'étant pas dispensée dans deux centres différents mais étant attachée aux moyens humains et matériels dont l'École dispose sur chaque site. La spécialisation peut donc de mon point de vue être considérée comme un succès pour la période analysée par la Cour et une clarification vis à vis des parties prenantes de l'École.

Les parties II et III n'appellent pas de remarque fondamentale de ma part, je souscris aux observations formulées par la Cour, tout en insistant sur la difficulté de conclure en matière d'insertion. Il est trop tôt pour évaluer les effets de la transformation des cursus sur l'employabilité, d'autant plus que ni la première promotion ayant suivi le cursus complet navigant-ingénieur en cinq ans et demi, ni la première promotion en génie maritime, ne sont encore sorties de l'École. Les chiffres récents d'insertion concernant les deux promotions sorties à 6 mois d'intervalle (Cursus en 5 ans et ancien DESMM) sont néanmoins encourageants.

Enfin, sur les conclusions, si je partage celles des deux premiers paragraphes je regrette que la Cour analyse le futur de l'École en fonction de la décroissance passée du métier d'officier de marine alors que les éléments contextuels favorables s'offrent à l'ENSM tels qu'une politique maritime ambitieuse de croissance bleue, des mesures favorisant la compétitivité du pavillon français, son engagement dans les transitions écologique et énergétique, un cycle beaucoup plus favorable sur la construction navale de navires complexes. Je regrette également ne pas retrouver dans la recommandation finale sur l'évolution des sites la formulation plus réaliste exprimée dans le rapport, et je ne peux que réitérer mon questionnement concernant la réelle portée de la troisième recommandation.

RÉPONSE DU DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL D'ARMATEURS DE FRANCE

Je vous remercie au nom des armateurs membres de notre organisation professionnelle. Je note que ce document a également été transmis à treize autres destinataires : ministères de tutelle, Président du conseil d'administration et directeur général de l'ENSM, ainsi que collectivités territoriales ou leurs groupements, sur le territoire desquels l'École nationale supérieure maritime dispose d'une implantation (Le Havre, Saint- Malo, Nantes et Marseille).

Les armateurs sollicités sur le dossier, tout d'abord lors d'une rencontre bilatérale entre Armateurs de France et la Cour des comptes en date du 5 avril 2017, puis lors d'entretiens individuels auprès de quelques armements, ont pu faire part aux auditeurs de la Cour de leur appréciation sur le rôle et le fonctionnement de cette école. Ce courrier en réponse à l'insertion est une nouvelle occasion pour Armateurs de France de souligner l'attente constante des armateurs, employeurs privilégiés des étudiants formés au sein de l'ENSM, tant au cours de leur cursus de formation qu'au terme de la délivrance de leur diplôme, de disposer d'une formation supérieure de personnel navigant de qualité, adaptée, attentive aux évolutions technologiques, et au service de la filière industrielle du transport et des services maritimes.

Ceci implique donc que l'ENSM forme des officiers dont les qualifications soient pleinement en adéquation avec les exigences de la Convention internationale STCW qui encadre strictement l'obtention et la délivrance des brevets et des certificats.

Tout en étant attentifs à la préconisation de la Cour de mener à son terme la mutation de l'ENSM en école d'ingénieurs, qui doit trouver son achèvement, les armateurs conservent pour préoccupation centrale la qualité de la formation des officiers immédiatement employables dans la mesure où l'ENSM est l'unique établissement français qui prépare les officiers de demain. Je souligne une nouvelle fois que les armateurs participent activement à la formation des étudiants de l'École, en embarquant des jeunes à bord dans le cadre de leur cursus.

Parce qu'ils sont tout particulièrement conscients des exigences de performance et des contraintes économiques et financières qui constituent un impératif dans la gestion de leurs entreprises, les armateurs rejoignent le souci d'optimisation des dotations publiques, qui constituent aujourd'hui encore la majeure partie des ressources dont bénéficie l'ENSM. Les armateurs prennent également une part au financement de l'École, de façon individuelle et concertée sur des équipements pédagogiques par exemple.

À ce titre, Armateurs de France souscrit aux recommandations formulées par la Cour à la tutelle et à l'école :

- *le regroupement des services de direction sur un seul site doit s'opérer au plus vite, c'est une attente d'Armateurs de France depuis la création de l'ENSM. Cette opération doit permettre une meilleure coordination des différents départements de la direction et la présentation aux administrateurs de décisions mieux préparées, aux conséquences évaluées avec précision. La mise en œuvre dans les meilleurs délais d'une comptabilité analytique doit en outre assurer une perception plus exacte de la gestion de l'école. La mise en œuvre des décisions du conseil et de la politique de la direction générale passe impérativement par ce regroupement urgent ;*
- *la réorganisation sur deux voire un site correspond aux attentes des armements, dans un souci de cohérence et de synergie des différentes formations. Le renforcement des partenariats avec les établissements d'enseignement supérieur correspond notamment à l'objectif d'élargir le spectre des compétences des étudiants formés, notamment dans le cadre de formations de « paranavigants », mais Armateurs de France sera attentif au maintien du cœur de métier de cette école : la formation de futurs officiers destinés à exercer des fonctions de commandement sur des navires toujours plus évolués techniquement. Conduire des projets de rapprochement à Nantes et St-Malo avec une Ecole ou un Lycée maritime peut avoir une cohérence dans la seule mesure où ces actions ne contraignent pas le projet central de la Direction de l'Ecole de faire dialoguer de manière optimale les formations dispensées à Marseille et au Havre.*
- *l'évolution de la gouvernance : Armateurs de France souscrit pour l'essentiel aux orientations préconisées. Toutefois, à la proposition de la Cour d'inclure des armateurs étrangers au Conseil, il convient de rétorquer que de nombreux armements français détiennent également une flotte sous pavillons étrangers, communautaires ou non, et embauchent des officiers français. Enfin, les armements français recrutent des personnels dans d'autres États, et des officiers qui ont suivi des cursus à l'étranger (exemples : Belgique, Pologne). Aussi, Armateurs de France estime que le cadre très international dans lequel se déploie l'activité des armements français ne justifie pas d'ouvrir le conseil à des représentants de l'industrie et d'armateurs étrangers.*
- *le soutien au corps professoral est l'une des clés de la réussite de la formation des officiers. Armateurs de France a déjà souligné que la mise en place et l'ouverture à une vraie politique de recrutement des*

professeurs est l'une des priorités. L'absence de plan de formation, de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences était une réelle lacune dans le bon fonctionnement des cursus : L'ENSM doit accorder une attention toute particulière à l'attractivité vers le corps enseignant- y compris à l'international- en garantissant notamment de meilleures rémunérations et des conditions améliorées d'accès à des temps consacrés à des travaux de recherche.

Enfin, Armateurs de France attend de l'ENSM une meilleure réactivité : non seulement une écoute des attentes des compagnies, mais une anticipation de ces dernières. L'ENSM doit devenir une force de proposition et s'inscrire davantage dans une logique commerciale. Le développement de la formation continue est un axe fort à développer.

4
Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte

PRÉSENTATION

Annoncée par le Président de la République en novembre 2007, l'opération Campus avait pour objectif premier de rénover massivement le patrimoine immobilier universitaire, tout en accompagnant le mouvement de réforme de l'enseignement supérieur engagé par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007.

Initialement, cette opération devait être financée à hauteur de 5 Md€ par la vente de 3 % des actions du groupe EDF. Cette cession n'ayant rapporté que 3,7 Md€, un complément de 1,3 Md€ a été inscrit dans le programme d'investissements d'avenir (PIA). Le financement des opérations immobilières est assuré par les intérêts générés par cette dotation de 5 Md€ déposée sur un compte au Trésor, soit 201 M€ par an.

Dix sites principaux ont été choisis en 2008 à la suite d'un appel à projets national. Une fraction de la dotation non consommable de 5 Md€ a été allouée à chacun d'entre eux. Par la suite, bien qu'ils ne répondent pas pleinement aux critères initiaux, onze nouveaux sites ont été retenus et ont bénéficié d'un financement complémentaire de 455 M€ de crédits budgétaires.

Les modalités de financement initiales du plan Campus ont conduit l'État à imposer le recours par principe au partenariat public-privé pour la réalisation des projets. En 2013, le Gouvernement a décidé de revenir à la maîtrise d'ouvrage publique pour conduire plusieurs opérations. Simultanément, leur montage financier a été révisé, les établissements concernés ayant reçu l'autorisation de recourir à l'emprunt.

Bien qu'ils n'aient pas disposé, sauf exception, d'expertises immobilières préalables ni de services d'études spécialisés, les établissements ont répondu dans l'urgence à l'appel à projets lancé par le ministère de l'enseignement supérieur. Le manque de précision des dossiers présentés a conduit à un retard de réalisation important. Sur 74 opérations principales prévues, 19 seulement ont été livrées en 2016. L'achèvement de l'ensemble est prévu en 2023.

L'État a investi massivement dans le plan Campus et les effets sur l'état de l'immobilier universitaire sont réels. Cependant, il ne s'est pas organisé pour veiller à ce que la maintenance des bâtiments neufs ou rénovés par les établissements soit assurée à moyen terme. De surcroît, les objectifs stratégiques de développement de l'autonomie des établissements et de regroupement universitaire ont été perdus de vue.

Étant donné la vétusté de l'immobilier universitaire, l'opération Campus répondait à une nécessité mais sa conduite a été difficile (I) et son premier bilan apparaît en demi-teinte (II).

I - La conduite heurtée d'une opération exceptionnelle

A - Un cadre originel cohérent

1 - Une réponse à des besoins immobiliers importants

Les plans d'investissement pour les universités, tels que le plan « Universités du 3ème millénaire »[280], et les contrats de plan État-région (CPER) successifs ont conduit à la création de 1,4 million de m^2 de surfaces nouvelles entre 2001 et 2007, alors que les effectifs étudiants à la rentrée 2007 étaient inférieurs à ceux de 1995 et que les universités n'arrivaient pas à entretenir correctement leur patrimoine.

[280] Adopté en 1999, le plan « Universités du 3ème millénaire » (U3M) devait mettre l'accent sur les restructurations et les réhabilitations plus que sur les constructions nouvelles, mais cet objectif ne s'est pas traduit dans les faits.

L'opération Campus visait à prendre le contrepied de ces pratiques habituelles en matière d'immobilier universitaire : privilégier la rénovation plutôt que la construction, rationaliser les surfaces, favoriser les investissements pour la vie étudiante, tenir compte des impératifs d'entretien et de maintenance à moyen terme des équipements et améliorer la performance énergétique des bâtiments anciens.

En 2008, les besoins de rénovation étaient particulièrement importants : plus de 40 % des surfaces universitaires étaient considérées en état moyen ou dégradé[281]. Un grand nombre de bâtiments ne répondaient pas aux normes de sécurité des établissements recevant du public. Ainsi, les sites de Strasbourg, Lille et Clermont-Ferrand avaient reçu un avis défavorable d'ouverture au public pour plus de 50 % de leurs surfaces.

Sur certains sites, les conditions de travail des étudiants, des enseignants et des personnels administratifs et techniques[282] étaient devenues incompatibles avec les conditions de sécurité et des bâtiments ont dû être fermés dans l'urgence. Ainsi, l'université Paris Descartes a dû évacuer en 2007 ses étudiants en médecine de la tour « Necker-Enfants malades » en raison d'un dépassement des seuils réglementaires d'empoussièrement en fibres d'amiante.

L'état du parc immobilier universitaire

Avec 15,1 millions de m^2, les établissements d'enseignement supérieur représentent 20 % du patrimoine immobilier de l'État.

Selon les données à fin 2014 sur l'immobilier universitaire, 13 % des surfaces (1,9 million de m²) étaient considérées en état dégradé (classées D et E), tandis que 26 % étaient en état moyen (état C), situation qui nécessite néanmoins une rénovation. Le ministère estime le coût de la remise à niveau de la totalité de ces surfaces à 9 Md€ (y compris les 5 Md€ du plan Campus).

2 - La mise en place d'une organisation spécifique

Ne disposant pas d'une direction de l'immobilier, le ministère chargé de l'enseignement supérieur a confié le pilotage de l'opération à une nouvelle structure opérationnelle créée en son sein, le service des grands projets immobiliers (SGPI). Celui-ci a mis en place une gouvernance du

[281] Bâtiments classés en état C, D et E.

[282] En 2016, les universités accueillaient 1 623 000 étudiants, 90 103 enseignants et 56 500 agents administratifs et techniques.

plan Campus, au niveau national et au niveau de chaque site. Il a également déployé un dispositif de suivi et de pilotage des opérations immobilières, avec trois revues de projets et un à deux comités de pilotage ministériels par an, accompagnés de la production de tableaux de bord.

En outre, le ministère a favorisé la montée en compétence des universités grâce à 47 séminaires organisés entre 2009 et 2017 et à la mise à disposition de guides techniques. L'objectif n'était pas de se substituer aux universités, mais de faire progresser leurs capacités opérationnelles dans le domaine immobilier tout en diffusant une dynamique et une culture de projet, en cohérence avec le développement de leur autonomie.

En parallèle, les missions de l'établissement public en charge de la rénovation du campus de Jussieu ont été étendues. Devenu Établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF), il réalise de nombreuses prestations au profit des établissements d'enseignement supérieur : maîtrise d'ouvrage des travaux, mais aussi conseil en matière de stratégie immobilière et de gestion du patrimoine ou réalisation d'études préalables.

3 - Le choix du recours au partenariat public-privé

Dès le lancement de l'opération, le ministère a imposé aux candidats le contrat de partenariat comme modalité unique de réalisation des opérations immobilières[283].

Plusieurs motifs l'ont incité à faire ce choix :

- l'idée selon laquelle les contrats de partenariats allaient permettre aux projets de voir le jour plus rapidement, alors que les universités disposaient de peu d'expertise en matière de grands projets immobiliers ;
- l'obligation de raisonner en coûts complets et d'intégrer dès le départ le coût de l'entretien et de la maintenance, ainsi que certains objectifs de valorisation du patrimoine ou de performances énergétiques.

En outre, ce mode de réalisation était cohérent avec les modalités de financement envisagées, fondées sur les intérêts produits par une dotation permettant de financer les loyers annuels des contrats de partenariat.

[283] Le cahier des charges de l'opération Campus précisait que les équipes retenues « auront six mois pour élaborer leur projet immobilier, sous la forme d'un contrat de partenariat défini par l'ordonnance sur les contrats de partenariat du 17 juillet 2004 ».

Les contrats de partenariat

Les contrats de partenariat ont été introduits en droit français en 2004, par une ordonnance[284], modifiée à deux reprises en 2008[285] et en 2009[286]. Cette ordonnance a été abrogée en 2015 dans le cadre de la transposition des nouvelles directives relatives à la commande publique et le régime des contrats de partenariat, désormais dénommés « marchés de partenariat », a été intégré dans l'ordonnance applicable aux marchés publics entièrement refondue en 2015[287].

Leur définition[288] est néanmoins restée stable sur toute la période : il s'agit d' « un contrat administratif par lequel l'État ou un établissement public de l'État confie à un tiers […] une mission globale », incluant éventuellement « la conception », mais surtout « la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement ». La personne publique confie à un co-contractant privé, souvent un groupement d'entreprises constitué sous la forme d'une société de projet, la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser, par exception au régime normal de maîtrise d'ouvrage publique. En échange de cette prestation globale et de longue durée (25 ans par exemple), la personne publique lui verse une rémunération annuelle, dite « loyer » ou « redevance », correspondant à la fois au remboursement des travaux, au paiement d'une prestation d'exploitation (maintenance, prestation de service éventuellement) et au remboursement des frais supportés par la personne privée pour assurer le financement initial du projet (frais de gestion de la société de projet, frais financiers pour le recours à la dette bancaire).

[284] Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.
[285] Loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat.
[286] Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.
[287] Ordonnance du 23 juillet 2015 et décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.
[288] Précisée à l'article 67 de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

B - Une mise en œuvre s'éloignant du cadre initial

1 - Une banalisation de l'opération dès la fin du processus de sélection

L'opération Campus a été lancée sous la forme d'un appel à projets national. L'objectif était de sélectionner des sites d'envergure scientifique internationale et de favoriser les regroupements d'établissements mais aussi de répondre à des urgences immobilières, d'améliorer la vie de campus et de prendre en compte l'inscription des projets dans leur environnement territorial.

Un jury, composé de dix personnalités qualifiées, a sélectionné à l'été 2008 les dix grands sites lauréats : Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Montpellier, Lyon, Strasbourg, Toulouse, Condorcet-Aubervilliers, Paris-Centre et Paris-Saclay. À chacun des sites a été attribuée une fraction de la dotation de 5 Md€ prévue pour l'opération Campus.

Le ministère a néanmoins choisi par la suite de retenir onze projets supplémentaires[289], auxquels a été alloué un financement sur crédits budgétaires. L'objectif annoncé de doter dix sites d'envergure internationale n'a donc pas été tenu : parmi ces onze projets, six concernaient des universités isolées n'ayant pas de projet de regroupement ou dont on peut s'interroger sur la visibilité internationale : Cergy-Pontoise, Dijon, Le Havre, Nantes, Nice et Valenciennes.

Par ailleurs, certains sites n'ayant présenté aucune candidature répondant aux critères du cahier des charges, comme les universités du centre de Paris, ont été lauréats, uniquement en raison de l'importance de leur patrimoine immobilier ou de leur situation particulière dans la capitale. Des projets antérieurs, non financés, ont ainsi bénéficié du plan Campus, comme celui de Paris-Condorcet, de même qu'un certain nombre de projets en manque de financement : rénovation de l'université Paris-Dauphine, réhabilitation du secteur est du campus de Jussieu, ou de la tour Necker de l'université Paris-Descartes.

[289] Campus dits « prometteurs » : Bretagne, Clermont-Ferrand, Lille, Nancy-Metz, Nantes, Nice, Paris-Est Marne-la-Vallée ; campus dits « innovants » : Valenciennes, Le Havre, Cergy, Dijon.

2 - Des modalités de financement définies tardivement

a) Des écueils apparus à la suite de la vente des actions d'EDF

Lorsqu'il avait annoncé le lancement du plan Campus, le Président de la République avait indiqué qu'il serait financé à hauteur de 5 Md€ grâce à la vente de 3 % des actions du groupe EDF détenues par l'État. Quatre jours plus tard, l'État procédait à une cession de 2,47 % du capital d'EDF, soit 45 millions de titres, dont le produit ne s'éleva qu'à 3,7 Md€.

La vente des actions EDF a eu lieu dans un contexte où leur cours était élevé, le plus haut niveau historique (86,45 €) ayant été atteint dix jours plus tôt. Selon l'Agence des participations de l'État (APE), la cession de 3,7 Md€ en un seul bloc constituait une limite haute en raison des capacités d'absorption du marché. L'APE a précisé à la Cour que, le 30 novembre, « le titre a baissé de 3,03 % en une séance alors que le CAC 40 augmentait de 1,29 %. Il est difficile de chiffrer dans quelle proportion l'annonce [présidentielle] a pu jouer, le titre étant affecté par une volatilité propre (par exemple un recul de -1,10 % le 23 novembre dans un marché qui progressait globalement de 1,94 %) ».

Le recours à la vente de participations de l'État pour financer l'opération Campus n'était pas adapté. En effet, le produit de cette cession, inscrit en 2007 sur le compte d'affectation spéciale des participations financières de l'État (CAS PFE), est soumis à des règles d'emploi limitatives[290], qui n'en autorisent pas le reversement aux universités, par exemple sous forme de subventions d'investissement. Si la loi permet qu'il soit placé pour effectuer « un investissement financier de nature patrimoniale »[291], ne s'opposant pas à ce que l'État emploie ces fonds en faveur des universités, celles-ci n'étaient pas autorisées à consommer ce capital et le transfert des fonds devait avoir un caractère révocable.

La question du financement du plan Campus par les produits de cession des actions EDF est resté en suspens jusqu'en mai 2010. Abandonnant l'idée du placement en bons du Trésor, le gouvernement a

[290] Article 21 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances et article 48 de la loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

[291] Sur ce point, l'APE a indiqué à la Cour : « Si l'analyse de l'APE n'a pas mis en évidence de rentabilité financière au sens strict, il a été considéré que cette opération dans son ensemble avait pour vocation de financer des projets immobiliers et donc de valoriser le patrimoine de l'État au sens large ».

finalement choisi d'attribuer la somme aux bénéficiaires sous forme d'une dotation non consommable (DNC), qu'ils avaient l'obligation de déposer au Trésor public. En échange, l'État leur servait des intérêts à taux fixe. Ce mode de financement est adapté à une réalisation des opérations immobilières en contrat de partenariat, qui nécessite le versement de loyers annuels au partenaire privé. Les porteurs de projet ne devaient recevoir la dotation qu'après avoir signé leurs contrats de partenariat, la gestion restant centralisée dans l'intervalle.

En mars 2010, l'inscription dans le programme d'investissements d'avenir d'une enveloppe complémentaire de 1,3 Md€ a permis d'atteindre le montant total de 5 Md€ annoncé par le Président de la République. Les crédits alloués aux porteurs de projet devaient également prendre la forme d'une dotation non consommable.

Le taux d'intérêt appliqué aux dotations du plan Campus est un taux moyen combinant le taux servi pour le PIA[292] (3,413 %) et le taux, plus élevé, auquel l'État se finançait à 10 ans à la date de la cession des titres EDF, le 7 décembre 2007 (4,25 %). Les DNC du plan Campus bénéficient donc d'un taux d'intérêt de 4,03238 %, supérieur de plus de 60 points de base aux autres DNC du PIA.

Alors que la mission principale de l'Agence nationale de la recherche (ANR) est le financement de la recherche par appels à projets et qu'elle ne possède aucune compétence en matière de gestion d'opérations immobilières, elle a été désignée comme opérateur financier de l'opération Campus, en charge de verser, sur instruction du ministère, les montants annuels d'intérêts à l'ensemble des bénéficiaires.

Finalement, sur les 21 sites retenus au titre de l'opération Campus, dix bénéficient des intérêts produits par la dotation non consommable de 5 Md€ et onze bénéficient de crédits budgétaires pour un montant total de 455 M€. L'opération Paris-Saclay a bénéficié en outre d'un milliard de crédits extra-budgétaires dans le cadre du PIA. Enfin, la participation prévue des collectivités territoriales atteint 1,245 Md€.

[292] Le taux de rémunération applicable au PIA (3,413 %) a été calculé à partir de l'indice synthétique reflétant le taux d'intérêt à 10 ans auquel l'État se finançait à la date de parution au journal officiel de la loi de finances rectificatives pour 2010 (indice de référence CNO-TEC 10 au 10 mars 2010). Ce taux a été fixé pour une durée de dix ans.

Tableau n° 1 : financement global prévu (en M€)[293]

Site	Dotation non consommable attribuée au titre du plan Campus	Montant théorique des intérêts sur 25 ans	Crédits budgétaires ou extra-budgétaires prévus	Participation prévue des collectivités territoriales
Dix sites principaux				
Aix-Marseille	500,0	505,0	-	40,0
Bordeaux	475,0	480,0	-	150,0
Grenoble	400,0	402,5	-	135,5
Lyon	575,0	580,0	-	152,8
Montpellier	325,0	327,5	-	167,5
Strasbourg	375,0	377,5	-	64,5
Toulouse	350,0	352,5	-	52,0
Paris-centre	700,0	705,0	-	-
Paris-Condorcet	450,0	452,5	-	194,0
Paris-Saclay	850,0	855,0	1 000,0	-
Sous-total	***5 000,0***	***5 037,5***	***1 000,0***	***956,3***
11 autres sites retenus				
Lille	-	12,6	110,0	63,0
Lorraine	-	8,3	90,0	70,0
Paris-est	-	-	55,0	-
Bretagne	-	-	30,0	30,0
Clermont-Ferrand	-	-	30,0	8,0
Nantes	-	-	30,0	30,0
Nice	-	-	30,0	30,0
Cergy-Pontoise	-	-	20,0	-
Dijon	-	-	20,0	45,0
Valenciennes	-	-	20,0	13,2
Le Havre	-	-	20,0	suspendu
Sous-total	**-**	***20,9***	***455,0***	***289,2***
Total	**5 000,0**	**5 058,4**	**1 455,0**	**1 245,5**

Source : Cour des comptes à partir des données du MESRI

[293] L'hypothèse de taux à 3,413% est utilisée sur l'ensemble de la période visée par le tableau.

b) La réduction du financement budgétaire de l'État à compter de 2015

L'objectif initial du plan Campus était de compléter l'effort budgétaire déjà consenti par l'État dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) pour l'amélioration du patrimoine immobilier universitaire.

Or, avec le nouveau CPER 2015-2020, les financements extra-budgétaires de l'opération Campus se substituent en partie aux crédits budgétaires de l'État : l'enveloppe contractualisée par l'État en faveur de l'immobilier universitaire dans le CPER 2007-2014 était de 2,1 Md€ ; elle a été ramenée à 1 Md€ dans le CPER 2015-2020, soit un montant moyen annuel passé de 262 M€ par an sur 2007-2014 à 166 M€ sur 2015-2020.

Le caractère exceptionnel du financement que représentait l'opération Campus n'a donc pas été maintenu dans la durée, l'État réduisant sensiblement sa participation au financement de l'immobilier universitaire au titre des CPER. Ce choix se traduit également dans les opérations retenues, les bénéficiaires du plan Campus n'ayant pas été considérés comme prioritaires pour figurer dans les nouveaux CPER.

3 - La remise en cause du cadre initial

a) Les contraintes du recours au partenariat public-privé

Le contrat de partenariat constitue un outil dérogatoire de la commande publique[294] : il ne peut être conclu que si, au regard de l'évaluation préalable du projet, un des trois critères suivants est respecté : la complexité du projet, son caractère d'urgence ou son efficience économique.

Or, toutes les opérations ne se prêtaient pas au contrat de partenariat. Parmi les 19 contrats de partenariats signés, certains correspondaient à des projets de faible dimension dont la complexité n'était pas avérée (Oceanomed à Marseille, Lille). Certains sites présentaient une multitude d'opérations de taille petite et moyenne sans lien fonctionnel entre elles (Strasbourg, Lille, Paris).

[294] Source : Rapport d'information n° 733 sur les partenariats publics-privés, commission des lois, Sénat, 2014.

En faisant *a priori* du contrat de partenariat le mode obligé de réalisation de projets qui n'étaient pas encore formulés, les pouvoirs publics ont abusivement présumé du respect des critères permettant d'y recourir.

En outre, les partenariats public-privé engagent financièrement les établissements sur 25 ans avec le même partenaire, dans le cadre de contrats rigides et complexes. Cette situation présente un risque de surcoût au regard de besoins évolutifs en matière d'immobilier universitaire. Par ailleurs, la plupart des universités ne disposaient pas des compétences spécifiques nécessaires pour suivre l'exécution du contrat, aux plans technique et juridique.

Le PPP a suscité l'hostilité de principe de certaines parties prenantes, universités et collectivités territoriales, qui devaient participer au financement des opérations. Pour éviter d'y avoir recours, le site de Bordeaux s'est ainsi engagé avec la région Aquitaine et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) dans un montage dit « innovant » ou « partenariat public-public »[295], qui s'avère fragile pour l'avenir.

b) Un recours à la maîtrise d'ouvrage publique à partir de 2013

En 2010, il est apparu que la totalité des projets ne pouvaient être menés sous forme de contrats de partenariat, compte tenu des réticences des acteurs locaux, établissements d'enseignement supérieurs et collectivités territoriales. En juin 2012, la ministre chargée de l'enseignement supérieur a diligenté une mission d'expertise sur l'opération Campus, pour faire le point sur son déroulement[296]. Celle-ci a recommandé l'abandon du principe de recours exclusif aux contrats de partenariat et l'ouverture aux modalités de réalisation prévues notamment par la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique (MOP).

Or le recours à la maîtrise d'ouvrage publique est incompatible avec les modalités de financement initiales du plan Campus, en raison du pic de dépenses qu'il implique pendant la réalisation des travaux. En ouvrant aux universités la possibilité de contracter un emprunt auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) par la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, le Gouvernement a résolu cette difficulté. En 2013 a été arrêté le principe selon lequel les porteurs de projet souhaitant mener leurs opérations en MOP emprunteront auprès de la BEI et du fonds d'épargne de la Caisse des

[295] La création d'une filiale dont l'actionnariat est entièrement public, qui prend en charge la réalisation des investissements et la conduite de l'exploitation des bâtiments construits.
[296] Mission nationale d'évaluation de l'opération Campus, rapport de la mission présidée par M. Roland Peylet, conseiller d'État, 29 octobre 2012.

dépôts et consignations (CDC) afin de couvrir les dépenses d'investissement : ils rembourseront cet emprunt (intérêt et capital) grâce aux revenus de la dotation.

Au printemps 2013, l'opération Campus a été « relancée »[297] et plusieurs grands sites ont décidé de basculer la totalité (Paris, Strasbourg, Toulouse[298], Montpellier) ou une partie (Lyon, Lorraine) de leurs opérations en maîtrise d'ouvrage publique. Cependant, la ligne de partage qui se dessinait alors ne démontrait aucune cohérence dans les choix de mode de réalisation, certains sites continuant en contrats de partenariat en raison de l'état d'avancement de leur projet (Lille) et d'autres basculant en maîtrise d'ouvrage publique alors que la mission recommandait de poursuivre en contrat de partenariat (Montpellier et Toulouse par exemple).

Au 3 mars 2017, les sites Campus (hors Saclay) avaient signé pour 539 M€ d'emprunt auprès de la BEI et une somme identique était en cours de négociation. À cette même date, les sites avaient contracté 282 M€ d'emprunts auprès de la CDC.

II - Un bilan en demi-teinte

A - Un retard important

Dix ans après son annonce, l'opération est loin d'être terminée : certains sites ont presque achevé toutes leurs opérations (Grenoble, Aix-Marseille) tandis que d'autres sont toujours en phase d'études pour tout ou partie de leurs projets (Toulouse, Montpellier, Nice) ou les ont suspendus (Le Havre).

La durée prévisionnelle totale de l'opération Campus, dont l'achèvement est aujourd'hui prévu en 2023, aura été bien supérieure aux annonces initiales, qui prévoyaient le lancement de 58 chantiers dès la fin de l'année 2010[299]. Seulement un quart des opérations principales auront finalement été livrées en 2017.

Les retards importants s'expliquent par l'impréparation des universités à faire face rapidement à des projets d'une telle ampleur, les tergiversations sur les modalités de réalisation et le destin varié qu'ont connu les projets de fusion que le plan Campus devait initialement accompagner.

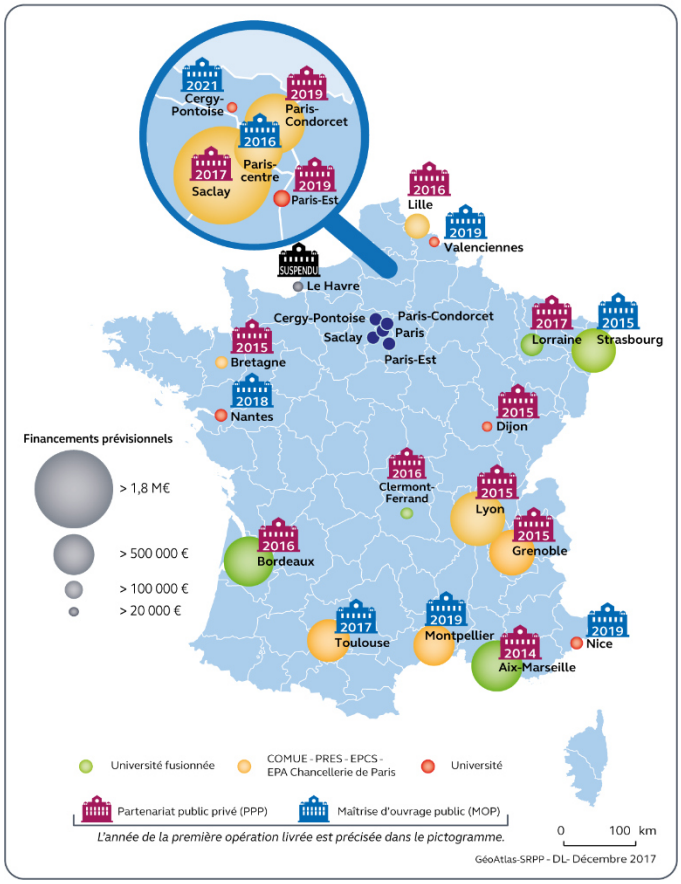
---

[297] C'est le terme employé alors par le ministère.

[298] Sur le site de Toulouse, la rénovation du campus du Mirail a été réalisée dans le cadre d'un contrat de partenariat : ce projet avait été décidé avant le lancement de l'opération Campus.

[299] Dossier de presse « 12 campus du 21ème siècle », 25 octobre 2010.

Carte n° 1 : état d'avancement de l'opération Campus selon les sites



Source : Cour des comptes d'après les données du MESRI

Au 31 décembre 2016, les décaissements du budget de l'État en faveur des 21 sites du plan Campus s'élèvent à 1,4 Md€, ce qui représente 83 % du montant qui aurait dû être engagé[300] au regard du rythme des intérêts produits. Les taux de décaissement des financements disponibles attribués aux sites entre 2011 et 2016/2017 reflètent leurs délais de réalisation[301] et un dépassement du budget initialement prévu pour certains d'entre eux, voire l'adjonction d'opérations plus petites.

[300] Les intérêts de la DNC ou les autorisations d'engagement sont mis à disposition des sites dès que les projets sont suffisamment avancés, voire contractualisés.

[301] L'université Cergy-Pontoise est la plus en retard avec seulement 1,5 % de financement engagé alors que l'université Aix-Marseille, avec un taux de 100 %, a engagé toutes ses opérations.

Tableau n° 2 : avancement des opérations selon le taux de décaissement des financements vers les sites (en M€)

Site	Montant du financement prévu initialement par l'État entre 2011 et 2016	Intérêts de la DNC versés aux sites ou autorisations d'engagement	Taux de décaissement des crédits vers les sites
Dix sites principaux (taux de décaissement entre 2011 et fin 2016)			
Aix-Marseille	121,2	121,2	100,0 %
Bordeaux	115,2	89,7	77,9 %
Grenoble	96,6	105,7	109,4 %
Lyon	139,2	101,8	73,1 %
Montpellier	78,6	45,7	58,1 %
Strasbourg	90,6	58,3	64,3 %
Toulouse	84,6	53,2	62,9 %
Paris-centre	169,2	231,2	136,6 %
Paris-Condorcet	108,6	80,6	74,2 %
Paris-Saclay	205,2	100,7	49,1 %
Total	***1209,0***	***988,1***	***81,7 %***
11 autres sites retenu (taux de décaissement entre 2011 et mi-octobre 2017)			
Lille	122,6	98,0	79,9 %
Lorraine	98,3	111,0	112,9 %
Paris-est	55,0	55,5	100,9 %
Bretagne	30,0	45,0	150,0 %
Clermont-Ferrand	30,0	32,9	109,7 %
Nantes	30,0	26,9	89,7 %
Nice	30,0	6,8	22,7 %
Cergy-Pontoise	20,0	0,3	1,5 %
Dijon	20,0	23,3	116,5 %
Valenciennes	20,0	18,4	92,0 %
Le Havre	20,0	-	0,0 %
Total	***475,9***	***418,1***	***87,9 %***

Source : Cour des comptes à partir des données du MESRI et de l'ANR

Cependant, la totalité des crédits décaissés vers les sites est loin d'être dépensée, une fraction restant encore dans la trésorerie des opérateurs chargés de gérer l'opération au niveau local (communautés d'universités et établissements, universités, chancellerie des universités de Paris).

B - Une amélioration de l'état du parc immobilier

Quand toutes les opérations auront été livrées, et malgré une hausse prévisible de 2,2 % en moyenne des surfaces des universités (hors Condorcet et Saclay), l'opération Campus aura eu un impact sur environ 15 % des surfaces totales des universités concernées, dont 40,8 % étaient en état moyen ou dégradé. Pour l'université de Lyon, les opérations menées ou à venir améliorent plus de 40 % de la surface totale de l'université, alors que les surfaces en état moyen ou dégradé représentaient 43,3 % de la surface totale en 2008.

Tableau n° 3 : impact prévisionnel de l'opération Campus sur l'état du bâti (hors Saclay et Condorcet)

Site	Situation en 2008		Surface réhabilitée/ surface totale
	Surface totale des emprises État (en m²)	Pourcentage de surface en état moyen (C) ou dégradé (D ou E)	
Aix-Marseille	726 902	43,2 %	13,9 %
Bordeaux	663 190	33,9 %	26,4 %
Grenoble	621 983	28,9 %	17,5 %
Lyon	825 906	43,3 %	43,5 %
Montpellier	555 128	39,9 %	20,0 %
Strasbourg	496 562	20,2 %	11,7 %
Toulouse	795 703	46,1 %	7,3 %
Paris-centre	1 082 303	33,1 %	15,6 %
Lille	606 060	48,9 %	13,7 %
Lorraine	779 985	16,3 %	3,8 %
Paris-Est	76 059	10,8 %	34,1 %
Bretagne	854 200	25,1 %	1,3 %
Clermont-Ferrand	352 097	45,9 %	4,8 %
Nantes[302]	434 179	27,0 %	11,5 %
Nice	248 473	68,1 %	4,3 %
Cergy-Pontoise	124 904	0,0 %	4,3 %
Dijon	306 488	11,6 %	12,7 %
Valenciennes	117 778	5,9 %	5,0 %
TOTAL	**9 667 900**	**40,8 %**	**14,7 %**

Source : Cour des comptes d'après les données du MESRI

Cependant, les 21 sites retenus ne représentent que les deux tiers des surfaces de l'immobilier universitaire et la totalité de leur patrimoine n'a pas été concernée par l'opération Campus.

[302] L'opération Campus à Nantes comporte les bâtiments de l'université (388 325 m²) et ceux de l'École centrale.

Les opérations d'amélioration de la vie de campus (restaurants universitaires, hébergements, structures sportives) n'ont pas été aussi prioritaires qu'annoncées. Elles ont en réalité bénéficié du retard des opérations principales, les intérêts des DNC produits et non utilisés leur étant affectés. Sur 1,4 Md€ décaissés par l'État au titre de l'opération Campus entre 2008 et 2016, 137 M€ ont été alloués à des opérations d'équipement, d'hébergement et de restauration, ainsi qu'à des équipements sportifs ou à des aménagements extérieurs. Sur certains sites les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ont bénéficié de ce retard, comme à Montpellier, où d'ici deux ans le CROUS aura renouvelé la totalité de son parc de logement. *A contrario*, le site de Grenoble, qui a été l'un des premiers à obtenir la livraison de ses opérations principales, n'a pas réussi, à fin 2017, à rénover l'ensemble de ses logements étudiants vétustes[303].

C - Des enjeux de maintenance pour l'avenir

La réalisation des opérations Campus en contrats de partenariat implique la prise en compte dans ce cadre des prestations de maintenance et gros entretien renouvellement (GER) par le prestataire privé.

Cependant, les universités sont peu habituées à faire respecter les clauses de ce type de contrats et à en contrôler la mise en œuvre. Le site de Grenoble, dont le contrat de partenariat est livré depuis deux ans, a ainsi décidé de renouveler pour cinq ans le contrat d'assistance à la personne publique conclu avec des cabinets d'expert pour faire face correctement à la phase d'exploitation. L'organisation du ministère doit évoluer pour aider les universités à piloter la gestion des contrats de partenariat en phase d'exploitation et accroître leur compétence en la matière.

En ce qui concerne les opérations en MOP, l'État a demandé aux sites gestionnaires des opérations immobilières de présenter des dossiers d'expertise incluant une analyse de la soutenabilité budgétaire des coûts prévisionnels de maintenance et de GER, avant de les autoriser à conclure les marchés. Cependant, les moyens affectés à la maintenance par l'université ne relèvent ainsi que d'un engagement lors du lancement d'une opération, et non d'une obligation.

Les enjeux de maintenance portent ainsi à la fois sur la capacité de pilotage de la phase d'exploitation des contrats de partenariat et, pour les

[303] En février 2017, un incendie s'est d'ailleurs déclaré dans une résidence universitaire de Grenoble présentant un caractère vétuste

bâtiments réalisés en MOP, sur le respect des engagements des établissements d'y affecter des moyens budgétaires. Faire valider par le conseil d'administration de chaque établissement la programmation et les résultats de la politique d'entretien et de maintenance permettrait une prise en compte de ces enjeux au niveau adéquat.

L'EPAURIF, qui dispose d'une expertise dans le champ de la gestion patrimoniale, pourrait accompagner les universités en phase d'exploitation-maintenance, ainsi qu'il l'a proposé à l'université Paris Descartes pour le site Necker lorsqu'il sera livré.

D - Des objectifs stratégiques perdus de vue

Au-delà de l'urgence immobilière, le plan Campus était destiné à accompagner le mouvement de réforme de l'enseignement supérieur engagé par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007. Ces objectifs ont été largement perdus de vue.

1 - La dévolution du patrimoine

Après le transfert de la masse salariale et le budget global, la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) prévoyait la dévolution du patrimoine de l'État aux universités comme une nouvelle étape de leur autonomie.

La dévolution du patrimoine aux universités

La dévolution du patrimoine, prévue par la loi LRU de 2007, devait offrir aux universités de nouvelles possibilités d'action : la vente des locaux peu occupés peut réduire les coûts de fonctionnement et générer des ressources propres, les produits des cessions revenant en intégralité aux universités ; en contrepartie, l'établissement doit être à même de gérer son parc de façon autonome sur le fondement de sa stratégie immobilière.

La signature des conventions de dévolution avec les trois universités bénéficiaires (Clermont-I, Poitiers et Toulouse-I) et la préparation des actes notariés ont été réalisées entre 2011 et 2013. Le transfert a été précédé par une remise à niveau du parc immobilier en matière de mise en sécurité et d'accessibilité.

La dévolution est soutenue par une dotation récurrente annuelle destinée à couvrir les coûts prévisionnels de gros entretien renouvellement (GER). Le niveau de la dotation a été calculé en multipliant les mètres carrés d'une surface « cible » (négociée sur la base des besoins issus des schémas directeurs immobiliers) par un coût forfaitaire de GER.

Cependant, l'articulation entre le plan Campus et les expérimentations en matière de dévolution de la propriété juridique du patrimoine est restée limitée.

Parmi les trois universités qui bénéficient de la dévolution depuis 2011, celle de Poitiers n'a pas été retenue dans le cadre du plan Campus et l'université Toulouse I est peu concernée, l'opération bénéficiant principalement à l'université Toulouse III.

L'État a conclu le 24 mars 2017 un protocole d'accord avec quatre nouvelles universités (Aix-Marseille, Bordeaux, Caen et Tours) afin de leur transférer leur patrimoine immobilier. Seules deux d'entre elles ont bénéficié de l'opération Campus.

Dans son rapport « L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre », la Cour a rappelé en 2015 que le transfert de la propriété du patrimoine constituerait une étape supplémentaire et logique dans l'acquisition de l'autonomie des universités. Pour le choix des établissements bénéficiaires de la dévolution, l'État devrait privilégier ceux dont le patrimoine a été rénové dans le cadre de l'opération Campus.

2 - La cohérence de la politique de site

a) Un objectif de regroupement universitaire abandonné

L'opération Campus visait notamment à favoriser les sites engagés dans une dynamique de regroupement, grâce à la mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) créés en 2006, ou par fusion d'établissements, en vue de créer des universités de niveau mondial. Tous les sites lauréats de l'appel à projets ont ainsi mis en avant dans leur

dossier de candidature la volonté de créer une université unique à l'échelle de leur territoire.

Cette dimension a rapidement disparu des objectifs ministériels, l'administration se concentrant sur la structuration de la conduite des projets et la mise en place de procédures visant à assurer un bon emploi des crédits. Les buts finaux autres qu'immobiliers ont été négligés, de sorte qu'il n'y a véritablement aucune différence de nature entre l'opération Campus et un « super-CPER ».

Ainsi, entre 2008 et 2016, alors que des sites comme Aix-Marseille ou Strasbourg ont fusionné comme ils l'avaient annoncé dans leur candidature présentée en 2008, d'autres n'ont pas mené le processus de fusion dans la forme prévue initialement (Montpellier, Bordeaux, Toulouse). Lorsque les établissements n'ont pas fusionné, ce sont de fait les communautés d'universités et établissements (ComUE), instituées par la loi de 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, qui ont porté le projet Campus, alors que la compétence immobilière restait au sein des universités.

Par ailleurs, à partir de 2010, les objectifs de regroupement universitaire ont plutôt été portés par l'action « initiative d'excellence » du programme d'investissements d'avenir.

Le processus de fusion: le cas des universités d'Aix-Marseille et de Bordeaux

Le PRES université d'Aix-Marseille, constitué des universités Aix-Marseille I, II et III, a affiché sa volonté de fusionner les différentes universités d'Aix et de Marseille et, dans ce cadre, de restructurer deux de ses sites principaux : le quartier des facultés d'Aix-en-Provence, lieu d'enseignement et de recherche en sciences humaines et sociales (droit, lettres), conçu dans les années 1950, avec la rénovation de deux bibliothèques et de bâtiments d'enseignement, la rénovation de tous les espaces extérieurs (jardin, signalétique) ainsi que la création d'un restaurant universitaire ; le site Luminy de Marseille, site qui rassemble la recherche et la formation sur les sciences du vivant (à l'exception de la médecine), avec la présence de nombreux organismes de recherche dont le CNRS. Ce site, implanté dans le Parc national des Calanques, nécessitait une restructuration de ses bâtiments historiques construits dans les années 1960, incluant la transformation de l'un d'entre eux en « *learning center* », et la construction d'un bâtiment affecté à l'océanologie, discipline de pointe de l'université. Les trois universités d'Aix-Marseille ont fusionné le 1er janvier 2012, et cette université a été la première en 2014 à obtenir la livraison d'un bâtiment important dans le cadre de l'opération Campus.

Le PRES de Bordeaux proposait de restructurer le campus des quatre universités, des trois écoles d'ingénieurs et de l'IEP de Bordeaux, associés au sein du PRES université de Bordeaux, selon deux axes prioritaires : améliorer la vie étudiante et rationaliser l'implantation des pôles de formation et de recherche en les ramenant à trois principaux (sciences et technologie, sciences humaines et sociales, biologie-santé et sciences de l'homme). Finalement, Bordeaux III n'a pas opté pour la fusion, alors que les travaux concernaient l'ensemble des membres du PRES et le plan Campus est porté désormais par l'université fusionnée de Bordeaux, qui réunit les trois autres universités bordelaises depuis le 1er janvier 2014. La première tranche de travaux, portant sur 16 bâtiments en vue de constituer un pôle sciences et technologie, a été livrée en mars 2016.

b) Une stratégie patrimoniale à développer

Le ministère doit désormais mettre en place une stratégie patrimoniale au service de l'autonomie des universités et de leurs regroupements. Il doit capitaliser les actions entreprises dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage et de l'entretien-maintenance, et faire bénéficier de cette expérience les sites non concernés par l'opération Campus. Cet objectif doit s'insérer dans la problématique plus large de la stratégie patrimoniale à moyen terme du ministère. Déclinée par site dans le cadre des contrats pluriannuels avec l'État, celle-ci doit être construite en coordination avec l'ensemble des établissements et doit porter à la fois sur l'ampleur des surfaces nécessaires, leur valorisation et leur maintenance.

En outre, il serait intéressant que le ministère dispose d'un opérateur métier compétent qui ferait bénéficier les universités et leurs sites de l'expérience acquise en matière d'études préalables aux travaux, de maîtrise d'ouvrage et d'exploitation des bâtiments. Les résultats obtenus par l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF)[304] plaident pour l'élargissement de ses missions au-delà de ses limites régionales.

Enfin, la mutualisation de compétences et de moyens au niveau des regroupements universitaires (ComUE, universités fusionnées ou chefs de file) permettrait de décliner la stratégie patrimoniale de site et de disposer

[304] L'EPAURIF remplit des missions de conseil et d'expertise auprès de l'État, réalise des études et assure des opérations d'aménagement, de construction, de réhabilitation ou de maintenance sur des crédits délégués par le MESRI, sans que les universités soient obligées de recourir à ses prestations. Il dispose également d'une expertise technique dans le champ de la gestion patrimoniale.

à un niveau pertinent d'un interlocuteur de l'EPAURIF devenu opérateur national.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'état du bâti immobilier des universités nécessitait une intervention exceptionnelle de l'État, après plusieurs années de déshérence.

Lancée très rapidement dans un cadre spécifique, le déroulement de l'opération Campus a été marqué par des difficultés portant sur les modalités de financement et de réalisation. Le manque de préparation des universités au moment de son lancement, les réticences rencontrées lors de la préparation des contrats de partenariat, ainsi qu'un recours à la maîtrise d'ouvrage publique pour certaines opérations en 2013 ont entraîné un retard important. Alors que l'objectif initial fixait le terme de l'opération en 2017, les derniers chantiers ne devraient s'achever qu'en 2023.

Désormais, l'État doit s'organiser pour répondre à l'enjeu de l'entretien des bâtiments nouveaux ou rénovés, afin de ne pas perdre le bénéfice de cet investissement massif. Pour les opérations en contrat de partenariat, les établissements devront acquérir les compétences nécessaires pour assurer à la fois le suivi technique du contrat et un dialogue équilibré avec le partenaire privé. Pour celles réalisées sous forme de maîtrise d'ouvrage publique, la tutelle devra veiller à ce que les établissements affectent les moyens nécessaires à l'entretien et à la maintenance.

Enfin, l'État doit capitaliser sur les compétences acquises en matière immobilière au niveau du ministère et dans les sites bénéficiaires, et définir une stratégie patrimoniale universitaire déclinée par site, inscrite dans le contrat pluriannuel conclu avec les établissements d'enseignement supérieur.

Au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation :

1. *articuler la politique de dévolution du patrimoine avec la mise en œuvre du plan campus ;*
2. *étendre au niveau national le rôle de l'EPAURIF, afin de permettre au ministère et aux établissements de disposer d'un opérateur métier compétent.*

Aux établissements d'enseignement supérieur :

3. *définir la stratégie immobilière dans le cadre de la politique de site et en faire l'objet d'un volet du contrat pluriannuel conclu avec l'État ;*
4. *faire valider par le conseil d'administration des établissements au moment de l'examen de leur budget la programmation et les résultats de la politique d'entretien et de maintenance de leur parc immobilier.*

Réponses

Réponse du ministre de l'économie et des finances	411
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics	411
Réponse de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation	413
Réponse du président de la communauté d'universités et d'établissements (COMUE) Lille Nord de France	418
Réponse du président de la communauté d'universités et d'établissements de l'université fédérale Toulouse Midi-Pyrénées	421
Réponse du président de l'université de Bourgogne	421
Réponse du président de la communauté d'universités et d'établissements Université Grenoble Alpes	424
Réponse du président de l'université de Nantes	433
Réponse du président de l'université de Strasbourg	434

Destinataires n'ayant pas d'observations

Directeur général de l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF)
Président d'Aix-Marseille Université
Président de l'université Le Havre Normandie
Président-directeur général de l'agence nationale de la recherche (ANR)
Président de la communauté d'universités et d'établissements Languedoc-Roussillon Université

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de l'université de Bordeaux
Président de l'université de Cergy-Pontoise
Président de l'université de Clermont-Ferrand
Président de l'université de Nice Sophia Antipolis
Président de l'université de Valenciennes et du Haut-Cambresis

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Je tiens à souligner en préambule que les observations et conclusions de ce rapport concernent au premier chef la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ainsi que les établissements universitaires concernés par ces projets de rénovation immobilière. Il leur appartient donc de tirer les conséquences des constats que vous dressez et, le cas échéant, de mettre en œuvre les recommandations que vous proposez.

Je partage néanmoins la plupart des appréciations que vous formulez sur les modalités de réalisation des opérations du projet Campus pour ce qui concerne le champ de compétence de ce ministère. En particulier, la décision de mettre en place un dispositif innovant, selon les modalités qui ont été arrêtées, pour rénover le site universitaire de Bordeaux, implique des rigidités que votre rapport met en exergue et qui avaient été soulignées par mes services en 2012.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

J'ai pris connaissance de ce document avec la plus grande attention et j'en partage l'essentiel des constats et recommandations. Il appelle néanmoins de ma part les observations suivantes.

La Cour justifie l'intervention exceptionnelle de l'État dans le cadre du plan Campus par des « années de déshérence » du bâti universitaire. Bien que l'état du patrimoine immobilier nécessitait effectivement une stratégie immobilière de long terme, cette affirmation mérite néanmoins d'être nuancée puisque, conformément aux données déclaratives figurant dans l'insertion, 60 % des surfaces universitaires étaient en 2008 en état neuf, réhabilité ou très bon état, et environ 20% à 25% des surfaces en état correct, ce qui souligne les efforts récurrents de l'État en faveur de l'immobilier universitaire.

Par ailleurs, je serais favorable à la réintégration dans l'insertion de vos recommandations sur les nécessaires évolutions du mécanisme de financement du plan Campus et notamment le devenir des dotations non consommables, conformément aux observations que vous aviez formulées dans le relevé d'observations provisoires.

La Cour questionne l'évolution du nombre de sites retenus dans le cadre de l'opération Campus, avec le financement de onze projets supplémentaires. Ces sites, dont les objectifs et le financement budgétaire diffèrent bien des dix sites initiaux, ont été rattachés au plan Campus afin de regrouper sous une même labellisation les efforts dédiés au bâti universitaire. Ainsi, je considère que le périmètre de l'opération a bien été respecté en conformité avec ses objectifs initiaux, l'appellation « plan Campus » recouvrant sous un même nom deux situations distinctes.

Vous vous interrogez sur le financement par le plan Campus de certaines opérations sur Paris, notamment la rénovation de l'université Paris-Dauphine, la réhabilitation du secteur Est de Jussieu ou la tour Necker de l'université Paris Descartes. Les projets que vous évoquez, rattachés certes tardivement à l'enveloppe dédiée pour le plan Campus y sont éligibles compte tenu de leur objet (réhabilitation et regroupement). De plus, le calendrier de ces opérations rendait opportun leur financement par cette enveloppe.

Vous exprimez également une préoccupation quant au respect des engagements liés à l'entretien et la maintenance pour les opérations en contrat de partenariat et en maîtrise d'ouvrage publique. Vous soulignez dans votre conclusion la nécessité pour l'Etat de s'organiser afin de répondre à cet enjeu et vous proposez à ce titre d'étendre les missions de l'Epaurif à un périmètre national afin d'accompagner les établissements en phase d'exploitation maintenance.

Concernant les opérations en contrat de partenariat, les sites sélectionnés bénéficient de l'appui des services de l'Etat, notamment ceux du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la direction générale du Trésor et son service Fin Infra, et de la direction du budget. Cette organisation, jugée efficace dans le relevé d'observations provisoires, a ainsi permis d'aboutir à des contrats protecteurs pour la personne publique. Ainsi, votre conclusion me semble devoir être nuancée dans la mesure où l'Etat est déjà organisé pour faire face à l'enjeu de l'entretien des bâtiments nouveaux et rénovés.

Concernant les opérations en maîtrise d'ouvrage publique, malgré un processus sécurisé autant que possible lors de l'élaboration des projets, je partage votre préoccupation. A cet égard, la proposition, faite dans le relevé d'observations provisoires, visant à mettre en place des budgets annexes destinés à l'immobilier au sein des budgets des universités, à l'instar de ce qui est prévu pour les établissements accédant à la dévolution me semble être une piste intéressante pour garantir le respect des engagements pris par les établissements.

Concernant l'élargissement des missions de l'Epaurif, cette proposition mérite d'être étudiée, en cherchant toutefois à optimiser ce processus afin d'éviter toute augmentation du financement par l'Etat dans un cadre contraint des finances publiques.

Enfin, vous recommandez d'articuler la politique de dévolution du patrimoine avec la mise en œuvre du plan Campus, considérant notamment que la présence de compétences immobilières au sein des sites bénéficiaires associée à un bâti rénové le justifie. Pour autant, les établissements disposant de compétences en matière de gestion d'un patrimoine en bon état et valorisable mais non bénéficiaires du plan Campus me semblent tout aussi éligibles à la dévolution. La dévolution du patrimoine devrait donc continuer à reposer sur le volontariat des établissements indépendamment de leur éligibilité au plan Campus.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

Je souhaite apporter des compléments au constat établi par la Cour, les réponses à ses recommandations et indiquer les modalités de prise en compte que le ministère entend mettre en œuvre. Enfin, certains énoncés de la Cour mériteraient d'être précisés.

L'opération Campus a permis de faire entrer dans le domaine de l'immobilier universitaire un raisonnement en coût complet qui fait largement référence.

Le dispositif de l'opération Campus a permis de faire valoir une approche immobilière intégrée en analysant au stade du dossier d'expertise les projets sous l'angle non seulement de leur conception mais aussi des dépenses d'entretien et de gros entretien renouvellement (GER) afférentes pour les établissements. Le recours initial aux contrats de partenariat nécessitait une telle approche compte tenu de la structure des contrats dont le loyer comprend, outre le remboursement des investissements, le prix de l'exploitation maintenance et du renouvellement des gros équipements (chaudières, Centrale de traitement de l'Air...).

Cette approche en coût complet a perduré même au-delà de la réorientation, intervenue en 2012, du mode opératoire de l'opération Campus vers des réalisations en maîtrise d'ouvrage publique (MOP). Rolland Peylet introduisait son propos ainsi : « L'attribution aux établissements d'une part de dotation devrait sans doute être subordonnée

à la conclusion effective d'un contrat et à la certitude de voir les intérêts futurs consacrés, au-delà de l'investissement initial, au gros entretien et à la maintenance ».

Le ministère a veillé à la mise en œuvre de ces orientations par le biais de conventions de réalisation qui prévoient explicitement pour chaque projet les engagements de l'ensemble des acteurs en termes de dépenses d'exploitation et de GER, et les charges incombant à chacun. Ainsi il appartient à l'établissement porteur du projet de s'assurer que les revenus de la dotation lui permettent de faire face aux frais de GER tout au long du cycle de vie du bâtiment. Il en est de même pour les charges d'exploitations maintenance incombant aux établissements utilisateurs. L'ensemble des opérateurs concernés doit, dans ce cadre, présenter ces orientations et leur incidence financière devant leurs instances, nonobstant l'obligation faite à tous les opérateurs de leur présenter l'annexe immobilière, introduite par la circulaire Opérateurs du 5 août 2013, lors des délibérations financières (budget initial et compte financier).

Les évolutions structurelles liées à l'amélioration du contrôle de la soutenabilité des opérateurs et à l'optimisation du parc immobilier ont été progressivement intégrées dans le cadre de l'opération Campus qui, du fait des comités de suivi mis en place, constitue un dispositif original de dialogue de gestion.

L'opération Campus, combinée à l'attention renforcée sur la soutenabilité financière des établissements et à la mise en perspective au sein des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) de chaque opérateur, a permis de faire progresser significativement les compétences des établissements concernés.

Le ministère s'assure par ailleurs, dans le cadre du Comité Interadministratif de Suivi (CIS) organisé sur chaque site de l'opération Campus, de l'équilibre et du respect des engagements au regard des obligations de gros entretien dans le temps de la réalisation de l'opération. Cette instance, qui regroupe l'ensemble des administrations concernées (DGESIP, Direction du Budget, Direction de l'Immobilier de l'Etat, Fin infra -mission d'appui au financement des infrastructures- pour les projets nouveaux, services déconcentrés), analyse les projets aux différentes étapes de leur instruction. Compte tenu des attentes très fortes qui pèsent sur l'entretien du patrimoine universitaire, je vous confirme que ces points font l'objet d'une attention toute particulière lors des CIS.

Ces évolutions n'ont cependant pas exonéré le MESRI des évolutions en matière de financement des infrastructures publiques.

Le ministère partage le développement de la Cour sur le caractère additionnel des crédits de l'opération Campus auquel s'associe la baisse des montants investis dans le cadre des CPER. Cette évolution plaide pour le maintien d'un financement récurrent - du type de celui mis en place pour l'opération Campus ou pour la première vague de dévolution - qui permet aux porteurs de projets de disposer d'une visibilité sur leurs ressources et de les programmer de façon pluriannuelle. Localement, le phénomène d'éviction pointé par la Cour demeure limité dans la mesure où les financements croisés Campus / CPER sont peu nombreux.

Les recommandations formulées par la Cour en conclusion de son insertion appellent les observations suivantes.

S'agissant de la recommandation n° 1 « Articuler la politique de dévolution du patrimoine avec la mise en œuvre du plan campus », la Cour souligne, dans sa conclusion, la nécessité pour le ministère de se doter d'une stratégie patrimoniale universitaire d'ensemble, traversant les différents modes de financement (CPER, Campus, dévolution…). Le ministère tient à indiquer que, depuis 2014, la sous-direction de l'immobilier a été créée pour porter cette approche globale. Des séminaires nationaux réunissant tous les acteurs de l'immobilier universitaire afin de capitaliser et de faire partager les meilleures pratiques, comme la Cour y invite, sont organisés chaque année.

Toutefois, l'articulation du plan Campus avec la politique de dévolution doit prendre en compte l'autonomie des établissements telle qu'issue de la loi LRU, qui fait de la dévolution un acte de volonté des établissements. Le ministère ne peut donc imposer la dévolution à des sites Campus qui ne le souhaiteraient pas et il constate à cet égard qu'à ce jour, seules les universités d'Aix-Marseille et Bordeaux bénéficiant d'une opération Campus sont engagées dans la deuxième vague de dévolution en cours.

S'agissant d'autres établissements bénéficiant de l'opération Campus mais qui n'ont pas souhaité candidater à la deuxième vague de dévolution, il conviendra d'apprécier l'ampleur des patrimoines à requalifier et la pertinence de la remise de la Dotation Non Consomptible en fonds propres au regard de son impact. Il n'est en effet pas évident, compte tenu des patrimoines à traiter, que l'acceptabilité d'une telle proposition soit avérée.

Afin d'avancer sur cette recommandation la réflexion est en cours pour déterminer les modalités à retenir tout en associant pleinement les opérateurs.

En réponse à la recommandation n° 2 « Etendre au niveau national le rôle de l'EPAURIF afin de permettre au ministère et aux établissements de disposer d'un opérateur métier compétent », je précise que le ministère a entamé une réflexion sur ce sujet qui nécessite d'appréhender le plan de charge de l'EPAURIF et les modalités juridiques et financières de ses interventions avec la mise en place d'un groupe de travail associant les différents acteurs volontaires, CPU, Rectorat de Paris, services bâtimentaires rectoraux en région, EPAURIF, Direction du budget, corps d'inspection et autres opérateurs métiers du type OPPIC (Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture) ou APIJ (Agence publique pour l'immobilier de la Justice) qui pourrait être mis en place début 2018.

Ces travaux devront permettre de proposer un juste équilibre permettant de concilier l'autonomie des établissements, la place du rectorat et le positionnement du rôle de l'Etat dans une perspective stratégique. Plusieurs nouveaux axes d'intervention pourront être étudiés. Ainsi, le sujet de la valorisation immobilière, au moyen de montages domaniaux ou concessifs, pourrait être un domaine dans lequel l'EPAURIF serait un appui utile aux établissements, notamment ceux qui ne disposent pas des compétences des équipes Campus, et permettrait à l'EPAURIF de se faire connaître et apprécier en dehors de la région Ile de France.

Les thèmes émergents suivants pourraient également être concernés : la modélisation des données du bâtiment (BIM), la transition énergétique, la valorisation et la gestion du patrimoine.

Les équipes projet de l'opération Campus constituent par ailleurs une ressource dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage publique qu'il convient de préserver au sein du ministère et de ses établissements afin d'optimiser l'effet d'apprentissage de l'opération Campus.

Sur ces bases, des scénarii pourront être présentés dans le courant du second semestre 2018. Leur mise en œuvre dépendra des conséquences relatives à l'organisation des services qui pourrait advenir.

En dernier lieu, certains énoncés du rapport méritent d'être précisés.

Le ministère constate que, pour les opérations dont la réalisation se prêtait mal au contrat de partenariat et qui ont donc été basculées en MOP, le temps de maturation a permis par exemple au site de Strasbourg de mettre en phase ses projets de développement et de réhabilitation avec son SPSI. Le financement sur intérêts intermédiaires a, par ailleurs, permis à l'Université de Strasbourg de réaliser plusieurs opérations de

requalification de ses espaces extérieurs qui, précisément, ont accru la lisibilité urbaine du Campus et convaincu l'ensemble des usagers du site de la nécessité d'intervention forte impliquant des changements dans le fonctionnement des unités de recherche.

Les équipes dévolues à l'opération Campus au sein des porteurs de projet ont permis une professionnalisation des fonctions immobilières au sein des établissements, entités (COMUE) en portant des projets complexes. Je partage la nécessité de diffusion de ce savoir-faire et de faire entrer l'ensemble des équipes dans une phase de gestion pour les opérations réalisées en contrat de partenariat. A cet effet, le ministère a mis en place un nouveau groupe de travail avec les gestionnaires de l'opération Campus et l'ensemble des parties prenantes en matière immobilière au niveau local, dont la première réunion s'est tenue le 6 décembre 2017. Ce groupe de travail a permis d'identifier les points d'attention et de mutualisation possibles en termes de retour d'expérience sur la relation avec les mainteneurs, la problématique du GER ou bien encore la transmission des contrats au sein de la personne publique pour s'assurer dans le temps de l'effectivité du contrôle. Ces travaux sont dimensionnant pour les années à venir et permettront à la DGESIP de jouer pleinement son rôle de conseil au pilotage et de mutualisation des bonnes pratiques.

La réorientation intervenue à l'occasion du rapport Peylet pour ce qui concerne le site de Toulouse a fait l'objet de deux réunions interministérielles (14 février 2013 et 1er mars 2013). Dans l'esprit du rapport Peylet, le cabinet du Premier Ministre a arbitré la réalisation des opérations de Toulouse dans le cadre du code des marchés publics pour tout ou partie des opérations. A cette occasion, il avait demandé que « soit clairement indiqué aux porteurs de projet le respect des surfaces prévues et la nécessité qu'ils assurent durablement et sur leurs budgets propres l'exploitation et la maintenance des bâtiments concernés, en complément du gros entretien et des réparations et d'un provisionnement approprié des aléas pris en charge par les revenus de la dotation Campus. ».

Le tableau n° 2 de l'insertion laisse à penser que des taux de décaissement seraient supérieurs aux montants prévus sur la période 2011/2016. Il convient de rappeler que certains sites ont pu bénéficier d'une quote-part supérieure à leur part de dotation avant remise de celle-ci. Ces crédits ont pu financer des opérations de moindre importance financière mais essentielles en termes de vie étudiante ou d'aménagement de vie de Campus. Les taux supérieurs à 100 % marquent donc souvent plus ce type de dépense que des dérapages de chantier au demeurant toujours possibles en matière immobilière. Les taux moins importants de

décaissement doivent s'analyser finement au regard des opérations mentionnées. Ainsi l'opération Saclay, eu égard à sa complexité et à la diversité de ces modes opératoires (qui ne se résume pas à la mention PPP sur la carte figurant dans l'insertion) est actuellement en forte phase de montée en puissance avec la livraison de l'école centrale, de l'ENSAE et de plusieurs laboratoires du CNRS ainsi que le démarrage des travaux de l'ENS.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'UNIVERSITÉS ET D'ÉTABLISSEMENTS (COMUE) LILLE NORD DE FRANCE

Remarques générales

I. Le plan Campus Grand Lille : Une réelle opportunité pour les trois Universités Lilloises

Avec un recul de près de 10 ans, la quasi totalité des opérations projetées dans le dossier présenté en 2009 sont réalisées ou en cours de réalisation.

Le Plan Campus a produit des effets positifs indéniables sur l'état général du patrimoine universitaire par l'importance des surfaces réhabilitées ou transformées, autant que par le volet adaptation aux besoins nouveaux.

Il a permis de mobiliser 350 M€ (apports de l'Etat, des collectivités locales, auxquels se sont ajoutés des fonds européens, des emprunts). Ces financements ont permis d'améliorer de façon très substantielle des bâtiments destinés à la recherche, à la formation, aux conditions de vie et de travail étudiant. Le plan Campus a aussi permis de mener à bien des opérations innovantes et d'une grande portée structurante comme le « Learning center innovation » ou la résidence internationale « Reeflex ».

Au-delà des aspects patrimoniaux, le dossier de 2008 traduisait pour la première fois dans un cadre officiel une double ambition universitaire nouvelle et considérable, celle du rapprochement des universités à l'horizon 2013-2014 portant la volonté de conduire l'excellence universitaire à une visibilité de niveau international.

Le vote des conseils d'administration des trois universités le 24 mars 2017 demandant leur fusion et la création de l'université de Lille

au 1er janvier 2018, et le succès remporté par la sélection I-site viennent confirmer la pertinence des objectifs qui avaient été affirmés en 2008.

Le dossier Campus déposé en 2008 marque également une évolution notable dans les relations des universités avec leur territoire, et constitue une sorte de marqueur dans l'histoire de ces relations. L'engagement des collectivités et du monde socio-économique aux côtés des universités était une condition sine qua non de la sélection du dossier. L'intérêt réciproque affirmé alors concrètement par l'engagement financier des collectivités est devenu au fil du temps une relation permanente de confiance et de complémentarité au service du développement du territoire.

Le Plan Campus s'avère cependant insuffisant pour réaliser un rattrapage à la hauteur des besoins de remise à niveau d'ensemble du patrimoine universitaire métropolitain. De nombreux bâtiments sont toujours en attente de réhabilitations lourdes, et le volet logement étudiant malgré un effort notable de constructions et de réhabilitations, restent largement sous-dimensionné par rapport aux besoins.

II. Le plan Campus Grand Lille : Un vrai Campus d'excellence

Le campus Lillois a été retenu parmi les 12 campus d'excellence (et non pas comme il est souligné (dans le rapport) parmi les campus prometteurs[305]), mais son financement, par ses modalités et surtout par son ampleur, est resté loin de ceux des dix autres campus sélectionnés initialement, ce que ni la Communauté universitaire ni les collectivités n'ont jamais bien compris.

Remarques spécifiques : Une mise en œuvre s'éloignant du cadre initial

1) Sur le plan local, après sa sélection, le plan Campus n'a pas été porté par les trois universités lilloises (ou l'une d'entre elles), mais par une équipe, choisie par l'Etat et abritée par le PRES (puis ComUE). Cette équipe était (et se voulait) en faible interaction avec les présidents d'universités, et cela n'a pas facilité le portage politique du Plan campus, notamment devant les CA des universités lilloises. Des retards ont aussi été pris dans la réalisation du CP 1 (qui concernait le Campus de la cité scientifique).

Le CA du PRES (puis ComUE), amené à prendre les décisions relatives à la mise en œuvre du Plan Campus était quant à lui plus éloigné du projet porté par les universités lilloises, et il considérait que ses décisions relatives au Plan Campus étaient d'ordre technique.

[305] http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid54333/page.html

Tout ceci a contribué à la banalisation de l'opération.

En février 2014, la mise en place d'une nouvelle équipe, pilotée par le DGS de l'université de Lille 1, a permis de reprendre les choses en main et de mieux favoriser la synergie entre un projet politique (recherche, formation et vie étudiante) et un grand projet immobilier. Au final l'ambition définie dans le projet a bien été tenue, mais il aurait été souhaitable que le portage technique soit dès l'origine conçu différemment.

2) Le tableau 1 fait état d'un financement des collectivités territoriales de 63 M€. Initialement il était prévu qu'il soit à hauteur de 90 M€.

3) Le plan Campus Grand Lille a été articulé avec le précédent CPER. Il faut souligner que deux universités de la région n'ont pas bénéficié d'un plan Campus (Littoral, Artois). Le CPER 2015-2020 se traduit par un financement de l'État de 55 M€ pour l'ensemble des universités et des grandes écoles de la région NPC. Il est très en retrait des besoins exprimés dans la phase de réflexion stratégique concertée (Rapport du Préfet de région, relatif à l'Enseignement supérieur, recherche et innovation, 28 février 2014).

Remarques spécifiques : Un bilan en demi-teinte

1) Les travaux du Plan Campus Grand Lille devraient s'achever en 2020. Les grands projets portés dans le dossier initial auront été réalisés. Le délai habituel des grands travaux immobiliers (conception d'un projet par une présidence, recherche et obtention des financements, achèvement des travaux) couvre généralement deux ou trois mandats de président d'université. Il n'a pas donc pas été raccourci. En même temps, l'ampleur des financements n'est pas la même et le nombre de projets d'envergure est bien plus important.

2) Les travaux initialement conçus en maîtrise d'ouvrage par l'université ou par le Conseil régional (Learning center innovation, Reeflex) ont été réalisés rapidement. Des solutions originales de financement ont pu être portées (résidence Reeflex) et permettre ainsi de réaliser des opérations de grande ampleur.

3) La question de la dévolution du patrimoine est essentielle. Il appartient à l'Université de Lille, maintenant mise en place, de se positionner. De façon générale la question de la maintenance, et celles de la mise aux normes et de la réhabilitation de l'immobilier universitaire dans le Nord-Pas-de-Calais est toujours cruciale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'UNIVERSITÉS ET D'ÉTABLISSEMENTS DE L'UNIVERSITÉ FÉDÉRALE TOULOUSE MIDI-PYRÉNÉES

Comme vous m'y invitez, je me permets de vous apporter les éléments de précisions relatives à l'opération « Toulouse Campus » ci-après :

S'agissant du retard rencontré dans la mise en œuvre des opérations, il convient d'indiquer que, dans le cadre du programme Toulouse Campus, 5 bâtiments ont été livrés (dont 2 dès 2013) et que 2 sont actuellement en cours de construction ; les autres projets sont au stade des études.

Le retard de certaines opérations est principalement imputable au délai entre le gel de la procédure PPP (fin juin 2012) et l'autorisation de relancer les projets dans le cadre de la Loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (mars 2013), puis à la nécessité de représenter à nos tutelles un dossier d'expertise pour chacune des opérations (y compris celles qui avaient déjà donné lieu à un dossier d'expertise validé dans le cadre du PPP), et enfin aux durées, parfois importantes, de certaines procédures de concours.

Les opérations prévues dès le départ en maîtrise d'ouvrage publique classique ont toutes été réalisées en moins de 5 ans après la signature de la convention de site.

Enfin, en matière de soutien financier des collectivités, le montant final est bien de 52 M€, mais ceci intègre le désengagement du Département de Haute Garonne, initialement partenaire à hauteur de 25 M€ (convention de site de 2010).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ DE BOURGOGNE

L'Université de Bourgogne, acteur majeur du développement économique et de l'innovation au niveau régional, inscrit sa stratégie dans le développement de la politique nationale de recherche et d'innovation ainsi que dans les grandes orientations de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ayant su tisser des liens de confiance avec son environnement, sa stratégie s'intègre et se nourrit aussi des ambitions régionales portées par nos partenaires que sont les collectivités

territoriales, les entités du monde socio-économiques et les autres établissements de l'enseignement supérieur.

Forte de plus de 30 000 étudiants en 2017, dont 2 300 étudiants internationaux, regroupant 3 000 personnes dont 1 560 enseignants et enseignants-chercheurs, répartis sur l'ensemble de ses six sites universitaires (Auxerre, Chalon-sur-Saône, Dijon, Le Creusot, Macon, Nevers), ses implantations représentent une surface de 312 762 m^2.

L'Université est aussi fortement engagée dans le projet I-site.

Les six axes de formation et de recherche partagés avec nos partenaires sont les suivants :

- *Aliment et environnement*
- *Santé (Health) et ingénierie moléculaire*
- *Photonique et matériaux avancés*
- *Apprentissage et santé (Care)*
- *Patrimoine et territoires*
- *Vigne et Vin*

Pour notre université, l'opération campus, se concentre sur le patrimoine du campus de Montmuzart, situé à l'est de Dijon sur vaste site de 150 hectares. Elle a permis de faire émerger un véritable quartier dans l'agglomération, avec ses équipements de recherche, ses lieux de formation et de recherche, son centre culturel, ses infrastructures sportives, sa crèche, ses espaces naturels, son musée en plein air, ses hébergements (cité de l'alternance et maison internationale des chercheurs), sa salle multiplex pour l'accueil d'évènements festifs, de concerts, colloques, examens, etc. Également bien desservi par quatre arrêts de Tramway et par le réseau de bus, le campus de Dijon s'intègre parfaitement dans une zone économique alliant le dynamisme de l'offre de formation et une grande proximité entre les entreprises innovantes, les start-up et les laboratoires de recherche.

Le site dijonnais comprend 43 bâtiments pour une surface de 244 500 m2 SHON répartis sur plusieurs emprises foncières et totalisant 67 hectares principalement concentrés sur le campus de Montmuzart (40 bâtiments) objet de l'opération campus. Hors ESPE, l'état des bâtiments est globalement satisfaisant. 2 % des surfaces étaient dégradés en 2014 (classification D et E). Ce chiffre est également de 2 % en 2017.

L'opération campus a été financée à hauteur de 20 M€ par l'Etat et complété par un apport de 40 M€ par les collectivités (20M€ par la Région,

et 20 M€ par le Grand Dijon). Cette spécificité bourguignonne a permis de mobiliser fortement les acteurs régionaux autour du développement du site. Quatre orientations stratégiques ont été retenues : le renforcement du pôle d'excellence scientifique et sa contribution au développement économique, l'optimisation du patrimoine bâti par l'adoption d'un plan d'éco-efficacité énergétique, l'aménagement d'un campus vert ouvert sur la ville, l'atteinte des standards européens et international du campus. Quatre opérations ont été menées dont 3 constructions nouvelles et une opération de rénovation :

- l'institut Marey qui regroupe la maison de la métallurgie, trois laboratoires avec ses plateaux technologiques ;

- la Maison internationale des chercheurs : résidence et espaces d'accueil de chercheurs ;

- l'Espace multiplex destiné à la vie étudiante et à l'accueil des colloques ;

- la rénovation thermique des façades du bâtiment Mirande

L'apparente diversité des projets correspond cependant à l'unité de la stratégie qui vise le développement du campus selon l'axe qui tend à renforcer la recherche, l'aspect international et l'accueil des étudiants.

Les collectivités ont accompagné de manière très volontariste ce développement, en aménageant l'esplanade du campus et en mettant l'accent sur l'accueil, l'accessibilité des étudiants, la rénovation de la chaufferie et la dimension d'éco-campus. Cela a permis aussi l'arrivée du tramway dont la circulation sur le campus était un élément constitutif du dossier de l'opération campus rapprochant fortement le centre-ville, ses installations sportives et culturelles, la gare, en s'inscrivant dans le plan mobilité de la Métropole.

La complémentarité des investissements de l'opération campus conjuguée aux financements du CPER 2007-2013, y compris ceux qui concernaient la rénovation des résidences du campus (27M€), a permis de développer le site.

Pour les quatre opérations, l'université de Bourgogne a signé le 18 juillet 2013 un contrat de partenariat avec la société Prisma 21 du groupe Bouygues. En application des dispositions de l'instruction DGSIP du 30 juin 2014 relative aux modalités de comptabilisation des contrats de partenariats privés et assimilés, les biens ont été comptabilisés en 2015, aux dates de livraison (juin 2015). Les services de l'Université en charge de la fonction immobilière, en lien avec les services académiques disposaient d'une grande expérience des opérations de la loi MOP, mais

ils ont dû faire appel à une équipe externe d'assistants à personne publique (APP) sur les plan technique, juridique et financier afin de pouvoir lancer et suivre la procédure très complexe des montages PPP. Les opérations, malgré les risques, ont été menées sans retard. L'adaptation aux besoins émergents pour les 3 constructions a aussi été pensé. Le contrat de PPP prévoit des évolutions même si la durée de 25 ans rend difficilement prévisibles les besoins à terme.

Le montage PPP repose sur un emprunt avec un taux qui apparait aujourd'hui relativement élevé mais les conditions de renégociation qui présentent un caractère indirect ne sont pas favorables à l'Université de Bourgogne qui ne peut que solliciter son co-contractant pour que celui-ci renégocie son emprunt, alors même qu'il n'y a aucun avantage et nous appliquera des pénalités.

En conclusion, l'opération campus a été, pour l'université de bourgogne, une opportunité réelle et efficace d'aménagement de son campus de Dijon. Elle a permis de lui donner une dimension internationale grâce à un projet fort de développement de l'enseignement supérieur qui a su fédérer la Région Bourgogne et la métropole du Grand Dijon. La procédure PPP, malgré sa grande complexité de mise en œuvre et la forte rigidité qu'elle entraine ensuite, dans l'application de son modèle économique a permis d'exécuter en respectant les délais les quatre opérations. Au-delà de la réussite de cette opération pour l'université de Bourgogne, la dévolution du patrimoine reste un objectif essentiel et complémentaire à l'autonomie des établissements d'enseignement supérieurs sous la réserve de l'octroi des ressources nécessaires au maintien en bon état du parc immobilier et du respect de l'évolution des normes réglementaires de sa mise en sécurité et de son accessibilité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'UNIVERSITÉS ET D'ÉTABLISSEMENTS UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES

Sur l'articulation de l'Opération campus au sein d'une stratégie immobilière d'ensemble

Pour le site de Grenoble, loin d'un effet d'aubaine et d'un « super-CPER », l'opération Campus a permis une évolution en profondeur de la nature des opérations et de l'approche de la gestion immobilière par les Universités regroupées au sein de la ComUE :

- Elle a conduit à une intégration des projets dans une stratégie globale de maîtrise des implantations et surfaces raisonnée à l'échelle inter-établissements et du site

- Elle a conduit les universités à raisonner sur le long terme en intégrant dans les contrats et dans ses programmations financières le coût complet des opérations et notamment les dépenses de Gros Entretien et Renouvellement (GER)

Le travail collaboratif engagé entre institutions du site à l'occasion de l'Opération Campus et la capacité de la ComUE Université Grenoble Alpes (UGA) à mener à bien les opérations a été un facteur décisif de l'évolution de la gouvernance des universités : le succès de l'Opération Campus a facilité la fusion, la préparation du projet IDEX et les étapes suivantes d'évolution de la gouvernance du site, Contrairement à ce que semble indiquer la Cour et bien que le site de Grenoble soit un des sites les plus avancés dans la réalisation de ses opérations (40 bâtiments livrés + 12 opérations d'aménagements), l'ensemble des opérations n'est pas achevé à ce jour : 5 bâtiments (MACI, Pôle Santé, Restaurant Universitaire, IEP, BSHM...) et 11 opérations d'aménagement sont en cours de chantier, 8 autres sont largement engagées mais restent à lancer en travaux (PILSI-Formation / Climat Planète-EDD / Pôle de Services, Logements -Condillac 3, programmes d'infrastructures...), d'autres sont en étude préliminaires (équipements sportifs) ou à venir (démolitions). La 1ère vague de projets se poursuivra jusqu'en 2023 (démolitions, Pôle de Services et programme Infrastructures Est notamment).

La ComUE tient également à souligner que le bilan de l'opération doit s'apprécier sur la durée. Les programmes de l'opération Campus sont un des volet d'une stratégie d'intégration des projets dans une approche globale à l'échelle du site développée en trois temps (2012 - 2023 et au-delà).

1) Une première étape visait à inscrire l'Université dans la dynamique de l'opération Presqu'île au côté du CEA et des grands organismes et à conforter les pôles d'excellence Grenoblois notamment en informatique, environnement et énergie sur les deux sites de l'opération (site Est et site Ouest).

2) Les opérations neuves réalisées lors de cette première étape ont facilité dans un second temps des opérations tiroirs et des réhabilitations complètes en site non occupé, gage de respect des délais, de continuité de service pour l'activité des laboratoires et des filières de formation, de respect des coûts et des objectifs de développement durable (les réhabilitations techniques et thermiques lourdes sont plus simples à

réaliser en site non occupé). Cette approche permet aujourd'hui de développer une seconde série de projets financés par le CPER et par les crédits de l'Opération Campus, centrés sur la réhabilitation des bâtiments existants et libérés lors de cette première phase : la relocalisation des IUT, de l'ESPE, le projet Eco March (opérations financées dans le cadre du nouveau CPER) ou encore la Maison de l'Université/collège doctoral et le Pôle de Service (opérations financées sur la dotation campus) n'auraient pas été possibles autrement. A l'issue du CPER et de l'Opération Campus, tous les bâtiments universitaires ou CROUS libérés à la suite des opérations de construction neuve seront soit cédés, soit démolis soit reconvertis après restructuration lourde incluant une réhabilitation fonctionnelle et thermique.

3) Pour la période qui s'ouvre, la ComUE prépare et souhaite discuter avec le MESR d'une troisième séquence d'opérations, centrée sur la transition énergétique et amplifiant les opérations de réhabilitation énergétique à l'ensemble du parc des bâtiments existants.

Cette stratégie tenant compte des limites des PPP qui par leur complexité ne se prêtent pas aux réhabilitations en site occupé et opérations tiroirs (du fait de risques externes) a été combinée avec une stratégie visant à resserrer les implantations sur quelques pôles majeurs de l'agglomération, à abandonner les bâtiments obsolètes et dispersés par des démolitions ou cessions. 6 implantations sont ou seront abandonnés sur la période : l'IUT au centre-ville, l'ESPE, le Rabot, Montbonnot, le CTL, la Tour de l'Eau, Nie d'Abeau. La ComUE UGA a aussi veillé à intégrer à la programmation pluriannuelle d'emploi des revenus de la dotation l'ensemble des coûts de démolition nécessaires à cette stratégie de resserrement (démolitions de Condillac, Barnave, Droit, Trèfle, Patio-Agora, Stendhal P, Centre de Santé...).

Sur la politique immobilière en matière de Vie de campus

Une stratégie de long terme en matière de maîtrise immobilière ne se peut se réduire à l'alternative « constructions neuves versus réhabilitations ». Et le volet Vie de Campus illustre l'intérêt de cette approche combinant constructions neuves, démolitions, réhabilitations et relocalisations :

Opérations (entre parenthèses financements/ dates d'achèvement)	Avant l'opération campus	Projections à l'achèvement (CPER + Campus)
LOGEMENT : Evolution sur la période de mise en œuvre de l'opération campus		
Condillac A (OC- 2019)	400 lits	Démolition
Marie Reynouard (CPER - 2016)	0	400 lits construction neuve
Stéphane Sweig (CPER+OC - 2020	0	240 lits construction neuve
Jourdain (OC + CPER) - 2016	0	303 lits construction neuve
Fauré (OC) - 2020	300 lits	316 lits réhabilitation
Sous total	700 lits	1259 lits
RESTAURATION : Évolution sur la période de mise en œuvre de l'opération campus		
Restaurant Barnave (OC) - 2018	1000	1000 repas jours - Restaurant Intermezzo « démolition reconstruction/ relocallsatlon
Restaurant Diderot (CPER) - 2020	1600	1500 repas jours * Démolition - reconstruction
Restaurant la Chantourne	200	Abandon du site (cession à terme)
Cafétéria La Verrière (OC) - 2019	150	Démolition
Cafétéria / café Littéraire (OC) - 2016	0	600 repas jours- Extension neuve à la BU droit* lettres
Restaurant GreEn-ER (OC)- 2015	0	800 repas jours * Construction neuve dans le cadré du PPP QféËmSR
Cafétéria Bibliothèque Sciences (OC)	0	500 repas jours * Extension neuve à la BU
Sous total	2950 repas par jour	4400 repas /jour
SERVICES : Évolution sur la période de mise en œuvre de l'opération campus		
Service Bourse - Logement (OC)	À réhabiliter	relocalisés dans bâtiment existant entièrement réhabilité (Pôle de Service) (+ Siege du CROUS reconverti en résidence lors d'une étape ultérieure).
Services supports et direction CROUS (OC)	À réhabiliter	
Service Social CROUS (OC)	À réhabiliter	

La ComUE UGA ne partage donc pas l'analyse de la Cour Indiquant que les opérations « vie de campus » n'auraient pas été prioritaires et que le site n'a pas rénové ses logements Insalubres. Au terme des opérations pour les deux sites visés par l'Opération Campus (Campus et Presqu'île) :

L'ensemble des résidences dégradées auront été soit démolies soit remplacées par des constructions nouvelles avec une augmentation significative de la capacité d'accueil et l'intégration des projets dans une stratégie globale de relocalisation, d'intégration urbaine et de diversification des gammes, de mixité sociale et fonctionnelle accrue.

L'ensemble des restaurants (Barnave, Diderot, La Chantourne) auront été démolis et remplacés par des unités neuves, permettant l'abandon d'unités de production inadaptées, l'évolution de l'offre vers des formules nouvelles, le rapprochement des lieux de restauration des lieux de vie et d'études, L'ensemble des services et bâtiments du CROUS et de l'université dédiés aux services à la vie étudiante, à l'accueil des étudiants handicapés, des étudiants et étudiants étrangers, aux activités étudiantes tournées vers l'économie et l'innovation (Fab-Lab/ entrepreneurial), au logement, aux formalités titres de séjours, le centre de santé, le service des sports ; dispersés sur 15 implantations sur 3 sites auront été regroupées dans un seul bâtiment reconditionné (Pôle de Services).

Par ailleurs, l'opération campus a permis de financer de nombreuses autres opérations dédiées à la vie étudiante et notamment aux réhabilitations des équipements sportifs, pour lesquels l'effort est à poursuivre.

L'étalement dans le temps des opérations, loin d'être la marque d'un désintérêt pour le volet vie de campus, a permis d'éviter des constructions neuves, de reconditionner ou de réemployer les bâtiments existants sans provoquer de baisse brutale de l'offre de logements et de restauration, d'étaler la charge des services de maîtrise d'ouvrage. Au final, à l'achèvement des opérations engagées dans le cadre de la programmation pluriannuelle des ressources de la dotation et des collectivités, les projets « vie de campus » totalisent un montant d'engagement supérieur aux prévisions initiales.

Sur l'articulation entre projets immobiliers d'ampleurs et opérations « intercalaires »

Concernant l'adjonction d'opérations plus petites aux opérations majeures en PPP, nous tenons à souligner que pour Grenoble, loin de correspondre à une dispersion des efforts et à un saupoudrage, ces opérations financées par les intérêts intermédiaires et intercalaires, réalisées en loi MOP directement ou par convention avec des établissements porteurs ont permis de prioriser et d'orienter les programmations et montages à la réalité des besoins et des campus : les programmes d'aménagement et d'infrastructures, le premier équipements des bâtiments construits en PPP, les démolitions, les réhabilitations d'équipements sportifs et aménagements de lieux de vie et petites cafétérias pour les étudiants sont autant d'opérations nécessaires et par nature dispersées pour mailler les campus. Elles ne se prêtent pas ou mal à une réalisation en PPP et n'auraient pu être financées autrement.

Plus généralement, et même si le site de Grenoble a été fortement incité à des montages en PPP par l'État, il s'est efforcé, dans les limites de l'exercice imposé (dotation non-consomptible), et ce dès l'élaboration de l'opération campus, à diversifier ses montages et a fait évoluer ses opérations comme le permet la convention de transfert de la dotation (qui permet la « priorisation de la liste des thématiques concernées par l'utilisation des ressources en fonction des besoins et son actualisation tous les ans au titre des budgets annuels du PRES »). A titre d'exemple :

- *Un effort important a été fait sur l'accompagnement des opérations par un programme de travaux d'infrastructures qui doivent se poursuivre jusqu'en 2023. A ce titre, la ComUE UGA tient à souligner que le raisonnement sur le GER appliqué aux bâtiments doit aussi l'être aux infrastructures. À l'instar des opérations de requalification urbaine, la programmation des opérations « aménagement site est» prise en compte dans la convention de site (une vingtaine d'opérations étalées jusqu'en 2023) a pour objectif de mettre en œuvre le schéma directeur d'aménagement durable et d'assurer dans le temps un renouvellement progressif et régulier des infrastructures de voiries et réseaux divers indispensables au bon fonctionnement de l'ensemble du campus (180 ha propriété de l'Etat) et à la qualité de vie de ses 45 000 usagers. En considérant un amortissement sur 50 ans, l'ensemble des infrastructures estimé à 150 M€, nécessite une capacité de financement d'environ 3 M€/an. Même si les collectivités cofinancent ces investissements, l'apport de la dotation est primordial pour maintenir à niveau ce patrimoine et l'attractivité du site.*

- *Une VEFA a été utilisée pour permettre l'élaboration en partenariat avec Grenoble INP, le CROUS et un bailleur social d'un ensemble immobilier regroupant logements privés, équipement sportif de proximité, lieu de vie étudiante et résidence CROUS*

- *Les reconversions des bâtiments libérés par le PPP ont été réalisées en MOP (Pôle de Services, Collège Doctoral-Maison de l'Université).*

<u>Sur l'utilisation des revenus de la dotation à des fins d'accompagnement des projets</u>

Concernant les remarques sur le niveau de décaissement des revenus de la dotation, la ComUE UGA attire l'attention de la Cour sur le fait que les revenus de la dotation doivent être capitalisés les premières années (au moment où les PPP ne sont pas encore intégralement entrés en loyers) pour permettre les années suivantes la mise en œuvre des opérations en loi MOP inscrits à la convention de site. Ils sont également indispensables pour permettre les actualisations des loyers et les dépenses

liées aux PPP : provision pour fiscalité, ingénierie d'accompagnement aux moments clés de la vie des contrats. La ComUE UGA réserve dans sa programmation budgétaire pluriannuelle établie sur 25 ans ces dépenses ainsi que celles nécessaires aux démolitions à l'issue des réhabilitations ou constructions neuves venant en remplacement. Les montants non décaissés doivent couvrir ces besoins et correspondent à des dépenses. Ils ne peuvent être considérés comme une trésorerie disponible, sauf à mettre en péril l'équilibre budgétaire des établissements et la cohérence globale du programme engagé à travers l'opération campus.

Sur l'effet levier de l'Opération campus dans la capacité à mobiliser des financements externes

Une autre différence est à souligner : depuis l'opération campus et du fait de cette stratégie concertée entre Universités et avec les collectivités, la mobilisation des financements de la Métro et de la Région a été possible sur des opérations de réhabilitations du patrimoine de l'Etat (antérieurement l'Etat finançait ces réhabilitations et les collectivités des constructions neuves) et avec des niveaux d'intervention bien supérieurs à celle des autres sites (135 millions d'euros pour l'opération campus en plus des revenus de la dotation).

Sur le suivi des contrats en phase d'exploitation et les moyens d'accompagnement requis

Concernant le suivi des contrats en phase d'exploitation, la ComUE UGA partage l'analyse de la Cour sur la nécessité de tenir compte des impératifs d'entretien et de maintenance à moyen terme des équipements et améliorer la performance énergétique des bâtiments anciens. Le suivi en phase post- MAD des contrats de PPP représente à la fois un défi et une opportunité :

Un défi : les contrats sont effectivement rigides et complexes et les groupements bénéficient d'une position qui pourrait se transformer en rente de situation du fait de la durée des contrats, de la concentration du secteur (quelques grands opérateurs) et d'une dissymétrie d'expertise et d'expérience. Surtout si les universités n'étaient pas en capacité de maintenir et développer l'expertise et les moyens nécessaires au suivi de ces contrats : Les loyers cumulés d'exploltatiommaintenance (A3), de GER (R2), de gestion (R4) et les dépenses énergétiques annuelles des bâtiments réalisés en PPP représentent pour le site de Grenoble un montant annuel de plus de 5 Millions d'euros (hors loyers financiers et remboursement des investissements). En regard de l'effort budgétaire accompli pour la réussite de la première phase de l'Opération Campus - la construction et la réhabilitation des bâtiments - les moyens consacrés à ce suivi pour la

deuxième phase du projet (le suivi des contrats et des performances) doivent être rapportés à ces dépenses annuelles,

Une opportunité : les universités seront confrontées, dans les années qui viennent, à la nécessité de mettre en place, des contrats de performance et des montages nouveaux (CPE, ou autres contrats et montages assortis de clauses de performance, infracting...) sur un périmètre plus large que celui des bâtiments issus des PPP déjà signés. Les PPP malgré leurs limités, sont un terrain d'expérience qui oblige les universités à se doter d'une expertise, de moyens et d'une organisation et d'une approche nouvelle en matière de réhabilitation.

Les équipes doivent être accompagnées dans cette montée en compétence. Sauf à accroître la dissymétrie d'expertise entre personne publique et groupements, les universités ne peuvent, du jour au lendemain, maîtriser seules ce suivi en partant d'une situation où il ne préexistait pas en interne d'équipes habituées à gérer des contrats complexes et nécessitant une approche croisée des aspects financiers, juridiques et techniques.

La ComUE UGA ne partage donc pas l'analyse de la Cour qui s'étonne de la nécessité de prolonger les moyens d'ingénierie et les assistances à maîtrise d'ouvrage au-delà de la mise à disposition des bâtiments - sauf à accepter de payer les loyers de GER et de maintenance et des factures énergétiques conséquentes (5 M€ / an énergie + maintenance) sans en surveiller la bonne exécution. L'expérience des premières périodes de mise en exploitation des 3 PPP signés montre la nécessité impérative de se doter de cette expertise interne et externe, pour une durée plus longue qu'envisagée initialement : les négociations complexes sur le calage des seuils de performance énergétique n'interviennent de fait qu'à la troisième année des contrats, la surveillance des prestations de GER qui représentent plus de 50% de ces dépenses annuelles nécessitera une expertise pointue lors du premier recalage quinquennal des plans de GER prévus au contrats. Une fois mise en place et internalisée (elle ne le sera jamais complètement), cette expertise pourra se porter sur des projets nouveaux concernant l'ensemble du parc immobilier.

Le site de Grenoble a mise en place une organisation permettant le suivi des contrats de PPP. Du fait de son antériorité en matière de retour d'expérience sur des PPP déjà mis en service (la première MAD de l'opération campus date de mai 2015), nous participons activement à la constitution d'un réseau national d'échange de bonnes pratiques en lien avec le Ministère de l'Enseignement supérieur. La Com UE UGA tient aussi à souligner que le suivi des contrats se joue au quotidien sur le

terrain et la mise en place de programmes de réhabilitation / transition énergétique ambitieux et à hauteur des enjeux ne fera pas l'économie de moyens et d'expertise déconcentrés à l'échelle des sites.

La ComUE UGA rappelle que les dépenses de Gros Entretien et Renouvellement de chacun des projets réalisés par la ComUE ont été programmées et réservées, qu'il s'agisse d'opérations en PPP (à travers les loyers GER) ou en MOP (12€/ m2 actualisés sur 25 ans). Ces montants sanctuarisés dans la programmation budgétaire pluriannuelle pourront permettre d'engager des programmes de GER. La ComUE fait la suggestion que ces enveloppes soient mutualisées à l'échelle de l'ensemble du parc immobilier des Universités du site et permettent un programme de réhabilitation axés sur la performance énergétique des bâtiments existants coordonnés par la ComUE. Toute remise en cause du bénéfice des revenus de la dotation compromettrait cet objectif.

Sur l'apport de l'Opération campus à l'intégration du site

La Cour indique que l'objectif de favoriser les regroupements d'établissements n'a pas été complètement atteint à Grenoble. La ComUE UGA tient au contraire à souligner le fait que l'opération campus a permis de franchir des étapes importantes dans sa trajectoire d'intégration progressive et d'évolution de la gouvernance du site. Les 3 Universités ont fusionné, les services patrimoine de la ComUE, de Grenoble INP et de l'UGA travaillent ensemble, les programmes immobiliers et les outils sont communs ou concertés, les stratégies de regroupement de sites sont coordonnées. La réussite de l'opération campus a permis de légitimer vis-à-vis des partenaires de l'Université (collectivités et grands organismes de recherche) et vis-à-vis des personnels, bien au-delà de l'immobilier, la pertinence d'une mutualisation et d'une intégration accrue. La dynamique de coopération initiée par l'opération campus se poursuit dans de multiples domaines dans le cadre du projet IDEX, le site Grenoblois ayant été labellisé au printemps 2016

Sur la dévolution et les perspectives d'utilisation des revenus de la dotation

Enfin concernant la dévolution, les Universités souhaitent que cette éventualité ne soit pas décorrélée d'une contractualisation des moyens et d'une négociation sur le maintien de l'effort de l'Etat. Sur ce point, le site de Grenoble ne peut que partager l'analyse de la Cour concernant la continuité de cet effort en matière de soutien à la restructuration et rénovation du patrimoine immobilier de l'Etat. Pour le nouveau CPER 2015-2020, la part de l'enveloppe de l'Etat consacrée au patrimoine universitaire (Universités / IEP + CROUS hors grands organismes) est de

29 M€ (montant crédits Etat contractualisés pour Grenoble) à comparer au contrat de Plan précédent (47 M€ contractualisés par l'Etat au contrat de Plan 2007-2013 pour le même périmètre géographique et institutionnel) soit une baisse de près de 40%. En conséquence, les Universités ont un besoin impérieux de pouvoir poursuivre l'effort entrepris à l'occasion de l'Opération Campus et souhaitent engager, dans les années qui viennent, un programme conjoint de réhabilitations axé pour l'essentiel sur la performance énergétique. La ComUE UGA souhaite mettre en œuvre ce programme en utilisant les revenus de la dotation, une fois passé le pic des dépenses induites par l'engagement de la première vague des opérations inscrites à la convention de site. Toute remise en cause du volume de la dotation compromettrait à la fois la mise en œuvre des opérations de réhabilitations envisagées et la capacité des Universités à faire face aux engagements qu'elles ont souscrits à l'occasion de l'Opération Campus.

Enfin, dans une évaluation socio-économique des PPP et des opérations en MOP qui resterait à établir, il faudrait chiffrer les gains et coûts évités des opérations tiroirs (y compris aléas, risques et retards associés), les surcoûts des interventions fractionnées et en sites occupés, la baisse d'attractivité évitée du fait d'une perte d'offre de logements et de locaux de formation en travaux en site occupé, les pertes d'opportunité évitées en matière de contrats et activités de recherche ; les économies de fonctionnement à long terme résultant des performances thermiques des bâtiments construits et réhabilités.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ DE NANTES

Je me permets ainsi de vous soumettre une proposition de modification du tableau n°3 « Impact prévisionnel de l'opération Campus sur l'état du bâti (hors Saclay et Condorcet) » dont les chiffres pour l'Université de Nantes ne correspondent pas aux données que nous connaissons.

Ainsi la situation était la suivante en 2008 :

- *la surface totale des emprises Etat s'élevait à 388 325 m² (contre 434 179 m² annoncés dans votre tableau) ;*
- *le pourcentage de surface en état moyen (C) ou dégradé (D ou E) était de 229 112 m² soit 59 % du parc (contre 27 % dans votre tableau) ;*

- *la surface réhabilitée dans le cadre de l'opération Campus s'élève à 13 403 m² pour les bâtiments du Tertre et Château du Tertre, soit 3,45 % de la surface totale du parc immobilier de l'établissement (et non 11,5 %).*

Il est à noter enfin, par rapport à la situation de nos surfaces en 2016 (416 239 m²) que la part de réhabilitation réalisée dans le cadre de l'opération Campus par rapport à la surface totale diminue à 3,22 %.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

Ce document, relatif à l'opération Campus, dont l'Université de Strasbourg est, parmi les autres établissements d'enseignement supérieur mentionnés, bénéficiaire, appelle de ma part les observations suivantes :

« […] et que les universités n'arrivaient pas à entretenir correctement leur patrimoine ».

Il est important de souligner ici que :

- Comme de nombreux opérateurs de l'Etat, et parfois par choix politique, l'immobilier universitaire était considéré comme un simple support des cœurs de métiers et une variable d'ajustement budgétaire. Avec la fusion des universités de Strasbourg (et de l'IUFM d'Alsace), intervenue au 01/01/2009, la préparation de la candidature à l'opération campus en 2008, et l'élaboration d'un premier Schéma Directeur Immobilier en 2009, l'université assume aujourd'hui ses responsabilités concernant la gestion de l'immobilier.

- Si les universités ne parviennent pas à entretenir correctement leur patrimoine sur le long terme, c'est essentiellement dû à une dotation annuelle (« subvention pour charge de service public ») insuffisante pour financer les dépenses de « gros entretien renouvellement » (GER) requises. Alors que le modèle financier de l'opération Campus, tient enfin compte des besoins financiers de ce GER sur le long terme (+ de 10 ans), les autres programmes de financement (notamment : CPER) ne prévoient pas cette charge future.

C'est un facteur financier important dont doivent tenir compte les universités, notamment dans le cadre de la dévolution du patrimoine envisagée à moyen terme, et dont la sécurisation et les techniques comptables de provisions de ces investissements nécessitent des innovations administratives de la part des tutelles.

« Le taux d'intérêt appliqué aux dotations du plan Campus est un taux moyen combinant le taux servi pour le PIA13 (3,413 %) [...] ».

Il doit être noté que l'arrêté du 15 juin 2010 (fixant les ouvertures des comptes sur lesquels seront déposés les fonds versés à partir des programmes créés par la loi n° 2010-237 de finances rectificative du 9 mars 2010 et les modalités de leur rémunération) fixe ces taux à 10 ans ; ainsi, à ce jour, l'université n'a aucune certitude quant au taux d'intérêt qui sera appliqué à la dotation non consomptible dont elle bénéficie au-delà de ces 10 ans, alors qu'elle a contracté des emprunts sur une durée de 25 ans et devra constituer un GER au titre des opérations réalisées jusqu'à la fin de leur amortissement ; ces incertitudes sont été soulignées par des administrateurs de l'établissement à plusieurs reprises lors de débats en conseil d'administration ; l'État a certes accordé sa garantie au titre des emprunts réalisés par l'établissement mais un arrêté garantissant les taux cités à plus long terme sécuriserait la gestion financière de l'université, en limitant ce risque.

« Or, avec le nouveau CPER 2015-2020, les financements extra-budgétaires de l'opération Campus se substituent en partie aux crédits budgétaires de l'État [..].

L'Unistra ne peut que souscrire à cette observation, tout en déplorant le fait que les modèles de financement ne soient pas homogénéisés :

- le CPER devrait évoluer pour intégrer le GER, comme le fait l'opération Campus,

- a contrario, l'opération Campus devrait intégrer la possibilité d'acquérir les premiers équipements, comme le CPER le permet dans certains cas. À noter que le modèle financier de l'opération Campus prévoit des disponibilités financières qui portent notamment sur des provisions qui se libèrent au fur et à mesure de la levée des risques. L'utilisation de ces « marges » pour du premier équipement serait un bon moyen d'optimiser l'investissement de l'État.

« La possibilité d'emprunter permet d'éviter cette difficulté […]. »

La complexité de la gestion des emprunts doit être soulignée :

Le suivi par le SGARE et les services académiques (rectorat) des opérations inscrites au plan Campus et à l'emprunt a pris une ampleur considérable qui se confronte parfois à la logique d'autonomie qui prévaut dans la loi LRU. Ce suivi mobilise beaucoup les services financiers de l'établissement, répondant souvent à des demandes exigeantes. Ces

contrôles s'ajoutent à ceux, réglementaires, portant sur le budget de l'établissement.

Nous comprenons que ces emprunts et les montants engagés sont particulièrement importants et doivent s'inscrire dans une politique nationale de meilleur contrôle des dépenses publiques, mais nous doutons que l'efficience de ce contrôle passe par une multiplication des niveaux de vérification et autres reports.

Même si cela peut paraître anecdotique, il est à noter que la BEI, contrairement aux organismes bancaires avec lesquels l'agent comptable de l'université travaille habituellement (dont notamment : la Caisse des Dépôts et Consignations) n'offre pas la possibilité de réaliser des prélèvements automatiques sur le compte de l'agent comptable de l'université ; un système spécifique de virement « target 2 » a été proposé par cet organisme européen (sis au Luxembourg), que les services de la DGFIP ne connaissent cependant pas et n'appliquent pas de ce fait, ce qui a quelque peu complexifié la gestion de ces emprunts par les services comptables de l'université, obligés de recourir à de nombreuses opérations « manuelles » pour mettre en place les tirages d'emprunt réalisés auprès de la BEI.

« le ministère doit désormais mettre en place une stratégie patrimoniale au service de l'autonomie des universités et de leurs regroupements. »

Je ne peux qu'être d'accord avec cette préconisation ; cependant, je me dois de souligner que plutôt que de principes et de recueils de règles formalisés, c'est d'une vraie stratégie dont elles ont besoin, dans le cadre de leur autonomie, issue des lois de 2007 et 2013.

A noter par ailleurs que le niveau d'appréciation de l'adéquation des schémas directeurs immobiliers des universités (schéma pluriannuel de stratégie immobilière quinquennaux [SPSI] et schémas directeurs à plus long terme [SDI]) avec les schémas directeurs immobiliers régionaux, notamment dans le cadre de la mise en place de la dévolution du patrimoine aux universités, devrait être clarifié. En effet, les universités ne disposent pas des SPSI des autres opérateurs de l'Enseignement Supérieur, dont certains ont une approche nationale (CNRS, Canopé, INSERM), la cohérence de ces opérateurs au niveau régional, voire local posant un réel souci.

« En outre, il serait intéressant que le ministère dispose d'un opérateur métier compétent qui ferait bénéficier les universités et leurs sites de de l'expérience acquise en matière d'études préalables aux travaux, de maîtrise d'ouvrage et d'exploitation des bâtiments » et

préconisation : « 2. Étendre au niveau national le rôle de l'EPAURIF, afin de permettre au ministère et aux établissements de disposer d'un opérateur métier compétent. »

La gestion des CPER et de l'opération campus a permis aux universités bénéficiaires de développer des compétences métiers dans la gestion des opérations complexes. Il est en effet exact que ces compétences peuvent être moins bien appréhendées pour des établissements de petites tailles (petites universités, écoles, etc.). L'EPAURIF a développé des compétences sur le terrain particulier de l'Ile de France et du Rectorat de Paris. Or, il apparaît que la gestion des projets immobiliers dans les universités dans les Régions apparaît très différente, s'appuyant notamment sur des partenariats locaux forts. Il nous semble de la plus haute importance que cet aspect soit pris en compte alors que les universités sont invitées à développer leur autonomie.

Compte tenu de la complexité et des enjeux financiers des opérations immobilières, il nous semble cependant intéressant que les compétences immobilières soient partagées au niveau du site en les plaçant sous l'autorité d'un seul établissement qui aurait à gérer les projets portant sur l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche de ce site contribuant à la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

Chapitre IV

Les territoires

1. L'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris : une nouvelle stratégie pour de nouveaux enjeux
2. Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète
3. Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle région Occitanie
4. L'hôpital de Longué-Jumelles : un établissement en survie artificielle

1
L'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris : une nouvelle stratégie pour de nouveaux enjeux

PRÉSENTATION

Créée le 1er janvier 2016, la métropole du Grand Paris regroupe la Ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ainsi que sept communes des départements limitrophes de l'Essonne et du Val d'Oise. Forte de sept millions d'habitants, elle constitue la zone urbaine la plus dense du territoire national.

Par exception à la règle générale qui confie aux métropoles la gestion des services d'intérêt collectif, notamment l'eau potable et l'assainissement, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République a choisi de transférer ces compétences à chacun des 12 établissements publics territoriaux qui compose cette métropole.

Dans ce contexte, la chambre régionale des comptes Île-de-France a examiné cette organisation du service public de l'eau pour l'usager métropolitain et a cherché à en évaluer l'efficacité.

Historiquement, la production et la distribution de l'eau potable en région parisienne ont été organisées autour de trois grands acteurs indépendants dépourvus de stratégie collective (I). La nouvelle organisation s'avère mal adaptée aux enjeux du développement durable qui deviennent cruciaux (II). Une réforme plus cohérente de la gouvernance de ce service pour la métropole du Grand Paris permettrait une gestion coordonnée de la production et de la distribution de l'eau et créerait, de plus, les conditions de la fourniture d'une eau de qualité au meilleur prix pour tous les usagers (III).

I - L’absence de stratégie d’ensemble

A - Une organisation atypique

À l’opposé de la situation des autres régions, caractérisées par l’émiettement des structures en charge du service public de l’eau potable, qui desservent en moyenne moins de 7 000 habitants, l’organisation qui prévaut sur le territoire de la métropole du Grand Paris est atypique. Elle est dominée par trois acteurs majeurs : le syndicat des eaux d’Île-de-France (Sedif), sur l’essentiel de la petite couronne, la Ville de Paris, sur son territoire et le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, dans plusieurs communes des Hauts-de-Seine.

Ces trois autorités organisatrices comptent parmi les services d’eau les plus importants en France. Leur périmètre s’étend dans une zone urbaine très dense, elles disposent dans leur patrimoine propre de l’ensemble des installations nécessaires à la production d’eau potable et entretiennent un réseau de distribution de plus de 1 000 kilomètres de long.

Des différences structurelles nettes les séparent toutefois.

1 - Les atouts du réseau de Paris

Sous le second Empire, et dans le cadre des grands travaux conduits par le Baron Haussmann, toutes les rues de la capitale ont été doublées d’une galerie en sous-sol pour évacuer les eaux usées et abriter les canalisations d’eau potable. Paris fut ainsi la première ville de France à disposer d'un réseau d'égouts. Les galeries ont été conçues à taille humaine et permettent d’intervenir sur les canalisations en cas de problèmes.

Parce qu’il avait été observé que les quartiers de Paris alimentés par de l’eau de source n'étaient pas sujets à des maladies transmises par l'eau (comme le choléra), contrairement aux quartiers desservis par l'eau de Seine, il a été décidé d'aller rechercher au-delà de Paris des eaux de source pour alimenter la capitale. Un système d’aqueducs a ainsi été conçu pour dériver les sources de la Dhuis (dans l’Aisne et dans la Marne) et de la Vanne (dans l’Aube et dans l’Yonne) de façon à assurer aux Parisiens une alimentation suffisante en eau de qualité.

En parallèle, ce réseau d'eau potable a été complété par un réseau d'eau de service non potable, pompée dans la Seine, destinée à l'entretien des voiries et du réseau d'assainissement.

Plus d'un siècle et demi plus tard, l'ensemble de ces infrastructures constituent toujours pour la capitale autant d'atouts qui lui permettent de produire et distribuer de l'eau potable dans des conditions économiques optimisées.

Sur le territoire de la Ville, les trois millions d'usagers quotidiens, habitants, travailleurs non-résidents et touristes compris, consomment 172 millions de mètres cubes (m^3) d'eau potable par an. La régie publique produit l'eau pour moitié à partir d'eau de rivière pompée dans la Marne et dans la Seine et traitée dans deux usines. L'autre moitié est captée dans des nappes d'eaux souterraines et l'eau est acheminée jusqu'au consommateur grâce à 470 kilomètres d'aqueducs et 2 000 kilomètres de canalisations en galerie. La densité de la population de la Ville impose des diamètres de canalisations supérieurs en moyenne à ceux observés chez ses voisins.

2 - Les contraintes propres aux acteurs de la petite couronne

En banlieue, la plupart des communes ont choisi de se regrouper et d'adhérer à des syndicats mixtes spécialisés en charge de la gestion du service public d'eau potable.

Ainsi, le Sedif, créé en 1923, est devenu aujourd'hui le plus grand service d'eau potable en Europe. Il assure, en 2017, l'alimentation quotidienne de 4,4 millions d'usagers sur 150 communes et distribue 244 millions de m^3 d'eau potable par an, produite à partir de trois usines principales, situées sur la Seine, la Marne et l'Oise, grâce à un réseau de 8 400 kilomètres de canalisations.

Pour sa part, le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers créé en 1933, alimente chaque jour plus de 600 000 habitants sur dix communes du département des Hauts-de-Seine. Il distribue plus de 33 millions de m^3 d'eau potable par an en s'appuyant sur une usine située au Mont Valérien qui capte l'eau en Seine, en aval de Paris, et sur un réseau long de 990 kilomètres.

B - La coexistence de trois modes de gestion différents

Les collectivités territoriales compétentes disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour choisir le mode de gestion du service d'eau, qu'il

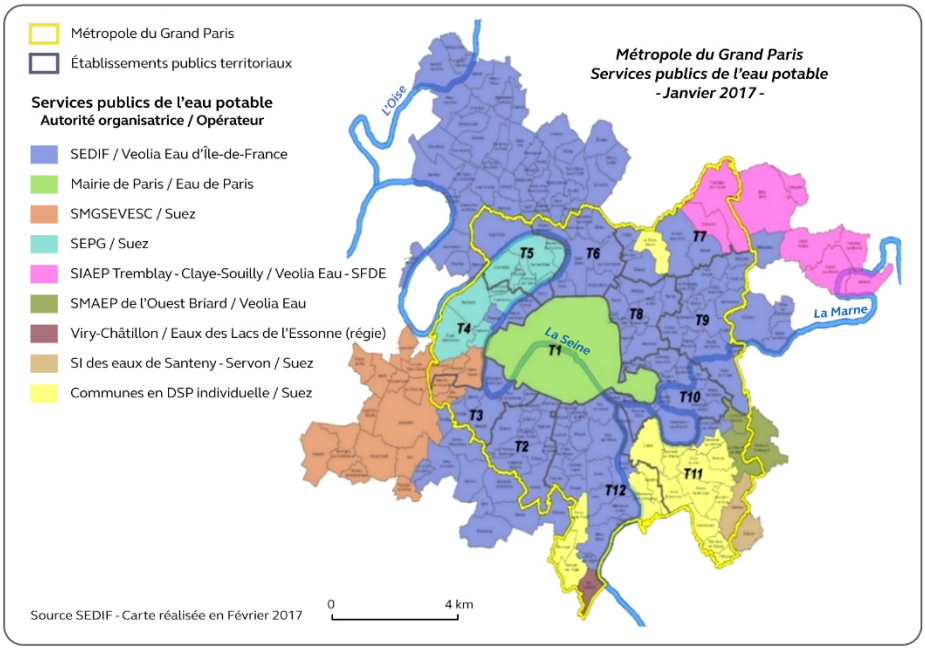
s'agisse d'une gestion directe en régie publique ou d'une délégation de service public confiée à un opérateur privé. Entre 2010 et 2015, les trois autorités organisatrices ont retenu trois modes de gestion différents.

Au Sedif, le service public est géré depuis sa création en délégation de service public par la Compagnie générale des Eaux devenue Veolia Eau. Depuis 1962, le Sedif a choisi un contrat de type régie intéressée pour organiser le service de l'eau sur son territoire. Ainsi, la rémunération du régisseur est calculée pour une part sur le chiffre d'affaires, complétée par une prime de productivité tenant compte de sa performance en gestion, formalisant ainsi un partage des risques entre les acteurs public et privé. Par ce type de contrats, la collectivité exerce un contrôle permanent et étroit sur les charges du régisseur. En 2011, à l'issue du précédent contrat et après mise en concurrence, le Sedif a adopté un nouveau contrat de délégation de type régie intéressée en limitant les inconvénients précédemment identifiés. Une société dédiée au seul service du Sedif a été, notamment, créée par le délégataire, permettant de renforcer le contrôle de la gestion du service sur le plan comptable et financier.

Au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, le service public est géré en délégation de service public depuis l'origine par la compagnie des Eaux de la Banlieue reprise par Lyonnaise des Eaux devenue Suez Eau. Lié depuis 1947 par des contrats successifs pour la production et la distribution de l'eau sur l'ensemble de son territoire, le syndicat des eaux a choisi en 2015 de conclure un contrat d'affermage. Il a introduit de nouvelles dispositions dérogeant au mécanisme de la stricte exploitation des installations aux risques et périls du délégataire, dans lequel ce dernier se rémunère par les seules redevances prélevées sur les usagers. Il a notamment intégré dans son contrat un mécanisme de rémunération supplémentaire du délégataire conditionnée à la réalisation d'objectifs de performance.

À Paris, la production de l'eau potable et sa distribution ont connu plusieurs formes d'organisation durant les 30 dernières années. Jusqu'en 1985, la production et la distribution étaient gérées en régie directe par la Ville, la facturation et la gestion de la clientèle étaient assurées dans le cadre d'un contrat de délégation, par la compagnie générale des Eaux. En 1985, la Ville a scindé l'exploitation du service public d'eau potable entre trois sociétés délégataires différentes. Enfin, la Ville de Paris a décidé en 2008 de changer de mode de gestion pour le service public de l'eau et de passer à la gestion directe par une entreprise publique unique, qu'elle contrôle, assurant l'ensemble des missions.

Carte n° 1 : organisation de l'alimentation en eau potable sur le territoire de la MGP en janvier 2017



Source : Sedif

⁂

Ensemble, ces trois grands acteurs desservent 90 % des usagers métropolitains, soit 6,2 millions d'habitants, dans 101 des 131 communes que compte la nouvelle métropole du Grand Paris. L'enjeu économique correspondant s'élève à 600 M€ par an.

Les réseaux de ces trois acteurs supportent des contraintes différentes. Par exemple, le Sedif dessert plus d'abonnés individuels que les deux autres, caractérisés par un habitat plus dense et plus souvent collectif. Ainsi, le Sedif facture chaque année un volume une fois et demie supérieur à celui de la régie Eau de Paris alors qu'il doit entretenir un réseau quatre fois plus long et gérer six fois plus d'abonnés (et donc six fois plus de compteurs, six fois plus de relevés et de factures). De façon structurelle, le prix d'un mètre cube d'eau au Sedif doit couvrir des dépenses plus élevées qu'à Paris.

Tableau n° 1 : caractéristiques des trois opérateurs en 2015

	Sedif	Paris	SEPG	Total
Nombre de communes	150	1	10	**161**
Nombre d'habitants (en millions)	4,4	2,2	0,6	**7,2**
Volume facturé par an	244 Mm^3	172 Mm^3	33 Mm^3	**449 Mm^3**
Ventes d'eau HT	354 M€	179 M€	52 M€	**585 M€**

Source : CRC Île de France à partir des rapports d'activité des organismes.

(: Mm3 = millions de m^3).*

En définitive, si les trois autorités organisatrices qui contribuent à l'alimentation en eau potable de la Métropole du Grand Paris se distinguent par leurs modes de gestion, leur organisation et leur tarification, aucune organisation générale ne fixe de stratégie pour l'ensemble.

II - De nouvelles exigences à prendre en compte

A - Des écarts de prix persistants pour l'usager

1 - Un prix de l'eau potable peu compréhensible

Pour comparer les prix de l'eau potable entre plusieurs collectivités, il convient tout d'abord de préciser de quel prix il est question.

En effet, la facture d'eau adressée aux usagers sert à la fois au financement des services d'eau qui produisent et distribuent l'eau potable mais également des services d'assainissement ainsi que d'une part significative de la politique générale de l'eau au travers des redevances collectées par l'agence de l'eau.

Globalement, sur le montant total d'une facture d'eau, seuls 35 % concernent la production et la distribution de l'eau potable ; 40 % se rapportent au traitement des eaux usées et à l'assainissement (dont le prix ramené au m^3 dépend de l'organisation définie par chaque commune) et enfin, 25 % sont des taxes et redevances. Le prix du mètre cube d'eau potable non assainie qui constitue la part dont chaque opérateur est responsable et qui est l'objet du présent chapitre, est donc finalement peu lisible pour les usagers.

2 - Un rapprochement des tarifs engagé entre les trois acteurs

En raison de l'unicité du réseau de canalisations qui arrive chez l'usager, le service public de l'eau est organisé comme un monopole naturel. Les autorités organisatrices doivent, en conséquence, s'assurer que l'opérateur ne prélève pas une rente sur l'usager et éviter que le prix de l'eau ne s'éloigne avec le temps de son coût réel de production.

À Paris, pour que le prix demeure au plus près des coûts du service, le tarif est déterminé chaque année sans application d'une formule d'indexation. Le contrat d'objectifs signé entre la Ville et sa régie limite l'évolution annuelle du prix de l'eau à moins de 2 % et encadre la progression des charges du service qui doit rester inférieure à 1 % par an.

Dans le cas des délégations de service public (au Sedif comme au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers), des baisses de prix significatives ont été observées aux échéances des contrats.

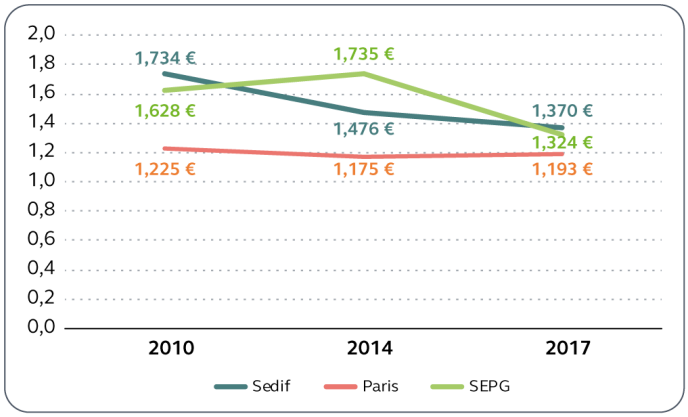
Depuis 2010, la régie Eau de Paris a baissé le tarif de l'eau de 7 %, le Sedif de 18 % lors de la négociation de son nouveau contrat en 2011, et le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers de 24 % depuis le 1er juillet 2015, date d'entrée en vigueur de la dernière convention conclue avec Eau et Force (groupe Suez).

L'évolution du prix de l'eau tout au long des contrats de délégation est encadrée par l'application de formules d'indexation. Celles-ci devraient permettre un plafonnement de l'évolution du prix pour l'usager, mais, dans les faits, elles conduisent au fil du temps à des tarifs déconnectés du coût réel d'exploitation des services.

Pour limiter ce dysfonctionnement, le Sedif a mis en place deux dispositifs. D'une part, la formule d'actualisation du prix de l'eau prend en compte une part des gains de productivité réalisés par le délégataire afin de modérer l'augmentation trimestrielle. D'autre part, une clause prévoit une renégociation contractuelle à fréquence triennale permettant de tenir compte des changements dans les conditions de fonctionnement du service. Cette clause, activée à la fin de l'année 2016, a permis une baisse supplémentaire de 10 centimes soit 7 % du prix ramené à 1,37 € par m^3. Ainsi le délégataire a restitué aux usagers environ 4 M€ par an.

En 2017, si l'eau à Paris reste la moins chère, à 1,19 €, les écarts de prix se sont resserrés. Ils ont été ramenés en sept ans de 33 % à 12 % avec le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers et de 41 % à 15 % avec le Sedif.

Graphique n° 1 : évolutions comparées des prix du m³ d'eau potable entre 2010 et 2017 (pour une consommation standard de 120 m³)



Source : CRC Île de France à partir des RPQS des organismes et des tarifs 2017

Même si les écarts s'amenuisent, des raisons précises expliquent leur persistance.

Certains coûts du service sont directement liés au choix du mode de gestion retenu. Par exemple, au contraire d'une gestion en régie, la gestion déléguée du service de l'eau supporte une fiscalité supplémentaire, tant locale, avec la contribution économique territoriale, que nationale, avec l'impôt sur les sociétés. Ces charges pèsent sur le prix de l'eau à l'usager. L'exonération de la régie Eau de Paris allège ses coûts de près de 0,10 € par m³ par rapport aux deux syndicats.

Par ailleurs, deux autres contraintes majeures expliquent les écarts observés : la maintenance de l'outil productif, d'une part, et la qualité de l'eau captée car elle conditionne les coûts de traitement pour la rendre potable, d'autre part.

B - Des investissements à réaliser

L'analyse comparée des coûts des trois services a révélé que les dépenses qui présentent l'écart le plus significatif sont celles liées aux investissements.

Produire et distribuer de l'eau potable relève avant tout d'une industrie de gestion d'infrastructures. Si les recettes de ce service sont assises pour une large part sur une base variable, à savoir la consommation d'eau, ses coûts sont à 80 % des coûts fixes, comme c'est le cas pour la grande majorité des services de réseau.

Réduire le montant des investissements peut permettre d'afficher temporairement un prix du mètre cube d'eau attractif, mais une telle stratégie laisse à la charge des usagers des décennies suivantes la remise à niveau des installations, qu'il s'agisse des usines ou des réseaux. En sens contraire, lorsque la gestion du patrimoine ne le justifie pas, tout investissement excessif entraîne un surcoût injustifié pour l'usager.

Les autorités organisatrices ont donc la responsabilité d'évaluer le besoin au plus juste, pour construire une stratégie de renouvellement des équipements dans la durée.

De 2011 à 2014, le Sedif a consacré 0,51 € par mètre cube d'eau facturé aux investissements pour renouveler, entretenir et moderniser son patrimoine industriel, soit un niveau supérieur de 42 % à ce qui est observé à Paris (0,36 €) et près de deux fois supérieur aux investissements du syndicat des eaux de la Presqu'île de Gennevilliers[306] (0, 26 €). Ceci est lié notamment à l'intensité capitalistique constatée au Sedif ainsi qu'à sa politique volontariste en matière d'investissement.

Tableau n° 2 : montant des investissements, rapporté aux ventes d'eau en mètre cube entre 2011 et 2014

	Sedif	Paris	SEPG
Montant des travaux par m³	**0,51 €**	**0,36 €**	**0,26 €**
Part de l'investissement dans le prix du m³	34,50 %	30,50 %	15,10 %

Source : CRC à partir des comptes administratifs et des comptes annuels de résultat d'exploitation

[306] La période de 2011 à 2014 correspond aux dernières années du contrat de délégation pour le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, ce qui est de nature à sous-estimer pour ce syndicat, le montant des investissements sur la période examinée. 0,26 € par m³ correspond à la fois aux dépenses réelles de la période 2011-2014 et aux dépenses moyennes prévisionnelles sur le contrat 2015-2022 qui s'accompagne d'une baisse du prix de l'eau. Par ailleurs, une partie des investissements de production est transférée au producteur d'eau à travers le contrat de vente d'eau en gros.

Si l'eau à Paris est moins chère qu'au Sedif, c'est en partie parce que la régie investit moins. Mais face à la contraction des recettes liée à la baisse des consommations d'eau et à l'augmentation des charges de fonctionnement, un juste équilibre devra être trouvé à l'avenir entre une augmentation du prix de l'eau et un recours maîtrisé à l'emprunt, pour financer les investissements nécessaires.

1 - La priorité donnée à la maintenance des réseaux

Rapporté au m^3 d'eau facturé, le premier poste de charge pour le service d'eau potable au Sedif comme à Paris, est la distribution. La charge d'investissements est importante pour renouveler des kilomètres de canalisations.

Cet entretien du réseau de distribution permet à la fois de garantir la qualité de l'eau, la continuité du service et de diminuer les pertes en eau liées aux fuites. Les trois organismes ont des taux de rendement élevés : 89,9 % en 2015 pour Paris et le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers et 87,5 % pour le Sedif, soit 10 points au-dessus de la valeur moyenne nationale et un point en-dessous de la valeur maximale relevée par l'observatoire des services publics de l'eau et d'assainissement.

Les coûts de distribution au Sedif sont supérieurs à ceux observés à Paris en raison de l'étendue de son réseau et du rythme choisi pour son renouvellement.

Grâce au caractère visitable de son réseau, Paris peut privilégier la rénovation et l'entretien réguliers au renouvellement des conduites. Le remplacement des canalisations est inévitablement plus systématique pour les réseaux enterrés. C'est pourquoi les taux de renouvellement sont plus élevés en moyenne sur les réseaux du Sedif et du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers.

Tableau n° 3 : comparaison des renouvellements des réseaux entre 2011 et 2015

En €	**Sedif**	**Paris**	**SEPG**
Taux moyen de renouvellement des réseaux sur cinq ans (P107.2 de 2015)	0,70 %	0,50 %	0,76 %
Linéaire de canalisations renouvelé par an	59 km	10 km	7,5 km
Canalisations renouvelées par Mm^3 par an	245 m	57 m	220 m

Source : CRC à partir des RPQS des organismes

Ainsi, entre 2011 et 2015, les recettes d'un million de m^3 d'eau facturés devaient permettre le renouvellement de 245 mètres de canalisations au Sedif, de 220 mètres au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers et de 57 mètres à Paris.

La distribution est donc moins coûteuse à Paris qu'au Sedif. Pourtant, le coût de renouvellement des réseaux est renchéri à Paris car le diamètre moyen des canalisations est plus important et on relève une pollution à l'amiante dans certaines galeries, la maintenance active mise en place étant également onéreuse.

Pour la période 2015-2020, le Sedif a le projet de renouveler 1,3 % du réseau par an, contre 0,70 % au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers. Paris, enfin, a pour objectif d'augmenter progressivement le rythme des renouvellements de 0,5 à 0,8 %.

2 - Une surcapacité des installations de production

Pour assurer la sécurité de l'approvisionnement, les usines doivent avoir un certain niveau de surcapacité de production. Elles peuvent ainsi faire face aux mises à l'arrêt, même partielles, des unités de production mais aussi couvrir les consommations de pointe évaluées à 150 % de la consommation moyenne.

Toutefois, depuis le début des années 90, les distributeurs d'eau sont confrontés à une baisse sensible et durable des consommations. Celle tendance accroît leurs difficultés à financer leurs coûts fixes.

En 25 ans, la consommation d'eau potable de l'agglomération parisienne a diminué d'un quart, en raison principalement de la désindustrialisation et de la tertiarisation des activités dans les grandes villes si bien qu'aujourd'hui l'ensemble des usines des trois acteurs concernés disposent d'une capacité nominale de production collective deux fois supérieure au volume moyen cumulé produit.

Les surcoûts liés à l'entretien de ces usines aux capacités trop importantes interrogent d'autant plus que l'un des trois organismes achète de l'eau potable en gros auprès d'un opérateur privé.

En effet, comme l'unique usine du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers ne produit pas la totalité de l'eau nécessaire pour alimenter ses abonnés, celui-ci doit acheter de l'eau potable en complément en sus de la garantie de fourniture d'eau destinée à pallier les conséquences

d'un arrêt de son usine qu'il a souscrite et dont l'immobilisation du capital investi correspondant coûte 6,5 M€ par an à l'usager.

L'achat d'eau en gros est le premier poste de charges pour le service d'eau potable du syndicat. Il explique à lui seul, un écart de 0,29 € par m^3 avec le prix pratiqué à Paris.

Par ailleurs, les trois services réalisent également des investissements conséquents en vue de la modernisation des installations et développent des réseaux intelligents à la pointe de l'innovation technique, tout au long des processus de production et de distribution.

Le SmartWater au Sedif

En octobre 2016, le Sedif a inauguré un centre de dernière génération dédié au pilotage intégré de l'ensemble des processus de production et de distribution de l'eau potable. Les équipes peuvent ainsi gérer et contrôler en temps réel l'ensemble des données de fonctionnement des installations de production afin de prévenir les risques et anticiper d'éventuelles crises majeures. Un système d'aide à la maintenance et de diagnostic intelligents interprète les données fournies par les 1 000 capteurs acoustiques placés sur les 500 kilomètres de canalisations sensibles du réseau et les 200 sondes multiparamètres, permettant la détection en temps réel de fuites et la surveillance de la qualité de l'eau.

La totalité de son parc de compteurs a été changé en cinq ans afin de généraliser la télérelève. Celle-ci permet de facturer à l'usager ses consommations réelles et non plus des estimations de consommation mais aussi d'adresser des alertes automatiques par messagerie électronique aux clients en cas de surconsommations injustifiées.

C - L'impact des changements climatiques

1 - Le besoin de traitement des ressources en eau

De la qualité des eaux captées dépend le coût de production de l'eau potable. Ainsi, les coûts de production d'un mètre-cube d'eau potable issu d'un captage en Seine ou en Marne sont pratiquement identiques quels que soient l'opérateur et le mode de gestion retenu. Dans des situations identiques, les coûts des trois opérateurs sont donc homogènes.

Or, la métropole du Grand Paris est alimentée en eau potable à la fois grâce à des captages en fleuve et rivières mais aussi par de l'eau de source.

Les eaux de surface captées en Île de France, de manière générale impropres à la baignade, sont *a fortiori* non potables. Elles doivent subir systématiquement des traitements spécifiques avant leur mise en distribution, qui surenchérissent les coûts de production.

Ces eaux sont également vulnérables aux pollutions accidentelles, assez fréquentes, la Seine et la Marne étant des rivières navigables, et comportant sur leur tracé, de l'amont à l'aval de Paris, de nombreuses industries. Ainsi, en 2016, un événement de pollution aux hydrocarbures a justifié l'arrêt complet de l'usine du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers pendant un peu plus de 24 heures.

L'eau de l'Oise, encore plus polluée, nécessite tout au long de l'année, des traitements plus coûteux. En conséquence, le Sedif a dû mettre en œuvre dans son usine de Méry-sur-Oise, une filière de production innovante plus efficace, qui utilise le procédé de nanofiltration[307].

Paris a, elle aussi, des usines de production sur la Marne et la Seine mais elle est également alimentée par de l'eau d'origine souterraine prélevée, dans un rayon de 80 à 150 kilomètres autour de la capitale.

Ces ressources souterraines utilisées par Eau de Paris, moins polluées, sont donc naturellement beaucoup moins coûteuses à rendre potables. Toutefois, depuis plusieurs années, la qualité des eaux de source se dégrade du fait de pollutions diffuses d'origine agricole. Entre 2004 et 2008, Paris a donc dû mettre en place des unités de traitement spécifiques pour les eaux souterraines, afin de continuer à respecter les critères réglementaires de qualité. Par ailleurs, la régie poursuit sa politique préventive de protection de la ressource.

2 - La nécessité de garantir une ressource suffisante

Pour fournir de l'eau potable toute l'année, le débit des rivières en Île-de-France doit être suffisant pour supporter les prélèvements, y compris pendant la saison la plus sèche.

[307] La nanofiltration est une technique de séparation des éléments contenus dans un liquide, qui utilise des membranes semi-perméables dont le diamètre des pores varie entre 0,001 et 0,01 micromètre.

Quatre barrages gérés par l'établissement public territorial de bassin Seine Grands Lacs, en amont de Paris, réalisent deux missions primordiales pour la métropole. Leur remplissage contribue fortement à prévenir les inondations en période de crue puis leur vidange estivale assure le soutien d'étiage, en apportant un tiers du débit moyen de la Seine de juillet à octobre, et jusqu'aux deux tiers du débit en période de sécheresse. Le maintien de débits suffisants dans le fleuve et les rivières régulées est ainsi assuré et ces débits permettent la coexistence normale des usages, prélèvements et rejets, et apportent la garantie d'une meilleure qualité des eaux.

À l'horizon 2050, l'aléa sécheresse présente les probabilités d'aggravation les plus établies, du fait de la combinaison des effets du changement climatique et de l'augmentation de la population de la métropole.

Mais les captages sont également sensibles aux inondations. Les travaux de protection des installations contre ce risque, mis en œuvre dans les usines de production du Sedif depuis 2006, permettent de les faire fonctionner sans interruption en cas de crue centennale. De même, le réseau d'alimentation de Paris en eau potable est conçu pour faire face à une crue du niveau de celle de 1910. Jusqu'à ce niveau, le service devrait être assuré, la pression et les débits pouvant être réduits localement. Dans ces conditions de crise, la coordination entre les opérateurs à l'échelle régionale serait indispensable.

3 - L'exigence d'une gestion cohérente du grand cycle de l'eau

La responsabilité du petit cycle de l'eau qui recouvre toutes les activités de services publics d'alimentation en eau potable, d'assainissement des eaux usées et de gestion des eaux pluviales urbaines, a été confiée de longue date aux communes. Au 1er janvier 2016, ces compétences ont été transférées aux métropoles, notamment.

Au contraire et jusqu'à une date récente, le grand cycle de l'eau qui englobe au surplus, en particulier tout ce qui relève de la gestion des milieux aquatiques, de la lutte contre le ruissellement et de la gestion des ressources en eau, n'avait pas de gestionnaire désigné, ce qui rendait difficile l'émergence de synergies entre une multiplicité d'acteurs.

La loi du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriales et à l'affirmation des métropoles a défini la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention

des inondations (dite « Gemapi »). Elle l'a confiée de façon exclusive et obligatoire aux métropoles et autres intercommunalités à fiscalité propre à compter du 1er janvier 2018. L'entretien des cours d'eau est nécessaire pour l'atteinte du bon état des eaux et la restauration comme l'entretien de milieux humides sont essentiels pour maintenir des zones d'expansion des crues.

Ces nouvelles dispositions tendent donc à mettre fin à un régime d'intervention facultative en désignant un responsable unique, en charge de la cohérence de la gestion à la fois du grand cycle comme du petit cycle de l'eau.

III - Le Grand Paris, une opportunité pour redéfinir la gouvernance

A - Une organisation plus cohérente

Alors que la règle générale donne les compétences « eau potable et assainissement » aux métropoles, sur le périmètre de la métropole du Grand Paris, ce sont les 12 établissements publics territoriaux qui la composent qui exercent ces compétences de plein droit. La métropole reste, elle, compétente pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. La cohérence du regroupement des compétences en matière de gestion des cycles de l'eau, dans toutes leurs dimensions, est donc rompue pour le Grand Paris.

Les établissements publics territoriaux

Subdivisions propres à la métropole du Grand Paris, ce sont des ensembles urbains d'au moins 300 000 habitants. Il s'agit d'un échelon territorial sui generis qui s'ajoute aux communes, départements, métropole et région dont les ressources propres constituées par la cotisation foncière des entreprises ne sont garanties que jusqu'en 2020. Ils sont au nombre de douze, la Ville de Paris et 11 autres établissements, et ont été créés par décret au 1er janvier 2016.

Conséquence de cette réforme, tous les établissements publics territoriaux, sauf Paris, sont adhérents du Sedif pour une part seulement ou pour la totalité de leur territoire. De son côté, le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers couvre partiellement le territoire de deux établissements publics territoriaux.

Ce cadre légal permet de maintenir sur chaque territoire autant de politiques de l'eau qu'il existait de choix communaux différents antérieurement à leur création. Les établissements publics territoriaux peuvent devenir membres de plusieurs syndicats des eaux. Ils peuvent donc faire le choix de reconduire les décisions antérieures de leurs communes membres, le cas échéant sans harmonisation de la tarification.

Par ailleurs, comme la loi dispose également qu'ils peuvent se retirer de plein droit des syndicats des eaux au 31 décembre 2017, la réorganisation territoriale offre l'occasion à chaque territoire de s'interroger sur la pertinence des choix historiques et sur la façon dont il souhaite aujourd'hui organiser la compétence « eau ». Ainsi, cette réorganisation territoriale favorise, dans un premier temps, des velléités de séparation à l'intérieur des grands ensembles existants.

Sur 12 établissements publics territoriaux, seule la Ville de Paris, dispose aujourd'hui d'un appareil de production et de distribution conçu pour couvrir tous ses besoins dans des conditions de sécurité d'approvisionnement satisfaisantes ainsi qu'avec les moyens de définir et de mettre en œuvre une politique de protection de la ressource.

La capacité des 11 autres établissements publics territoriaux à gérer de façon autonome le service de l'eau reste limitée. Ils ne disposent pas d'outil de production propre ou d'accès à la ressource, et le réseau commun pour tout le périmètre du Sedif rend difficile et coûteuse toute séparation. Le prix de l'eau ne pourrait alors qu'augmenter, non seulement pour ces collectivités, mais aussi pour celles qui resteraient membres du Sedif.

Ce schéma de séparation des compétences nuit à la cohérence des décisions publiques. Ainsi, le risque d'inondations majeures impose de mieux coordonner les stratégies de prévention des inondations, qui relèvent de la métropole, et celles de protection des installations, qui incombent à des autorités organisatrices fonctionnant de manière cloisonnée. Les établissements publics territoriaux ne gèrent aucun de ces équipements et ne sont donc pas un échelon pertinent pour la prise en compte de ces enjeux.

De surcroît, la sécurisation de l'alimentation en eau potable d'un territoire aussi densément peuplé que la métropole du Grand Paris et la recherche du meilleur équilibre possible entre les différentes ressources en eau, dans un contexte de changement climatique et de développement de l'urbanisation, relèvent, à l'évidence, de l'échelle métropolitaine.

Ailleurs dans le monde, les grandes métropoles ont réussi à organiser leurs services d'eau et d'assainissement à une large échelle leur permettant de prendre en compte de façon coordonnée les conséquences de ces transformations sur la gestion des ressources en eau. Ainsi, Tokyo a

procédé à la « métropolisation » du service de l'eau et mis en place une gestion intégrée des installations afin d'en rationaliser l'exploitation et fournir aux 13 millions d'usagers un service de qualité égale. À New York comme à Londres, une seule entité coordonne la gestion des infrastructures et la préservation de la ressource pour répondre aux besoins de 8 et 15 millions d'habitants, dans un contexte d'augmentation attendue de leur population.

B - La perspective d'une diminution du prix de l'eau

1 - L'intérêt d'une généralisation des bonnes pratiques de gestion

Pour que l'usager métropolitain bénéficie d'une eau de qualité au meilleur prix, chaque autorité organisatrice dispose déjà de marges de manœuvre propres afin d'abaisser les coûts de gestion.

a) L'amélioration du contrôle des frais de siège et des rémunérations pour les délégataires

En théorie, bien que les délégataires reçoivent une rémunération, la gestion par délégation est censée assurer de meilleures performances économiques par une réduction des coûts d'exploitation liée notamment à une mutualisation de certaines dépenses de structure et à l'effet d'expérience.

Hors les exigences concernant la définition de la qualité attendue du service, les négociations contractuelles portent sur le nécessaire équilibre à trouver entre le meilleur prix pour l'usager et la « juste » rémunération du délégataire.

De l'analyse réalisée sur les différents opérateurs, il apparaît que la rémunération finale du délégataire est composite. Elle est constituée d'une rémunération dont le mode de calcul est défini dans le contrat mais qui a tendance à s'éloigner progressivement des estimations ayant servi de base aux négociations. À cette rémunération contractuelle s'ajoutent aussi des marges réalisées sur les différentes prestations ou travaux confiés à des filiales du délégataire et des frais de siège.

Il est difficile de définir ce que ces frais de siège recouvrent précisément. Pour une part, il s'agit de missions gérées de façon centralisée

par les groupes des sociétés délégataires et d'autre part de frais de structure desdits groupes. Ils sont en général affectés au service de l'eau sans justification et ne correspondent à aucune prestation rendue identifiée. À ce titre, ils ne peuvent constituer une charge portée en tant que telle par le service de l'eau. En conséquence, le montant des frais de siège ne devrait correspondre qu'à des prestations réellement fournies et facturables après accord du délégant.

Les charges propres à la gestion déléguée, constituées de la rémunération du délégataire et des frais de siège non justifiés ont été évaluées en 2014 à 0,10 € par m^3 au Sedif et à 0,21 € au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers. Par définition, de telles charges n'existent pas lorsque le service est géré en régie. Dans le cadre de l'avenant signé en décembre 2016, le Sedif a imposé au délégataire, à compter de 2017, de produire chaque année un dossier justificatif des frais de siège, détaillant les prestations fournies par le groupe ainsi que leur valorisation. De son côté, le SEPG a passé un nouveau contrat de délégation de service qui a permis de réduire les frais de siège à 0,06 €/m^3.

b) La nécessité de mieux asseoir les charges supportées par la régie Eau de Paris pour la Ville de Paris

Si la rémunération du délégataire est l'apanage des délégations de service public, la facturation de certaines charges sur le service de l'eau par la Ville est une caractéristique de la gestion en régie à Paris. Ainsi, sur le montant total des charges du service, une part revient au budget général de la Ville. En effet, la régie Eau de Paris est redevable à la Ville de Paris de deux types différents de redevances pour occupation du domaine public dont le montant est discutable :

- une redevance s'appliquant au réseau de canalisations, d'une part, dont le tarif, fixé par la Ville la veille d'un changement des limites imposées par la règlementation, est resté pendant cinq ans (moins un jour), entre 2010 et 2014, 80 fois supérieur aux nouvelles dispositions ;
- et une redevance pour les biens et terrains en jouissance à titre onéreux, d'autre part, instituée forfaitairement, sans assiette ni taux, s'élevant à plus de 5 M€, et qui persiste à partir de 2016 sur des biens mis à disposition de la régie alors qu'ils ne participent plus au service public de l'eau.

La régie paie également plus de 3 M€ de redevances forfaitaires annuelles pour prélever de l'eau dans le canal de l'Ourcq et ces redevances sont facturées même en l'absence de prélèvement.

Au total, ces seules redevances représentaient plus de 13 M€ par an au profit du budget général de la Ville, soit 0,075 € par m^3 d'eau.

2 - Les bénéfices d'une mutualisation des risques

L'absence de coordination entre les principaux acteurs de l'eau potable est pénalisante de diverses façons. En 2014, les trois organismes ont facturé 445 millions de m^3 d'eau pour un chiffre d'affaires de 588 M€, soit un prix moyen du mètre cube sur le territoire de 1,32 € HT.

Depuis cette date, le prix du m^3 ayant baissé tant au syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers qu'au Sedif, pour le même volume, le chiffre d'affaires actualisé en 2017 s'élèverait donc à 551 M€, pour un prix moyen du m^3 de l'ordre de 1,24 €.

Sur le territoire de la métropole du Grand Paris, les usines publiques[308] produisent en moyenne 1,2 millions de m^3 par jour. Cette production permettrait de couvrir les besoins moyens de toute la population de la métropole, y compris celle aujourd'hui desservie par d'autres usines.

Les conditions de sécurité de l'approvisionnement apparaissent satisfaisantes. Les ressources en eau sont diversifiées : Seine, Marne, Oise et eaux souterraines. La capacité nominale cumulée de production est de 2,3 millions de m^3 par jour soit un coefficient de pointe de 1,9 alors que l'agence de l'eau Seine Normandie considère 1,7 comme un coefficient de pointe exceptionnelle. Pour 90 % de la population de la métropole, une nouvelle organisation mutualisée ne changerait rien. Les habitants resteraient approvisionnés par la même usine, les mêmes réservoirs, canalisations et branchements. Les investissements pour mettre en œuvre une telle organisation seraient donc limités.

Un transfert de l'ensemble de la compétence « eau » à la métropole du Grand Paris permettrait également de s'affranchir des achats d'eau du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers et d'économiser ainsi 17 M€ par an. Par ailleurs, en mettant fin aux 13 M€ de redevances[309]

[308] Sont concernées, l'ensemble des usines de la régie Eau de Paris, traitant les eaux souterraines comme de surface, celles du Sedif à Neuilly-sur-Marne et à Choisy-le-Roi et celle du syndicat des eaux de la presqu'Île de Gennevilliers au Mont-Valérien.
[309] Par rapport à la situation de 2014.

contestables versées au budget général de la Ville de Paris, le service métropolitain de l'eau pourrait couvrir ses charges avec un prix moyen du m^3 de 1,17 €, toutes choses étant égales par ailleurs.

Enfin, afin d'assurer la sécurisation de l'approvisionnement en eau de l'ensemble de l'agglomération parisienne, des interconnexions des réseaux existent déjà à l'échelle de la métropole entre la régie Eau de Paris, le Sedif et le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers. Ces interconnexions, une fois renforcées, permettraient d'organiser une mutualisation des secours, alors qu'aujourd'hui, chaque acteur se constitue ses propres marges de sécurité avec des capacités de production excédentaires.

Les coûts liés à la surcapacité structurelle et au renforcement prévisible des normes de qualité, qui pourraient notamment concerner la présence de perturbateurs endocriniens et autres micropolluants, imposent une rationalisation des investissements des outils de production.

3 - Les avantages d'une meilleure utilisation des capacités de production

Les trois principaux acteurs ne partagent pas de vision commune de l'organisation du service de l'eau à l'échelle de la métropole. Ils développent même des stratégies de concurrence entre eux.

En 2013, un comité de pilotage élargi avait été créé entre Paris et les syndicats des eaux de la région, préfigurant la création d'un syndicat mixte d'études, en vue de partager les connaissances sur la ressource en eau pour améliorer la gestion de crise. Mais aucune suite n'a été donnée à cette démarche. En octobre 2016, une nouvelle initiative a été lancée sous la forme d'un simple groupement de commande, pour engager une étude sur l'état de la ressource.

Il semble donc difficile de faire le pari d'une coordination volontaire entre les acteurs.

Par le transfert de la compétence « eau » à la métropole, l'intérêt de tous les usagers serait pris en compte. Les opérateurs actuels, publics et privés, gestionnaires du service resteraient en place jusqu'à échéance des contrats en cours. À terme, à l'instar des pratiques en vigueur dans d'autres métropoles, la gestion du service pourrait être réalisée en régie, en délégation de service public ou par marchés publics de prestations, sur tout ou partie du territoire, plusieurs modes de gestion pouvant continuer à coexister.

En cohérence avec la coordination des investissements, des objectifs de performances en termes de qualité de service, ou d'efficience pourraient être définis pour l'ensemble du territoire, la généralisation des meilleures pratiques de gestion déjà mises en place par certains acteurs engagée et l'émulation entre les différents modes de gestion publics et privés encouragée.

De surcroît, la taille de la métropole lui permettrait de mieux négocier avec les sociétés multinationales de l'eau et de chercher de façon continue des gains d'efficience en gestion publique comme auprès des acteurs privés au profit des usagers.

Les installations publiques sur le territoire de la métropole pourraient aussi approvisionner les communes qui ne sont pas alimentées par l'un des trois principaux acteurs car elles sont contraintes aujourd'hui d'acheter de l'eau potable en gros. Après des travaux de raccordements, les performances économiques du service métropolitain seraient encore améliorées, les capacités de production publiques étant alors mieux utilisées.

Il appartiendrait alors à la nouvelle autorité organisatrice de définir les modes de gestion les mieux appropriés pour que soit établi un prix unique pour tous les usagers métropolitains, très proche de l'actuel prix parisien de l'eau.

_____*CONCLUSION ET RECOMMANDATION* _____

Transférer la compétence « eau » à la métropole du Grand Paris lui permettrait d'assurer une gestion cohérente de la protection, de la production et de la distribution de l'eau potable, de mutualiser les risques sur l'approvisionnement de sept millions d'habitants et de rationaliser les investissements à une échelle adaptée aux enjeux, comme c'est le cas pour les grandes villes à l'étranger et les autres métropoles du territoire national.

Ce transfert de compétence ne ferait pas obstacle au maintien de différents modes de gestion du service public (régie, délégation de service public).

La métropole ne pouvant exercer que des compétences qui lui ont été transférées par la loi, un changement d'organisation, confiant la compétence « eau » à l'échelon métropolitain, nécessiterait une adaptation législative.

La Cour formule donc la recommandation suivante à l'État :

1. *confier à la métropole du Grand Paris la compétence complète en matière d'eau conformément à la règle nationale commune.*

Réponses

Réponses du ministre d'État, ministre de l'intérieur et du ministre de la cohésion des territoires	464
Réponse du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire	466
Réponse de la ministre des solidarités et de la santé	467
Réponse commune du directeur général de la Régie des eaux de Paris et de la secrétaire générale de la Ville de Paris	468
Réponse du président du Syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF)	476
Réponse du président du Syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers (SEPG)	481
Réponse du directeur général de Suez Eau France	485
Réponse du président-directeur-général de Véolia	492

Destinataire n'ayant pas d'observations

Ministre de l'action et des comptes publics

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de la métropole du Grand Paris
Madame la maire de Paris

RÉPONSES DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DU MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Vous recommandez que l'exercice de la compétence « eau », actuellement dévolu aux établissements publics territoriaux (EPT), soit transféré à la métropole du Grand Paris (MGP), afin d'assurer une gestion cohérente de la protection, de la production et de la distribution de l'eau potable, de mutualiser les risques liés à l'approvisionnement et de mieux rationaliser les investissements.

Ce document appelle de ma part les observations suivantes.

Conformément aux dispositions des Ides articles L. 3641-1 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, issues de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM), les compétences « eau et assainissement » sont des compétences obligatoires des métropoles de droit commun et de la métropole de Lyon, qui les exercent en lieu et place de leurs communes membres.

Toutefois, sur le périmètre de la MGP, l'article L. 5219-5 du même code confie cette compétence aux EPT, définis comme des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sans fiscalité propre et soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes. Ainsi, depuis le 1er janvier 2016, date de création de la MGP, les compétences « eau et assainissement » sont exercées par les onze EPT créés par les décrets n° 2015-1655 à 2015-1665 du 11 décembre 2015, ainsi que par la ville de Paris.

Si le transfert de l'exercice de la compétence « eau » à la MGP, aux côtés de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations, permettrait effectivement de garantir une meilleure cohérence dans la gestion des cycles de l'eau, l'opportunité d'une telle modification nécessite une réflexion approfondie, au regard de l'échelle la plus pertinente à retenir.

L'échelle des EPT correspond à un ensemble d'un seul tenant et sans enclave, comportant au moins 300 000 habitants, soit un ordre de grandeur équivalent, approximativement, à celui de la plupart des métropoles de droit commun. Un transfert de la compétence « eau » à l'échelle de la MGP reviendrait à en assurer l'exercice sur un périmètre regroupant plus de 7 millions d'habitants, ce qui, au-delà d'une plus grande cohérence et des gains d'efficience attendus, ne permettrait pas avec certitude d'écarter le risque d'une complexification de la gestion de cette compétence.

Certes, ce transfert ne remettrait pas en cause les dispositions de l'article L.5211-61 du code général des collectivités territoriales, applicables aux EPT, qui permettent aux EPCI à fiscalité propre de transférer une même compétence à plusieurs syndicats sur des parties distinctes de leur territoire.

De même, comme évoqué dans l'insertion, il ne remettrait pas non plus en question la possibilité de faire coexister, au sein du périmètre métropolitain, plusieurs modes de gestion distincts, à savoir une gestion déléguée sur les périmètres du syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF) et du syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, et une gestion directe sur le périmètre de la Ville de Paris.

Enfin, ce transfert n'impliquerait pas non plus l'instauration d'un prix unique de l'eau pour l'ensemble des usagers métropolitains. En effet, d'une part, jusqu'à échéance des contrats de délégation de service public, respectivement renouvelés en 2011, par le SEDIF et en 2015 par le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, la MGP se trouve liée par la tarification fixée par les contrats souscrits. D'autre part, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 26 juillet 1996, Association Narbonne Libertés 89, n° 30363), une différenciation tarifaire peut être admise de manière pérenne s'il existe entre les usagers « des différences de situation appréciables», c'est-à-dire lorsqu'H est possible de distinguer des catégories d'usagers se trouvant dans des situations objectivement différentes au regard du service lui-même ou, s'il existe une « nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ».

Cependant, comme le souligne l'insertion, trois acteurs sont en charge à ce jour de la distribution de l'eau potable sur le périmètre de la MGP ; ils supportent des contraintes bien différentes, au regard des caractéristiques des habitations desservies. Ainsi, le SEDIF se caractérise par une étendue de son réseau supérieure à celle de la régie « Eau de Paris », du fait de la desserte d'une majorité d'abonnés individuels, plutôt que d'habitats collectifs. Cette circonstance devra être prise en compte dans le cadre d'un transfert éventuel de la compétence « eau » à la MGP.

De plus, si une telle évolution devait être proposée au Parlement, il conviendrait d'ajouter à la réflexion le devenir de la compétence « assainissement ».

Le Gouvernement a pris toute la mesure des enjeux mis en évidence par la Cour dans ce domaine, la gestion de la compétence « eau » faisant partie intégrante des réflexions en cours visant à une organisation optimisée des compétences au sein de l'agglomération francilienne.

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

J'ai pris connaissance avec grand intérêt des observations de la Cour des comptes quant à l'organisation du service public de l'eau en Île-de-France et de sa recommandation visant à confier à la métropole du Grand Paris (MGP) la compétence complète en matière d'eau,

Tout d'abord, le diagnostic de la Cour illustre parfaitement les enjeux portés par mon ministère en matière d'impact des changements climatiques, s'agissant notamment du traitement des ressources en eau, de garantie de ressource suffisante et de gestion cohérente du grand cycle de l'eau. Le Gouvernement publiera avant la fin de l'année – après une période de consultation – un nouveau plan national d'adaptation au changement climatique qui sera mis en œuvre pendant le quinquennat. Son objectif sera de mieux protéger les Français face aux événements climatiques extrêmes, mais aussi de construire la résilience des principaux secteurs de l'économie face aux changements climatiques. Celui de l'alimentation en eau potable est à l'évidence un de ces secteurs essentiels.

La question de l'organisation des compétences relatives à la gestion des cycles de l'eau s'inscrit dans le cadre, plus large, des discussions en cours sur la mise en œuvre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Sur un plan technique, on peut relever que les entités gestionnaires de l'eau sur ce territoire ont déjà une taille critique compatible avec l'optimisation financière de la gestion de l'eau. Si l'autorité organisatrice de l'eau prenait, suivant la proposition de la Cour, une plus grande ampleur, la pluralité de gestionnaires à une échelle aussi grande (7 millions d'habitants) me paraît garantir une pression de type comparative et donc concurrentielle essentielle afin de garantir aux citoyens et usagers un service de qualité au meilleur prix. Par ailleurs, la métropole est une entité administrative dont le périmètre ne correspond de toutes façons pas au périmètre du bassin versant qui alimente sa population, la gestion de la ressource ne serait donc pas spécialement impactée par ce changement.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

En effet, par exception à la règle générale confiant aux métropoles la gestion des services d'intérêt collectif, en particulier l'eau potable et l'assainissement, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), a prévu le transfert des compétences « eau potable » et « assainissement » à chacun des douze établissements publics territoriaux composant cette métropole.

Ce contexte, singulier en termes d'organisation territoriale, a conduit votre cour à analyser cette organisation du service public pour l'usager de la métropole du Grand Paris.

Cet examen vous conduit à recommander à l'État de confier à la métropole du Grand Paris la compétence complète en matière d'eau conformément à la règle nationale commune. Cette recommandation se justifie, selon le rapport, par l'obtention d'une gestion cohérente de la ressource en eau et des milieux aquatiques ainsi que de la production et de la distribution de l'eau potable. Ce transfert de compétence aurait également pour avantage de mutualiser les risques relatifs à l'approvisionnement en eau de la population (sept millions d'habitants) et de rationaliser les investissements à une échelle adaptée aux enjeux.

Mon ministère conduit la politique de prévention des risques sanitaires liés à l'eau (eau du robinet, eau conditionnée, eau thermale, eau de baignade, eau de piscine, eau usée) et contribue à la gestion de ces risques. Au regard de ses compétences, mon ministère n'est donc pas directement concerné par le rapport de la Cour des comptes qui porte sur l'attribution de la compétence « eau » entre les différentes entités territoriales de la métropole du Grand Paris.

Néanmoins, au regard de votre recommandation, je souhaite appeler votre attention sur deux points de vigilance.

- *un éventuel transfert de la compétence « eau potable » à la métropole du Grand Paris ne doit pas conduire à diminuer le niveau de sécurité sanitaire et de conformité des eaux délivrées à la population métropolitaine ;*
- *les capacités d'intervention en cas de crise liée à des évènements tels qu'une pollution importante d'un ou des cours d'eau servant à la production d'eau potable (par exemple, la Seine ou la Marne) ou une inondation majeure doivent s'en trouver maintenues ou renforcées en cas de transfert de la compétence « eau potable » vers un acteur territorial unique.*

RÉPONSE COMMUNE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA RÉGIE DES EAUX DE PARIS ET DE LA SECRÉTAIRE GÉNÉRALE DE LA VILLE DE PARIS

Nous vous remercions de nous avoir transmis, par courriers cités en référence, l'insertion dans le rapport public annuel 2018 concernant l'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris. La Ville de Paris, autorité organisatrice, et Eau de Paris, son opérateur du service public d'eau potable, ayant été faits tous deux destinataires de l'insertion, nous y apportons par la présente une réponse commune.

Celle-ci s'inscrit dans le droit fil des réponses que la Ville de Paris et Eau de Paris ont apportées aux écrits que la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France (CRC) a produits cette année sur la gestion du budget annexe de l'eau de la Ville et de la régie Eau de Paris. Nous constatons que l'insertion reprend des réflexions initiales de la CRC qui avaient été corrigées ou nuancées après les échanges contradictoires. Je citerai l'exemple de l'appréciation portée sur les installations de production d'Eau de Paris, qualifiées de « surcapacitaires » dans le rapport provisoire et corrigées en « nécessairement surcapacitaires » dans le texte définitif, pour tenir compte des remarques faites sur l'impératif de conserver une marge de production pour garantir la sécurité de l'approvisionnement. La Cour, dans son document, parle désormais de « surcapacité majeure des installations de production ».

Nous souhaitons donc que certaines précisions soient apportées dans les comparaisons faites entre opérateurs (1). Nous reviendrons sur le raisonnement qui amène la Cour à proposer des changements majeurs à l'organisation actuelle des services publics d'eau sur le territoire de la Métropole du Grand Paris puis présenterons des propositions pour renforcer l'efficacité et la sécurité de l'approvisionnement en eau de la métropole en respectant les choix d'organisation faits par les collectivités et en préservant le modèle de gestion publique intégrée aujourd'hui incarné par Eau de Paris (2).

I. Une analyse comparative qui minimise les performances du modèle de gestion publique intégré incarné par Eau de Paris

La Cour reprend les développements de la CRC s'efforçant de mesurer la performance relative d'Eau de Paris, du Syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF) et du Syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers (SEPG). Elle ne reprend pas l'ensemble des remarques produites par la Ville et sa régie et prises en compte par la CRC sur les points suivants : l'appréciation des contraintes et atouts relatifs du réseau de Paris et des autres opérateurs ; la pertinence des investissements au-

delà d'une approche quantitative ; l'intelligibilité et la formation du prix de l'eau.

Une comparaison des avantages et contraintes des opérateurs qui doit être nuancée

Dans sa présentation, la Cour oppose ostensiblement « les atouts du réseau de Paris » aux « contraintes propres aux acteurs de la petite couronne ». Selon elle, les caractéristiques du réseau parisien – ancienneté, densité et caractère visitable – permettent à la régie de « produire et distribuer de l'eau potable dans des conditions économiques optimisées ». Inversement, ne sont retenues que les contraintes de gestion du réseau du SEDIF, qui « doit couvrir des dépenses plus élevées qu'à Paris ». Cette présentation néglige des facteurs de coût et de complexité liés à la gestion d'un réseau historique en ville dense : durcissement considérable des conditions d'intervention en milieu confiné et insalubre qui annule l'avantage économique des galeries visitables ; présence d'amiante sur une partie du réseau qui, sans présenter de risque pour l'usager, renchérit les interventions sur les conduites pour garantir une protection maximale de la santé des agents et prestataires intervenant en égouts (surcoûts évalués à 17% en moyenne, jusqu'à 30% sur certaines opérations) ; et densité de l'espace parisien avec une double conséquence sur le coût de gestion du réseau (diamètre moyen des conduites supérieur) et les contraintes, extrêmement fortes, pesant sur les travaux impactant la voirie parisienne. La CRC, dans son rapport final, concluait d'ailleurs que « les coûts de distribution sont du même ordre à Paris et pour le SEDIF ».

La Cour estime que les eaux souterraines « sont naturellement beaucoup moins coûteuses à rendre potables ». L'émergence de pollutions d'origine agricole, comme la Cour le signale elle-même, a rendu nécessaire l'installation de traitements complémentaires. Les filières de traitement sont aujourd'hui très semblables à celles des eaux de surface. La Cour ne mentionne pas les coûts liés à l'entretien du patrimoine nécessaire au transport des eaux souterraines captées jusqu'à 150 km de Paris. La comptabilité analytique d'Eau de Paris fait ainsi apparaître un coût de production légèrement supérieur à celui des eaux de surface. Il faut rappeler que ce coût intègre aussi l'action de long terme de protection de la ressource développée dans les aires d'alimentation de captage, qui contribue à l'amélioration de la qualité des eaux et de l'environnement pour l'ensemble des acteurs du bassin.

A contrario, on pourrait relever que le nombre six fois supérieur d'abonnés pour le SEDIF ne signifie pas que ses coûts de gestion sont six fois plus élevés, les économies d'échelles pouvant être très importantes

dans cette activité. Là aussi, l'avantage supposé conféré à Eau de Paris doit être nuancé.

Une approche uniquement quantitative des stratégies d'investissement

La Cour estime que « si l'eau à Paris est moins chère qu'au SEDIF, c'est en partie parce que la régie investit moins ». Cette affirmation doit être nuancée. La Cour rappelle elle-même la possibilité de renforcer la maintenance du réseau parisien, du fait de son caractère visitable (au prix d'un renchérissement de son exploitation, cf. supra), qui permet de prolonger la durée de vie des équipements. Cela justifie en effet un taux de renouvellement des réseaux différent à Paris. On peut se demander par ailleurs pourquoi la Cour retient dans son comparatif la seule année 2015, alors que le taux de renouvellement, indicateur réglementaire, se mesure sur cinq années glissantes. La CRC avait retenu une comparaison sur les exercices 2011 à 2014, qui rendait mieux compte des trajectoires des trois opérateurs. Le taux de renouvellement d'Eau de Paris pour la période 2012-2016 a atteint 0,59%. Ce chiffre pourrait être retenu dans l'insertion.

Au-delà des aspects quantitatifs, l'analyse de la Cour ne porte pas sur la pertinence des choix d'investissement. Elle reprend les éléments du SEDIF sur la mise en place, à Méry-sur-Oise, « d'une filière de production innovante plus efficace, qui utilise le procédé de nanofiltration » et la justifie par la qualité des eaux. Le choix de la nanofiltration répond autant à des considérations de qualité sanitaire de l'eau qu'à des questions de confort (réduction de la présence de calcaire).

Suivant une logique radicalement différente, en s'appuyant sur son expertise interne et indépendante, notamment celle de son laboratoire, Eau de Paris conduit une stratégie « d'investissement raisonné », encadrée par son contrat d'objectifs à un volume annuel d'environ 75 M€. En lien avec son autorité organisatrice, la régie veille à procéder aux bons arbitrages entre renouvellement et maintenance du patrimoine, en prenant en compte l'intérêt des générations futures. Elle vise également l'équilibre entre, d'un côté, la nécessité de moderniser et d'innover pour garantir une eau de qualité irréprochable et une performance industrielle élevée et, de l'autre côté, la volonté d'optimiser les investissements au moindre coût pour l'usager. La Cour met en avant les dispositifs de « smart water » déployés récemment par le SEDIF. Elle aurait aussi pu prendre en exemple le système de télérelève mis en place à Paris dès le début des années 2000 et dont le renouvellement à partir de l'an prochain permettra d'améliorer durablement la connaissance des consommations, le pilotage du réseau et

les services aux clients avec une technologie à la fois fiable, économe et maîtrisée par l'opérateur public.

Une réflexion sur la complexité et la convergence des prix qui mérite d'être précisée

La Cour fait le constat d'une certaine complexité des tarifs de l'eau pour l'usager final. Il convient de rappeler d'emblée que le caractère complexe de la facture d'eau découle de textes nationaux et ne constitue nullement une particularité francilienne. Eau de Paris fait des efforts de communication importants pour expliquer à ses abonnés ce que recouvre la facture d'eau, efforts qui contribuent à une qualité de service et une transparence récompensées depuis six ans par le prix « Meilleur service clients de l'année » et reconnues en 2017 par un prix des Nations Unies pour les services publics. Dans le contexte légal et règlementaire actuel, la recommandation de la Cour ne semble pas de nature à permettre une amélioration de ce dispositif.

La Cour fait, à la suite de la CRC, le constat d'une tendance au rapprochement entre les tarifs d'eau potable des différents opérateurs. Ceci appelle de notre part plusieurs observations. Tout d'abord, la Cour ne précise pas que ces comparaisons masquent des différences de structure tarifaire. Pour Paris et sa régie, le coût au m3 de la part variable de la facture d'eau potable est unique, quels que soient le consommateur et les volumes consommés. A l'inverse, les tarifs du SEDIF sont multiples, ils varient sensiblement suivant l'abonné (individuel, collectif, grands comptes) et les volumes consommés, ce qui complexifie la lecture et la comparaison du prix de l'eau pour l'usager.

Ensuite, la Cour note à raison que « certains coûts du service sont directement liés au choix du mode de gestion », soulignant les exonérations fiscales dont bénéficie Eau de Paris et l'absence de frais de délégation. Il faut souligner que c'est, du point de vue de l'usager, l'un des avantages inhérents à la régie. Les différences en matière de maîtrise de la formation du prix par l'autorité organisatrice pourraient également mieux apparaître. Il y a une certaine contradiction à reprendre le discours selon lequel, en délégation, « la collectivité exerce un contrôle permanent et étroit sur les charges du régisseur » pour souligner ensuite que « il est difficile de définir ce que ces frais de siège recouvrent précisément » et que « dans les faits, l'application de formules d'indexation conduisent au fil du temps à des tarifs déconnectés du coût réel de l'exploitation des services ».

Enfin, la Cour reprend à son compte le constat de la CRC sur l'importance de l'émulation entre les acteurs dans la trajectoire des tarifs de l'eau au niveau de la métropole. Ce fait doit être mieux souligné. La

baisse du prix de l'eau décidée à Paris après la remunicipalisation a ainsi contribué à inciter les autres acteurs, autorités organisatrices comme opérateurs, à rediscuter des tarifs et formules d'évolution.

II. Une recommandation qui conduirait à perturber un paysage institutionnel qui a fait ses preuves et peut répondre aux défis de demain par des coopérations agiles

Un bilan « coûts-bénéfices » des réformes recommandées très contestable

Le projet d'article commence par souligner que « à l'opposé de la situation des autres régions, caractérisées par l'émiettement des structures en charge du service public de l'eau potable, l'organisation sur le territoire de la métropole du Grand Paris […] est dominée par trois acteurs majeurs ». Une réforme de l'organisation au niveau de la métropole ne se justifie donc pas par une rationalisation de la cartographie des acteurs, qui était un des objectifs de la loi NOTRE et est reconnue par la Cour.

La Cour met en avant « une surcapacité des installations de production ». Elle rappelle la baisse tendancielle des consommations mais ne la qualifie pas. La CRC indiquait pourtant que cette baisse était limitée à l'échelle de la métropole voire nulle sur certains territoires avec l'accroissement de la population en petite et grande couronne. Les études diligentées par Eau de Paris montrent qu'à horizon 2050, la consommation devrait se stabiliser à Paris et que la baisse a d'ores et déjà ralenti fortement pour tomber à - 0,9% en moyenne en rythme annuel. Il faut donc tempérer la prise en compte de la baisse des consommations pour évaluer la capacité de production actuelle et future qui doit prioritairement être dimensionnée à l'aune, premièrement, des consommations de pointe et, deuxièmement, d'un critère de sécurisation et de résilience. S'agissant de Paris, la capacité de production d'Eau de Paris s'établit à 1 M de m^3/jour, soit moins de 25 % au-dessus de la pointe de consommation lors d'épisodes caniculaires (750 000 voire 800 000 m^3/jour). Cette capacité excédentaire n'apparaît donc pas disproportionnée pour faire face aux nécessaires chômages industriels et aux situations de crise. D'autant qu'avec ses cinq vecteurs et ses quatorze interconnexions avec le SEDIF et le SEPG, Eau de Paris a une capacité non négligeable de secours des autres services. L'expérience de la crue de 2016 a montré que le dispositif de production d'Eau de Paris avait les capacités de résilience nécessaires. C'est également le constat fait dans le Plan Régional d'Alimentation en Eau Potable (PRAEP) qui recommande explicitement le maintien des capacités actuelles, en anticipation des perturbations plus fréquentes et plus intenses que le dérèglement climatique devrait entraîner. Il convient donc

d'atténuer l'appréciation de la Cour sur la capacité de production pour reprendre la formulation, plus juste, de la CRC (« Des installations de production nécessairement surcapacitaires »).

La Cour regrette que « aucune organisation générale ne fixe de stratégie pour l'ensemble » et, sans justifier cette assertion, estime « difficile de faire le pari d'une coordination volontaire entre les acteurs ». La première remarque nie le rôle majeur joué par les autorités de l'Etat dans la coordination au niveau des bassins et sous-bassins. Par l'intermédiaire des instances (comités de bassin, commissions locales de l'eau) et documents de planification (PRAEP, SDAGE et SAGE), une coordination réelle est exercée, tantôt contraignante, tantôt fondée sur la communauté d'intérêt des acteurs à une échelle plus large et plus pertinente que le territoire de la MGP. Elle revient également à remettre en question le bon exercice par les collectivités territoriales de leur liberté d'organiser le service public de l'eau selon leur histoire et leurs contraintes propres. Contrairement à ce que sous-entend la Cour, au-delà de divergences de politiques publiques et de modes de gestion, les acteurs de l'eau sur le territoire de la métropole ont montré leur capacité à coopérer sur des sujets d'intérêt commun. La convention de groupement de commande récemment approuvée par les quatre autorités organisatrices de la métropole, qui doit permettre la réalisation d'études notamment sur les conséquences du dérèglement climatique, en est l'exemple.

La Cour fait aussi le constat de compétences dans le domaine de l'eau aujourd'hui éclatées, la loi MAPTAM ayant confié à la métropole la compétence en matière de GEMAPI, laissant l'eau potable et l'assainissement aux EPT et à Paris. Il faut rappeler que, dans les faits, l'ensemble des compétences du cycle de l'eau sont rarement exercées en propre par la même entité. Dans la plupart des cas, ces compétences sont transférées à des structures dépassant les limites administratives, constitués à l'échelle de bassins versants (pour la GEMAPI notamment, les EPTB ou les EPAGE) ou à l'échelle des infrastructures existantes (linéaires de digues, réseaux d'eau et d'assainissement). Ainsi, le transfert de la compétence « eau » potable à la Métropole du Grand Paris (MGP) ne permettrait pas, pour des raisons de périmètre, d'en faire l'unique organisation pour la gestion du cycle de l'eau. On ne voit donc pas dans ces conditions comment ce transfert simplifierait la coordination entre acteurs sur les petit et grand cycles de l'eau.

Enfin, selon la Cour, le transfert de la compétence « eau » à la métropole faciliterait une meilleure utilisation des capacités de production et donc une baisse à terme du prix de l'eau. Dans le même temps, la Cour

souligne à raison que « plusieurs modes de gestion peuvent continuer à coexister » sous l'égide d'une unique autorité organisatrice, avec maintien des différences tarifaires. À un autre endroit, la Cour indique que « pour 90 % de la population de la métropole, une nouvelle organisation mutualisée ne changerait rien ». L'émulation entre les opérateurs et les modes de gestion, comme indiqué plus haut, est l'un des traits de l'organisation existante. Pour conduire à une baisse du prix plus importante, il faudrait donc que la métropole modifie en profondeur la cartographie des opérateurs et celle des installations. La Cour préconise donc en réalité une rationalisation des installations de production qui suppose non seulement des investissements lourds (le SEDIF lui-même parle d'une fourchette de 500 à 700 M€ pour son projet dénommé « ring », sans justifier cette évaluation) mais aussi une transformation longue et coûteuse des acteurs. Compte tenu du bon fonctionnement actuel des services publics de l'eau, ces ressources pourraient être allouées à d'autres évolutions nécessaires autour du cycle de l'eau, comme la transition écologique, la révolution numérique ou l'accès social à l'eau.

Au total, la recommandation de la Cour d'un transfert de compétence à la Métropole du Grand Paris, assorti d'une modification profonde des outils de production et des acteurs (dissolution du SEPG, métropolisation de la régie Eau de Paris, dessaisissement des territoires de la compétence récemment transférée, création d'une compétence ex nihilo à la métropole) ne paraît justifiée ni par le bilan que la Cour tire elle-même de l'organisation actuelle, ni par les gains espérés, qui peuvent être atteints en dynamisant les coopérations entre les acteurs actuels.

Un potentiel immédiat d'optimisation dans le cadre de l'organisation actuelle

La taille et la capacité à faire des acteurs existants sur le territoire de la métropole permettent a contrario d'envisager des progrès rapides, fondés sur des coopérations agiles, dans plusieurs directions.

En matière de performance économique, l'émulation entre les modèles et les opérateurs – qu'ils soient privés ou publics –est le meilleur garant d'un effort continu de maîtrise du prix de l'eau. Comme cela a été illustré pour ce qui concerne l'investissement, chacun peut et doit s'inspirer des meilleures pratiques et adapter ses programmes à ses besoins. La Ville de Paris et Eau de Paris s'apprêtent ainsi à formaliser le choix de s'écarter d'une logique de « grands travaux » et d'approche « quantitative », en associant à la réflexion différentes parties prenantes, et notamment les représentants des usagers ainsi que la communauté scientifique. S'agissant des outils de production, les impératifs de sécurisation, exacerbés par les effets du dérèglement climatique, poussent

à une optimisation fondée non sur l'abandon d'installations mais sur un renforcement des capacités de pilotage de la production et de la distribution et sur une plus grande modularité des usines. Ces progrès sont rendus possibles par la maîtrise par Eau de Paris de l'ensemble de sa filière, sur ses différents vecteurs.

En matière de sécurisation et d'adaptation aux conséquences du dérèglement climatique, les principales autorités organisatrices ont déjà lancé une démarche commune de renforcement de la connaissance sur ces enjeux majeurs. Les études qui seront produites permettront de définir un plan d'action partagé, fondé sur une instruction complète des enjeux et des projets. Parallèlement, les coopérations entre opérateurs sur les interconnexions de secours se poursuivent et s'intensifient. Elles sont aujourd'hui et resteront à moyen terme la meilleure réponse à la question de la sécurisation de l'alimentation de la zone interconnectée.

Sur la coordination des acteurs des petit et grand cycles de l'eau, comme énoncé ci-dessus, il est peu probable qu'un transfert de la compétence « eau potable » suffise à unifier ou simplifier drastiquement les responsabilités. Au contraire, une remise en question, directe ou indirecte, du modèle intégré d'Eau de Paris priverait le territoire métropolitain, et pas seulement la Ville de Paris, d'un acteur présent sur une grande partie du bassin hydrographique, au-delà des limites administratives, de la source au consommateur. Eau de Paris a démontré sa capacité à nouer un réseau de partenariats denses et divers, répondant aux enjeux de la gestion durable du cycle de l'eau tout en poursuivant son action au service du territoire parisien, au travers notamment de la gestion du réseau d'eau non potable et de la défense extérieure contre l'incendie.

Enfin, la recommandation de la Cour revient à proposer de retirer d'autorité aux EPT de la métropole (dont Paris ne fait pas juridiquement partie, contrairement à ce que laisse entendre le texte) la compétence qui leur a été confiée par la loi NOTRe. On peut s'étonner de ce que cette recommandation soit proposée pour insertion dans le rapport annuel alors que le rapport provisoire de la CRC sur l'alimentation en eau potable de la métropole, résultat de l'enquête approfondie menée durant plus d'un an, vient d'être adressé aux opérateurs concernés et n'a pas fait l'objet d'un échange contradictoire avec les EPT eux-mêmes. Une concertation plus approfondie et plus large me semble, en tout état de cause, souhaitable avant que des propositions totalement instruites puissent figurer dans un document aussi attendu que le rapport annuel.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT DES EAUX D'ÎLE-DE-FRANCE (SEDIF)

Dans le respect du délai fixé par l'article R. 143-13 du même code, je pense utile de vous faire part des observations suivantes, en adéquation sur l'essentiel avec les constats et recommandations de la Cour :

I. Les EPT ne sont pas le niveau pertinent pour l'attribution de la compétence « eau potable » : la consolidation du service public de l'eau potable du Grand Paris, progressivement construite depuis près d'un siècle par les élus locaux, doit au contraire être intensifiée et accélérée pour construire un service à la hauteur des enjeux et structurer la solidarité entre Paris, la petite et la grande couronne. Dans cette perspective, confier la compétence « eau potable » à la MGP est actuellement la meilleure option possible, tout en veillant à ne pas rompre les mutualisations déjà existantes avec la grande couronne.

Depuis 2008, le SEDIF promeut de manière constante la nécessité d'une approche plus concertée et coordonnée pour la gestion des services d'eau potable de la région capitale, devant aboutir à des mutualisations industriellement intelligentes, dans le respect des choix de gestion de chacun, au bénéfice des usagers.

L'intérêt de la mutualisation de la production (usines, stockage, transport) serait :

- *d'organiser l'accès à la ressource en tenant compte des impacts et évolutions anticipées liées au changement climatique ;*
- *de renforcer collectivement la sécurité et la sûreté du service de l'eau et faciliter la gestion des crises ;*
- *d'optimiser les coûts d'exploitation ;*
- *de rationaliser le parc actuel d'installations, mais surtout les investissements futurs, au moment où les filières de traitement vont devoir être adaptées et nécessiter de coûteux investissements, hors aggravation des normes ;*
- *de coordonner les objectifs en matière de qualité d'eau.*

Or actuellement, l'attribution de la compétence au niveau des EPT se traduit par des risques avérés de déconstruction faisant abstraction des réalités techniques et économiques.

A l'heure où plus aucune collectivité n'a les moyens de travailler seule, certaines envisagent pourtant de détruire de la valeur en quittant des structures collectives efficaces, pour revenir à une posture de « village

gaulois ». Ce faisant, elles refusent de prendre en considération les lourdes dépenses inutiles que la seule séparation des réseaux d'eau potable entraînerait, conséquence pourtant démontrée par les études récentes menées par les EPT eux-mêmes, et par la CRC Ile-de-France dans son enquête.

Le prix de l'eau ne pourrait alors qu'augmenter, non seulement pour ces collectivités, mais aussi pour celles qui resteraient membres du SEDIF, à l'inverse de la plus grande mutualisation préconisée par la Cour en regroupant Paris et sa banlieue, qui conduirait à un prix plus bas pour tous, y compris Paris.

La structure de coûts du service public de l'eau, essentiellement fixes, doit conduire au contraire à rechercher toujours plus de mutualisation pertinente permettant d'offrir le meilleur service au meilleur prix.

Ma seule remarque vis-à-vis de la préconisation de la Cour d'affecter la compétence eau potable à la MGP est de veiller ce faisant à ne pas détruire les solidarités plus larges qui existent déjà : le SEDIF, comme le SMGSEVESC, participe de longue date à cette solidarité, en proposant une gestion et un prix unique à toutes ses communes, de la petite comme de la grande couronne.

Compte tenu de l'organisation institutionnelle de l'Ile de France en vigueur, et sur la base du périmètre actuel de la Métropole, le périmètre pertinent pour cette mutualisation est plus large que la seule Métropole. Il correspond à la grande zone dite « interconnectée », avec une population d'environ 9 millions d'habitants.

Comme mentionné dans les observations, le service de l'eau est un service de proximité, principe qui doit se retrouver dans sa gouvernance. De ce fait il paraît hautement souhaitable que les usagers soient représentés par les élus locaux bien identifiés, proches d'eux, réellement décideurs et à l'écoute de leurs préoccupations. Le transfert par la MGP à son tour de la compétence « eau potable » à un ou plusieurs syndicats spécialisé(s) est plus à même de répondre à cet enjeu, en adaptant leur gouvernance pour veiller à maintenir un lien de proximité avec la population à travers les élus communaux.

Sur cette base, affecter la compétence eau potable à la MGP ne peut que faciliter et accélérer les actions de mutualisation initiées entre les grandes autorités organisatrices de petite couronne en aidant à dépasser certaines réticences.

Moyennant la précaution décrite ci-dessus, le SEDIF adhère donc à la conclusion de la Cour d'attribution de la compétence eau potable à la MGP.

II. La MGP, catalyseur des rationalisations nécessaires : construire ensemble, en capitalisant le meilleur de chacun tout en respectant les particularités et les choix de gestion, pour accélérer la mutualisation.

Les initiatives pour instaurer les mutualisations intelligentes se sont intensifiées dans la perspective et depuis la mise en place de la MGP, même si beaucoup (trop) d'énergie a été consacrée à la démonstration de la pertinence des mutualisations existantes, pour convaincre les EPT de l'intérêt de rester membres du SEDIF.

Comme le souligne la Cour, à défaut d'affectation de la compétence à la MGP, la seule voie possible pour définir ces mutualisations et les mettre en œuvre a été la coopération volontaire, et le SEDIF s'est engagé dans une démarche de co-construction.

Le rapport de la CRC a montré que les trois plus grandes autorités organisatrices (Paris, SEPG et SEDIF) ont mis en place chacune avec ses spécificités, un service de qualité, qu'il convient de préserver et de faire progresser. Un premier diagnostic réalisé par le SEDIF a mis en évidence les enjeux pour lesquels une action réellement collective pouvait créer de la valeur pour chacun : la sécurité et la gestion de crises, et à un second niveau, l'accès à la ressource, dans le contexte du changement climatique.

Le partenariat engagé entre services a été initié en commençant par la petite couronne et Paris, avant de pouvoir en élargir le périmètre à la grande couronne (la prise en charge effective de la compétence eau par les nouvelles communautés d'agglomération n'étant impérative seulement au 1er janvier 2020). Ainsi, le SEDIF, le SMGSEVESC, le SEPG et Paris ont-ils récemment créé un groupement de commande pour réaliser une étude sur la sécurisation collective de l'alimentation en eau potable, dans la perspective du changement climatique. L'État (le Préfet de région) et l'Agence de l'eau ont été et continueront d'être associés à cette réflexion.

Cette réflexion collective est essentielle pour calibrer et coordonner les approches sur les enjeux actuels et de demain, dans une logique de développement durable, et faire un grand service public de l'eau, reconnu pour l'excellence du service à l'usager, avec une eau d'une qualité irréprochable, répondant aux attentes des consommateurs et les rassurant, pour un prix optimisé.

Elle doit prendre en compte les choix de chacun, et le SEDIF de son côté prévoit d'investir pour encore améliorer la qualité de l'eau en

anticipant les attentes des consommateurs au-delà des obligations réglementaires actuelles « vers une eau pure, sans calcaire et sans chlore » :

- une eau pure : anticiper la perception du risque et la possible évolution des normes en éliminant tous les micropolluants ;

- sans calcaire (moins de 10°F) : source de désagréments et de coûts (entartrage des appareils ménagers, consommation excessive d'énergie et de produits d'entretien, adoucisseurs, eau en bouteille…) ;

- sans chlore : éliminer toute la matière organique, pour pouvoir ne plus chlorer, comme en Europe du Nord.

Les évolutions de filières (traitement membranaires de finition) se traduiront par quelques centimes de plus sur le prix de l'eau, mais seront globalement créatrices de valeur pour les consommateurs, car permettant de réduire les dépenses induites par le calcaire, bien au-delà du surcoût de l'eau potable. De même ce projet contribuera-t-il à réduire la consommation énergétique globale, la consommation supplémentaire nécessaire pour le traitement collectif de l'eau étant plus que compensée par le meilleur rendement du chauffage de l'eau.

Une seconde ambition est un saut qualitatif en matière de niveau de service aux abonnés et aux consommateurs en facilitant la gestion de leur consommation et de leur facturation, en s'appuyant notamment sur les nouvelles technologies (télérelevé, objets connectés, …) et en renforçant les relations directes et interactives entre le service et les consommateurs.

En ce qui concerne la production, la Cour concentre sa réflexion sur le périmètre actuel de la MGP stricto sensu. Elle propose notamment de privilégier le recours aux installations publiques (avec l'abandon des achats d'eau effectués par le SEPG) pour améliorer collectivement le taux d'utilisation de ces unités. Dans cette hypothèse, les collectivités de grande couronne seraient encore plus dépendantes des fournisseurs exclusifs, Suez et Veolia.

Si le SEDIF partage l'objectif de la Cour de maîtrise publique de la production d'eau, notamment pour en contrôler le prix, il estime que la mutualisation de la production doit être renforcée à une échelle plus large, incluant la grande couronne. Il paraît souhaitable que les usagers de cette dernière continuent à en bénéficier, sans se retrouver injustement de l'autre côté d'une frontière, uniquement administrative.

Le préalable en est le retour sous gouvernance publique des unités de production propriétés privées de Suez et de Veolia, desservant aujourd'hui près de 3 millions d'habitants, le plus souvent sans solution

alternative. Faut-il, comme mentionné dans les observations de la CRC, s'interdire de travailler au retour sous gouvernance publique de ces installations, pour que les décisions structurantes de long terme sur la production d'eau potable en Ile de France (accès aux ressources, quantité, qualité, prix, investissements) reviennent totalement entre les mains de l'autorité publique, au prétexte que « les sociétés privées concernées indiquent être opposées à cette perspective » ?

Ce retour ne peut s'envisager qu'avec les futures autorités organisatrices de grande couronne qui dépendent de l'eau produite par ces installations. Cela souligne une nouvelle fois la nécessité, que la réflexion se place à une échelle plus large que le périmètre de la seule MGP.

En parallèle il reste souhaitable de saisir toutes les opportunités pour faciliter la fermeture de petites unités de production obsolètes ou devenant trop coûteuses à exploiter dans une logique de gestion intercommunale, comme récemment Saint-Maur-des-Fossés par adhésion au SEDIF, ou par ventes d'eau en gros, entre services interconnectés.

La Cour relève également que malgré les différences structurelles clairement rappelées, les prix ont commencé à converger, du fait des efforts de rationalisation et d'optimisation engagés par chaque autorité organisatrice sur son périmètre, au regard de ses contraintes propres.

L'optimisation du coût de production d'eau, mis en évidence par la Cour comme une des voies pour permettre un prix moyen de 1,17 €/m^3 sur l'ensemble de la MGP, doit être recherché dans cette perspective de maîtrise publique de l'ensemble de la production, y compris celle aujourd'hui propriété privée de Suez ou de Veolia.

Le projet de relier entre elles dans une approche réellement collective toutes les usines existantes méritant d'être conservées, c'est à dire en mettant à niveau les interconnections actuelles et en les complétant, comme le suggère la Cour, pourrait également favoriser l'optimisation économique recherchée, le prix élevé de fourniture d'eau en gros par les usines privées étant expliqué par le prix de la sécurité.

C'est le projet de « Ring de l'eau » promu par le SEDIF, qui vise à permettre une garantie d'alimentation en eau potable à la hauteur des enjeux de la région capitale, dans le contexte du changement climatique, de toujours mieux satisfaire les consommateurs et de contribuer un prix maîtrisé par les autorités publiques.

Ces projets feront du service de l'eau du Grand Paris un service d'excellence au service de ses usagers pour un coût optimisé, vitrine du savoir-faire français en matière d'eau potable.

III. Les élus locaux ont démontré leur capacité à développer et mettre en place un service public de grande qualité, pour un prix maîtrisé.

La mise en place d'une gouvernance pertinente et adaptée est un prérequis, et la Cour identifie dans son rapport quelques axes rejoignant les propositions du SEDIF.

La Cour le constate à plusieurs reprises : les élus locaux ont mis en place un service public de l'eau de grande qualité, respectueux des choix de chacun, géré en responsabilité dans toutes ses composantes (qualité de l'eau, sécurité et sûreté, qualité de service, renouvellement responsable du patrimoine,…) pour un prix et un niveau d'endettement maîtrisés.

Démonstration est ainsi faite qu'ils sont capables de piloter et faire évoluer ce service essentiel à nos concitoyens et au développement de l'aire métropolitaine parisienne.

Il est fondamental que cette expertise publique et ce savoir-faire soient reconnus et conservés, pour assurer un pilotage de ce service de proximité, comme l'indique la Cour elle-même, principe qui doit se retrouver dans sa gouvernance.

Vous remerciant d'avoir porté l'éclairage de la Cour sur ce service peu reconnu car bien géré, j'appelle en conclusion de mes vœux à ce que les démarches engagées, notamment à l'initiative du SEDIF, pour doter l'aire métropolitaine parisienne du service public de l'eau à la hauteur de ses enjeux puisse s'enrichir de vos recommandations.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT DES EAUX DE LA PRESQU'ÎLE DE GENNEVILLIERS (SEPG)

Comme le code des juridictions financières le permet (articles L. 143-8 et R. 143-13), veuillez trouver ci-dessous la réponse du Syndicat des Eaux de la Presqu'île de Gennevilliers.

Le chapitre II-C synthétise les enjeux, induits par le changement climatique, que les services publics de l'eau doivent conquérir.

Il s'agit en fait du sujet de la ressource : sa disponibilité et sa qualité.

Que ce soit dans le rapport « Eau potable et assainissement : à quel prix ? » du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable de février 2016, ou dans la stratégie d'adaptation au changement climatique de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie en date de décembre 2016, ou encore dans le SDAGE Ile de France 2016-2020, les conclusions sont claires et sans appel : les eaux de surface vont se raréfier, surtout au moment des étiages en diminuant de près de 30 %, et les pollutions, qu'elles soient diffuses ou en en cours de réglementation, vont augmenter.

Ce constat et ces enjeux sont totalement partagés par notre syndicat.

Pour le SEPG, l'enjeu capital se situe donc bien autour du cycle du l'eau, petit et grand cycle, et nécessite des acteurs publics une approche commune relevant de l'intérêt général, de la santé publique et de la continuité de service en temps de crise.

En revanche, nous ne pouvons pas souscrire à la conclusion du rapport qui propose de s'appuyer sur l'opportunité du métropolisation de la compétence eau pour redéfinir la gouvernance.

Le rapport présente tout d'abord le morcellement des compétences - d'ailleurs restreintes dans la présentation à l'eau potable et à la GEMAPI dans la mesure où le cycle de l'eau concerne aussi l'assainissement et l'urbanisme - qui nuirait à la mise en cohérence de l'action publique pour répondre aux enjeux du changement climatique.

Le SEPG a d'ores et déjà construit son positionnement autour de la solidarité entre autorités publiques et dans le débat constructif, ce que le rapport nomme la « coordination volontaire ».

C'est l'état d'esprit du syndicat : construire ensemble, pour l'intérêt général, une réponse globale aux enjeux de la ressource.

C'est bien cela qui anime le SEPG et qui le place d'ailleurs en " moteur", puisqu'il en a été à l'initiative, du groupement de commandes que vous citez, avec pour outil ce que nous appelons la Fédération Francilienne des Autorités de l'Eau (notée 2FAE par la suite). Il n'est donc pas, pour notre syndicat, nécessaire de construire encore une nouvelle structure pour répondre aux enjeux de la ressource.

Le rapport argue ensuite sur la perspective d'une diminution du prix de l'eau selon des marges de manœuvre, différentes pour les 3 entités.

Même si l'analyse qui est faite est pertinente et source de conseils pour chacune des autorités, il nous semble ici à nouveau que la constitution

d'une entité administrative unique ne pourra que traiter séparément chaque cas, comme pourrait le faire chaque entité indépendamment, ce qui nous laisse interrogatifs sur la valeur ajoutée de cette nouvelle entité.

Sur la mutualisation des risques, et donc des unités de production, il nous semble important de rappeler que le SEPG est dans une situation différente que celle du Syndicat des Eaux d'Île de France ou d'Eau de Paris.

En effet, le SEPG a la particularité de ne posséder qu'une seule usine sur son périmètre et d'avoir des conventions d'achats d'eau et de garantie en toutes circonstances en complément. Autrement dit, les conventions d'achats d'eau du syndicat lui permettent de s'adapter aux diminutions des consommations, sans générer de surcapacité de production.

Le SEPG n'a ainsi pas de difficulté à financer ses coûts fixes de production puisque ceux-ci s'adaptent au gré des renouvellements des conventions, au profit des usagers et de la défense des investissements publics passés. La stratégie de concurrence, sous-entendue commerciale, ne concerne pas le SEPG étant placé en position « d'acheteur » et non de « fournisseur ».

Les élus du SEPG sont déjà dans l'esprit de solidarité et de soutien avec les autres autorités organisatrices de l'eau puisqu'il a été fait le choix de diversifier nos fournisseurs en faisant entrer un partenaire public, alors que cela était moins rémunérateur pour le syndicat, mais plus solidaire des investissements industriels déjà effectués.

Cette position est très efficace et protectrice des usagers et des autorités organisatrices puisque que le SEPG a pu proposer un prix de l'eau baissé de 24 %. Cette position a aussi permis au Syndicat des Eaux d'Île de France - qui l'a d'ailleurs précisé dans sa délibération- de faire baisser à nouveau par la suite son prix de l'eau de 0,10€/m3 sur sa première tranche.

La mutualisation des risques et des capacités de production est donc déjà en cours, sans que la compétence eau soit métropolisée.

Le SEPG reconnaît le particularisme de l'organisation du service public de l'eau sur le périmètre de la Métropole du Grand Paris et plus largement sur l'Ile de France, particularisme, comme vous le soulignez, lié à l'histoire.

Cette histoire s'est construite à partir de ressources différentes, de qualités d'eaux prélevées différentes, de choix de techniques de filières différents, de choix de productions ou d'achats d'eau différents. Les prix de

productions sont néanmoins déjà très proches pour les 3 entités concernées. La différence se fait surtout autour du prix de la distribution, pour des raisons techniques qui sont très bien détaillées dans votre rapport (réseaux en galerie, compacité du réseau, nombre d'abonnés au kilomètre, etc.).

Mais les capacités ne peuvent pas simplement s'additionner et le prix de l'eau ne pourra s'harmoniser à la baisse par simple application d'une règle de trois.

Commencer par un métropolisation de l'eau n'aura donc pas d'effet immédiat sur ces paramètres qui ne relèvent pas des conditions organisationnelles des services.

En revanche, les investissements nécessaires à l'harmonisation « métropolitaine » du service pèseront immédiatement sur le prix du service à l'usager, à commencer par la réalisation d'intercommunications suffisantes pour l'échange de volumes nécessaires à chacun ou par l'harmonisation des traitements permettant la distribution d'une même qualité d'eau aux usagers.

Le SEPG croit donc plus à un nécessaire travail en amont entre Autorités Organisatrices existantes pour permettre une émergence de la solidarité métropolitaine des acteurs de l'eau potable.

Le SEPG, en ayant fait le choix de faire appel à un tiers pour porter sa garantie plutôt que de surinvestir inutilement sur son patrimoine industriel, s'est placé historiquement en position de discussion, d'échange et de collaboration tout en respectant les organisations de chacun (privé/public, délégation de service public/régie).

Il est certes nécessaire d'avoir un niveau global de concertation et de mise en synergie des stratégies publiques de sécurisation et de maitrise financière des services publics de l'eau.

Le SEPG construit la 2FAE dans ce but, pour partager les enjeux de la ressource et trouver des solutions collectives et pour travailler sur la sécurisation autour des interconnexions et donc construire une stratégie commune de résilience et de solidarité, autrement dit d'échange d'eau.

Mais en respectant les choix organisationnels et industriels de chacun.

Pour le SEPG, un métropolisation de la compétence eau n'est ni nécessaire et ni efficiente. Une "centralisation" au sein d'un nouvel organe métropolitain supplémentaire de gestion ne s'impose pas. Les outils le permettant existent déjà.

De plus, ce travail reposant sur la prise en compte du grand cycle de l'eau ne semble pas compatible avec un périmètre administratif de la Métropole du Grand Paris. Les ressources en eau, les champs captants, les usines de production se situent sur un territoire dépassant largement le périmètre de la MGP.

Bien entendu, le SEPG ne conçoit en aucun cas un travail isolé des élus sur ce sujet. Les enjeux de la ressource provoqués par le changement climatique nous imposent la co-construction d'une solution innovante avec l'ensemble des acteurs concernés : État, Région, MGP, Départements et Entités Organisatrices du service de l'eau. Notre 2FAE peut être un outil de ce dispositif, une structure de concertation ou de coordination métropolitaine qui peut être mise en place très rapidement. Les travaux issus de ces échanges devront être examinés et approuvés par les élus mandatés pour gérer ce service de l'eau.

Au-delà de ces conclusions, vous comprendrez que les élus que nous sommes ne peuvent s'empêcher de s'interroger sur une recommandation faite à l'État de s'engager vers un métropolisation de la compétence eau alors que la décision en revient aux élus, que le législateur a obtenu lors de l'examen des Lois MATPAM et NOTRe que le bloc de compétences eau et assainissement soit transféré aux Établissements Publics Territoriaux, que le Parlement a voté dans ce sens. Comme il est possible de s'interroger aussi sur le constat dressé par la Chambre Régionale des Comptes jugeant "inefficients" les périmètres des EPT dans la gestion du service public de l'eau alors que ceux-ci ont été dans certains cas - notamment dans les Hauts de Seine - imposés par l'État aux élus qui en préconisaient de plus pertinents.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SUEZ EAU FRANCE

Remarque liminaire

Dans le contexte actuel (novembre 2017) d'évolution possible de la Métropole du Grand Paris, la question de l'alimentation en eau de l'aire métropolitaine est en débat. Elle revêt une dimension fondamentale pour la soutenabilité et le développement de ce territoire. Dans le cadre de l'insertion destiné à figurer dans le rapport annuel 2018 de la Cour des Comptes, Suez souhaite partager son expérience d'opérateur de l'eau en région parisienne depuis plus de 80 ans (3 millions d'habitants desservis)

et dans différents pays dont les Etats Unis (2,5 millions d'habitants desservis dans la région de New York).

I. Un système d'Alimentation en Eau Potable au service des territoires et de leur développement.

Le système francilien d'alimentation en eau a fait ses preuves et a su s'adapter aux besoins et aux contraintes des territoires.

La gestion de l'eau potable de l'aire métropolitaine est jugée comme étant très satisfaisante. Depuis des décennies, elle accompagne le développement des territoires - première couronne puis deuxième et troisième couronne – avec un niveau de performance très élevé, comparable aux meilleures références mondiales.

L'alimentation en eau des populations n'a jamais été mise en péril quels que soient les évènements (sécheresses en 1976 ou 2009 – inondations, pollutions, etc…).

Le système d'alimentation en eau a fait largement ses preuves sur l'ensemble de son périmètre.

Diversité, pluralité et performance du système métropolitain.

La gouvernance de l'eau a progressivement évolué et comme le souligne la Chambre Régionale des Comptes (la Chambre), les collectivités ont su éviter l'émiettement constaté sur le reste du territoire français. Seules trois entités organisatrices desservent 7,2 millions d'habitants avec pour chacune un mode de gestion différent : délégation de service public, régie intéressée ou entreprise publique.

La convergence des tarifs soulignée avec pertinence par la Chambre montre que la diversité des modes de gestion et d'organisation de la production ne sont pas des déterminants à la définition du prix de l'eau. Au contraire, cette diversité et les mises en concurrence régulières ont renforcé l'émulation entre entités et entre délégataires pour conduire l'ensemble des acteurs vers une excellence reconnue. Chaque entité est une référence tant pour la qualité de l'eau distribuée, la performance des réseaux de distribution que pour la fiabilité de l'alimentation jamais mise en défaut.

Le contrat de délégation conclu en 2015 entre le Syndicat de la Presqu'île de Gennevilliers (Sepg) et Suez en est une illustration. Il résulte d'une ambition de la collectivité visant à construire un service de l'eau de référence européenne en offrant notamment dès 2018 à ses 600 000 habitants une eau adoucie et le meilleur rapport qualité prix de l'Ile de France grâce aux économies que l'eau adoucie apporte à chaque foyer. A

la suite de quoi, le Sedif a engagé un projet d'eau adoucie et baissé en 2017 son tarif de l'eau de 10 centimes pour se rapprocher du tarif du Sepg. Personne ne doute que cette spirale vertueuse va se poursuivre notamment grâce à la transformation numérique.

II. De nouvelles exigences d'ores et déjà anticipées

Toutes les installations de production sont nécessaires à la résilience de l'aire métropolitaine

La capacité des installations ne peut pas être évaluée à l'aune du taux d'utilisation des installations mais bien au regard d'une part des pointes de consommation - dont le juste dimensionnement est apprécié à 1,7 fois la consommation moyenne – d'autre part en fonction des risques auxquels le territoire doit faire face (défaillance ou simples arrêts pour maintenance des usines, ruptures des conduites de transport, pollutions accidentelles des ressources, étiages sévères, inondations, etc..). En l'espèce, le développement attendu du Grand Paris, le changement climatique et son impact sur des ressources fragiles conduisent à prévoir des redondances dans les principales usines. Le dimensionnement des installations n'est donc pas affaire de simple arithmétique.

Dans ce contexte, la faible économie qu'apporterait la suppression d'une unité de production pèse peu dans une analyse risques /opportunités.

De plus, le dimensionnement de la production sur un large périmètre doit aussi être vérifié à l'échelle de chaque territoire. Là encore, l'arithmétique des capacités des installations ne s'applique pas car, du fait de la configuration historique des réseaux, l'eau produite en un point ne peut circuler librement d'Est en Ouest ou du Nord au Sud sauf à réaliser des investissements aussi coûteux qu'inutiles. La production de l'eau ne peut être dissociée des réseaux de transport.

Le choix du Sepg en matière de fourniture d'eau en gros en est une bonne illustration. Après appel d'offres lancé en 2014 auprès des potentiels fournisseurs, le syndicat a fait son choix (en dehors d'un second critère de qualité d'eau) selon le niveau de sécurité et les quantités que les candidats étaient capables de fournir. La solution de Suez reposait sur trois usines (Villeneuve-la-Garenne, Aubergenville, Le Pecq) et deux adductions principales. Elle était en mesure de fournir le niveau de sécurité exigé (100 % des besoins totaux de pointe à tout moment) et les quantités requises. Elle présentait les meilleures conditions techniques et économiques.

Cela démontre que la réalité des infrastructures doit être prise en compte lorsqu'il s'agit de reconfigurer un schéma technique

d'alimentation en eau. La Chambre omet ce principe de réalité en proposant d'affecter certaines ressources publiques à l'alimentation en eau de l'aire métropolitaine et d'en supprimer d'autres comme celles de Suez qui concourent de manière indispensable à son alimentation. La contrepartie oubliée par la Chambre est une transformation en profondeur très coûteuse des réseaux (plusieurs centaines de millions d'Euros) et sans bénéfice pour l'usager.

La gestion des inondations de 2016 a montré un haut niveau de sécurité des installations

La question des inondations est un sujet pris en compte de longue date tant par les entités organisatrices que par Suez. Celle-ci a été à partir de 2006 la première à adapter et concevoir ses usines de production pour faire face à la crue de 1901 plus un mètre. Aujourd'hui, toutes les grandes usines de région parisienne ont intégré cette réalité.

La ressource en eau est gérée au-delà du périmètre de la Métropole

Il est naturel de rapprocher ce que l'on a coutume d'appeler le petit cycle de l'eau (les infrastructures eau et assainissement) du grand cycle de l'eau dans le cadre de la politique que portent les instances de bassin et ses parties prenantes dont la Métropole du Grand Paris. C'est dans le périmètre des bassins et des sous bassins que se jouent les enjeux de la ressource et des milieux aquatiques sur des périmètres plus larges que ceux de la Métropole (définition des prélèvements maximum sur une nappe comme celle des calcaires de Champigny en Seine et Marne par exemple). Cette organisation est aujourd'hui parfaitement opérante, pertinente et performante.

La mutualisation des risques et des infrastructures

Dans le cadre de l'adaptation au changement climatique, les acteurs de l'eau, comme ils l'ont fait par le passé, se doivent d'améliorer les systèmes actuels pour faire face régulièrement à de nouveaux enjeux.

Cette prise en compte se traduit par des interconnexions de secours calibrées répondant aux besoins réciproques des entités organisatrices et non par des investissements inopérants et coûteux.

Dans ce contexte, la suppression du recours aux ouvrages de production de Suez proposée par la Chambre paraît bien théorique alors que :

- *Morsang-sur-Seine (qui alimente T11), vigie de Seine amont, est la seule usine en amont de l'agglomération et de ses pollutions potentielles,*

- *Les usines en aval de Paris (qui alimentent le Sepg) assurent un approvisionnement en eau souterraine très utile au mix-ressources et donc à la résilience globale du système dans la zone dense de l'aire métropolitaine.*

Ces usines sont également nécessaires à l'alimentation en eau des communes qui ne font pas partie à ce jour de la Métropole du Grand Paris mais qui pourraient l'être dans un périmètre plus large. Elles trouvent leur équilibre économique dans le schéma actuel d'alimentation.

Ces dimensions s'ajoutent aux logiques d'organisation, de dimensionnement et de maîtrise des risques des réseaux de transport et de la distribution qui ont structuré historiquement les réseaux.

Des possibilités d'optimisation

La Chambre met en évidence des pistes d'optimisation au sein de chaque entité. Chacune d'entre elles aura à cœur de mettre en œuvre ces recommandations dans un souci d'amélioration permanent.

Suez partage par ailleurs les propositions de la Chambre sur les missions et actions de la Métropole pour une meilleure prise en compte des enjeux du grand cycle de l'eau (notamment à travers sa compétence Gemapi) et de l'adaptation au changement climatique :

La protection et la préservation des ressources, le maintien de la qualité des eaux de rivières et le soutien d'étiage à partir des grands lacs de Seine,

Une coordination renforcée de opérateurs de l'eau à l'échelle régionale en cas d'inondation ou de crise (menace sur la quantité ou la qualité de l'eau) pour mieux sécuriser l'approvisionnement en eau,

Le renforcement des interconnexions entre entités visant à mieux mutualiser les secours.

III. Une Métropole stratège

Comme cela a été rappelé en introduction, les missions et le périmètre de la Métropole sont en débat et peuvent être amenés à évoluer.

Pour Suez, la taille optimale d'un service public de l'eau se situe entre 500 000 et 1 million d'habitants. Ce dimensionnement combine des moyens opérationnels suffisants pour garantir la continuité du service, des structures légères et la nécessaire proximité vis-à-vis des usagers.

La prise de compétence eau par la Métropole pourrait conduire dans le cas d'un élargissement de la Métropole jusqu'aux limites de la Région à la création d'un grand service alimentant selon les scénarios

entre 9 et 12 millions d'habitants. Le risque de perte de proximité nécessaire à l'exécution du service public de l'eau serait alors très fort.

La complexité et la diversité des enjeux comme des infrastructures (de la zone dense interconnectée aux petits services ruraux autonomes) sont incompatibles avec une entité organisatrice unique. Elle risquerait de générer en outre des coûts supplémentaires sans valeur pour l'usager.

Les entités organisatrices actuelles ont fondé leur légitimité au cours des dernières décennies. Leur pluralité est gage d'émulation bénéfique pour les usagers.

La situation de l'aire métropolitaine de New York où Suez dessert en eau 2,5 millions d'habitants peut éclairer aussi le débat sur l'organisation d'un service d'eau d'une grande métropole. Si comme le décrit la Chambre, le service de l'eau de la Ville de New York est administré par une agence de la mairie, les communes en périphérie disposent de leur propre service d'eau qui peut être géré en régie ou bien se situer dans le ''système régulé'' (les infrastructures sont la propriété d'un gestionnaire privé) ou encore se situer dans le ''système non régulé'' semblable à une délégation de service public.

Les Régulateurs d'État favorisent l'intégration des petits systèmes d'eau par les opérateurs privés afin d'assurer un service uniforme à un prix compétitif.

L'organisation de l'eau de l'aire métropolitaine de New York est donc proche de la situation de l'aire francilienne.

A notre avis, la Métropole du Grand Paris doit être une Métropole stratège qui fixe les grandes orientations de la politique de l'eau pour garantir la soutenabilité, la résilience et le développement du territoire métropolitain.

La Métropole doit construire un cadre institutionnel qui permette de renforcer les coopérations entre entités organisatrices et de faire progresser un système éprouvé, résilient et performant.

Quel que soit le périmètre de la Métropole, les EPT et EPCI doivent rester le lieu d'exercice de la compétence eau. La Métropole doit en effet laisser l'exécution du service aux entités organisatrices en place à qui les EPT et EPCI ont transféré leur compétence.

IV. Compléments

Réponse de Suez au chapitre III-B-1-a) relatif aux frais de siège

L'existence et la matérialité des frais de siège ne peuvent être contestées

La matérialité de ces charges et leur imputation sont parfaitement établies. Dans la pratique, les frais de siège correspondent à des missions régaliennes pour s'assurer que les normes, règlements et règles établis sont respectés ainsi qu'à des missions de support sur des enjeux techniques, opérationnels ou organisationnels. Ces charges recouvrent des prestations comme les ressources humaines, la communication, la fiscalité, la direction financière et juridique, la direction technique et les achats.

Le tarif du délégataire intègre ces charges qui sont détaillées et débattues lors de la mise en concurrence du service délégué. Le niveau adéquate de ces charges conditionne la compétitivité de l'offre commerciale. Par ailleurs, ces prestations existent dans tous les services d'eau qu'ils soient délégués ou en régie.

Réponse de Suez au chapitre II-B relatif aux investissements

Les investissements doivent être analysés selon l'organisation et la performance des services. Ainsi, le taux d'investissement du Syndicat de la Presqu'île de Gennevilliers ne peut valablement être comparé à ceux des autres maîtres d'ouvrages sans tenir compte des investissements de production transférés en partie au producteur d'eau à travers le contrat de vente d'eau et des investissements réalisés par le Syndicat. Avec ces corrections, le montant des investissements ramené aux ventes d'eau est au même niveau que celui du Sedif.

Le taux de renouvellement des réseaux n'est pas un critère suffisant pour évaluer la politique patrimoniale. Il doit être rapporté à l'âge moyen des réseaux, à la politique d'exploitation, à la qualité des moyens associés qui permettent de suivre le fonctionnement du réseau (détection automatique des fuites, modèle de vieillissement associé aux approches de priorisation des canalisations à renouveler, etc.) et d'arbitrer objectivement entre entretien et renouvellement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR-GÉNÉRAL DE VÉOLIA

Dans le contexte des enjeux à venir pour la métropole du Grand Paris, ce rapport est un travail d'analyse et de prospective d'autant plus essentiel que la production et la distribution d'eau potable est un des piliers du développement d'un territoire comme celui de la métropole.

Vous trouverez ci-dessous ma réponse à votre insertion destinée à figurer dans le rapport annuel 2018 de la Cour des comptes. En premier lieu, je vous remercie de m'avoir sollicité en tant que président directeur général de Veolia et tiens à saluer la qualité de vos analyses.

Je souhaite toutefois mettre en avant trois points principaux qui feront chacun l'objet d'un développement dans la suite de ma réponse:

- sur les capacités de production: bien qu'un coefficient de 1,7 (rapport entre la capacité théorique des ouvrages et la consommation moyenne annuelle) puisse apparaître exceptionnel, nous avons connu au cours de l'été 2017 un coefficient de pointe journalier de 1,5. Dans un contexte de réchauffement climatique et afin de tenir également compte des indisponibilités permanentes pour maintenance et du risque toujours existant de pollution d'une rivière, le coefficient actuel de pointe de 1,9 garantit un approvisionnement permanent en eau dans des situations extrêmes ;

- sur la rémunération du délégataire : celle-ci est liée aux performances du délégataire et aux risques encourus. Elle est encadrée par des dispositions contractuelles ;

- sur les frais de siège : la contribution du groupe Veolia est la garantie pour la Collectivité d'avoir accès, conformément aux attentes qu'elle a exprimées depuis le début du contrat, à un savoir-faire et à une expertise indispensables à un service de haut niveau et à la continuité de celui-ci. Facturer ces frais de siège est enfin une obligation juridique et fiscale.

<u>Les surcapacités de production</u>

Le 21 juin 2017, pic de chaleur sur l'ensemble de la région parisienne, la consommation sur le SEDIF a été de 1,5 fois la consommation journalière moyenne. Ainsi, un coefficient de pointe exceptionnelle de 1,7 représente une sécurité raisonnable, surtout dans un contexte de réchauffement climatique. Par contre, la capacité nominale doit être encore supérieure car une partie des installations est toujours en travaux ou maintenance, diminuant de fait la capacité opérationnelle. Par ailleurs, des marges de sécurité doivent être prises en cas de pollution de

rivière, en particulier sur la Seine où il y a le plus d'usines de production d'eau potable.

Par conséquent, le coefficient de 1,9 ne représente pas une sécurité excessive.

La rémunération

La rémunération du délégataire est fonction de sa performance et des risques assumés. Elle a évolué positivement en 2014 et 2015 et, suite à la réalisation de certains risques, a chuté de 37 % en 2016. En tout état de cause le contrat prévoit un plafond de la rémunération qui n'a été atteint qu'une année et il y a lieu de rappeler que si les gains avant pénalités sont plafonnés, les pertes ne le sont pas.

Le mécanisme contractuel particulièrement exigeant met en risque le délégataire sur une part substantielle de sa rémunération dans l'hypothèse où il n'atteindrait pas ses objectifs.

Si le délégataire atteint 100 % de la qualité de service, l'usager bénéficie alors pleinement des performances du service par une qualité optimale. Dans ces conditions, il est normal que le délégataire, qui a atteint tous les objectifs définis contractuellement, perçoive son entière rémunération. Ce mécanisme est d'ailleurs parfaitement cohérent avec une observation de la Cour des comptes qui relevait dans son rapport annuel 2011 que « de plus, certains contrats contiennent, conformément aux préconisations de la[310] Cour, des clauses de mesure de la performance assorties de dispositifs d'intéressement du délégataire» [soulignement ajouté].

Au-delà de ses propres performances, les risques supportés par le délégataire sont nombreux et caractéristiques d'une gestion du service aux risques et périls ainsi que d'une rémunération « substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service ». Il s'agit notamment :

- du risque volume, alors que la distribution de l'eau potable est une activité dont les charges fixes sont significatives ;

- du risque climatique (épisode de gel, épisode de crues, fortes pluies, etc.) ;

- du risque technique (défaillance d'équipements par exemple) ;

- ou encore des risques sanitaires (qualité de l'eau), environnemental (pollution par des rejets en rivière, travaux en réseau, etc.) ou d'intrusion (physique ou informatique).

[310] Article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction en vigueur à la date de conclusion de la délégation de service public.

L'année 2016 vient illustrer plusieurs de ces risques avec une baisse des volumes vendus et l'augmentation des besoins en produits chimiques pour le traitement de l'eau suite à la forte crue du mois de juin. La rémunération de 2016 a été ainsi de 12,8 M€, en retrait de 37 % par rapport à 2015, et ce avant même la baisse supplémentaire de 10 centimes applicable au 1er janvier 2017.

À cela s'ajoute que si dans une régie, la réalisation de ces risques peut être répercutée a posteriori dans le tarif à l'usager, tel ne peut par principe jamais être le cas dans un contrat de délégation de service public: le délégataire s'est engagé contractuellement sur un tarif et sur son évolution sur la durée du contrat, ce qui traduit une véritable prise de risque par le délégataire.

La négociation triennale

Il y a de lieu de rappeler que l'objectif de la renégociation contractuelle triennale est de « tenir compte des changements dans les conditions de fonctionnement du service ».

La procédure de révision ne peut donc pas avoir pour finalité de revoir la rémunération du délégataire pour le seul motif que selon telle ou telle analyse, elle serait jugée excessive alors que conforme au contrat.

Marges sur prestations ou travaux confiés à des filiales du délégataire

La sous-traitance fait l'objet de consultations préalables en application de l'article 21 du contrat de Délégation qui prévoit, pour tout achat annuel supérieur à 90 k€, une consultation d'au moins 3 fournisseurs, dont a minima 2 extérieurs au Groupe.

La possibilité de sous-traitance (pour des montants annuels supérieurs à 90 000 € HT) sans mise en concurrence est quant à elle restreinte aux seules prestations définies en annexe 37 du contrat de délégation, qui doivent faire l'objet d'une étude de marché annuelle démontrant la pertinence des coûts. Ces procédures sont auditées annuellement et de façon très poussée par le SEDIF.

La justification des frais de siège

Dans le contrat de délégation, les frais de siège ont été fixés forfaitairement à 2,9 % des produits des ventes d'eau. S'agissant d'un forfait, aucun justificatif formel n'était contractuellement demandé jusqu'à l'avenant de 2016. Ce point ne signifie pas en revanche que les prestations n'étaient pas rendues ni que les frais de siège n'étaient pas justifiés.

Cette contribution du Groupe est indissociable et garante de l'accès à un savoir-faire et à une expertise mondiale indispensables à un service de haut niveau et à la continuité de celui-ci. On imagine mal a contrario le

SEDIF confier son service à un petit prestataire qui ne saurait pas s'adosser à une telle expertise.

Le dossier de consultation stipulait :

« Les charges du service seront comptabilisées hors taxes et comprendront (énumération non limitative) notamment : (…)

o (...) la part des frais généraux de la Société Mère du délégataire imputé au service. Cette part sera dimensionnée pour chaque exercice par un pourcentage des produits de la vente d'eau aux abonnés « part délégataire » pour l'exercice considéré »

Les candidats à la délégation proposeront un pourcentage de frais généraux fixe sur la durée de la délégation assis sur les produits de ventes d'eau aux abonnés « part délégataire ». Ce pourcentage ne pourra excéder 3,5 %. »

Le SEDIF a donc considéré comme indispensable et profitable au service que Veolia Eau - Compagnie Générale des Eaux s'engage à apporter à la société dédiée tous les moyens nécessaires à garantir la continuité du service public et à demeurer parfaitement solidaire des engagements incombant à la société dédiée.

Ces moyens sont indissociables des ressources et compétences mutualisées au sein du Siège. Sans multiplier les exemples à l'infini, il n'y aurait pas de sécurité financière sans l'action quotidienne des Directions Financières pour communiquer des informations aux bailleurs de fonds et négocier avec eux. Il n'y aurait pas l'assurance d'un service techniquement à la pointe sans d'une part des dépenses de recherche et développement, mais aussi différents services techniques en charge de traduire celles-ci en doctrine d'exploitation, en plans de performance ou encore de gestion de crise. Il n'y aurait pas non plus la possibilité d'organiser des mobilités des hommes et des femmes, tant pour garantir la présence de professionnels expérimentés que pour offrir des opportunités de carrière à tout agent qui le souhaite.

Veolia Eau d'Ile-de-France (VEDIF) profite donc très concrètement de la structure du Groupe Veolia pour les prestations listées dans une convention d'assistance conclue avec sa maison mère.

S'il est possible de lister les prestations effectuées, il est en revanche souvent impossible d'en individualiser la réalisation DSP (Délégation de Service Public) par DSP. Sans multiplier les exemples, on peut prendre le cas du service RH du Groupe Veolia, qui négocie avec les organisations syndicales les accords applicables à l'entreprise et conduit la Négociation Annuelle Obligatoire pour l'ensemble de l'unité économique et sociale dont VEDIF fait partie. De fait, la totalité de l'activité du service RH du

Groupe Veolia s'effectue au bénéfice de ses composantes, dont VEDIF, sans qu'il soit matériellement possible d'établir des justificatifs DSP par DSP pour une prestation de cette nature.

Pour cette raison, il est généralement admis de procéder par application de clefs de répartition (comme par exemple tout ou partie du chiffre d'affaires).

En d'autres termes et pour résumer, ces frais correspondent à des missions mutualisées qui peuvent parfaitement être décrites et dont il est généralement admis qu'elles ont vocation à voir leurs coûts affectés par des clefs de répartition. Et, au-delà, facturer ses frais de siège à ses filiales est même pour Veolia Eau - Compagnie Générale des Eaux une obligation tant juridique que fiscale.

Suite à l'avenant au contrat de délégation de 2016, la description et la valorisation de la contribution du groupe feront l'objet d'un rapport annuel du délégataire plus détaillé à compter de l'exercice 2017. Un exercice préparatoire mené en 2017 sur l'exercice 2016 présente ainsi, dans un rapport d'environ 500 pages, plus de 150 de ces prestations d'appui du groupe, ce qui démontre bien la matérialité et l'importance des prestations effectuées.

Il est exact que les régies ne supportent pas de charges mutualisées sous forme de frais de siège présentés comme tels[311]*. En revanche, certaines charges se retrouvent pour partie dans les charges de la régie pour des prestations de nature équivalentes, soit sous forme de moyens propres, soit sous la forme d'achats de prestations auprès d'experts (avocats, bureaux d'études, conseils financiers...), par exemple pour la veille règlementaire, la relation avec les administrations et organisations professionnelles, les achats. Pour une autre partie, elles n'apparaissent pas car la régie ne bénéficie pas du savoir-faire d'un grand groupe. C'est le cas par exemple de la R&D, des organisations d'échanges des meilleures pratiques internationales, de la gestion des parcours professionnels pour bâtir les meilleures expertises, etc.*

[311] On peut toutefois souligner que la question d'une meilleure prise en charge par les régies d'une quote part des frais mutualisés avec d'autres services se pose, puisque que dans son rapport public de 2015, la Cour des comptes regrette que "Dans un grand nombre de régies directes, l'imputation des charges administratives et de personnel n'est pas toujours justifiée par une comptabilité analytique fiable. Leur répartition entre d'une part, le budget principal, et, d'autre part, les budgets annexes de l'assainissement collectif et de l'eau est alors approximative (…)"

2
Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète

PRÉSENTATION

Deuxième activité sportive et de loisirs la plus pratiquée par les Français, la natation concerne chaque année environ 13 millions de personnes, soit un quart de la population âgée de plus quinze ans[312]*. Cependant, plus d'un Français sur sept, et plus de 20 % des personnes âgées de 45 ans à 64 ans, déclarent ne pas savoir nager*[313]*.*

Alors que la construction et la gestion des piscines et centres aquatiques sont majoritairement assurées par les communes et les intercommunalités, cette compétence facultative entraîne pour ces collectivités une charge lourde et coûteuse, d'autant plus que les attentes du public se multiplient : apprentissage de la natation pour les élèves, pratique du sport pour les clubs et développement des activités de loisirs pour les particuliers.

Leur gestion impose donc, pour l'avenir, que les collectivités publiques définissent encore plus précisément les missions qu'elles entendent assumer.

La Cour des comptes et dix chambres régionales des comptes[314] *ont contrôlé la gestion de ces équipements aquatiques sur un échantillon de 69 collectivités territoriales et groupements de communes sur l'ensemble du territoire. Celui-ci regroupe 6 millions d'habitants et plus de cent*

---

[312] Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, *Les chiffres clés du sport 2015*, septembre 2015.
[313] Bulletin épidémiologique hebdomadaire (BEH), *Capacité à nager des 15-75 ans de France métropolitaine*, juillet 2017.
[314] Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France, Occitanie, Normandie, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

piscines et centres aquatiques ayant enregistré plus de 14 millions d'entrées en 2015.

Au terme de leurs travaux, les juridictions financières relèvent que l'offre de ces piscines et centres aquatiques publics sur le territoire répond à un modèle ancien (I) et que leur financement devient complexe au regard de leur déficit (II), ce qui impose que leurs modalités d'exploitation techniques et financières soient sérieusement améliorées (III).

I - L'offre de piscines publiques répond à un modèle ancien désormais inadapté

A - Des équipements vieillissants, inégalement répartis sur le territoire

1 - Une dispersion de l'offre de piscines et de centres aquatiques

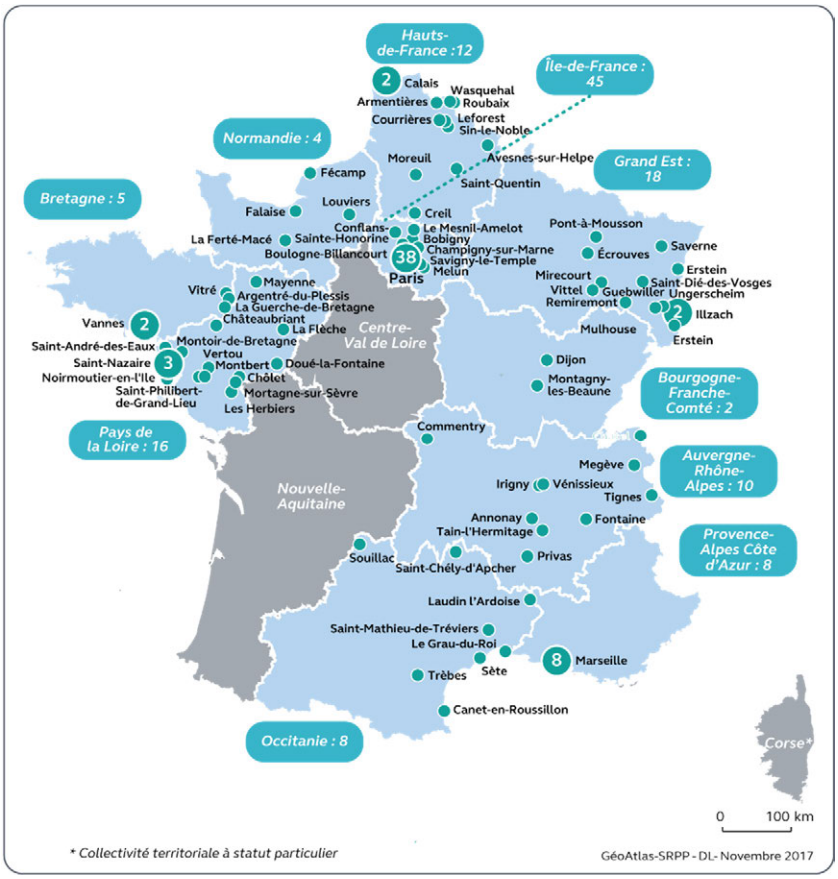
Au 1er avril 2017, la France disposait de 4 135 piscines[315] et de 6 412 bassins de pratique de la natation. La surface totale de bassins était de 1,6 million de mètres carrés (m^2). L'offre globale de piscines est supérieure en France à celle de certains pays limitrophes. Ainsi, la France dispose d'un bassin de pratique de la natation pour 10 000 habitants, contre 0,88 bassin en Angleterre. De même, la surface totale des bassins est deux fois plus élevée en France qu'en Angleterre[316].

Mais la situation est très variable selon les territoires et les piscines et centres aquatiques sont inégalement répartis. Ainsi, le Grand Londres dispose d'une surface de bassins par habitant deux fois supérieure à celle du Grand Paris[317]. En outre, en 2014, l'amplitude des horaires d'ouverture de certaines piscines parisiennes était près de deux fois inférieure à des

[315] Aux termes de l'article D. 1332-1 du code de la santé publique, une piscine est « *un établissement ou une partie d'établissement qui comporte un ou plusieurs bassins artificiels utilisés pour les activités de bain ou de natation* ». Un centre aquatique est un équipement regroupant au moins trois bassins ou plus de 1 200 m^2 de surface de bassin.
[316] Fédération française de natation (FFN), *Atlas fédéral des piscines, les territoires de la natation*, septembre 2013, p.7.
[317] Atelier parisien d'urbanisme (APUR), *Sport et Grand Paris Express*, mars 2017, p.10.

piscines situées à Barcelone, à Lisbonne, à Berlin, à Vienne et à Bruxelles[318].

Carte n° 1 : les équipements aquatiques contrôlés par les juridictions financières



Source : Cour des comptes

Peu d'équipements aquatiques sont présents dans les espaces périurbains. S'ils accueillent 22 % de la population nationale, ces espaces n'offrent que 14 % des équipements aquatiques et 12 % de la surface des bassins. Dans les communes disposant d'un quartier prioritaire de la

[318] Association « Les nageurs citoyens », *Comparaison de l'amplitude horaire des piscines européennes,* 2014.

politique de la ville (QPV), le taux d'équipement par habitant est inférieur de plus de 40 % à la moyenne nationale.

La ville de Marseille : une diminution de 50 % du parc des piscines publiques en dix ans

La ville de Marseille dispose de peu de piscines publiques. En 2016, l'offre communale était de 14 piscines pour une population de 865 000 habitants, soit un ratio six fois inférieur à la moyenne nationale. À Marseille, la surface de bassin par habitant est près de quatre fois inférieure à celle de Lyon et trois fois inférieure à celle de Nice, autre ville au bord de la Méditerranée. La ville est surtout caractérisée par le recul de son offre de piscines publiques. Alors que la population municipale a augmenté de 1,5 % entre 2008 et 2016, la surface de bassins de natation a été réduite de 36 % au cours de cette période.

La ville dispose aujourd'hui de près de deux fois moins de piscines qu'il y a dix ans. Souhaitant remédier à cette offre insuffisante, la ville avait élaboré en 2008 un schéma directeur prévoyant notamment la construction, avant 2016, de huit nouveaux équipements et la réhabilitation de cinq piscines, pour un coût global estimé à 200 millions d'euros (M€). Toutefois, huit ans plus tard, moins de 6 % des objectifs fixés dans le schéma directeur ont été réalisés et les dépenses d'investissement étaient inférieures à 8 M€ en 2016. Huit piscines ont été fermées depuis 2008 et aucune n'a été construite.

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont propriétaires de 82,1 % des piscines et des centres aquatiques publics. Cette situation est commune à de nombreux pays européens. En Belgique, plus de 80 % des piscines sont exploitées par les communes et leurs régies. De même, plus de 90 % des équipements sont gérés en Suède par les communes ou des sociétés créées par elles. Dès lors, les communes et les intercommunalités sont les acteurs principaux de la gestion de ces équipements. Elles en assurent à la fois la maîtrise d'ouvrage, l'exploitation et le financement, ce qui explique aisément les disparités rencontrées.

2 - Un parc de piscines et de centres aquatiques vétuste

La moitié des équipements aquatiques publics a été construite avant 1977, dans le cadre, principalement, de la mise en œuvre du plan national

« 1 000 piscines » défini à la fin des années 60. Plus de 70 % des centres ont ainsi été construits avant 1995.

Tableau n° 1 : la répartition des bassins aquatiques par année de mise en service

Période de mise en service	Nombre de bassins	Part du parc, en %
Avant 1945	113	1,8
1945-1964	450	7,2
1965-1974	1 785	28,4
1975-1984	1 126	17,9
1985-1994	982	15,6
1995-2004	1 122	17,9
Après 2004	697	11,1

Source : Fédération française de natation, 2015

La rénovation ou la reconstruction d'équipements anciens concerne aujourd'hui un nombre important de collectivités territoriales. Ces dernières sont aujourd'hui propriétaires d'équipements vieillissants qui, pour certains, ne répondent plus aux normes d'hygiène et de sécurité, ni aux attentes nouvelles du public. Dans ce contexte, ces collectivités devront prochainement délibérer sur l'avenir de ces équipements, soit pour décider de leur fermeture définitive, soit pour procéder à leur réhabilitation. Les incertitudes financières actuelles devraient, encore plus que par le passé, conduire les collectivités territoriales à rechercher une meilleure performance de leur gestion publique, au besoin en redéfinissant leurs priorités d'action.

Si les départements et les régions peuvent décider de créer des piscines ou des centres aquatiques, l'initiative des projets relève, dans la quasi-totalité des cas, du bloc communal. Or, le coût de la rénovation de ces équipements représente parfois un obstacle pour les communes et leurs groupements. Ainsi, la commune de Creil (Oise, 33 807 habitants) a procédé jusqu'en 2013 à la rénovation de sa piscine pour un coût total de 9,9 M€ hors taxes (HT). Ce coût a été supérieur de 60 % au coût de l'étude d'avant-projet. L'écart entre le coût prévisionnel après étude et le coût final s'est établi à 10 %. Il représente plus de deux années d'épargne brute et 300 € par habitant. L'exploitation du nouvel équipement entraîne un déficit annuel de 750 000 € et pénalise la situation financière de la commune. De même, la rénovation du palais des sports de Megève (Haute-Savoie, 3 488

habitants[319]), équipement fortement orienté vers les activités aquatiques, a représenté un montant total de 60 M€, soit 17 années d'épargne brute de la collectivité et plus de 17 000 € par habitant.

B - Un fonctionnement et une programmation des équipements à repenser

1 - Une offre de piscines inadaptée aux nouvelles attentes du public

Les piscines sont des équipements publics populaires, accessibles à toutes les catégories sociales et à tous les âges de la vie. Les attentes du public à leur égard ont cependant été profondément modifiées ces dernières années. Les usagers souhaitent désormais bénéficier d'une offre d'activités diversifiée, incluant la pratique de la natation, mais également des espaces de détente (hammam, sauna, vélo aquatique, espace de restauration, etc.) et de loisirs (salles de sports, toboggans, piscines à vagues, etc.). Ces équipements peuvent ainsi simultanément accueillir des élèves pour l'apprentissage de la natation, des associations sportives et des utilisateurs individuels pour une activité de loisirs. Les conflits d'usage et la concurrence entre ces catégories d'usagers sont aujourd'hui fréquents.

Or, les collectivités territoriales gestionnaires n'ont que rarement adapté leur modèle de fonctionnement à ces nouvelles attentes. Les chambres régionales des comptes ont ainsi relevé qu'aucune des collectivités contrôlées dans le cadre de l'enquête n'avait adopté de délibération pour concilier l'utilisation de leurs équipements par les différentes catégories d'usagers. Il importe, comme cela se pratique à l'étranger, que les collectivités territoriales définissent mieux, en lien avec les publics concernés, leurs priorités d'accueil. Cela s'impose d'autant plus que le développement des pratiques ludiques et de loisirs a conduit à la création récente de centres aquatiques privés proposant de multiples activités.

[319] La commune de Megève est surclassée dans la catégorie des villes de 40-80 000 habitants en raison de l'importance de ses lits touristiques (près de 38 000).

2 - Un défaut de coordination entre l'État et les collectivités dans la programmation des équipements

La place de l'État dans la programmation des piscines est désormais réduite, ce qui amène à s'interroger sur sa légitimité à intervenir pour l'avenir. Elle repose principalement sur le versement de subventions pour le financement des nouveaux équipements. Cet appui mineur est réalisé de façon dispersée par le biais de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) et du Centre national de développement du sport (CNDS).

Les subventions du CNDS, fréquemment inférieures aux subventions versées par les conseils départementaux et régionaux, représentent, malgré leur récent déplafonnement, moins de 10 % du coût total de l'investissement. Par exemple, dans le cadre de la construction d'un centre nautique, la communauté d'agglomération Seine-Eure (Eure, 68 447 habitants) a perçu une subvention du CNDS représentant moins de 4 % du coût total du projet. Celle-ci était trois fois inférieure à celle reçue de la région et deux fois inférieure à celle reçue du département. En outre, la multiplicité de ces dispositifs de soutien nuit à leur lisibilité. Ainsi, dans la mesure où les subventions de l'État n'étaient pas cumulables entre elles, la commune de Souillac (Lot, 3 366 habitants) a privilégié en 2015 la DETR à l'aide du CNDS pour la rénovation de sa piscine car son montant était supérieur[320]. Ces constats interrogent le sens de l'intervention de l'État et doivent le conduire à repenser, voire à supprimer, son intervention dans ce domaine.

La programmation des équipements aquatiques relève donc principalement de la compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements. Bien que le soutien à la construction et à la rénovation des équipements sportifs ne constitue pas une compétence obligatoire pour les régions et les départements, ces collectivités interviennent fréquemment dans le financement des piscines et des centres aquatiques. Mais ces participations, rarement inscrites dans un schéma de programmation des équipements sportifs en général, et des piscines en particulier[321], relèvent

[320] Le décret n° 2016-423 du 8 avril 2016 relatif aux dotations de l'État, aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales a offert aux communes et aux EPCI la possibilité de cumuler les crédits de la DETR avec l'aide apportée par le CNDS.
[321] Certains schémas départementaux et régionaux peuvent cependant être ponctuellement définis, comme par le conseil départemental de l'Allier en 2004, le conseil départemental de la Seine-Saint-Denis en 2015 ou l'ancien conseil régional d'Alsace en 2016.

le plus souvent du cofinancement ponctuel d'initiatives prises au niveau communal ou intercommunal. Présidées par les présidents de région, les conférences territoriales de l'action publique, instaurées à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, pourraient être chargées de valider des schémas régionaux de programmation coordonnés entre tous les acteurs concernés. Le versement des subventions régionales et départementales pourrait ensuite être conditionné au respect de ce schéma de programmation.

Un défaut de coordination entre les collectivités pour la prise en charge des dépenses liées à l'accueil des élèves

L'utilisation des piscines municipales ou intercommunales par les élèves de collèges ou de lycées doit faire l'objet d'une convention entre la collectivité propriétaire et le département ou la région. En application des articles L. 1311-15 du code général des collectivités territoriales et L. 214-4 du code de l'éducation, ces conventions prévoient les modalités financières de mise à disposition des équipements pour la réalisation des programmes scolaires de l'éducation physique et sportive.

Or, un nombre important de collectivités et de groupements de communes ne respecte pas ces dispositions légales. Certaines collectivités propriétaires mettent à disposition leur piscine pour l'accueil de collégiens et de lycéens sans convention avec les établissements scolaires et les départements et régions. Ces derniers ne participent pas aux coûts de fonctionnement de l'équipement[322]. De même, si certaines conventions prévoient une participation forfaitaire des établissements scolaires, du département ou de la région, son montant est déconnecté des coûts réels de fonctionnement de l'équipement[323]. En 2015, l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) relevait que la tarification par les communes de la mise à disposition de leur équipement aquatique au profit des collèges et des lycées différait sensiblement entre les régions, mettant en lumière les difficultés de coordination et d'harmonisation entre administrations publiques locales.

[322] Commune de Champigny-sur-Marne, commune de Trèbes, communauté de communes de la Région de Saverne.
[323] Communauté d'agglomération Grand Calais, Terres et Mers.

II - Le financement de ces équipements, structurellement déficitaires, est inadapté

A - La prise en charge des piscines, déficitaire, est surtout assurée par les communes

1 - Le déficit de ces équipements est structurel

La gestion d'une piscine ou d'un centre aquatique public entraîne systématiquement un déficit de fonctionnement important. Aucune piscine, ni aucun centre aquatique public examiné dans le cadre de l'enquête ne présente un résultat d'exploitation équilibré ou excédentaire.

Cette situation découle, d'une part, des coûts d'exploitation élevés, liés notamment aux consommations de fluides, aux frais de personnel et au fonctionnement continu de l'équipement, et, d'autre part, de recettes qui sont modérées par l'exercice de missions de service public, comme l'accueil des scolaires et des associations mais aussi par la nécessité d'instaurer une tarification attractive.

La difficulté d'équilibrer la gestion d'une piscine par les recettes tarifaires

Les tarifications décidées par les collectivités ne peuvent assurer l'équilibre de fonctionnement de l'équipement, sauf à créer un effet d'éviction qui compromettrait l'accès du plus grand nombre au service.

Ainsi, la subvention versée au délégataire par la communauté de communes du Grand-Pic-Saint-Loup (Hérault, 47 608 habitants) en 2015, pour assurer l'équilibre du fonctionnement de sa piscine, s'est élevée à 318 353 €, soit 76 % des recettes d'entrées (419 417 €). Pour équilibrer la gestion de l'équipement par les seules recettes d'entrées, et sans prendre en compte la baisse de fréquentation qui en résulterait immanquablement, la communauté de communes devrait augmenter de 3 € ses tarifs. Ceux-ci passeraient ainsi, par exemple, de 4 € à 7 € pour un adulte résidant sur le territoire intercommunal.

Le déficit d'exploitation de ces équipements, structurel et permanent, doit conduire les collectivités propriétaires à mieux adapter l'offre aux demandes de la population, de manière à réduire le montant de leur prise en charge. Une meilleure coordination des acteurs publics dans l'offre de

services permettrait également de mieux valoriser ces équipements et favoriser une utilisation plus adaptée par les différents publics.

Le niveau de déficit moyen des piscines contrôlées est de 640 000 € par an. Il va de 6 € par habitant et par an pour la commune de Conflans-Sainte-Honorine (Yvelines, 35 213 habitants) à 124 € par habitant pour la commune d'Avesnes-sur-Helpe (Nord, 4 938 habitants). Pour l'ensemble de l'échantillon, le déficit d'exploitation des piscines représente en moyenne 25 % de l'épargne brute des collectivités propriétaires. Ainsi, plus du quart de l'excédent issu de leur exploitation générale est affecté au besoin de financement d'un seul équipement.

La chambre régionale des comptes Hauts-de-France, relevant les difficultés financières importantes de la communauté de communes Avre, Luce, Moreuil (Somme, 12 240 habitants), a préconisé, dans deux avis de contrôle budgétaire, une hausse de la fiscalité intercommunale pour répondre au besoin de financement des services publics gérés par la communauté de communes, et particulièrement à celui de la piscine, supérieur à 500 000 € par an.

2 - Une dissociation croissante entre la provenance des usagers et la collectivité à l'origine du financement

Malgré le développement de l'intercommunalité, la gestion des piscines et des centres aquatiques reste majoritairement assurée par les communes. Ainsi en 2017, celles-ci étaient propriétaires des deux tiers de ces équipements publics. Toutefois, la part des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) propriétaires progresse et plus de 32 % des équipements aquatiques publics appartiennent aujourd'hui à des EPCI à fiscalité propre.

En application du code général des collectivités territoriales (article L. 2121-29), les communes assurent la construction et la gestion des piscines et des centres aquatiques publics, au titre de leur clause générale de compétences. Pour les EPCI, la gestion intercommunale de ces équipements reste une compétence d'attribution optionnelle pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération (articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT). Si cette gestion est une compétence obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles (articles L. 5215-20 et L. 5217-2 du CGCT) son exercice est cependant soumis à la définition d'un intérêt communautaire.

Cette répartition institutionnelle n'est plus toujours adaptée aux modalités d'exploitation des piscines et des centres aquatiques. Selon les territoires, la commune n'est parfois plus l'échelon local pertinent de gestion de ces équipements.

En étudiant la provenance des usagers, les chambres régionales des comptes ont constaté, de façon très fréquente, une dissociation entre le territoire de la ville propriétaire et le bassin de vie des utilisateurs de l'équipement. Ainsi, les deux tiers des usagers de la piscine municipale de la commune de Canet-en-Roussillon (Pyrénées-Orientales, 12 681 habitants) résident à l'extérieur de la ville. De même, près de 80 % des utilisateurs de la piscine municipale de Remiremont (Vosges, 8 127 habitants) n'habitent pas sur le territoire de la commune. Ce décalage est moindre dans les communes de taille importante : près de 70 % des utilisateurs de la piscine de Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine, 117 947 habitants) sont Boulonnais et près de 90 % des usagers de la piscine municipale « Auguste Delaune » de Champigny-sur-Marne (Val-de-Marne, 76 577 habitants) résident sur le territoire de la commune.

Cette fréquente dissociation entre le périmètre de la commune et le bassin de vie des usagers conduit des communes à exploiter des équipements qui sont majoritairement fréquentés par des utilisateurs extérieurs. Cette situation est encore plus marquée pour les communes rurales et périurbaines qui disposent parfois d'équipements isolés dont la fréquentation est principalement composée de non-résidents. Les coûts de construction et d'exploitation sont pourtant directement pris en charge par les collectivités propriétaires.

La gestion essentiellement communale des piscines et des centres aquatiques publics semble donc être un modèle qu'il sera difficile d'assumer à l'avenir. Elle entraîne la prise en charge par les contribuables municipaux des déficits d'exploitation d'équipements utilisés par des résidents extérieurs. Par exemple, le besoin de financement de la piscine de Remiremont (Vosges) représente en moyenne 200 € par an pour chaque foyer de la commune contribuable de la taxe d'habitation, alors même que ces foyers ne représentent qu'un usager de la piscine sur cinq.

B - Le transfert à l'intercommunalité permettrait une meilleure mutualisation des moyens

1 - Un transfert justifié par les contraintes de financement

Lors de leurs contrôles, les chambres régionales des comptes ont fréquemment recommandé aux communes d'étudier le transfert de leur piscine ou de leur centre aquatique à l'intercommunalité[324]. Du fait de la

[324] Les rapports d'observations définitives concernant les communes de Creil, de Laudun l'Ardoise, de Souillac, de Vannes et de Remiremont recommandent un transfert à l'intercommunalité des équipements aquatiques.

réticence réciproque des communes et des EPCI, ces recommandations sont rarement mises en œuvre, la piscine municipale étant souvent présentée comme le service public de proximité par excellence. Cependant, l'absence de transfert peut parfois conduire, au regard de ses coûts d'exploitation, à la fermeture d'une piscine municipale.

Un exemple d'échec financier d'une gestion exclusivement communale : la commune d'Avesnes-sur-Helpe

Alors que plus de 65 % des utilisateurs de la piscine municipale d'Avesnes-sur-Helpe ne résidaient pas sur le territoire de la commune, son insuffisance de financement atteignait presque 600 000 € en 2015. Il représentait 75 % de l'épargne brute de la collectivité. Dans ce contexte, le déficit de fonctionnement de cet équipement représentait une charge financière insurmontable pour la ville. Après que l'organe délibérant de la communauté de communes du cœur de l'Avesnois a refusé de reconnaître l'intérêt communautaire de la piscine, celle-ci a été fermée à compter du 30 juin 2016.

La prise en charge par l'intercommunalité permettrait souvent de mieux faire concorder l'habitat des usagers et la source de la recette fiscale qui finance le déficit de l'équipement. Elle n'implique pas de dépenses supplémentaires directes pour l'EPCI dans la mesure où, au moment du transfert de l'équipement, l'attribution de compensation[325] de la commune propriétaire peut être diminuée du montant du déficit.

Ainsi, la communauté de communes du Pays fléchois (Sarthe, 25 109 habitants) a décidé, au titre du transfert de l'ancienne piscine municipale de La Flèche, de réduire l'attribution de compensation de la commune à hauteur seulement de 60 % du déficit d'exploitation, correspondant à la part des usagers résidant sur le territoire de la commune. Le déficit restant est pris en charge par la communauté de communes.

2 - L'échelon intercommunal est pertinent pour la gouvernance des équipements aquatiques

Au-delà des enjeux financiers, le transfert à l'intercommunalité des piscines permet souvent de coordonner l'offre d'équipements aquatiques à une échelle plus pertinente. Les établissements publics de coopération

[325] L'attribution de compensation est une dépense obligatoire pour les EPCI à fiscalité propre. Elle permet d'assurer une neutralité budgétaire au moment du transfert d'un équipement ou d'une compétence entre une commune et son intercommunalité.

intercommunale assurent une meilleure programmation des équipements sur leur territoire, en corrélation avec le bassin de vie des usagers. Les carences éventuelles de répartition des piscines et des centres aquatiques sont ainsi mieux prises en compte.

Cependant, les réticences restent fortes et certaines communes maintiennent avec l'intercommunalité un schéma de répartition des compétences qui nuit à la lisibilité de l'action publique locale. La commune de Roubaix (Nord, 95 600 habitants) a transféré la gestion du centre nautique « Thalassa » au syndicat intercommunal « Thalassa Roubaix-Wasquehal ». Elle a néanmoins conservé la gestion d'une autre piscine municipale et elle est membre d'un autre syndicat intercommunal chargé de la gestion d'une piscine située en périphérie de son territoire.

Les établissements publics de coopération intercommunale peuvent également élaborer une véritable stratégie de gestion. Leur situation supra-communale leur permet d'identifier les complémentarités entre les équipements de leur territoire, de spécialiser leurs activités et de déterminer les priorités d'accès des différentes catégories d'usagers accueillis.

Ainsi, la communauté d'agglomération « Mulhouse Alsace agglomération » (Haut-Rhin, 271 000 habitants) exploite huit piscines sur son territoire, qui accueillent chaque année plus de 500 000 usagers. Pour réduire ses coûts de gestion, la communauté d'agglomération procède à la fermeture momentanée des équipements en fonction de leur fréquentation et au redéploiement de ses effectifs vers d'autres piscines. Cette bonne pratique a permis à l'intercommunalité de réduire les effectifs affectés aux piscines de 10 % depuis 2011 et de réaliser une économie de plusieurs centaines de milliers d'euros par an.

Enfin, la gestion intercommunale permet de définir une politique tarifaire cohérente pour plusieurs équipements aquatiques. Elle favorise l'harmonisation des tarifs d'accès à une échelle proche du bassin de vie des usagers et peut limiter la mise en concurrence entre équipements voisins. À ce titre, la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers (Pas-de-Calais, 104 680 habitants) a choisi, malgré les différences de prestations et de coûts entre ses deux piscines, d'adopter une tarification unique.

III - Des modalités d'exploitation largement perfectibles

A - La maîtrise du coût de ces services constitue un enjeu majeur

1 - La connaissance des coûts d'exploitation des piscines gérées en régie directe est insuffisante

Les piscines et centres aquatiques publics sont de façon majoritaire exploités en gestion directe : c'était le cas, au 1er janvier 2017, de près de 85 % des piscines des collectivités territoriales et de leurs groupements. Lorsqu'une piscine est exploitée en régie directe, sans personnalité morale ni autonomie financière, l'analyse des coûts implique que la collectivité retrace les volumes de recettes et de dépenses de fonctionnement dans un budget annexe ou dans la présentation fonctionnelle de son budget. Seul ce recensement exhaustif des charges et de produits issus de l'exploitation de la piscine permet de mesurer l'évolution du besoin de financement de l'équipement et de connaître le coût du service rendu à l'usager.

Or, l'analyse des coûts d'exploitation des équipements aquatiques gérés en régie directe est très fréquemment insuffisante. Dans la présentation fonctionnelle des budgets primitifs et des comptes administratifs, l'ensemble des recettes et des dépenses de fonctionnement et d'investissement des piscines et des centres aquatiques est rarement retracé[326].

Ce défaut de transparence nuit à la sincérité des comptes de ces collectivités et à l'information de leur assemblée délibérante. Ainsi, la communauté d'agglomération Grand Calais, Terres et Mers (Pas-de-Calais, 104 680 habitants) ne procède à aucune analyse du coût de fonctionnement des deux piscines présentes sur le territoire intercommunal. Elle ne renseigne pas de façon exhaustive la présentation fonctionnelle de ses documents budgétaires et ne dispose d'aucune comptabilité analytique. Ces insuffisances altèrent la qualité de l'information donnée à l'assemblée délibérante sur le coût de ces équipements, alors qu'ils représentent une charge financière importante.

[326] Commune de Canet-en-Roussillon, communauté de communes de la Région de Saverne.

Les retraitements comptables opérés par la chambre régionale des comptes feraient d'ailleurs apparaître un déficit d'exploitation des deux piscines intercommunales de 2,5 M€ en 2015.

Un suivi insuffisant des coûts par la Ville de Paris

Si la Ville de Paris exploite trente piscines en régie directe, elle ne connaît pas précisément le coût de fonctionnement de ces équipements et elle n'est pas en mesure d'établir leurs coûts individuels d'exploitation ni leur besoin de financement. La présentation fonctionnelle des documents budgétaires de la collectivité ne retrace pas de façon exhaustive les dépenses afférentes à la gestion des équipements aquatiques.

Entre 2011 et 2015, la sous-fonction 413 « piscines » des comptes administratifs de Paris intégrait par exemple des dépenses liées à l'exploitation d'un gymnase, d'une crèche, d'un conservatoire ou d'un terrain de boules. La ville indique pourtant, malgré ces défauts de fiabilité, que le déficit cumulé des piscines parisiennes s'élève en moyenne à plus de 40 M€ par an.

2 - Un contrôle défaillant de ces équipements en délégation de service public

La gestion des piscines et des centres aquatiques publics sous la forme de délégation de service public se développe. Inexistant pour les équipements construits avant 1985, ce mode de gestion est retenu pour 30 % des piscines mises en service depuis 2005. Dans le cadre d'un contrat de délégation de service public, le délégataire doit produire chaque année un compte rendu technique et financier à la personne publique propriétaire. Cette dernière peut ainsi bénéficier d'une analyse des coûts de fonctionnement et connaître le besoin de financement de l'équipement.

Les juridictions financières relèvent toutefois que le processus d'attribution des contrats de délégation de service public n'est pas toujours bien maîtrisé par les collectivités. Ce mode de gestion n'est généralement pas choisi après une analyse comparative approfondie de ses atouts et de ses contraintes[327]. De surcroît, le contrôle de l'exécution de ces contrats par les collectivités locales reste souvent superficiel. Il arrive souvent que les rapports annuels du délégataire ne soient pas communiqués à l'assemblée délibérante. À l'examen, les conventions conclues avec les sociétés

[327] Commune de Conflans-Sainte-Honorine.

délégataires, spécialisées dans la construction et la gestion de ces équipements complexes, sont fréquemment déséquilibrées au détriment de la personne publique, qui ne disposent pas toujours des moyens humains, techniques et financiers adaptés.

En délégation de service public, les collectivités délaissent fréquemment leurs obligations d'autorité délégante et elles remettent l'exercice entier de la compétence à l'entreprise privée délégataire. Ainsi la fiabilité des données financières mentionnées dans les comptes rendus annuels du délégataire sont rarement vérifiés ou expertisés.

Les clauses mêmes du contrat sont déséquilibrées. Toutes les conventions de délégation de service public examinées par les chambres régionales des comptes prévoient ainsi qu'une participation financière doit être versée par l'autorité délégante au délégataire. Or, en application de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, cette participation financière doit être limitée, dans le cas des services publics industriels et commerciaux, au financement des seules contraintes de service public imposées à l'exploitant. Ce soutien financier doit également faire l'objet d'une délibération motivée de l'assemblée délibérante. Dans la majorité des cas, les communes et les intercommunalités n'ont identifié ni la nature, ni le coût de ces contraintes de service public. Leur participation financière s'apparente le plus souvent à une subvention d'équilibre irrégulière[328] rarement réexaminée sur la durée.

Ainsi, contrairement aux stipulations du contrat d'affermage, le délégataire du centre nautique « Plaine Oxygène » sous-traite l'exploitation de l'équipement à une entreprise, sans l'accord de la communauté de communes Plaines et Monts de France (Seine-et-Marne, 23 011 habitants). Celle-ci n'a pas été signataire, ni destinataire d'un contrat de sous-traitance confiant à un tiers l'alimentation en fluides d'un équipement recevant du public dont elle est pourtant propriétaire.

La connaissance et l'analyse des coûts de fonctionnement des piscines et des centres aquatiques publics doivent donc être renforcées. Le déficit potentiel de ces équipements représente un enjeu majeur pour les collectivités propriétaires de ces équipements. Une information exhaustive des assemblées délibérantes est indispensable pour mieux définir les missions de service public et la soutenabilité financière des projets examinés. Le poids des contraintes financières doit inciter les collectivités à améliorer la performance de la gestion de ces équipements.

[328] Communauté d'agglomération Seine-Eure.

B - La gestion de ces équipements complexes est difficile

1 - L'ingénierie technique et financière fait parfois défaut

Les piscines et les centres aquatiques sont des équipements sportifs complexes et le coût moyen de construction d'un centre aquatique multifonctionnel est d'environ 25 M€.

Leur construction et leur exploitation imposent donc à la personne publique propriétaire de disposer ou de s'appuyer sur des compétences techniques, juridiques et financières élevées. Plus encore que pour d'autres projets d'équipement, il est essentiel de bien anticiper les caractéristiques architecturales du projet, les besoins et les capacités contributives des usagers, les normes, notamment d'hygiène et de sécurité, et les contraintes en matière budgétaire et de ressources humaines.

Or, les contrôles des chambres régionales des comptes mettent en lumière la faiblesse des compétences techniques et financières mobilisées par les personnes publiques sur ces projets. Dans la majorité des opérations de construction et de rénovation des équipements aquatiques examinées, un écart sensible a été relevé entre le coût prévisionnel et le coût réel des travaux. Cet écart résulte souvent d'une sous-estimation initiale du projet mais aussi parfois d'une dérive dans l'exécution des travaux. Ainsi, le coût du centre aquatique ALMEO construit par la communauté de communes Avre, Luce et Moreuil a été supérieur de 32 % au coût prévisionnel, soit une hausse de 1,5 M€. Le coût des travaux du centre aquatique construit par la communauté de communes Hermitage Tournonais a été supérieur de 17,5 % à celui estimé par le programme technique détaillé.

La dérive financière d'un projet mal conçu : la construction du centre nautique Plaine Oxygène

Inauguré en septembre 2010, le centre nautique Plaine Oxygène est situé au Mesnil-Amelot, en Seine-et-Marne, à quelques kilomètres de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle. En raison des recompositions successives de la carte intercommunale, ce centre nautique a été construit sous la maîtrise d'ouvrage successive de trois EPCI à fiscalité propre. Alors que les études préalables estimaient le coût de construction de l'équipement à 25,2 M€, il a été en réalité de 50,4 M€, soit deux fois l'estimation initiale.

La construction du centre nautique traduit un défaut manifeste de programmation et d'ingénierie. Initialement prévus, une patinoire et un bowling ont été partiellement construits, mais ensuite exclus du projet avant sa mise en service, alors pourtant même que 2,4 M€ ont été dépensées pour ces équipements. De même, des bassins extérieurs et un toboggan à plusieurs pistes, construits dans le cadre de l'opération, n'ont jamais été utilisés et sont aujourd'hui à l'abandon.

Enfin, la qualification du service public[329] assuré par les centres aquatiques a été récemment définie par le Tribunal des conflits. Celui-ci a estimé que malgré la multiplicité des activités proposées par un centre aquatique exploité en régie (vélo aquatique, salle de remise en forme, etc.), les conditions de son organisation et de sa gestion, ainsi que son rattachement au budget de la commune, permettaient de le qualifier, pour l'ensemble de ses activités, de service public administratif[330].

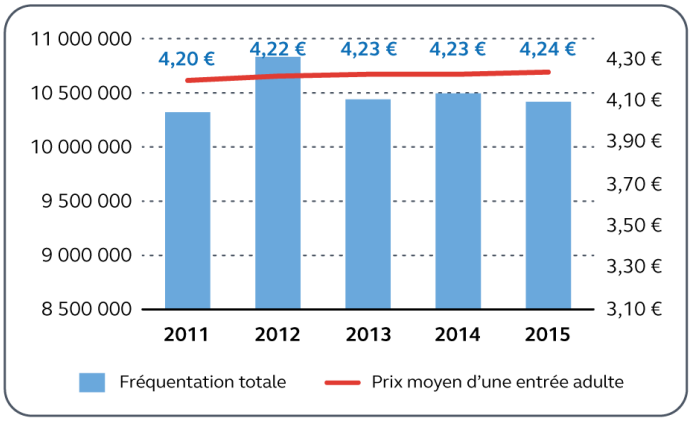
Cette jurisprudence impose désormais à la direction générale des finances publiques d'harmoniser ses décisions quant au régime fiscal applicable à ces équipements multifonctionnels.

2 - La nécessité de mettre en place une stratégie financière

Les recettes de fonctionnement des piscines et des centres aquatiques proviennent principalement, outre les subventions d'exploitation versées par les collectivités publiques, des tarifs appliqués aux usagers. Sur la base de l'échantillon des piscines contrôlées, le tarif moyen d'accès à l'équipement pour un adulte, sans réduction, s'élevait à 4,24 € en 2015. Fixer les tarifs est une compétence essentielle de l'assemblée délibérante de la collectivité propriétaire de l'équipement et le tarif est un élément central du pilotage de la gestion des piscines et du partage, entre l'usager de l'équipement et le contribuable, des dépenses d'exploitation.

[329] Administratif ou industriel et commercial avec pour principale conséquence un assujettissement du service à la TVA.
[330] Tribunal des conflits, 9 janvier 2017, n° 4074, communauté d'agglomération d'Annemasse.

Graphique n° 1 : évolution de la fréquentation (entrées) et des tarifs



Source : Cour des comptes, échantillon d'équipements répartis dans dix régions

Or, peu de communes et d'intercommunalités ont défini une véritable stratégie tarifaire ou analysé les conséquences d'une plus grande amplitude des horaires d'ouverture des équipements. Si certaines collectivités procèdent à une différenciation du prix d'accès à l'équipement entre les usagers résidant sur leur territoire et les autres, celle-ci ne permet pas d'assurer l'équilibre économique des équipements.

De surcroît, les tarifs appliqués aux usagers sont rarement modifiés en fonction de l'évolution des contraintes d'exploitation. Par exemple, les tarifs d'accès à la piscine intercommunale de la communauté de communes Terre de Camargue (Gard, 20 245 habitants) n'ont presque pas évolué depuis 2008. De même, la fixation des tarifs ne tient presque jamais compte de ceux appliqués dans les piscines situées à proximité. La commune de Melun (Seine-et-Marne, 40 010 habitants) n'a ainsi modifié qu'une seule fois les tarifs d'accès à la piscine municipale depuis 2003 et elle ne les a pas fixés en tenant compte de ceux pratiqués dans les cinq autres piscines situées à moins de huit kilomètres.

Ce défaut général de stratégie tarifaire des collectivités se mesure aussi dans les modalités de mise à disposition de ces équipements aquatiques. Les associations utilisent fréquemment les installations, avec l'accord des collectivités propriétaires, sans contrepartie financière. Le coût de cette mise à disposition gratuite, en termes notamment de charges d'exploitation et de pertes de recettes, est rarement valorisé dans une convention conclue entre la collectivité et l'association. Ainsi, la commune de Champigny-sur-Marne réserve gratuitement un quart des créneaux de la piscine municipale à trois associations sportives sans valoriser dans ses documents budgétaires, ni dans une convention conclue avec ces

associations, le coût de cette mise à disposition, évaluée par la chambre régionale des comptes à près de 200 000 € pour la saison 2016/2017.

Enfin, les chambres régionales des comptes relèvent fréquemment des accès gratuits irrégulièrement accordés à certaines catégories d'usagers. Plusieurs collectivités permettent ainsi à leurs agents, voire à leurs conjoints ou à leurs enfants, d'accéder gratuitement ou à des tarifs préférentiels à la piscine[331]. Même si la commune a mis un terme à cette irrégularité en 2016, la commune de Boulogne-Billancourt avait ainsi défini deux tarifs d'accès différents à la piscine pour les écoles publiques et les écoles privées sous contrat de son territoire. Ces modulations tarifaires ne reposaient sur aucune différence de situation objective entre les usagers et étaient contraires au principe d'égalité d'accès au service public.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les piscines publiques sont des équipements sportifs, fréquentés chaque année par plusieurs millions de Français de tous les âges. Alors que les attentes et les besoins de la population évoluent, la vétusté croissante de ce parc de piscines pose la question de l'utilité et du coût de la rénovation ou de la reconstruction de certains de ces équipements et, au-delà, de l'intervention des collectivités dans ce domaine compte tenu des choix à opérer et des contraintes financières qui pèsent sur elles.

La commune n'est plus toujours l'échelon pertinent pour la gestion des piscines et des centres aquatiques publics. Souvent, le transfert de ces équipements à l'intercommunalité permettrait de rapprocher la prise de décision publique du bassin de vie des usagers, de mieux organiser leur gestion et d'assurer leur programmation à une échelle territoriale plus conforme aux besoins des populations. La programmation de ces équipements n'est guère efficace et l'intervention de l'État, à travers des dispositifs multiples, doit être interrogée.

Les communes et les intercommunalités doivent renforcer le suivi des coûts d'exploitation des piscines. Structurellement déficitaire, la gestion de ces équipements pèse parfois fortement sur la situation financière des collectivités propriétaires. La définition d'une stratégie globale de gestion de ces équipements, en matière notamment de hiérarchisation de l'accueil des publics, de stratégie tarifaire, de gestion

[331] Communauté de communes du Pays Fléchois, commune de Trèbes, communauté de communes Terre de Camargue.

des ressources humaines et d'équilibre économique, aujourd'hui défaillante, doit être renforcée.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

1. *simplifier ou supprimer le soutien de l'État au financement de la construction de piscines et de centres aquatiques.*

Aux collectivités territoriales et à leurs groupements :

2. *évaluer de façon systématique la pertinence d'un transfert des piscines et centres aquatiques communaux aux EPCI à fiscalité propre ;*
3. *présenter aux assemblées délibérantes, à l'appui des projets validant la construction ou la rénovation d'une piscine ou d'un centre aquatique, la projection des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour les années suivant la mise en service ;*
4. *développer le suivi analytique des dépenses d'exploitation des piscines afin de mesurer le coût du service rendu aux usagers ;*
5. *faire adopter par les assemblées délibérantes une stratégie globale précisant les missions et les objectifs assignés aux piscines publiques afin d'éviter la concurrence des usages entre les différentes catégories d'utilisateurs.*

Réponses

Réponses du ministre d'État, ministre de l'intérieur et du ministre de la cohésion des territoires	521
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics	525
Réponse de la ministre des sports	526
Réponse du président de l'Assemblée des communautés de France	528
Réponse du président de l'Association des maires de France	531
Réponse du président du conseil départemental de l'Allier	537
Réponse de la présidente de la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers	538
Réponse du président de la communauté d'agglomération Roissy Pays de France	538
Réponse du président de la communauté de communes Grand Pic Saint Loup	539
Réponse de la maire de Paris	540
Réponse du maire de Champigny-sur-Marne	541
Réponse du maire de Creil	543
Réponse du maire de Marseille	544
Réponse du maire de Melun	544
Réponse du maire de Remiremont	545

Destinataires n'ayant pas d'observations

Président de la communauté d'agglomération Mulhouse Alsace Agglomération
Président de la communauté de communes Plaines et Monts de France
Président de la communauté de communes de l'Île de Noiremoutier
Maire de Boulogne-Billancourt
Maire de Megève
Maire de Souillac

Destinataires n'ayant pas répondu

Président du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis
Président de la communauté d'agglomération Arche Agglo
Président de la communauté d'agglomération Seine-Eure
Président de la communauté de communes Avre, Luce, Noye
Président de la communauté de communes Cœur de l'Avesnois
Président de la communauté de communes du Pays Fléchois
Président de la communauté de communes de la région de Saverne
Président de la communauté de communes Terre et Camargue
Maire d'Avesnes-sur-Helpe
Maire de Canet-en-Roussillon
Maire de Conflans-Sainte-Honorine
Maire de Laudun l'Ardoise
Maire de Roubaix
Maire de Trèbes
Maire de Vannes
Président du syndicat intercommunal à vocation unique Thalassa Roubaix-Wasquehal

RÉPONSES DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DU MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Il est souligné la vétusté de ces équipements sportifs ainsi que le déficit et l'inadaptation de leur financement, qui se caractérisent notamment par des interventions non coordonnées des différents échelons de collectivités territoriales.

À cet effet, vous formulez cinq recommandations, qui appellent de ma part les observations suivantes.

L'insertion met en évidence la faiblesse du soutien financier de l'État en faveur de la construction des piscines et centres aquatiques, et plaide pour une meilleure lisibilité de ses interventions, voire son retrait du dispositif de financement (recommandation n° 1).

Ce dispositif repose actuellement sur des dotations (dotation d'équipement aux territoires ruraux- DETR, fonds de soutien à l'investissement local) ainsi que sur les subventions versées par le Centre national pour le développement du sport (CNDS).

Il n'était jusqu'à récemment pas possible de cumuler les crédits accordés au titre de la DETR et les subventions du CNDS. Dès lors, de nombreuses communes porteuses de projets de construction ou de rénovation de piscines publiques, qui privilégiaient un soutien au titre de la DETR, ne pouvaient pas solliciter simultanément de subventions de la part du CNDS.

Le décret n° 2016-423 du 8 avril 2016 relatif aux dotations de l'État, aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales a offert aux communes et aux EPCI la possibilité de cumuler les crédits de la DETR avec l'aide apportée par le CNDS.

La pérennisation du soutien financier de l'État est donc souhaitable, d'autant plus qu'il garantit une équité du financement des équipements sportifs sur le territoire. À cet égard, une refonte des critères d'éligibilité à la part territoriale des subventions du CNDS est à l'étude, afin de favoriser les projets d'équipements portés par les communes et intercommunalités en milieu rural.

Sur la possibilité de systématiser l'évaluation de la pertinence d'un transfert aux EPCI à fiscalité propre de la compétence en matière de gestion des piscines publiques (recommandation n° 2), la Cour considère que l'échelon intercommunal est le plus à-même d'assurer une gestion efficace des équipements aquatiques, en permettant de coordonner l'offre d'équipements au sein d'un périmètre plus pertinent et en assurant une

meilleure programmation des équipements sur leur territoire, en corrélation avec le bassin de vie des usagers.

L'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), issu de l'article 104 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), fait du sport une compétence partagée entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier.

Chaque échelon de collectivité territoriale est donc fondé à intervenir en matière de construction, d'entretien, de fonctionnement ou encore de financement des p1scmes publiques, ces interventions, notamment départementales, devant être cohérentes avec les dispositions de l'article L. 1511-2 du CGCT en matière d'aides économiques.

En pratique, les communes sont les principales propriétaires des piscines et centres aquatiques publics. Elles sont donc en première ligne dans la gestion de ces équipements sportifs de proximité et peuvent exercer leur compétence directement, ou par le biais d'une délégation de service public.

La règlementation leur offre cependant la possibilité de transférer cette compétence aux EPCI dont elles sont membres.

Ainsi, conformément au 4° du II de l'article L. 5214-16 et au 5° du II de l'article L. 5216-5 du CGCT, les communautés de communes et les communautés d'agglomération peuvent contribuer au développement et à l'aménagement sportif de l'espace communautaire. Il s'agit pour elles d'une compétence optionnelle, dont l'exercice est soumis à la définition d'un intérêt communautaire.

Pour les communautés urbaines et les métropoles, la gestion de ces équipements est une compétence obligatoire. En application du c) du 1° du I des articles L. 5215-20 et L. 5217-2 du CGCT, les communautés urbaines et les métropoles exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, la compétence en matière de construction, d'aménagement, d'entretien, de gestion et d'animation d'équipements sportifs. Néanmoins, son exercice est également conditionné par la définition d'un intérêt communautaire, pour les communautés urbaines, et d'un intérêt métropolitain, pour les métropoles.

Dans tous les cas, la définition d'un intérêt communautaire ou métropolitain emporte des conséquences importantes. En vertu du principe d'exclusivité, si la commune transfère sa compétence à l'EPCI en matière de construction et de gestion des piscines publiques, elle ne pourra plus en être propriétaire ni gestionnaire.

Aussi, si le transfert de la compétence en matière de gestion des piscines de la commune vers l'échelon intercommunal peut être encouragé, il apparaît opportun d'évaluer systématiquement sa pertinence. En effet, qu'il soit optionnel ou obligatoire, le recours à un transfert de compétence est intéressant pour les petites communes, notamment en milieu rural, dont les moyens financiers sont limités mais peut, cependant, ne pas être indispensable en ce qui concerne les communes moyennes ou de grande taille.

Comme l'insertion le rappelle, il importe également d'informer les communes sur les dispositifs de soutien existants, notamment lorsque ces équipements sont utilisés par les publics scolaires dans le cadre des programmes d'éducation physique et sportive (EPS).

Ces programmes prévoient que des conventions sont passées entre l'établissement public local d'enseignement (EPLE), leur collectivité de rattachement et les propriétaires d'équipements sportifs aux termes du II de l'article L. 214-4 du code de l'éducation. L1utilisation d 1équipements collectifs par une collectivité territoriale, un EPCI ou un syndicat mixte fait alors 11objet d1une participation financière au bénéfice de la collectivité territoriale, de 11EPCI ou du syndicat mixte propriétaire de ces équipements, sauf si une mise à disposition gracieuse a été négociée, ou lorsque l1 équipement concerné est affecté à l1exercice d1une compétence transférée à l'EPCI ou au syndicat mixte par la collectivité ou l1établissement utilisateur de cet équipement (article L. 1311-15 du CGCT).

De fait, les communes ou EPCI propriétaires de piscines publiques qui accueilleraient des collégiens et des lycéens pourraient se voir accorder, par la voie conventionnelle, une aide financière de la part du département et de la région. Ce mécanisme paraît résoudre, dans ce cas précis, les difficultés financières rencontrées par certaines communes.

Sur la présentation aux assemblées délibérantes de la projection des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour les années suivant la mise en service du bien, à l'appui des projets validant la construction ou la rénovation d'une piscine ou d'un centre aquatique (recommandation n° 3), elle peut s'inscrire dans le cadre des dispositions prévues par la loi NOTRe du 7 août 2015.

L'article L. 1611-9 du CGCT précise que « pour toute opération exceptionnelle d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret en fonction de la catégorie et de la population de la collectivité ou de l'établissement, l'exécutif d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales présente à son assemblée

délibérante une étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement ».

En application de cet article, l'article D. 1611-35 du CGCT prévoit que « l'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement est établie pour tout projet d'opération exceptionnelle d'investissement. Cette étude est jointe à la présentation du projet d'opération exceptionnelle d'investissement à l'assemblée délibérante, qui peut intervenir à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ou du vote d'une décision budgétaire ou lors d'une demande de financement ». Cet article précise également pour chaque catégorie de collectivité territoriale ou d'établissement public de coopération intercommunale le seuil à partir duquel cette étude d'impact doit être établie.

Il est ainsi tout à fait possible pour les collectivités territoriales et leurs groupements de présenter à leurs assemblées délibérantes une étude d'impact de la projection des dépenses de fonctionnement et d'investissement à l'appui de leurs projets validant la construction ou la rénovation d'une piscine ou d'un centre aquatique, soit dans le cadre législatif et réglementaire applicable, soit de façon volontaire.

Sur le développement du suivi analytique des dépenses d'exploitation des piscines visant à mesurer le coût de service (recommandation n° 4), de nombreuses collectivités ont déjà mis en place une comptabilité analytique, partie intégrante de leur contrôle de gestion.

La mise en place d'une comptabilité analytique permet une meilleure connaissance des coûts et constitue un outil pertinent et permanent dans la démarche de recherche de la performance, de prise de décision et donc d'optimisation du pilotage des politiques publiques. Cette pratique suppose une adaptation affinée aux besoins de pilotage de la structure gestionnaire. Les collectivités territoriales et leurs groupements ont donc toute latitude pour mettre en œuvre des outils de suivi analytique.

L'insertion recommande en dernier lieu de faire adopter par les assemblées délibérantes une stratégie globale précisant les missions et objectifs assignés aux piscines publiques afin d'éviter la concurrence des usages entre les différentes catégories d'utilisateurs (recommandation n° 5). Celle-ci n'appelle pas d'observations particulières.

Par ailleurs, la Cour suggère de faire intervenir les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) dans le dispositif de gestion des piscines, en les chargeant de valider des schémas régionaux de programmation des piscines, coordonnés entre les acteurs concernés, qui retraceraient les financements des communes et EPCI et conditionneraient le versement des subventions régionales et départementales.

Aux termes de l'article L. 1111-9-1 du CGCT, la CTAP paraît légitime à aborder le sujet de la gouvernance et du financement des piscines publiques, afin de clarifier et de renforcer la cohérence des modalités d'intervention de chaque acteur.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je prends bonne note des constats de la Cour sur l'état du parc des piscines et centres aquatiques ainsi que sur les contraintes pesant sur la gestion et le financement de ces équipements.

Je souscris pleinement à vos recommandations, et notamment à celle visant à simplifier ou supprimer le soutien de l'État au financement de la construction de piscines et de centres aquatiques. Le maintien de dispositifs variés - qui s'ajoutent aux interventions des collectivités territoriales et de leurs groupements - doit en effet être interrogé.

C'est notamment le cas des subventions versées par le Centre national de développement du sport (CNDS) pour la construction d'équipements aquatiques. La baisse des crédits de la dotation allouée par le CNDS aux équipements locaux, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, devrait inciter l'établissement à renforcer la sélectivité des aides financières en faveur des piscines et des centres aquatiques.

Enfin, le renforcement par les collectivités du suivi des dépenses d'exploitation des équipements aquatiques, ou l'adoption de stratégies globales précisant leurs missions et objectifs, me paraissent constituer des orientations susceptibles d'améliorer significativement la gestion des piscines et des centres aquatiques.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SPORTS

I. En ce qui concerne l'intervention financière de l'État qui doit être repensée :

Le point I.B.2. intitulé « Un défaut de coordination entre l'État et les collectivités dans la programmation des équipements » pointe, notamment, la dispersion des dispositifs existants en matière de soutien financier de l'État et la faiblesse de leur poids dans les montages financiers et conclut que « Ces constats interrogent le sens de l'intervention de l'État et doivent le conduire à repenser, voire à supprimer, son intervention dans ce domaine ».

Je souhaite porter à votre connaissance ma stratégie consistant à redessiner, sans la supprimer, l'intervention de l'État en la matière.

Les équipements aquatiques ont un rôle particulier au sein des équipements sportifs. D'une part, leur existence conditionne l'apprentissage de la natation par nos concitoyens et offre un lieu de pratique ouvert à tous les niveaux et toutes les générations. D'autre part, de nombreux équipements sont en fin de vie (rapport de l'IGJS de septembre 2014 relatif à la fédération française de natation), l'âge médian du parc s'établissant à 40 ans pour des bassins d'ancienne génération, issus pour beaucoup du plan « 1000 piscines » des années 60-70.

Il convient donc aujourd'hui de concilier l'accompagnement des collectivités (communes et établissements publics de coopération intercommunales) majoritairement propriétaires des équipements aquatiques et le besoin de rationaliser les financements.

C'est dans ce contexte que l'accompagnement de la direction des sports et du Centre National pour le Développement du Sport (CNDS) en faveur des équipements aquatiques sera recentré.

Je rappelle, en premier lieu, qu'une grande partie des outils financiers de l'État sont de la responsabilité des préfets de département ou de région (DETR, FSIL …).

Il convient que ces outils soient préservés car les équipements aquatiques contribuent à l'aménagement du territoire. Il est utile de rappeler que l'article 159 de la LFI 2016 a modifié l'article L. 2334-36 du Code général des collectivités territoriales qui indique dorénavant expressément que les projets du domaine sportif sont éligibles à la DETR.

En second lieu, l'intervention du CNDS recentrée, depuis 2015, sur les zones les plus défavorisées du territoire national (les territoires ultramarins, les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les zones

de revitalisation rurale), sera encore précisée lors du Conseil d'administration, établissant le budget de l'établissement pour 2018, pour se recentrer sur l'innovation par le financement exclusif d'équipements démonstrateurs, c'est-à-dire innovants et reproductibles.

Lancé en 2016 avec choix des lauréats en 2017, un 1er concours national d'idées d'équipements sportifs innovants, dont la thématique était « sports d'eau et sports de balle », a été initié et mis en œuvre par le CNDS et la direction des sports. Ce concours a permis d'engager une dynamique de réflexion avec les concepteurs d'équipements et les maitres d'œuvres de demain.

Les innovations recherchées seront celles qui porteront de forts enjeux d'innovation, que ce soit en termes de construction, d'équilibre de modèles d'exploitation, d'intégration du changement climatique, de traitement des eaux …

Il faut signaler que ce recentrage sera vraisemblablement regretté par les collectivités.

Afin d'accompagner les collectivités en matière de prise de décision pour implanter ou rénover un équipement aquatique, un outil d'aide à la décision sera élaboré en 2018 par la direction des sports en concertation avec les diverses parties prenantes (collectivités, filière économique et fédération française de natation).

II. Certaines données mentionnées dans le document ne sont pas exactes et parfois pas suffisamment sourcées

Les services du ministère des sports mettent en œuvre et disposent du Recensement des Équipements Sportifs, espaces et sites de pratiques (RES) qui constitue la base nationale de données, la référence en matière d'équipements sportifs sur l'ensemble du territoire français. Je souhaite donc vous apporter des précisions sur les informations contenues dans votre rapport.

En première page, il est indiqué que « la natation concerne chaque année environ 13 millions de personnes ». Or, selon les résultats de l'enquête pratique physique et sportive (CNDS, direction des sports, INSEP, MEOS) menée en 2010, 21 millions de français déclarent avoir pratiqué une activité appartenant à la famille d'activités de nage (baignade, natation, plongée, water-polo).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

L'AdCF partage dans l'ensemble les principales analyses de la Cour tout en apportant les observations suivantes.

Les piscines et les centres aquatiques répondent à une mission de service public concernant l'apprentissage de la natation dans le cadre scolaire. Ils constituent, par ailleurs, des équipements importants en matière de loisirs et de politique sportive. À ce titre, comme le rappelle la Cour, les équipements de loisirs et aquatiques jouent un rôle essentiel en matière de cohésion sociale, notamment en direction du monde associatif. Nous constatons un attachement très fort de la population pour ces équipements.

Ainsi que le souligne la Cour, on observe aujourd'hui un niveau d'équipement important concernant les piscines et les centres aquatiques. Le ministère des sports recense ainsi près de 5 000 équipements aquatiques, ce qui correspond à 6 000 bassins environ, répartis sur l'ensemble du territoire national. Il s'agit le plus souvent, d'équipements très diversifiés qui vont de la piscine de quartier, aux équipements sportifs de haut niveau, en passant par les bassins ludiques qui se sont beaucoup développés sur notre territoire au cours des quinze dernières années. De fait, la France est mieux dotée en piscines et en centres aquatiques que ses voisins européens.

Selon les informations que l'AdCF a pu rassembler, on observe, concernant ces équipements, des niveaux de fréquentation très élevés, ce qui induit même, ainsi que le relève la Cour, des effets de concurrence entre leurs différentes vocations : les activités scolaires, les activités de loisirs, et les activités sportives de haut niveau.

Les piscines et centres aquatiques relèvent majoritairement du « secteur communal » (communes et intercommunalités), départements et régions étant peu impliqués dans ce type d'équipement qui relève plutôt d'une gestion de proximité.

I. La répartition de l'offre sur le territoire

Si les communes sont encore très présentes dans la gestion de ces équipements, on observe une forte progression de leur gestion à une échelle intercommunale. Actuellement, la compétence « construction, aménagement, entretien, gestion d'équipements ou d'établissements sportifs » qui correspond aux équipements aquatiques concerne environ 70 % des intercommunalités à fiscalité propre, selon les données fournies

par la DGCL. C'est en outre une compétence obligatoire des communautés urbaines et des métropoles.

Le développement de l'intercommunalité, et les différentes lois qui ont encouragé le regroupement des intercommunalités à fiscalité propre et les transferts de compétence ont favorisé une gestion mutualisée des équipements de piscines et des centres aquatiques, placés sous le pilotage des communautés et des métropoles. L'AdCF constate que de nombreux efforts ont été faits dans les quartiers de la politique de la ville pour développer les pratiques sportives et la construction de nouveaux équipements. L'intercommunalité a permis des avancées dans les secteurs ruraux pour moderniser les équipements voire répondre à une carence. Elle partage néanmoins le constat de la Cour qui considère que beaucoup reste à faire dans ce domaine.

Le maillage des équipements reste plus élevé dans les territoires de forte densité démographique. La Cour observe un certain déficit persistant d'équipement dans les secteurs de faible densité et les périphéries des agglomérations (espaces périurbains).

La Cour interroge ainsi la question de la répartition des équipements aquatiques dans les agglomérations, certains quartiers étant mal desservis. La nouvelle carte intercommunale pourra être l'occasion de revoir la répartition de ces équipements au moment de leur renouvellement mais aussi l'amélioration de la desserte des équipements centraux.

L'AdCF note en effet que l'évolution des périmètres intercommunaux est l'occasion d'une réactualisation des projets de territoire et une remise à niveau de l'offre de service public et sa répartition. Dans cette perspective, les programmations pluriannuelles des investissements (PPI) sont l'occasion d'une analyse en faveur d'une approche plus collective des besoins.

La réalisation en cours des schémas départementaux d'amélioration et d'accessibilité des services au public (SDAASP) permet également un recensement des besoins et des solutions d'accès.

II. Les équipements : gestion et entretien

Actuellement, les piscines relèvent majoritairement du domaine public. Selon le ministère des sports, 80 % des piscines sont des piscines publiques. Toutefois on observe un développement pour la délégation de services public (DSP) au cours des dernières années, surtout pour les équipements plus récents ayant une plus forte rentabilité.

En dépit des transferts de compétence, les communes restent souvent propriétaires des équipements.

Une majorité des piscines et des centres aquatiques actuellement en service a été construite dans les années 1970/1980 (piscines Tournesols par exemple). Beaucoup auraient besoin de travaux de renouvellement.

Selon les témoignages recueillis par l'AdCF les piscines sont des équipements coûteux tant en matière d'investissement que de fonctionnement.

La faiblesse des recettes tarifaires, l'importance des activités gratuites (plages d'ouverture consacrées aux scolaires) rend difficile l'équilibre économique de ces équipements. Si les situations sont très diversifiées selon les territoires et les modes de gestion, le fonctionnement et l'entretien des équipements aquatiques coûtent cher et ils connaissent le plus souvent un déficit d'exploitation structurel.

Leur vétusté est, par ailleurs, un facteur de renchérissement des coûts de gestion. De ce fait, le transfert de certains équipements au niveau intercommunal peut poser des difficultés.

On observe, cependant, au cours des dernières années une gestion de plus en plus attentive à la maîtrise des coûts : maîtrise des fluides, système de chauffage de l'eau innovant, développement de panneaux solaires, de chaudières à condensation, recours aux énergies renouvelables...

L'AdCF partage les analyses de la Cour concernant la nécessité d'améliorer la connaissance et le suivi des coûts de gestion des piscines et des centres aquatiques. De la même façon, il conviendrait de disposer de ratios fiables quant à la prévisibilité des coûts de gestion pour les équipements neufs.

L'AdCF ne souscrit pas pour autant à la proposition de la Cour de rendre obligatoire le transfert des piscines aux intercommunalités. Le caractère intercommunal de ces équipements dépend des configurations et doit demeurer du choix des assemblées locales, dans le cadre de la définition de l'intérêt communautaire. D'autres formes de solidarité intercommunale que le transfert sont en outre également possibles à travers les fonds de concours par exemple.

III. Le renouvellement des équipements aquatiques est un enjeu d'investissement majeur

La Cour pose la question du renouvellement des équipements qui ne sont plus aux normes. Elle suggère le développement d'un Plan national « piscine ». L'AdCF considère qu'une des premières étapes de ce plan pourrait être la réalisation d'un diagnostic national sur les besoins de renouvellement, d'équipements neufs et de travaux d'entretien. Ce plan

devrait s'inscrire dans une stratégie plus large de redynamisation de l'investissement public.

Un certain nombre de financement existants dans le cadre d'enveloppes nationales et dédiés à ce type d'équipements de loisirs pourraient, en effet avoir un effet levier : la DETR par exemple dont la liste des équipements éligibles a été élargie aux équipements sportifs par la loi de finances pour 2016 ; le Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL qui a été reconduit et amplifié en 2017 à 1,2 milliard d'euros : 600 millions seront dédiés à la ruralité, 600 millions seront alloués à tous les territoires).

Dans le cadre de la nouvelle contractualisation financière des collectivités avec l'État, il sera néanmoins nécessaire de veiller aux effets induits des constructions nouvelles sur les dépenses de fonctionnement des collectivités. La Cour a elle-même souligné à de nombreuses reprises les enjeux de maîtrise de ces dernières. Certaines opérations de maintenance, de rénovation voire de remplacement peuvent participer d'une réduction des coûts d'exploitation (réduction des fuites, chauffage...) mais il sera certainement difficile de programmer l'ouverture de nombreux équipements nouveaux, générateurs de charges d'exploitation supplémentaires, au cours de la législature actuelle.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

L'AMF souhaite émettre des réserves aux recommandations émanant de votre juridiction, concernant les pistes d'évolutions relatives au financement et à la gestion des piscines et des centres aquatiques.

Concernant les recommandations :

I. « simplifier ou supprimer le soutien de l'État au financement de la construction de piscines et de centres aquatiques »

L'AMF s'est toujours positionnée pour que le sport reste une compétence partagée entre les divers niveaux de collectivités territoriales, permettant le cumul des subventions. Elle relève que les financements actuels du CNDS ont un rôle de levier incontestable auprès des autres financeurs.

Elle ne peut accepter la suppression des subventions de l'Etat au travers de la part équipement du CNDS, le contexte exigeant au contraire la mobilisation de tous les financeurs.

Si la subvention du CNDS n'est certes pas l'élément déclencheur de la décision d'équipement, son montant, même limité à 7% en moyenne, n'est en rien négligeable à un moment où l'argent est rare.

Dans le bilan de son action des trois dernières années 2014-2016, le CNDS note que, en 2015, 61 % de l'enveloppe consacrée aux équipements sportifs dans les territoires carencés était effectivement consacré aux piscines, mais, un an plus tard, cette part avait chuté à 41 %. Or, la priorité au financement des piscines était l'un des objectifs opérationnels du CNDS pour cette période. Pour 2017, le CNDS s'est fixé un objectif de 50% des moyens de l'enveloppe en faveur des piscines.

L'AMF partage le constat du vieillissement du parc aquatique et juge indispensable la mise en œuvre d'un plan national de rénovation de ces équipements mais à la condition que l'État apporte les financements AD HOC et qu'ils n'incombent pas uniquement aux collectivités territoriales, comme c'est le cas actuellement.

Il faut noter que le CNDS privilégie dans ses choix les projets de construction neuve, les autres relevant "pratiquement de l'obligation du propriétaire sans extension de la capacité d'accueil", ce qui induit que les collectivités territoriales doivent assurer elles-mêmes les coûts de rénovation des équipements en question.

Si chaque commune s'administre librement, il est à noter que le baisse continue des dotations du CNDS alliée à la baisse des dotations de l'État aux collectivités risquent de freiner fortement la création de nouveaux équipements ou la réhabilitation des équipements existants, les coûts de réhabilitation de ceux-ci étant forts élevés.

II. « évaluer de façon systématique la pertinence d'un transfert des piscines et centres aquatiques communaux aux EPCI à fiscalité propre ».

Depuis 1994, certainement pour des questions de mutualisation dans les coûts d'investissement et de fonctionnement, mais aussi de solidarité, la part des communes diminue de façon constante au profit de la part de celle des ECPI, allant même jusqu'à une majorité d'équipements relevant de la propriété directe des EPCI depuis 2005.

Concernant les 86 % des piscines recensées comme équipements publics, 58 % appartiennent à des communes et 25 % aux EPCI.

En termes de répartition des compétences, l'AMF souligne l'importance de laisser les territoires s'administrer librement et organiser la compétence à l'échelle communale ou intercommunale en fonction de la situation locale. En outre, elle rappelle le rôle de proximité des communes.

Elle s'est prononcée très clairement dans le Manifeste des maires et des présidents d'intercommunalité pour que le développement de l'intercommunalité respecte le principe de subsidiarité sur la base d'un projet de territoire et sans transferts de compétences imposés. Cette considération est d'autant plus nécessaire que les intercommunalités, dont les périmètres viennent d'évoluer de façon significative et dont les compétences obligatoires ont été renforcées en ce début d'année, ont besoin de stabilité pour mener leurs nouveaux projets, alors même que d'autres compétences (Gemapi, eau et assainissement) sont d'ores et déjà à l'agenda (transferts obligatoires en 2018 et 2020).

Le maintien de la notion d'intérêt communautaire (ou métropolitain) doit être un principe général pour le transfert des équipements sportifs et des piscines aux communautés et aux métropoles parce qu'il permet l'adaptabilité des modes d'organisations locales aux réalités du territoire.

Si un certain nombre de constructions ou de rénovation ont pu être portées par les intercommunalités, elles n'ont pas toutes nécessairement les capacités financières de supporter les charges d'investissement et de fonctionnement de plusieurs équipements aquatiques sur leur territoire.

III. « présenter aux assemblées délibérantes, à l'appui des projets validant la construction ou la rénovation d'une piscine ou d'un centre aquatique, la projection des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour les années suivant la mise en service »

Les coûts de fonctionnement d'une piscine, entre l'eau nécessaire au remplissage des bassins et celle nécessaire aux douches préalables, les produits permettant à l'eau de ne pas être contaminée, le chauffage de l'eau et de l'équipement, le personnel de surveillance des bassins et le personnel en charge de l'accueil des visiteurs ou de l'entretien, sont extrêmement élevés et restent à la charge des collectivités qui en sont gestionnaires.

Le droit d'entrée payé par les utilisateurs est loin de couvrir les coûts de fonctionnements réels et les collectivités compensent le reste à charge lié au fonctionnement de l'équipement.

La recherche d'équilibre financier est perceptible dès la mise en œuvre du projet : détermination du nombre de couloirs pour un grand

bassin pour un équipement ayant une destination sportive et permettant une éligibilité aux aides du CNDS, la compatibilité de la profondeur d'un bassin plus petit pour l'apprentissage de la natation et la pratique de l'aquagym exigeant une certaine profondeur…

Toutefois, la rentabilité n'est pas recherchée à tout prix et le rôle d'une piscine publique dépasse toujours la simple offre de services. Les élus sont prêts à assumer le coût d'une piscine à la condition de pouvoir le justifier.

Mais le contexte économique général et les difficultés budgétaires que rencontrent de nombreuses collectivités territoriales ne favorisent pas le développement de tels équipements.

IV. « développer le suivi analytique des dépenses d'exploitation des piscines afin de mesurer le coût du service rendu aux usagers ».

L'AMF regrette que la Cour multiplie les normes pour les collectivités concernées et rappelle que cette obligation existe déjà (Décret NOR : INTB1606785D relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement prévus par l'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République).

Pour l'AMF, le compte financier unique (CFU) constitue un outil renforçant la lisibilité et le pilotage permettant de répondre au renforcement du formalisme budgétaire introduit par les dispositions de la loi NOTRe du 5 août 2015. En effet l'article 107 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit de nouvelles obligations relatives à la présentation et à l'élaboration des budgets locaux :

- *renforcement du contenu produit à l'appui du débat d'orientation budgétaire ;*
- *les informations financières essentielles à annexer au budget primitif et au compte administratif se voient enrichies ;*
- *étude d'impact pluriannuelle sur les dépenses de fonctionnement pour toute opération exceptionnelle d'investissement.*

Le CFU permettrait d'offrir une meilleure vision de la situation patrimoniale dont le suivi et les analyses sont renforcés. Le suivi de l'actif et de la situation patrimoniale des collectivités souffre actuellement de la fragmentation des informations budgétaires entre compte administratif et de gestion, la privant d'une lecture exhaustive. En effet, la présentation de la situation financière et patrimoniale de la collectivité relève du compte de gestion. Or si celui-ci est formellement présenté à l'organe délibérant

lors du vote du compte administratif, il ne fait pas en revanche l'objet d'un examen par l'assemblée. Pourtant le suivi de la situation patrimoniale recouvre plusieurs enjeux dont ceux de la connaissance même de l'actif et des amortissements qui en découlent, ou encore l'identification de potentielles cessions.

La mise en place d'un compte financier unique intégrant des états financiers irait en outre dans le sens d'une démarche effective de certification des comptes. En effet la certification des comptes qui viendrait assurer la garantie de la tenue des comptes, serait plus aisée grâce à des données consolidées et lisibles.

La multiplication des budgets annexes peut nuire à la clarté budgétaire. Ainsi l'obligation de constituer un budget annexe pour l'exploitation des piscines nuit à l'analyse de l'ensemble des équilibres budgétaires. Enfin, une obligation instaurée en ce sens serait aussi contraire à l'autonomie de gestion.

La Cour a plaidé en ce sens à plusieurs reprises. Le rapport public sur les finances publiques locales de 2013 comporte des développements sur « la rénovation indispensable de la présentation des états financiers : vers le compte financier unique ». Vous avez exprimé la même préoccupation dans votre rapport de 2015 : une nouvelle présentation des états financiers, participant de l'amélioration de l'information budgétaire et financière des collectivités territoriales, autoriserait, ce faisant, « l'agrégation des données budgétaires ou comptables du secteur public local ».

V. « faire adopter par les assemblées délibérantes une stratégie globale précisant les missions et les objectifs assignés aux piscines publiques afin d'éviter la concurrence des usages entre les différentes catégories d'utilisateurs »

L'AMF considère que chaque commune s'administre librement et répond aux demandes locales. Elle a toujours défendu la diversité des territoires et a toujours demandé à ce que les pouvoirs publics prennent en compte les particularités locales dans les politiques nationales qu'ils mettent en œuvre.

L'hétérogénéité des piscines et centres aquatiques est souvent liée à la pratique sportive du territoire et à la demande sociale.

Du fait d'un coût peu élevé pour les utilisateurs de la pratique de la natation (droit d'entrée, vêtement nécessaire à la pratique…), les demandes locales émanant de la population peuvent être importantes. Il

faut noter que 84 % de la population à moins de 8,3 km à parcourir pour se rendre à la piscine publique la plus proche de chez elle.

Selon la dernière étude de mars 2017 de l'INJEP intitulée « les chiffres clés du sport », la natation de loisirs est la 2ème activité physique ou sportive déclarée, juste derrière la marche à pieds. La fédération française de natation arrive à la 9ème place des fédérations ayant le plus grand nombre de licenciés.

On constate ces dernières années une évolution de la demande sociale en matière de piscines qui se traduit notamment par le développement de « centre ou de complexe aquatique », démontrant une diversification et une démocratisation des pratiques aquatiques.

L'arrivée de bassins ludiques offre plus de services et plus de prestations aux utilisateurs : balnéothérapie, bébé nageurs, gym aquatique… sont autant de demandes que de recettes supplémentaires pour le gestionnaire de l'équipement dès lors que ces animations peuvent être organisées en régie directe.

De manière générale, l'AMF a toujours défendu un usage polyvalent et multi-activités des équipements sportifs. Toutefois, la mise à disposition des équipements sportifs, quel que soit le type d'équipements, est toujours un véritable « casse-tête » pour les collectivités.

Dans le cas des piscines, dans la mesure du possible, les communes privilégient un accueil des différents publics, y compris dans le cadre de l'enseignement de la natation scolaire.

Aux fonctions traditionnelles de l'apprentissage de la natation et de celle du sport professionnel, s'ajoutent désormais des pratiques de loisirs (aquagym, aquabike, bébés nageurs…). Le développement et l'évolution de pratiques relevant du « sport d'entretien » et d'activités de détente amène à une diversification des activités et un élargissement du public accueilli.

Dès lors que les horaires de mise à disposition des équipements sont établis, les scolaires ont priorité. Ainsi, en lien avec les horaires de cours des différents établissements situés sur le territoire, la mise à disposition de l'équipement la journée, hors pause méridienne, concerne l'enseignement de l'EPS.

Enfin, l'AMF souhaite souligner qu'un équipement aquatique possède un pouvoir d'attraction très fort auprès des populations locales mais aussi extérieures par le rayonnement qui dépasse très largement les limites administratives des municipalités, voire des intercommunalités.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ALLIER

Vous soulignez dans la partie « I-B-2 - Un défaut de coordination entre l'État et les collectivités locales dans la programmation des équipements », une absence d'outils de programmation de certains investissements, et ce malgré certaines initiatives de collectivités locales comme celle du Département de l'Allier il y a quelques années.

Ce type d'outil, comme cela a pu être observé en matière de centre de traitement des déchets, a toute sa pertinence en termes de rationalisation d'utilisation des fonds publics. L'investissement public étant essentiellement porté par les collectivités, ces dernières devraient être pleinement responsables de son élaboration. Le Département partenaire direct des communes et intercommunalités, semble être un niveau institutionnel pertinent, d'autant que l'essentiel de l'ingénierie se concentre aujourd'hui dans ce niveau de collectivités locales. La C.T.A.P. pourrait, comme le suggère votre rapport, constituer l'instance de validation, malgré la lourdeur du montage, ces instances réunissant pas moins de 200 personnes une à deux fois par an. Je fais remarquer également que les dispositions législatives visant à prévoir un rapport d'évaluation avant tout lancement d'un investissement d'un certain montant ne sont pas mises en œuvre opérationnellement.

Je souhaite toutefois vous faire part d'une remarque. En effet, j'observe qu'un tel dispositif serait sans doute partiellement efficace et tardif à l'heure où les intercommunalités absorbent depuis de nombreuses années et progressivement des équipements d'intérêt intercommunal et rationalisent à leur niveau la création comme la gestion de ces outils. Ce phénomène s'amplifiant avec les dernières fusions et celles à venir, une planification départementale pourrait contredire certaines initiatives locales. Un encadrement par un texte de loi serait donc utile pour organiser et légitimer les actions respectives de chaque collectivité dans le respect des libertés locales issues des lois de décentralisation.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION GRAND CALAIS TERRES ET MERS

Soucieuse de la qualité des services rendus à la population et de l'application des meilleurs outils de gestion, j'ai pris bonne note des recommandations qui y sont formulées.

J'ai décidé d'y souscrire dans les meilleurs délais et, en tout état de cause, l'ensemble de vos remarques et préconisations seront suivies d'effet et mises en œuvre, au plus tard pour la fin du mandat.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION ROISSY PAYS DE FRANCE

Conformément à votre sollicitation, je souhaite par la présente vous faire part de ma position.

Le Conseil d'Agglomération de la CA Roissy Pays de France (CARPF) a pris acte des observations définitives de la Cour Régionale des Comptes concernant la gestion du centre nautique « Plaine Oxygène » par délibération du 4 octobre 2017.

Je me permets de vous rappeler qu'afin d'assurer la continuité du service public au 1er janvier 2016, une convention a été conclue entre la CARPF et la Communauté de Communes Pays de Mont France (CCPMF).

En effet, les compétences des 17 communes de la CCPMF transférées à la CARPF par arrêté préfectoral du 9 novembre 2015 ne pouvaient être exercées immédiatement en raison de l'absence de préparation en amont de ces importants transferts.

Cette convention a permis de maintenir la gestion des dites compétences par la CCPMF dans l'attente du vote de nos statuts, de l'évaluation des charges et du transfert effectif à notre communauté des différents équipements et services concernés.

Les statuts de la CARPF, après le vote de l'assemblée délibérante, en date du 13 octobre 2016 ont fait l'objet d'un arrêté préfectoral en date du 9 février 2017.

Le travail d'évaluation des charges est en voie d'achèvement, la CARPF sera en mesure de gérer l'ensemble de ses compétences au 1er janvier 2018.

Le contrat de délégation de service public du centre aquatique « Plaine Oxygène » sera transféré à cette date à la CARPF. Cette délégation prend fin le 3 mars 2018.

Après échanges avec les élus communautaires, j'ai décidé de fermer cet équipement à l'échéance de l'actuel contrat.

Cette fermeture permettra en fonction des conclusions de la mission d'expertise en cours, de réaliser un diagnostic technique exhaustif des installations de ce complexe, d'identifier dans un premier temps les travaux à réaliser, afin d'écarter tout risque d'insécurité et tous surcouts de fonctionnement.

Dans un second temps, il conviendra de réfléchir à la requalification des bassins et équipements ludiques extérieurs, aujourd'hui condamnés car obsolètes.

Les espaces prévus initialement pour la patinoire, qui n'a jamais fonctionné, devront être définitivement réaffectés à un usage utile au fonctionnement de la piscine.

Parallèlement, une étude va être engagée par la CARPF sur le futur mode de gestion de cet équipement.

Le Conseil d'agglomération, sur la base d'une analyse comparative approfondie entre régie et délégation de service public déterminera de façon objective son choix sur les modalités de gestion de ce complexe.

L'analyse de la Cour Régionale des Comptes sur la gestion du centre « Plaine Oxygène » et la mise en évidence des nombreuses dérives et irrégularités aussi bien dans la phase « construction » que dans les modalités de gestion ont particulièrement interpelé les élus de la CARPF.

Soyez assuré que ces éléments seront déterminants pour la mise en œuvre d'une gestion rigoureuse de cet équipement dans un souci d'intérêt général.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES GRAND PIC SAINT LOUP

Dans L'encadré intitulé « La difficulté d'équilibrer la gestion d'une piscine par les recettes tarifaires » cite à titre d'exemple la subvention versée par la Communauté de communes du Grand Pic Saint Loup au délégataire pour assurer l'équilibre de fonctionnement.

En effet en page 45 du rapport d'observations définitives n° GRJ17/0850 du 7 avril2017 concernant la Communauté de communes du Grand Pic Saint Loup, il est bien précisé que le versement en 2015 au délégataire de la subvention est de 523 353 € mais en contrepartie le délégataire reverse à la Communauté de communes la somme de 205 000 €.

Ce mécanisme a été mis en place afin de récupérer la TVA déboursée dans le cadre du loyer sur la construction réalisée en Partenaire Public Privé. Ce mécanisme a ainsi permis en 2015 de récupérer 104 K€ de TVA.

Au-delà de l'approche financière, il est à souligner que la piscine a été construite avec une destination avant tout scolaire: l'objectif est de faciliter l'apprentissage de la natation pour les enfants du territoire. Les recettes générées sont faibles mais l'intérêt en termes de service public est important. Un raisonnement limité aux recettes générées peut donc paraitre un peu restrictif pour analyser la gestion d'une piscine: il paraitrait judicieux de prendre en compte aussi sa vocation première : le grand public ou les scolaires et les créneaux horaires qui leur sont dédiés.

Voici les éléments que nous souhaitions porter à votre connaissance. Nous espérons qu'ils pourront vous apporter des précisions utiles à la rédaction de votre rapport définitif. Les services de la communauté restent à votre disposition si des éléments stipulés dans le présent rapport devaient être précisés.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE PARIS

La Ville de Paris vote un budget par nature, la présentation par fonction est indicative. Compte tenu de l'ampleur du parc immobilier et de sa composition intégrant différents équipements (piscines, bains douches, centres sportifs, centre d'animation, équipements scolaires ou culturels) et des modes de gestion différenciés, une comptabilité analytique basée sur la seule maquette règlementaire du compte administratif M14, voté par nature, ne permet pas de disposer d'une répartition des coûts aussi détaillée que le souhaiterait la Chambre.

Par ailleurs, les dépenses des mairies d'arrondissement pour assurer le fonctionnement des piscines inscrites à leur inventaire sont retracées, en global, dans le compte administratif général de la Ville

(chapitre 014- nature 748719). Un compte administratif, détaillé par rubrique fonctionnelle, pour les États Spéciaux d'Arrondissement permet d'identifier, pour la rubrique « 413 piscines », le détail des dépenses par nature budgétaire.

Concernant les piscines, hors masse salariale, les principaux postes de coût (eau et fluides qui représentent de l'ordre de 21 % du coût des piscines en régie) sont aujourd'hui plus affinés grâce à des échanges réguliers avec la direction en charge de la centralisation de la gestion des fluides d'une part (DCPA) et à l'optimisation des potentialités offertes par l'opérateur Eau de Paris d'autre part. L'installation progressive de compteurs divisionnaires permet de mesurer plus précisément les consommations propres à chaque établissement, même en présence d'équipements imbriqués.

La Ville de Paris s'est engagée avec la Cour des comptes et la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France dans l'expérimentation de la certification de ses comptes. Ces travaux impliquent d'adopter dès 2018 la nomenclature comptable M57. À compter du 1er janvier 2019, la Ville de Paris passera également au vote du budget par fonction.

Ce cadre budgétaire et comptable rénové donnera la priorité à une lecture fonctionnelle des dépenses et des recettes dans le sens souhaité par la Cour des comptes dans ses observations sur « les piscines et centres aquatiques ».

RÉPONSE DU MAIRE DE CHAMPIGNY-SUR-MARNE

Je me félicite tout d'abord que, comme vous le notez, près de 90 % des usagers de la piscine « Auguste Delaune » de Champigny-sur-Marne résident sur le territoire de la Commune. Cela illustre l'importance de cet équipement pour les campinoises et les campinois. L'orientation privilégiée donnée par la municipalité pour l'apprentissage de la natation par les enfants, ainsi que la place accordée aux clubs sportifs locaux contribuent à l'évidence à cette fréquentation locale.

Vous notez que la Région d'Ile-de-France et le Département du Val-de-Marne ne participent pas au financement de la mise à disposition de la piscine par la Ville de Champigny pour l'accueil des collégiens et des lycéens. Je vous informe que le Conseil municipal de Champigny-sur-

Marne va délibérer le 22 novembre prochain sur la tarification de l'accueil des collégiens et lycéens au sein de la piscine municipale.

Vous mettez en cause la mise à disposition gratuite de la piscine aux associations sportives en soutenant qu'elle relève d'un défaut de stratégie tarifaire. Sachez que cette mise à disposition gratuite est une volonté municipale s'inscrivant dans l'objectif de la pratique sportive des campinois. Une part essentielle de cette mise à disposition correspond à des pratiques sportives d'enfants et de jeunes de la ville (1035 enfants et jeunes de moins de 16 ans licenciés au RSCC) que nous entendons favoriser pour le plus grand nombre.

Le Red-Star Club de Champigny-sur-Marne est un club omnisport. De ce fait, la convention avec ce club indique la valorisation financière globale de la mise à disposition des équipements sportifs municipaux, et non uniquement celle de la piscine. Concernant les associations « Potes Bulles » et « USCC », les subventions (inférieures à 1 500€) et moyens mis à disposition sont de faible montant, bien en-deçà du seuil pour les conventions. De plus les annexes des comptes administratifs de la Ville indiquent les volumes horaires annuels des mises à disposition de chaque équipement à chacune des associations. La valorisation financière sera ajoutée pour le compte administratif 2017.

Permettez-moi enfin de réagir à votre suggestion de suppression de l'intervention de l'Etat dans la construction des équipements sportifs. En effet, nous avons le projet de construire avec la commune de Chennevières et l'établissement public territorial « Grand-paris-sud-est-avenir », un nouveau centre nautique en remplacement de deux piscines vétustes. Cet équipement doit bénéficier en particulier aux habitants du quartier du Bois-L'Abbé qui nous est commun, mais aussi plus largement aux quartiers de Coeuilly, du Village parisien et des Mordacs, soit un territoire d'environ 35 000 habitants sur Champigny-sur-Marne. L'apport financier de l'État est indispensable à la réalisation de cet équipement. À défaut, la collectivité serait contrainte à augmenter le recours à l'emprunt à la charge des seuls contribuables de la Ville, ce qui est rendu impossible par l'encadrement du ratio d'endettement prévu par le projet de loi de programmation des Finances publiques pour les années 2018 à 2022.

J'espère que ces éléments auront utilement complétés votre vision des enjeux de la gestion des piscines et centres nautiques pour une commune comme Champigny-sur-Marne.

RÉPONSE DU MAIRE DE CREIL

Je tiens à vous faire part de ma surprise concernant la comparaison entre le coût final de la réhabilitation de la piscine de Creil avec le coût prévu dans une étude d'avant-projet datant de 2006. D'une part, l'étude d'intention de 2006 n'était qu'un préalable à la phase projet. Il est à préciser que cette estimation financière préalable intégrer seulement les coûts des travaux et ne comprenait pas notamment les frais de maitrise d'œuvre. Pour votre information la phase projet a réellement démarré en 2009 avec le choix du maitre d'œuvre. D'autre part, entre 2006 et 2011, année d'attribution des marchés de travaux, le projet a connu plusieurs évolutions. Il y eu la nécessité d'une part, de réaliser de nombreuses études et diagnostics préalables aux travaux et d'autre part d'adapter le projet, entres autres, aux exigences de l'architecte des bâtiments de France. C'est pour cela, qu'il est préférable de comparer le coût final de l'opération avec le montant estimé lors de l'attribution des marchés de travaux. Ainsi, l'écart entre le coût prévisionnel et le coût final est de 10 %.

Il est important de ne pas omettre le contexte creillois. En effet, le taux de pauvreté est de 37,2 % d'après les dernières données disponibles auprès de l'INSEE soit 2,5 fois plus élevé que la moyenne nationale. La prise en charge par le budget communal de 80 % des coûts de fonctionnement de la piscine permet l'accès à cet espace au plus grand nombre. En effet, il est à mon sens, du devoir des pouvoirs publics de réduire les inégalités et de répondre aux besoins des citoyens non couvert par l'initiative privée. La mise en place d'une tarification sociale répond à cet objectif. Pour information, la restauration scolaire, les crèches, les bibliothèques et les cimetières représentent, respectivement, une charge nette d'environ 609 k€, 848 k€, 886 k€ et 160 k€ dans le budget de la commune.

Je prends note de votre préconisation concernant le transfert des piscines à l'intercommunalité. Pour cela, vous proposez une diminution de l'attribution de compensation de la commune à hauteur du déficit actuel des structures sans prise en compte des économies espérées par la mutualisation de ces équipements au niveau de l'intercommunalité. La réalisation de ce transfert de compétences dans ces conditions conduirait à un enrichissement des intercommunalités au détriment des communes.

RÉPONSE DU MAIRE DE MARSEILLE

Ce document appelle de ma part les observations suivantes :

- En 2017 l'offre est passée à 15 piscines répertoriées ainsi que suit :

Saint Charles, Vallier (2 bassins), Bonneveine, Desautel (1 pataugeoire), Pont de Vivaux, la Granière, La Bombardière, Louis Armand, Frais-Vallon, Busserine, Saint- Joseph, Lamartine, La Castellane, Pointe Rouge (2 bassins d'été), René Magnac.

Par ailleurs, il convient de souligner la création à venir de 2 nouveaux centres aquatiques, qui font actuellement l'objet d'une procédure de mise en concurrence :

- *l'un sur le site d'Euroméditerranée, qui compensera la fermeture de la piscine Charpentier et qui viendra répondre aux besoins des habitants et salariés des entreprises du quartier, en proposant des activités diverses,*
- *l'autre sur le site de Luminy (bassin ouvert de 50m, bassin couvert de 25m, 2 pataugeoires) qui vise d'une part un public familial pour la natation de loisir, et d'autre part la création d'un centre de recherche et de développement du sport de haut niveau.*

La réalisation de ces 2 centres aquatiques augmentera très sensiblement l'offre piscines à Marseille, en générant 6000 m² supplémentaires de surface de plan d'eau.

RÉPONSE DU MAIRE DE MELUN

Tout d'abord, en ce qui concerne la tarification de la piscine municipale, le rapport souligne que la Ville de Melun ne tient pas compte des tarifs pratiqués par les autres communes à proximité lorsqu'elle envisage de faire évoluer ses recettes. Je souhaite vous préciser que la Ville de Melun dispose de trois bassins qui fonctionnent toute l'année : un bassin olympique homologué de 50 mètres, un deuxième de 25 mètres et un troisième de 15 mètres. Sur tout le département de la Seine et Marne, elle est la seule à offrir à ses usagers ce type d'équipement.

C'est pourquoi la tarification de la piscine de Melun et celle pratiquée dans les autres équipements proches n'ont pas à être forcément corrélées, puisque l'offre de services n'est pas strictement comparable.

Par ailleurs, la Ville de Melun a choisi dans le cadre de sa politique sportive de favoriser l'accès aux équipements au plus grand nombre notamment par l'application d'un tarif unique pour l'ensemble des habitants de la Communauté d'Agglomération Melun Val de Seine, de faire découvrir le sport aux plus jeunes en finançant la première licence et de soutenir et d'accompagner les associations, notamment avec l'accueil de sportifs de haut niveau. Bien évidemment, la piscine participe activement à cet objectif.

RÉPONSE DU MAIRE DE REMIREMONT

En préambule, je vous rappelle que les conclusions de votre C.R.C. lors de son dernier contrôle sur la période 2011/2014 sur lesquelles vous vous appuyez :

- *concernaient la gestion d'une équipe municipale,*
- *ont été adressées à une autre équipe municipale, pour partie démissionnaire en 2016.*

Si mes prédécesseurs semblaient favorables à un transfert de l'équipement Centre Aquatique de REMIREMONT vers la Communauté de Communes, je n'ai trouvé, à la suite de mon élection le 23 novembre 2016, aucun travaux sur le sujet.

Ma volonté, clairement affichée lors de ma campagne électorale, de m'appuyer sur l'ensemble des préconisations et observations de la C.R.C., ainsi que ma vision de territoire en faveur des intercommunalités, m'ont amené à travailler, notamment, sur le transfert du Centre Aquatique vers la Communauté de Communes de la Porte des Vosges Méridionales.

Dans le cadre de la loi NOTRE, un nouvel Établissement Public de Coopération Intercommunale a été créé au 1er Janvier 2017 par fusion de la Communauté de Communes dont REMIREMONT faisait partie, d'une Communauté de Communes voisine et extension à une autre Commune.

Avant cette date, le bloc de compétences optionnelles « Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs d'intérêt communautaire » était détenu par les deux intercommunalités. Le Centre Aquatique de REMIREMONT était communal. Les deux piscines de l'autre EPCI étaient déjà intercommunales.

L'obligation faite à la nouvelle Communauté de Communes d'approuver ses statuts par bloc de compétences avant le 31/12/2017, a contraint son Président à travailler sur ces compétences. Ainsi, le Conseil Communautaire a été réuni le 14 novembre dernier en séance de travail, au cours de laquelle j'ai pu exposer le travail que j'ai réalisé avec mes deux collègues, Vice-Présidents, et Maires sur le territoire desquels se situent les deux piscines intégrées à l'Intercommunalité.

En effet, conscient, comme vous le décrivez, que près de 80 % des usagers de mon équipement ne sont pas Romarimontains et, qu'en conséquence, la Commune n'est pas l'échelon de gestion pertinent et équitable, j'ai initié plusieurs réunions pour aboutir à une étude portant sur la provenance des usagers, les personnels, la tarification communautaire qui a nécessité une réflexion en profondeur de l'ensemble des tarifs (entrées comme prestations d'activités) et ce, sur les trois structures.

L'avis du Conseil Communautaire est favorable à un transfert de l'équipement de REMIREMONT à l'EPCI « le plus tôt possible ». La délibération de l'exécutif intercommunal décidant la prise de compétences (Conseil Communautaire en décembre) pourrait préciser ce transfert.

L'injustice de la situation actuelle pour mes administrés semble être en bonne voie de réparation. J'ai bien noté dans le rapport de la C.R.C., le poids du déficit du Centre Aquatique en points de taxe d'habitation.

L'objectif aujourd'hui est de proposer à la C.L.E.C.T. le calcul le plus juste possible pour préserver les intérêts des contribuables romarimontains et ainsi permettre de limiter la réduction de l'attribution de compensation, en prenant en compte la part des résidents de ma Commune dans le déficit de l'équipement.

Voilà les éléments dont je tenais à vous faire part concernant l'évolution de ce dossier.

Convaincu de la nécessité de rétablir les équilibres et animé d'une vision de territoire élargie, mon action a pour objectif l'intérêt des contribuables romarimontains.

3
Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle région Occitanie

PRÉSENTATION

Si l'activité touristique relève principalement de l'initiative privée, les acteurs publics ont un rôle à jouer pour favoriser son essor. La promotion et le développement du tourisme font en effet partie des compétences des collectivités territoriales. Le tourisme se révèle d'ailleurs une source de recettes pour ces collectivités, en même temps qu'il contribue à la bonne santé du tissu économique, soulignant ainsi les enjeux de son développement.

La Cour des comptes, à plusieurs reprises, a relevé les insuffisances des politiques touristiques régionales[332]*. L'examen de la politique touristique conduite en Languedoc-Roussillon entre 2010 et 2016 corrobore ces constats.*

Au sein de la nouvelle région Occitanie, le Languedoc-Roussillon bénéficie d'atouts spécifiques en matière touristique, tant par ses sites culturels que par l'alliance du littoral et de la montagne.

L'impulsion donnée par l'État dans les années 60 a fortement contribué à augmenter l'attrait de ce territoire, mais cinquante ans plus tard, cet acquis s'avère insuffisant au regard d'une économie touristique fragile, caractérisée par un manque de dynamisme et par des difficultés en matière d'emploi (I). L'effort financier des collectivités territoriales, bien inférieur aux recettes produites par le tourisme, n'a engendré que des

[332] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome I. Le tourisme en Outre-mer, 2014, p. 257-273, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr ; Cour des comptes, *Rapport public annuel 2005*, Tome I. Les comités régionaux du tourisme des régions du « Grand Est » et dans le rapport public de 1992 à la suite d'une enquête menée par huit CRC.

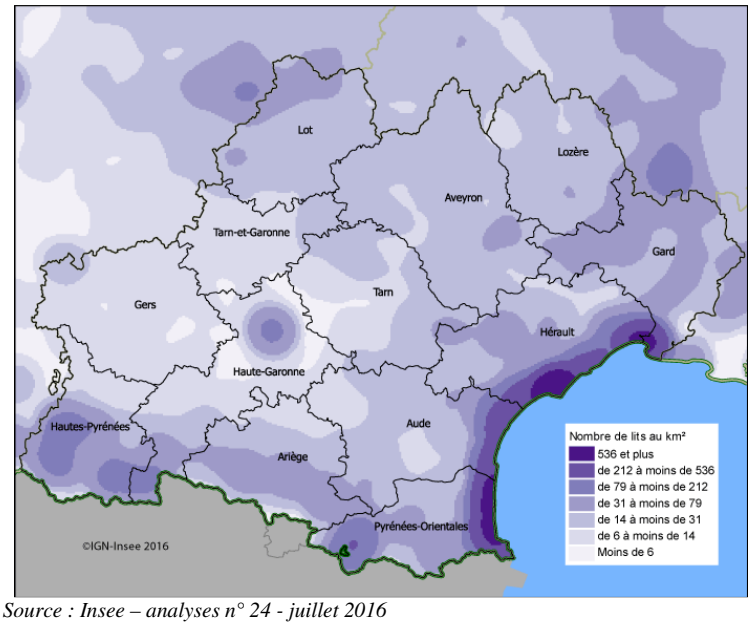
résultats décevants. Ceux-ci s'expliquent essentiellement par le défaut de cohérence stratégique du conseil régional de Languedoc-Roussillon dans le domaine touristique (II). La nouvelle région Occitanie doit engager d'indispensables évolutions en termes de pilotage, de gouvernance et d'accompagnement des acteurs privés du tourisme (III).

I - Une économie touristique fragile à conforter

A - Un potentiel touristique

Le Languedoc-Roussillon dispose d'atouts touristiques indéniables, fondés sur son climat, sa façade maritime, ses massifs montagneux, sa diversité paysagère, ses six sites inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco[333] et ses parcs naturels.

Carte n° 1 : nombre de lits touristiques dans les hébergements au km²



Source : Insee – analyses n° 24 - juillet 2016

[333] Le canal du Midi, la cité médiévale de Carcassonne, le Pont du Gard, les fortifications Vauban de Mont-Louis et de Villefranche de Conflent, Les Causses et Cévennes, Saint Guilhem le Désert au titre des chemins de Saint Jacques de Compostelle.

Son aménagement touristique doit beaucoup au volontarisme de l'État pendant deux décennies, de 1963 à 1983 : la mission interministérielle « Racine » a favorisé la mise en valeur du littoral languedocien. L'action de l'État visait à offrir un nouveau pôle touristique afin de contrebalancer l'influence de la Côte d'Azur et de l'Espagne vis-à-vis du nord de l'Europe et du reste de la France.

En vingt ans, de grands travaux d'équipements ont été réalisés sur les 250 km de littoral, la zone a été démoustiquée et cinq grandes stations touristiques ont vu le jour[334]. L'initiative privée a pris le relais en développant un parc important de résidences secondaires et près de 530 000 lits marchands, en camping pour l'essentiel (65 % de l'offre contre 51 % en moyenne en France).

En 2015, le tourisme participe pour 12,7 % du PIB du Languedoc-Roussillon[335], comme en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

B - Un secteur qui manque de dynamisme

1 - Des taux d'occupation inférieurs aux moyennes nationales

Plusieurs indicateurs révèlent la faible compétitivité du secteur.

Le nombre des nuitées en hébergement marchand s'élevait à 34 millions en 2015. Sa progression, de 4,5 % depuis 2010, supérieure à la moyenne nationale (3,9 %), est exclusivement liée au dynamisme de l'hébergement en camping (+ 8 % sur la période). À l'inverse, la fréquentation stagne dans l'hôtellerie et les autres hébergements touristiques.

Tableau n° 1 : évolution des nuitées marchandes en Languedoc-Roussillon

	2010	2015
Hôtels	7 500 100	7 504 389
Campings	17 906 646	19 331 663
Autres hébergements collectifs touristiques	7 180 383	7 207 600
Total	**32 587 129**	**34 043 652**

Source : Insee

[334] UT de la Grande Motte, UT du Bassin de Thau, UT de Gruissan, UT de Port Leucate et Port Barcarès, UT de Saint Cyprien.

[335] Source : INSEE - 7,7 % pour l'ex-région Midi-Pyrénées et 10 % pour la nouvelle région Occitanie. Pour la région PACA, il est de 13 %.

Alors que la région PACA bénéficie d'un taux moyen d'occupation de 46,2 %, la France métropolitaine de 44,3 %, la région Languedoc-Roussillon affiche 42,4 % en 2015.

En 2016, la capacité d'hébergement touristique est estimée à 2,2 millions de lits dont les trois quarts en résidences secondaires. Or, celles-ci ne sont occupées que 42 jours par an en moyenne, obligeant les collectivités à un effort d'équipement et de services publics correspondants, surdimensionné par rapport à la population résidente en permanence.

Le logement en résidence secondaire représente 60 % des nuitées touristiques. Il s'agit en partie de petites surfaces (un tiers compte moins de 35 m²) situées dans des immeubles collectifs, dont la réhabilitation est lente. L'hébergement hôtelier, de faible qualité[336] et comportant peu d'hôtels haut de gamme, n'est pas adapté aux exigences d'espace et de confort de la clientèle, notamment internationale. La qualité de service et d'accueil ne répond pas suffisamment aux attentes des touristes. Ces lacunes limitent l'attractivité de la destination, désormais en concurrence avec d'autres pays du bassin méditerranéen ou d'Europe de l'Est.

Le Languedoc-Roussillon peine à acquérir une notoriété touristique, ses atouts ne sont pas clairement identifiés et la mise en valeur de l'identité locale se révèle insuffisante.

2 - Une clientèle peu diversifiée

La clientèle étrangère, qui ne représente qu'un quart des nuitées, est en baisse. Elle est moins nombreuse que dans les autres grandes régions touristiques.

Les flux de passagers des cinq aéroports sont nettement moins importants que dans les régions limitrophes (PACA, Aquitaine). Le principal aéroport, celui de Montpellier Méditerranée, accueille beaucoup moins de passagers internationaux que ceux de Nice, Marseille, Toulouse ou Bordeaux. En dépit des aides irrégulières accordées aux compagnies à bas coût[337], les lignes aériennes sont peu nombreuses et peu diversifiées, le

[336] En 2015, 30 % des hôtels ne sont pas classés.
[337] Rapport d'observations définitives Communauté d'Agglomération de Montpellier et Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or - 2015.

Maghreb[338] demeurant l'unique desserte à l'international, hors Union européenne.

Tableau n° 2 : l'ouverture à l'international des aéroports en 2016[339]

Aéroport	Nombre total de lignes	dont nationales	dont européennes et internationales	Nombre total de passagers	dont nationaux	dont internationaux
Montpellier Méditerranée	32	9	19	1 671 121	1 052 488	616 570
Nice Côte d'Azur	nd			12 427 427	4 494 202	7 930 301
Marseille Provence	179	23	126	8 475 809	3 475 767	4 921 379
Bordeaux Mérignac	120	24	73	5 779 569	3 014 996	2 744 541
Toulouse Blagnac	128	31	60	8 081 179	4 567 862	3 480 550

Source : Cour des comptes d'après Union des aéroports français, statistiques annuelles et activités aériennes (2016)

L'activité de croisière demeure encore très réduite. Port-la-Nouvelle n'opère pas de transport de passagers, Sète et Port-Vendres n'accueillent chacun qu'une vingtaine d'escales par an avec moins de 10 000 passagers[340]. D'importants investissements sont prévus à Sète (gare maritime) et Port-Vendres (3ème quai) alors même que les enjeux de stratégie, de concurrence et de gouvernance ne sont pas encore maîtrisés.

Le tourisme régional est donc un tourisme de classe moyenne, très majoritairement français. Les visiteurs étrangers dépensant, le plus souvent, davantage que les touristes français, l'impact économique de

[338] Sources : Union des aéroports français, statistiques annuelles et activités aériennes. Seulement sept lignes régulières à l'international contre 12 à Bordeaux, 16 à Toulouse et 39 à Marseille.
[339] Le total des lignes inclut également les charters et autres.
[340] Sources : l'écho touristique – palmarès 2014 – moins de 10 000 passagers par an, contre 35 000 à Bordeaux et à Nice, plus de 250 000 à Cannes et Toulon et 1 300 000 à Marseille.

l'activité en est atténué. L'importance de l'hébergement en campings limite lui aussi les retombées économiques du secteur[341].

Seul effet positif de cette fragilité, la prépondérance de la clientèle française a limité les effets de la conjoncture internationale sur l'activité touristique régionale au moment de la baisse de la fréquentation étrangère en France en 2015 et 2016.

3 - Un tourisme très saisonnier et concentré sur le littoral

La saison touristique, de mai à septembre, est un élément structurant de l'activité économique en Languedoc-Roussillon[342]. Cette forte saisonnalité, particulièrement marquée sur le littoral avec un taux de 32 % contre 19 % au niveau national, constitue également une contrainte forte. Au cours de l'année, l'emploi touristique fluctue entre 5 à 10 % de l'emploi régional.

L'emploi public local connaît également une variation de 8,7 % entre le 1er janvier et le 31 juillet[343], du fait des recrutements importants de contractuels pendant la période estivale pour répondre aux besoins des collectivités touristiques.

C - Des métiers à conforter

Selon les données de la Banque de France et de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), le tissu économique des entreprises du secteur de l'hôtellerie-restauration est fragile.

Les sociétés concernées sont de petite taille, disposent de faibles capitaux (avec un chiffre d'affaires moyen estimé en 2013 à 460 000 €), et sont généralement dans l'incapacité de faire face aux aléas[344]. Leur nombre et leur chiffre d'affaires ont augmenté sur la période mais leur taux

[341] Étude sur la dépense touristique en Hérault, la dépense selon le type d'hébergement marchand varie d'un coefficient supérieur à deux entre les campings et les hôtels. À l'échelle d'Occitanie le panier moyen est estimé à 48 € par touriste par nuitée, ce qui est bas.
[342] Pour la saison estivale ; des stations de ski, essentiellement dans les Pyrénées, structurent également un tourisme hivernal.
[343] Enquête Insee - DADS.
[344] Données ACOSS et Banque de France. Seules 26 % en moyenne d'entre elles sont éligibles à la cotation au refinancement de la Banque de France contre 61 % en moyenne nationale, ce qui témoigne de leur vulnérabilité.

d'investissement est en baisse et les défaillances d'entreprises ont progressé (428 en 2010, 505 en 2015).

La difficulté à recruter du personnel qualifié est l'une des causes de leur fragilité. En témoignent les données de Pôle Emploi, selon lesquelles les métiers de l'hôtellerie et de la restauration font partie, et pour l'ensemble des 18 bassins d'emploi du Languedoc-Roussillon, des métiers en tension, c'est-à-dire pour lesquels les recruteurs éprouvent des difficultés à trouver les candidats adéquats. Ce phénomène est encore plus marqué pour la zone littorale.

Or, le Languedoc-Roussillon était encore marqué en 2016 par des taux de chômage supérieurs à la moyenne nationale, les effectifs salariés dans l'hôtellerie restauration stagnaient à 37 000[345]. Les politiques publiques n'ont pas permis de les faire progresser dans ces secteurs qui pèsent pour 7 % de l'emploi total et concentraient 16,3 % des intentions d'embauche en 2016.

Les personnels sont, pour l'essentiel, originaires de la région[346]. Les interruptions de travail entre saisons les privent d'une valorisation de leurs compétences et d'une sécurisation de leur parcours professionnel. Les employeurs sont, quant à eux, confrontés à un manque de qualification de la main d'œuvre, à son renouvellement d'une saison sur l'autre, aux difficultés de son hébergement dans des zones à forte tension immobilière.

II - L'action des collectivités territoriales : des résultats mitigés

La forte impulsion donnée par l'État n'a pas été relayée par une action coordonnée des acteurs publics locaux. Les politiques menées en matière d'infrastructures, d'emploi et de formation professionnelle, comme les aides économiques accordées, témoignent d'une organisation déficiente de l'action publique locale.

[345] Données ACOSS.
[346] Insee - DADS 2013.

A - Des compétences partagées

La compétence sur le tourisme est partagée, selon le code du tourisme et la loi NOTRé[347], entre les communes et les EPCI, les conseils départementaux, le conseil régional et l'État.

La contribution des collectivités territoriales de Languedoc-Roussillon en faveur du tourisme s'élevait en 2014 à 69 M€ en fonctionnement et 27 M€ en investissement.

Tableau n° 3 : l'effort financier des collectivités territoriales en faveur du tourisme en 2014[348]

	Languedoc-Roussillon	
dépenses en €	fonctionnement	investissement
Communes	26 585 469	3 234 877
Intercommunalités	10 633 438	6 050 229
Départements	18 802 644	8 193 853
Région	13 428 831	9 641 706
Total	**69 450 382**	**27 120 665**

Source : Cour des comptes

L'effort financier consenti par le bloc communal se distingue avec 53 % des dépenses de fonctionnement (37 M€) et 33 % (9 M€) de l'investissement. Les départements ont participé à près de 30 % des dépenses totales. Le conseil régional de Languedoc-Roussillon a réalisé, pour son compte, 19,3 % des dépenses de fonctionnement et 35,5 % des dépenses d'investissement[349].

[347] Article L. 111-2 du code du tourisme. La loi NOTRé transfère les compétences tourisme à l'intercommunalité et restreint les capacités d'intervention des conseils départementaux dans le domaine des aides aux entreprises.

[348] Dernière agrégation réalisée par le ministère de l'économie et des finances sur la comptabilité fonctionnelle des dépenses des collectivités (2014) ; et comptes administratifs.

[349] Comptes administratifs 2015 : 10,2 M€ en investissement et 8,0 M€ en fonctionnement pour Midi-Pyrénées et 8,3 M€ en investissement et 12,7 M€ en fonctionnement pour Languedoc-Roussillon.

Par ailleurs, l'évolution de la législation[350] confère au conseil régional, dans le secteur du tourisme, un rôle de planification, de coordination des actions, de promotion et d'information touristique. Il lui revient également de fixer des objectifs en matière d'équilibre et d'égalité des territoires.

En Languedoc-Roussillon, le conseil régional n'a pas assumé ce rôle à l'égard du tourisme, pourtant secteur clé de l'économie et du marché de l'emploi.

B - Des ressources financières importantes mais concentrées sur quelques collectivités

L'activité touristique assure des retombées financières aux collectivités territoriales de Languedoc-Roussillon. Ces recettes sont évaluées à 565 M€ pour 2014. Les taxes (taxe d'habitation et taxe foncière sur les propriétés bâties) prélevées sur les résidences secondaires en constituent une part prépondérante (plus des trois quarts du total).

Les recettes tirées du tourisme couvrent cinq fois les dépenses directes des collectivités. Ces ressources sont toutefois concentrées sur quelques-unes d'entre elles, dessinant une carte très segmentée de l'espace touristique régional.

L'État attribue des ressources (dotations et bonifications de dotation) aux collectivités territoriales pour les aider à assurer la promotion touristique de leurs territoires et adapter leurs équipements aux pics de fréquentation de l'été. Par ailleurs les communes touristiques en Languedoc-Roussillon bénéficient de l'implantation de très nombreuses résidences secondaires (jusqu'à 85 %, pour une moyenne nationale de 4,5 % pour les communes non touristiques) à l'origine d'une fiscalité locale ménage supplémentaire. L'activité des entreprises touristiques apporte également des recettes fiscales.

[350] Les lois n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme, n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme et la répartition des compétences et n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Tableau n° 4 : les ressources financières des collectivités liées au tourisme en 2014

	montant en €
Taxe de séjour	19 977 338
Taxe sur les casinos	16 770 680
Taxe sur les remontées mécaniques	*non instaurée*
Redevance ski de fond	160 635
DGE bonifiée	16 491 972
TH liée aux résidences secondaires	206 881 685
TFB liée aux résidences secondaires	228 681 918
TFB liée aux entreprises touristiques	32 269 844
CFE liée aux entreprises touristiques	23 347 231
CVAE liée aux entreprises touristiques	20 850 271
Total	**565 431 575**

Source : Cour des comptes d'après DGFiP et outil d'analyse financière des juridictions financières « ANAFI »

Au total, le tourisme génère plusieurs types de ressources : la taxe de séjour, la taxe sur les casinos, celle sur les remontées mécaniques, la redevance pour le ski de fond, la dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée ; la taxe d'habitation (TH) et la taxe sur le foncier bâti (TFB) sur les résidences secondaires, la contribution économique territoriale (composée de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) liée aux entreprises du secteur touristique.

La taxe de séjour

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à vocation touristique peuvent instituer une taxe de séjour[351] calculée sur les nuitées réalisées dans les hébergements touristiques.

23,1 M€ de recettes ont ainsi été encaissées en 2016, réparties entre près de 230 collectivités et organismes. Toutefois, une vingtaine d'entre eux perçoit des montants égaux ou supérieurs à 300 000 €, soit près des ¾ (16,6 M€) du total des produits. La strate intercommunale (38 EPCI) ne bénéficie que de 3 M€, soit 13 % du total, tandis que les communes en concentrent 81 %. Ceci traduit à la fois l'émiettement du prélèvement de la taxe de séjour et sa concentration sur quelques collectivités et organismes.

[351] Articles L. 2333-26 du CGCT et suivants.

C - Une stratégie touristique régionale qui manque de cohérence

1 - Un schéma régional manquant de consistance

Si le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs 2010-2015 ne fixait pas d'objectifs établissant les ambitions régionales, il a néanmoins permis la montée en gamme des hébergements marchands, avec le développement de la labellisation. Pour autant, l'absence d'impact significatif sur le chiffre d'affaires des sociétés et les critiques formulées par celles-ci sur son absence de sélectivité témoignent de ses limites.

La mise en œuvre du schéma régional n'a fait l'objet d'aucun bilan. Le comité consultatif du tourisme n'a réalisé qu'une analyse « au fil de l'eau » à partir des rapports d'activité et des contrôles des organismes associés.

2 - Un comité régional du tourisme affaibli

Quelques mois après avoir, en 2011, adopté sa stratégie, le comité régional du tourisme a transféré ses principales compétences (promotion opérationnelle, observatoire sectoriel) à la SEM Sud de France Développement et à la direction du tourisme du conseil régional. Il ne dispose plus que de compétences résiduelles qui limitent sa représentativité, déjà contrariée par l'absence, en son sein, de certains des offices de tourisme les plus importants[352].

Son budget annuel, divisé par dix en 2013 à 0,48 M€, est modeste comparé à celui des autres CRT qui est en moyenne de 6,3 M€[353].

Il n'a pas développé de conventions avec les grands sites de France, ni accompagné de candidature pour la « structuration des pôles touristiques territoriaux ». Ses relations contractuelles avec l'État ou son opérateur Atout France restent très limitées. Un seul contrat de destination a été signé

[352] Dont Le Cap d'Agde, Collioure, Narbonne, Gruissan. Le CRT compte 89 offices de tourisme adhérents sur les 138 présents.
[353] Le second CRT disposant du budget le moins élevé étant celui d'Aquitaine avec 3,2 M€ ; le plus élevé étant celui d'Île -de-France avec 22 M€.

avec d'autres comités régionaux du tourisme dans les Pyrénées pour les années 2015-2020 (Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées).

3 - Une stratégie de marque hasardeuse

La stratégie régionale de promotion touristique adoptée en 2011 est uniquement fondée sur l'aide aux filières agroalimentaires traditionnelles du Languedoc-Roussillon. À compter de 2016, ce soutien a été étendu à l'ensemble du territoire de la nouvelle région Occitanie.

Jusqu'à la fusion des deux régions, le conseil régional de Languedoc-Roussillon s'est appuyé pour la promotion du tourisme sur la marque « Sud de France » et l'a confiée à la SEM éponyme, dont l'objet principal est de favoriser le développement à l'international des entreprises régionales avec l'appui de son réseau de filiales à l'étranger. Or la société s'est cantonnée à attribuer la marque aux produits régionaux, sans véritable sélection en aidant principalement les filières de la viticulture et de l'agro-alimentaire, lesquels ne représentent que 18 % des 14 Md€ d'exportations de l'Occitanie hors aéronautique[354]. La société a surtout accompagné des entreprises régionales leaders sur leur marché et déjà bien développées à l'international, produisant des effets d'aubaine. Certaines d'entre elles ont cumulé une cinquantaine d'accompagnements. Pendant ce temps, les départements de l'ex région Midi-Pyrénées ont conservé les organismes de promotion de leurs produits, comme So-Gers, Sud-Ouest France et Bio Sud-Ouest France, Saveurs du Tarn tandis que l'Aude a fait part à la SEM de son souhait de désengagement.

Les ressources de la SEM reposent essentiellement sur des subventions (14,5 M€) et la rémunération des services qu'elle propose aux entreprises (2,6 M€ de chiffre d'affaires). Les aides qu'elle verse sont de la compétence de la région qui aurait dû les distribuer elle-même[355].

La SEM fait notamment bénéficier les entreprises de services directs individualisés non refacturés à hauteur de leurs coûts, de marketing opérationnel sur les points de vente et de prestations de services logistiques.

---

[354] Sous la réserve méthodologique des modes de production des données statistiques par les douanes qui ne prennent en compte ni les opérations en deçà de 460 000 €, ni les opérations au départ des ports de Marseille et de Barcelone. Les exportations globales de l'Occitanie s'élèvent à 54 Md€, filière aéronautique incluse : chimie, pharmacie, services, autres biens manufacturés.

[355] Art. 1511-2 à 1511-5 du CGCT.

Elle s'appuie sur un réseau de quatre filiales à l'étranger[356]. Les deux filiales de Barcelone et de Milan ont déposé le bilan, laissant la SEM en supporter les conséquences. À Barcelone, elle a été condamnée à payer une indemnité nette de 468 k€ et a dû consentir à sa filiale un abandon de compte courant à hauteur de 379 k€ à la clôture de l'exercice 2014. La liquidation de la maison de Milan a été prononcée, à la suite de sa fermeture en juillet 2010, et les titres ont été passés en perte. Pour autant aucun bilan financier sur le coût global de la maison n'a été transmis.

4 - Une gouvernance touristique complexe

Le nombre d'acteurs publics locaux en matière de tourisme est particulièrement important et plusieurs niveaux de collectivités peuvent entrer en concurrence pour l'exercice de cette compétence. C'est ainsi que l'office communal du tourisme de Carcassonne a noué de multiples partenariats peu coordonnés. La commune a choisi de maintenir son office de tourisme compétent sur son territoire, en même temps qu'elle ne faisait pas obstacle à la création d'un office intercommunal du Grand Carcassonne.

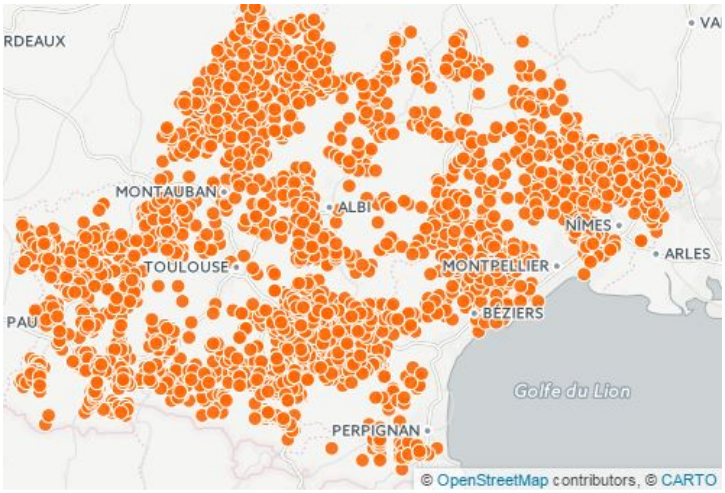
Au total, le Languedoc-Roussillon compte 138 offices de tourisme, dont la coordination est censée relever du comité régional du tourisme (CRT).

La remise en cause par la loi NOTRé de la compétence tourisme exercée par les communes du fait de son transfert aux intercommunalités à compter du 1er janvier 2017 est de nature à réduire les retards qui caractérisaient l'intercommunalité touristique en région Languedoc-Roussillon, dont la carte a pu être reconstituée à partir de l'affectation de la taxe de séjour[357].

[356] Casablanca, Londres, New-York, et Shanghai.

[357] Précisions méthodologiques : la carte des intercommunalités disposant déjà de la compétence en matière de tourisme n'existe pas, pour autant ANAFI permet de la reconstituer *via* les inscriptions de recettes de taxe de séjour (compte 7362) en géo localisant les communes membres des EPCI concernés.

Carte n° 2 : carte de l'intercommunalité touristique d'après la taxe de séjour en 2014



Source : Cour des comptes - Anafi, d'après les comptes de gestion - retraité par la CRC Occitanie

La loi prévoit cependant des dérogations pour les communes classées et les offices de tourisme bénéficiant d'une marque protégée.

Dans d'autres cas, les structures font double emploi. Ainsi, le comité départemental de la Lozère et la société d'économie mixte pour le développement de la Lozère (SELO) ont un fonctionnement et des activités fortement imbriqués. Certains comités départementaux ont par ailleurs engagé des dépenses de communication éloignées de leur objet, la promotion du tourisme. Il en est ainsi des voyages à l'international, lors d'événements sportifs, du comité départemental des Pyrénées-Orientales[358].

D - Des résultats décevants

Par sa coordination tardive des actions conduites en matière de formation professionnelle et d'aides au soutien de la filière touristique, la politique du conseil régional s'est avérée peu convaincante.

[358] Rapport d'observations définitives CDT des Pyrénées Orientales - 2015.

1 - Un secteur économique imparfaitement accompagné

Aux côtés de multiples organismes locaux dédiés au tourisme et faiblement coordonnés, le conseil régional de Languedoc-Roussillon n'a mis en œuvre qu'une politique plutôt limitée d'accompagnement des entreprises. Au total, 59 entreprises ont été aidées entre 2010 et 2014 pour un montant global de 4,75 M€ (soit une moyenne de 80 500 € par entreprise[359]). Les programmes ont, pour l'essentiel, soutenu l'investissement touristique public (aménagement de l'espace et équipements).

Par ailleurs, le conseil régional a attendu 2013 pour établir un schéma définissant les objectifs et les moyens dédiés à la formation dans le secteur du tourisme alors que d'autres régions, comme la Bretagne ou Provence-Alpes-Côte d'Azur, s'étaient engagées bien plus tôt dans cette voie. Si ce schéma sectorisait la formation dans le tourisme, il ne fixait pas d'objectifs quantitatifs précis ni d'indicateurs de résultats. Il ne constituait pas non plus un document de planification opérationnelle ni de programmation des achats de formation. Il s'agissait pour l'essentiel de proposer des offres adaptées aux différents territoires, de coordonner l'offre des opérateurs et d'identifier les ajustements de programmation nécessaires (en volume, par publics cibles ou par nature).

S'agissant des métiers en tension, le conseil régional de Languedoc-Roussillon avait pour objectif d'étendre les « ailes de saison ». Des actions en partenariat avec Pôle Emploi ont été menées à partir de 2013 afin de professionnaliser les saisonniers. L'élargissement de leurs champs de compétences visait à améliorer leur employabilité et à mobiliser les employeurs pour faciliter et pérenniser leur recrutement. Face à la faible participation des publics concernés, aucun bilan n'a pourtant été tiré.

Les moyens consacrés à la formation des demandeurs d'emploi dans le secteur du tourisme sont en baisse au cours de la période (- 59 %).

2 - Des sites culturels insuffisamment mis en valeur

Outre les atouts classiquement associés à la région, le Languedoc-Roussillon peut se prévaloir d'un tourisme culturel axé sur de

[359] Source : Rapport d'observations définitives Région Occitanie - 2017 – contre 205 k€ en moyenne au titre du développement économique

nombreux sites[360], mais ces sites ont été mal exploités, faute d'un accord des collectivités territoriales sur une programmation pluriannuelle d'aménagement et de valorisation. Le manque de coordination entre les acteurs touristiques n'a pas permis de mettre en place des actions de développement communes entre sites proches ou relevant de thématiques voisines.

Les données statistiques fournies par le conseil régional sur la fréquentation des sites remarquables ne sont pas exhaustives et apparaissent peu fiables : les musées sont confondus avec les monuments tandis que les baisses de fréquentation ne font pas nécessairement l'objet d'une analyse.

Entre 2010 et 2014, le conseil régional a consacré 28,8 M€ au financement des projets visant à structurer les équipements et aménagements touristiques, notamment au travers de l'opération grands sites, dans l'objectif d'allonger la durée des séjours. Cet effort a produit peu de résultats. De fait, deux tiers des touristes visitent au moins un grand site régional mais ils n'y restent, le plus souvent, qu'une demi-journée et leurs séjours ne comptent que pour 7 % du total régional des séjours.

Certaines collectivités n'ont pas intégré le dispositif régional. De ce fait, elles ont été peu accompagnées alors que leur patrimoine l'aurait justifié. Ainsi, le site de l'abbatiale de Saint Gilles a vu sa fréquentation reculer de plus de 30 % en quatre ans[361]. Les travaux de rénovation ont toutefois débuté en 2017[362] et la proximité des sites d'Arles et de Nîmes pourrait constituer une opportunité pour développer une offre touristique commune fondée sur la découverte du patrimoine et retenir plus longtemps une clientèle qui n'est souvent que de passage.

[360] Cité de Carcassonne, pont du Gard, tour de Constance et remparts d'Aigues-Mortes, les arènes, la maison carrée et la tour Magne de Nîmes, le site archéologique d'Ensérune, l'abbatiale de Saint Guilhem, etc.
[361] Rapport d'observations définitives Commune de Saint Gilles - 2015.
[362] Bilan de la mise en œuvre par la ville des recommandations de la CRC - janvier 2017.

III - Des perspectives nouvelles avec la région Occitanie

La région Occitanie, après avoir suivi en 2016 la politique héritée du conseil régional de Languedoc-Roussillon, a arrêté un plan d'actions en juin 2017. Coordonné avec les politiques de formation professionnelle et d'aides aux entreprises, il devrait permettre de mieux valoriser le potentiel touristique du territoire.

A - Adapter la stratégie à la nouvelle région

La fusion a porté sur deux territoires aux caractéristiques touristiques différentes : un tourisme littoral, pour l'essentiel, en Languedoc-Roussillon, un tourisme rural et hivernal mais aussi religieux avec Lourdes en Midi-Pyrénées. La nouvelle région est devenue en outre la première région française pour le thermalisme, avec 11,4 millions de nuitées en hébergement marchand (soit le cinquième des nuitées en Occitanie) et 690 M€ de dépenses des curistes et de leurs familles.

Le nouveau schéma régional « cap sur l'innovation touristique », adopté en juin 2017, relève les faiblesses du secteur et celle de l'organisation des acteurs et fixe comme objectif d'atteindre 55 millions de nuitées en cinq ans en renforçant l'attractivité de l'offre avec l'augmentation de la durée et du nombre de séjours et la mise sur le marché de nouveaux produits à fort potentiel.

Pour autant, les conditions d'intervention du conseil régional sont encore à préciser dans un contexte de partage de la compétence tourisme par une multitude d'acteurs institutionnels. Il convient maintenant de préciser les objectifs, notamment en matière de résultats à atteindre, que ce soit sur les retombées économiques attendues en matière de développement de l'activité et de l'emploi, ou la contribution des différents territoires à celles-ci.

La diversité des territoires nécessite une meilleure structuration des intervenants publics, et notamment une plus grande mutualisation des ressources, une rationalisation du réseau des offices de tourisme, une plus forte sélectivité dans l'investissement public. Une réflexion formalisée, concertée et précise sur les coûts et bénéfices attendus du maintien en l'état ou de la rationalisation du réseau des infrastructures de transport (ports, aéroports) doit être réalisée.

Ces efforts doivent permettre un ajustement des moyens consacrés par l'ensemble des acteurs publics à l'accompagnement des initiatives privées en faveur du développement touristique. Les résultats obtenus doivent être évalués sur le fondement d'indicateurs définis en amont.

B - Assurer un pilotage plus opérationnel de la formation professionnelle

Le conseil régional doit affiner son analyse des données à l'échelle des bassins d'emploi afin d'adapter les politiques publiques de formation au marché du travail. Ses compétences ont été accrues par la loi du 5 mars 2014[363] et il s'est engagé à renforcer son rôle de coordination des acteurs, afin de favoriser l'emploi touristique dans les secteurs sous tension. Cet engagement reste à concrétiser.

Il devrait prolonger son action dans le secteur en engageant la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens spécifique au tourisme, signé avec tous les intervenants de ces secteurs d'emploi (Pôle emploi, organismes paritaires collecteurs agrées, chambre régionale du commerce et de l'industrie, Académie, etc.). Les orientations définies dans le schéma régional de formation dédié au tourisme pourraient ainsi être déclinées de manière opérationnelle.

Cet engagement partenarial doit préciser et coordonner les efforts réciproques d'ajustement de l'offre de formation à l'échelle régionale sur les métiers du tourisme et les moyens qui y sont consacrés. Il doit fixer les objectifs en matière d'effectifs formés, de publics cibles, de qualifications atteintes, et d'emplois.

Il s'agirait à cette fin de mieux mobiliser les employeurs et d'œuvrer à une amélioration des conditions de travail, de rémunération et de reconnaissance des salariés de ces secteurs, éléments pouvant constituer des freins au recrutement dans des professions en tension. Plusieurs conseils régionaux[364] se sont déjà engagés dans une démarche de contractualisation spécifique au tourisme.

[363] Relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.
[364] Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Poitou-Charentes, La Réunion, Bretagne.

C - Instaurer une gestion unique des aides financières aux acteurs privés

S'agissant de l'accompagnement des entreprises, le conseil régional devrait assumer directement la définition du système d'aides aux entreprises. Celui-ci devrait être mis en cohérence avec les enjeux du poids relatifs du secteur du tourisme dans le PIB régional, et d'accompagnement d'un secteur économiquement fragile. Le système d'aides, mieux orienté sur les besoins propres au développement des initiatives privées et de l'emploi touristique, pourrait ainsi participer à l'atteinte des objectifs fixés dans le nouveau schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, en matière d'augmentation globale de la fréquentation et de sa diversification. Au-delà des dispositifs actuels de labellisation, dont l'impact est limité, le système d'aides doit accompagner l'amélioration de la visibilité et de la compétitivité de l'offre d'hébergement.

Le conseil régional devrait redonner au CRT les missions confiées par la loi NOTRé, notamment celle de coordonner les interventions touristiques des collectivités. L'incitation des intercommunalités à participer activement aux politiques touristiques en fait partie.

La SEM Sud de France Développement pourrait s'insérer dans ce dispositif, au même titre que d'autres organismes déjà en charge de la promotion touristique sur le territoire de l'Occitanie (SEM N'Py), en se recentrant sur sa compétence d'origine, l'appui à l'internationalisation, en prenant en compte l'ensemble des filières de la nouvelle région.

D - Reconsidérer les possibilités de dérogation aux transferts de compétences à l'intercommunalité

La Cour relève les retards de l'intercommunalité touristique sur le territoire et constate l'absence d'incitation spécifique du conseil régional dans ses dispositifs d'intervention touristique. Le conseil régional pourrait, en s'appuyant sur les dispositifs antérieurement mis en œuvre sur Midi-Pyrénées, contribuer à la réduction de l'éparpillement des interventions des collectivités en la matière.

Si le conseil régional peut se référer à la loi NOTRé pour renforcer la coordination des acteurs publics et assumer un rôle central, elle ne lui confère pas un rôle de chef de file en la matière, ce qui peut limiter la portée de ses incitations.

Le transfert des compétences touristiques aux intercommunalités au 1er janvier 2017 devrait mécaniquement contribuer à la mutualisation des moyens et des charges en la matière.

Pour autant, en l'état, le cadre légal permet aux stations touristiques ou aux collectivités disposant d'une marque touristique de déroger à ce transfert et de conserver les compétences au niveau communal. Ces possibilités de dérogations sont de nature à limiter le développement de l'intercommunalité, notamment sur le littoral et dans le massif pyrénéen où les enjeux financiers sont les plus prégnants, et les stratégies locales isolées les plus fréquentes. La nécessaire rationalisation des interventions publiques sur un niveau plus cohérent pourrait pâtir de leur mise en œuvre[365].

Un bilan de la mise en œuvre de ces dérogations sur le territoire pourrait être réalisé par l'État afin d'en évaluer l'impact, notamment au regard de la stratégie nationale en matière de tourisme. Compte tenu des insuffisances actuelles de la gouvernance du tourisme, une évaluation pourrait éclairer la pertinence du maintien ou non des dérogations en fonction des situations observées dans chaque région .

_____ *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* _____

Les actions menées par les collectivités territoriales et leurs satellites jusqu'en 2016 n'ont pas permis de valoriser pleinement le potentiel touristique du Languedoc-Roussillon.

Les recommandations formulées par la Cour dans ses précédents rapports sont également applicables au territoire du Languedoc-Roussillon.

La Cour formule les recommandations suivantes à l'attention du conseil régional Occitanie :

1. *préciser les objectifs définis dans le schéma régional du tourisme adopté en juin 2017, puis en évaluer les résultats ;*

[365] La loi prévoit le transfert obligatoire de deux compétences : la promotion du tourisme (office de tourisme) et la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zone(s) d'activité touristique.

2. *formaliser avec tous les acteurs de l'emploi un contrat d'objectifs et de moyens déclinant de manière opérationnelle le schéma régional de formation dédié au tourisme ;*
3. *gérer directement l'ensemble des aides accordées aux entreprises touristiques.*

À l'État :

4. *procéder à une évaluation du dispositif de dérogation permettant aux stations touristiques de conserver la compétence touristique et un office de tourisme communal, dès lors que l'ensemble des dossiers auront été instruits.*

Réponses

Réponse du ministre d'État, ministre de l'intérieur	570
Réponse du ministre de la cohésion des territoires	573
Réponse du ministre de l'économie et des finances	575
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics	577
Réponse de la présidente de la région Occitanie	577
Réponse du maire de Carcassonne	583
Réponse du maire de la commune de Saint-Gilles	584
Réponse de la présidente du conseil départemental du tourisme des Pyrénées-Orientales	585

Destinataires n'ayant pas d'observations

Président du conseil départemental de l'Aude
Président du comité départemental du tourisme de l'Hérault

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'Europe et des affaires étrangères
Président de Carcasonne Agglo
Présidente du comité régional du tourisme du Languedoc-Roussillon
Présidente du conseil départemental du tourisme de la Lozère
Président de la société d'économie mixte d'équipement pour le développement de la Lozère (SELO)
Présidente de la société anonyme d'économie mixte Sud de France Développement (SAEM Sud de France)

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

Vous invitez l'État à reconsidérer les possibilités de dérogation, offertes par la loi, au transfert intercommunal de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ». Vous considérez en effet que, « pour les régions touristiques, les dérogations ouvrant aux stations touristiques la possibilité de conserver un office et la compétence au niveau communal sont de nature à contrarier le développement de l'intercommunalité » (1). Vous posez également le constat que les actions menées par les collectivités jusqu'en 2016 n'ont pas permis de valoriser pleinement le potentiel touristique du Languedoc-Roussillon (2).

Ce document appelle de ma part les observations suivantes.

I. S'agissant des dérogations offertes par la loi aux régions touristiques et aux stations classées.

En introduisant respectivement aux articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales la « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » parmi les compétences obligatoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération, la loi no 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a contribué à poursuivre l'exigence de rationalisation de l'exercice des compétences en matière de gestion touristique initié en 2014 pour les communautés urbaines et les métropoles, dans le cadre de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM).

Les contours de cette compétence, désormais intercommunale depuis le 1er janvier 2017, doivent être compris au sens de l'article L. 133-3 du code du tourisme, comme correspondant à l'ensemble des missions exercées par les offices de tourisme en termes d'accueil, d'information, de promotion touristique et de coordination des interventions des divers partenaires du développement touristique local. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont par ailleurs libres de définir le maillage territorial des offices de tourisme sur l'ensemble du périmètre communautaire.

J'attire également l'attention de la Cour sur le fait que la compétence « promotion du tourisme », transférée de plein droit aux EPCI à fiscalité propre, n'épuise pas le contenu de la compétence « tourisme », dont l'exercice reste partagé entre les différentes catégories de collectivités territoriales, conformément aux dispositions de l'article

L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales. Ainsi, la gestion des équipements touristiques (tels que les stations de ski ou les casinos) et la fiscalité liée au tourisme (taxe de séjour, taxe sur les remontées mécaniques, prélèvement sur le produit brut des jeux) ne sont pas concernées par ce transfert de compétence.

L'aménagement d'une dérogation au principe de l'exercice intercommunal de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » fait suite à une demande forte des élus locaux, exprimée en 2016, s'agissant des communes à l'identité touristique marquée, comme les stations classées de tourisme.

C'est pour répondre à ces attentes que le Parlement a autorisé les communes classées stations de tourisme, ou ayant engagé avant le 1er janvier 2017, une démarche de classement en station classée de tourisme, à conserver l'exercice communal de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » (cf. article 69 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne).

Il ressort de la nouvelle rédaction de la loi que l'engagement d'une démarche de classement de la commune en station classée de tourisme doit être antérieur à la date d'entrée en vigueur du transfert obligatoire de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme », soit le 1er janvier 2017. Cet engagement doit avoir été matérialisé, avant le 1er janvier 2017, par le dépôt auprès du représentant de l'État dans le département d'un dossier de classement de la commune en station classée de tourisme. Sont également considérées comme matérialisant l'engagement d'une démarche de classement de la commune en station classée de tourisme, les délibérations antérieures au 1er janvier 2017 des conseils municipaux visant à préparer, en vue d'un dépôt avant le 1er janvier 2018, un dossier de classement de la commune en station classée de tourisme ou un dossier de classement de son office de tourisme en 1ère catégorie.

Cette possibilité de déroger aux transferts de compétence prévus par la loi NOTRe n'a été saisie que par un nombre restreint de commune : au mois d'avril 2017, seules 162 communes, dont la majorité étaient déjà stations classées de tourisme, ont sollicité le bénéfice de la dérogation permise par le législateur. Il peut ainsi être considéré que les objectifs de rationalisation de l'exercice des compétences en matière de gestion touristique n'ont pas été remis en cause, et que cette dérogation n'a pas freiné le développement de l'intercommunalité.

Il n'est donc pas dans les intentions du Gouvernement de revenir sur la dérogation accordée par le Parlement en décembre 2016 aux communes classées stations de tourisme.

II. S'agissant des actions de promotion du potentiel touristique du Languedoc-Roussillon.

Le constat posé d'actions conduites par les collectivités jusqu'en 2016 qui n'ont pas permis de valoriser pleinement le potentiel touristique du Languedoc- Roussillon peut difficilement être contesté. Pour autant, concernant le littoral, le modèle même mis en place par la mission Racine avec des studios-cabines de petite taille dans de l'habitat collectif, et sans opérateurs, constituait en soi une véritable difficulté au regard du vieillissement prévisible de ces immeubles et de l'évolution forte qui a marqué le tourisme d'une logique de propriété à une logique d'usage.

Le lancement du Plan Littoral 21 en juillet 2016 par l'État, le conseil régional d'0ccitanie et la Caisse des dépôts et consignations, avec l'ambition d'apporter dans la durée, et non de manière ponctuelle, une réponse aux besoins d'adaptation de ce territoire littoral et de son économie aux enjeux actuels, dont certains non cités dans le rapport à 1[1] instar du réchauffement climatique qui menace habitats, commerces, activités économiques (viticulture...) et hôtellerie de plein air, est bien la traduction concrète de cette prise en compte.

Pour l'État, cet engagement se traduit par la décision de créer une nouvelle action dédiée du programme 162 PITE (action 09), dans un contexte budgétaire particulièrement contraint. Cette action devrait être dotée d'une enveloppe de 80 M€ sur dix ans. Sa mise en œuvre est engagée avec une première tranche de 22 M€ sur la période 2018 - 2022. Elle intègre dans ses trois axes, lesquels correspondent à une stratégie posée par les partenaires du Plan dans un accord-cadre signé le 10 mars 2017, les enjeux identifiés par la Cour: la valorisation du patrimoine naturel et culturel, le confortement des filières économiques et donc de l'emploi, la montée en gamme du tourisme et la promotion du territoire, et la modernisation des stations de tourisme et l'amélioration de l'offre de logement. Comme en d'autres matières, la concentration des moyens de l'intervention de l'Etat au travers d'un PITE a vocation à contribuer à appeler et structurer les interventions des collectivités locales. La création de cette nouvelle action dans le PLF pour 2018 vise donc à produire un effet de levier en incitant les collectivités à mobiliser elles aussi leurs instruments financiers à capacités d'action.

La création de cette ligne budgétaire interministérielle et fongible, complétée par d'autre sources de financement émanant de l'Etat dont le PIA, et l'engagement conséquent de la région Occitanie avec 300 M€ sur la mandature actuelle, permettent d'accompagner la stratégie à long terme élaborée par les partenaires par des moyens appropriés permettant d'obtenir, de manière concertée et cohérente les effets attendus sur 1'économie, et notamment du tourisme littoral.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Vous invitez l'État à reconsidérer les possibilités de dérogation, offertes par la loi au transfert intercommunal de la compétence « promotion du tourisme" dont la création d'offices de tourisme ». Vous considérez en effet que, « pour les régions touristiques, les dérogations ouvrant aux stations touristiques la possibilité de conserver un office et la compétence au niveau communal sont de nature à contrarier le développement de l'intercommunalité ».

Ce document appelle de ma part les observations suivantes.

En introduisant respectivement aux articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales la « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme» parmi les compétences obligatoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a contribué à poursuivre l'exigence de rationalisation de l'exercice des compétences en matière de gestion touristique initié en 2014 pour les communautés urbaines et les métropoles, dans le cadre de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM).

Les contours de cette compétence, désormais intercommunale depuis le 1er janvier 2017, doivent être compris au sens de l'article L.133-3 du code du tourisme, comme correspondant à l'ensemble des missions exercées par les offices de tourisme en termes d'accueil, d'information, de promotion touristique et de coordination des interventions des divers partenaires du développement touristique local. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont par ailleurs libres de définir le maillage territorial des offices de tourisme sur l'ensemble du périmètre communautaire.

J'attire également l'attention de la Cour sur le fait que la compétence « promotion du tourisme », transférée de plein droit aux EPCI à fiscalité propre, n'épuise pas le contenu de la compétence « tourisme », dont l'exercice reste partagé entre les différentes catégories de collectivités territoriales, conformément aux dispositions de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales. Ainsi, la gestion des équipements touristiques (tels que les stations de ski ou les casinos) et la fiscalité liée au tourisme (taxe de séjour, taxe sur les remontées mécaniques, prélèvement sur le produit brut des jeux) ne sont pas concernées par ce transfert de compétence.

L'aménagement d'une dérogation au principe de l'exercice intercommunal de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » fait suite à une demande forte des élus locaux, exprimée en 2016, s'agissant des communes à l'identité touristique marquée, comme les stations classées de tourisme.

C'est pour répondre à ces attentes que le Parlement a autorisé les communes classées stations de tourisme, ou ayant engagé, avant le 1er janvier 2017, une démarche de classement en station classée de tourisme, à conserver l'exercice communal de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » (cf. article 69 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne).

Il ressort de la nouvelle rédaction de la loi que l'engagement d'une démarche de classement de la commune en station classée de tourisme doit être antérieur à la date d'entrée en vigueur du transfert obligatoire de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme », soit le 1er janvier 2017. Cet engagement doit avoir été matérialisé, avant le 1er janvier 2017, par le dépôt auprès du représentant de l'État dans le département d'un dossier de classement de la commune en station classée de tourisme. Sont également considérées comme matérialisant l'engagement d'une démarche de classement de la commune en station classée de tourisme, les délibérations antérieures au 1er janvier 2017 des conseils municipaux visant à préparer, en vue d'un dépôt avant le 1er janvier 2018, d'un dossier de classement de la commune en station classée de tourisme ou d'un dossier de classement de son office de tourisme en1ère catégorie.

Cette possibilité de déroger aux transferts de compétence prévus par la loi NOTRe n'a été saisie que par un nombre restreint de communes : au mois d'avril 2017, seules 162 communes, dont la majorité étaient déjà stations classées de tourisme, ont sollicité le bénéfice de la dérogation permise par le législateur. Il peut ainsi être considéré que les objectifs

de rationalisation de l'exercice des compétences en matière de gestion touristique n'ont pas été remis en cause, et que cette dérogation n'a pas freiné le développement de l'intercommunalité.

Il n'est donc pas dans les intentions du Gouvernement de revenir sur la dérogation accordée par le Parlement en décembre 2016 aux communes classées stations de tourisme.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

La Cour relève que, pour les régions touristiques, les dérogations ouvrant aux stations touristiques la possibilité de conserver un office de tourisme et la compétence touristique au niveau communal sont de nature à contrarier le développement de 1'intercommunalité. Elle invite 1'État à reconsidérer cette disposition : 4. Reconsidérer la possibilité pour les stations classées ou disposant d'une marque de conserver La compétence touristique et un office de tourisme communal.

La loi NOTRe a acté le principe du transfert de la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme » de la commune à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de rattachement. La loi a maintenu toutefois deux aménagements possibles concernant les communes ayant sur leur territoire une ou plusieurs marques territoriales protégées d'une part, et les communes qui sont des stations classées de tourisme au sens de l'article L.133-13 du code du tourisme, d'autre part.

S'agissant des communes disposant d'une ou plusieurs marques territoriales protégées, la loi indique (article 68) que ces communes peuvent être autorisées à créer un office de tourisme pour chacun des sites disposant d'une marque territoriale protégée. Ce point a fait l'objet de nombreux débats avec les associations d'élus de la montagne qui souhaitaient une dérogation permanente à la loi NOTRe, leur permettant de conserver la compétence tourisme au niveau de la commune.

Or, la position de mes services et du ministère de l'intérieur (DGCL) sur cette question a toujours été constante: la loi autorise le maintien d'un office de tourisme communal dans les communes détenant une marque territoriale protégée mais la gouvernance reste intercommunale. Cet aménagement permet aux communes à forte notoriété internationale (en particulier les grandes stations de ski) de conserver un office de tourisme sur leur territoire afin de valoriser leur

destination. Toutefois, l'organe de décision et le financement restent bien une compétence intercommunale qui a été confiée à l'EPCI avec le transfert de la compétence opéré par la loi NOTRe.

S'agissant des stations classées de tourisme, la loi NOTRe précise que les offices de tourisme de ces communes classées sont transformés automatiquement en bureau d'information touristique (BIT) de l'office de tourisme intercommunal créé, sauf si l'office de tourisme de la station classée de tourisme est le siège de l'office intercommunal. Pour les mêmes raisons de notoriété de la destination, l'EPCI pouvait autoriser, 3 mois avant l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, le maintien sur le territoire de stations classées de tourisme, d'offices de tourisme distincts mais où la gouvernance reste bien du niveau intercommunal.

Ainsi, aucune disposition de la loi NOTRe ne crée une dérogation permanente au transfert de la compétence tourisme de la commune à l'EPCI.

Cependant, lors du Conseil National de la Montagne du 20 janvier 2016, le Premier ministre s'était engagé à apporter des solutions aux revendications des élus des territoires de montagne, qui souhaitaient garder la compétence tourisme au niveau de leur commune. Cette dérogation est intervenue à l'article 69 de la loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne du 28 décembre 2016 qui précise que les communes touristiques érigées en stations classées de tourisme en application des articles L.133-13 et L.151-3 du code du tourisme ou qui ont engagé, au plus tard le 1er janvier 2017, une démarche de classement en stations classées de tourisme peuvent décider, par délibération prise avant cette date, de conserver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme ».

Un bilan a été dressé par la Direction Générale des Entreprises, dès le mois de janvier 2017, afin de répertorier le nombre de communes ayant souhaité conserver la compétence tourisme au niveau communal. 176 communes sur l'ensemble du territoire ont sollicité par délibération cette dérogation permanente à la loi NOTRe. Plus de 50 % ont déjà obtenu ou sont en passe d'obtenir rapidement leur classement en station classée de tourisme. Pour les autres communes, qui sont engagées dans la démarche de classement en station de tourisme comme le prévoit la loi montagne, le bénéfice de la dérogation ne sera définitif que si elles obtiennent leur classement en station classée de tourisme. Le nombre définitif de communes bénéficiant de la dérogation au transfert de la compétence tourisme n'est ainsi pas encore connu à ce jour.

Pour la région Occitanie, 27 communes ont délibéré pour conserver la compétence tourisme.

9 communes sont des stations classées ou seront classées prochainement. Dix-huit sont encore à différents stades d'élaboration de leur dossier de demande de classement en station de tourisme et ne pounont bénéficier de façon pérenne de la dérogation que si elles obtiennent ce classement.

Mes services assureront un suivi de ce dispositif et dresseront un bilan de la mise en œuvre de ces dérogations et de leur impact sur le pilotage de la compétence tourisme à l'échelle de l'EPCI.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je partage la plupart des constats et diagnostics de cette insertion, et ses recommandations viendront utilement nourrir nos travaux.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉGION OCCITANIE

D'une manière générale, je souhaite tout d'abord vous faire part de mon sentiment quant aux formulations retenues par la Cour qui revêtent un caractère qui me semble excessif au regard de la réalité des chiffres. Je regrette pour ma part que cet exercice ne relève pas d'un dialogue que j'aurais souhaité plus constructif.

Après examen attentif de votre document, je souhaite réagir plus particulièrement sur certains points que vous relevez et qui, de mon point de vue, sont insuffisamment développés ou justifiés.

I. L'économie touristique

Je m'interroge sur l'affirmation selon laquelle le secteur est peu compétitif alors même que le nombre de nuitées en hébergement marchand a progressé de 4,5% entre 2010 et 2015 pour atteindre 34 millions en 2015. Si l'on regarde en détail le tableau joint dans votre document, tous hébergements confondus, on ne constate aucune baisse des nuitées, alors même que sur cette période la France subissait les effets de la crise financière internationale. Je vous rappelle par ailleurs que les classements européens montrent que l'Occitanie se situe au 11ème rang des régions

européennes en nombre de nuitées marchandes, sur 274 régions européennes (O.C.D.E., source Eurostat 2016). Elle a fait partie, toujours en 2016, des 6 régions françaises à avoir connu une progression globale du nombre de nuitées (+0,9%) alors que d'autres territoires régionaux étaient en nette baisse (-12,4 % pour Paris et -6 % pour P.A.C.A.).

Sur la question de la qualité de service et d'accueil, des démarches ont été mises en place avec succès au travers de la marque Qualité Tourisme Sud de France, qui compte aujourd'hui sur le seul territoire de l'ex région Languedoc-Roussillon près de 1200 entreprises et organismes labellisés bénéficiant de la notoriété de la marque. En témoigne la place confortée de leader européen occupée par l'hôtellerie de plein air sur ce territoire.

La Cour des comptes est sur une approche trop partiale en jugeant la clientèle étrangère insuffisamment présente et en soulignant un développement basé sur un tourisme de classe moyenne et majoritairement français. N'était-ce justement pas là l'objet principal de la Mission Racine que de proposer des solutions de vacances aux touristes hexagonaux, en priorité ? ! Sur ce point, force est de reconnaître que l'objectif a été largement atteint.

Je tiens également à réaffirmer le rôle majeur de la clientèle nationale et particulièrement inter-régionale pour assurer une fréquentation et une consommation touristique sur toute l'année alors que la clientèle étrangère (à l'exception de grandes destinations comme Paris) se positionne plus sur une fréquentation saisonnière et plus dépendante d'éléments géopolitiques internationaux.

Sur les questions liées à la difficulté de recruter du personnel qualifié et à la saisonnalité des emplois, les constats que vous effectuez peuvent s'appliquer à toutes les zones touristiques françaises, et notamment celles situées en zone littoral ou de montagne.

II. L'action des collectivités territoriales

Vous faites référence, en préambule, au Code du tourisme et à la loi NOTRé qui font du tourisme une compétence partagée entre les communes, les EPCI, les Conseils départementaux, le Conseil Régional et l'Etat, et au rôle qu'aurait dû jouer la Région en matière de coordination et d'animation. Je souhaite tout d'abord préciser que le vote de la loi NOTRé étant intervenu le 27 janvier 2015 avec une mise en œuvre effective en fin d'année, les conséquences de son application doivent donc être relativisées sur la période d'examen, à savoir de 2010 à 2016.

Je crois devoir également préciser à ce stade, que si le législateur a effectivement conféré le « chef de filât » à la Région en matière de développement économique, il s'est abstenu de le faire en matière de tourisme : cela signifie, concrètement, que la Région n'est qu'un acteur touristique parmi d'autres et qu'elle doit donc composer avec eux… ce que la Cour semble avoir un peu perdu de vue.

Ceci étant, et comme le préconise la Cour, la Région souhaite, dans le cadre du nouveau Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs (S.R.D.T.L), s'engager aux côtés de ses autres partenaires territoriaux pour une meilleure coordination et efficacité des actions en matière de développement touristique. Bien sûr, il s'agit là d'un chantier qui a vocation à s'inscrire dans la durée.

Sur le schéma d''organisation touristique mis en œuvre en 2011 par le Conseil Régional de Languedoc Roussillon, je tiens à souligner qu' il répondait à des recherches de complémentarités et de cohérences entre les missions du C.R.T. et celles de la S.A.E.M. Sud de France Développement, dont les axes de compétences forts étaient notamment la promotion et la commercialisation du tourisme à l'échelle extrarégionale et internationale, mais également l'accompagnement individuel des professionnels du tourisme. S'agissant du C.R.T., dans ma réponse aux observations provisoires de la Chambre, j'avais déjà été très explicite, exprimant mon net désaccord avec ce qui était écrit. La répartition des missions entre le C.R.T. et la S.A.E.M. Sud de France Développement a montré son efficacité. C'est au demeurant ce que la S.A.E.M. et la Région ont déjà rappelé à la C.R.C., avec force détails, dans leurs réponses respectives aux observations définitives de la juridiction.

La Cour estime que la politique de promotion et de communication menée sur la période, essentiellement centrée sur la marque « Sud de France » et l'aide aux filières agroalimentaires traditionnelles a fourni peu de résultats tangibles en matière touristique malgré le nombre et la diversité des actions mises en œuvre et l'importance des moyens mobilisés. Je prends note de l'analyse de la Cour sans pour autant l'approuver. J'observe, du reste, qu'elle n'est pas partagée par nombre d'acteurs locaux du tourisme avec lesquels j'ai eu l'occasion de m'entretenir.

Par ailleurs, l'analyse de la Cour ne prend pas en compte l'apport réel de l'action menée par Sud de France Développement, notamment sur la démarche qualité tourisme, dont l'impact pour le tourisme est reconnu nationalement. Cette démarche compte aujourd'hui, sur le seul territoire d'ex Languedoc-Roussillon, près de 1200 entreprises et organismes labellisés qui bénéficient de la notoriété de la marque. Son impact est incontestablement positif pour la professionnalisation et la notoriété des

acteurs du tourisme. Les résultats de l'étude réalisée fin 2016 par le cabinet TCI Research sur les perceptions, impacts et attentes des acteurs professionnels à l'égard du label qualité tourisme Sud de France sont assez révélateurs : 79 % des professionnels labellisés se déclarent satisfaits de l'obtention du label (65 % au niveau national) en termes de reconnaissance et de notoriété clients, d'amélioration interne des pratiques vis à vis des équipes et des clients.

Selon la Cour, le Conseil Régional Languedoc-Roussillon n'aurait mis en œuvre qu'une politique plutôt limitée d'accompagnement des entreprises, les programmes ayant surtout concerné l'investissement touristique public. Cette analyse me parait partielle et doit être complétée sur les dispositifs mis en place par les deux anciennes Régions pour accompagner la rénovation de l'hôtellerie de plein air ou l'hôtellerie indépendante (dispositif dit de l'hôtellerie lourdaise en ex-Midi-Pyrénées, par exemple). Elle ne tient pas compte non plus des évolutions récentes et de l'ambition affirmée dans la nouvelle stratégie régionale de mettre en place des outils étoffés et renforcés d'accompagnement des entreprises touristiques tels qu'un fonds de garantie d'emprunt de type « FOSTER », ou les futures missions dévolues à l'agence de l'économie et de l'innovation en termes de soutien aux entreprises du secteur.

Concernant la formation professionnelle, la Cour relève que la Région Languedoc-Roussillon ne s'est pas fixé d'objectif quantitatif précis ni d'indicateur permettant d'identifier l'atteinte de résultat, en matière de taux de tension sur les métiers ou de taux de saisonnalité. L'exécutif régional de la nouvelle Région Occitanie ayant fait le choix de mettre la politique de l'emploi et son corollaire, la politique de formation, au cœur de ses priorités, ces outils vont être mis en place, progressivement, avec les partenaires.

Par ailleurs, la Cour souligne que l'objectif du Conseil Régional Languedoc-Roussillon sur les « ailes de saison » n'a pas, en l'état, été atteint, les fréquentations demeurant concentrées sur les mois estivaux. Je rappelle que la progression des nuitées marchandes sur les « ailes de saison » reste un objectif de long terme : il ne saurait être atteint en seulement quelques années, tant il est vrai que ce genre d'évolution, en sus des problématiques de vacances scolaires et de pouvoir d'achat, dépend aussi de la modification des comportements en matière de « consommation touristique ».

Enfin, la valorisation du patrimoine, fait partie des principaux axes que je souhaite développer en déployant notamment, à l'échelle de la nouvelle Région Occitanie, une politique ambitieuse à l'égard des « grands sites d'Occitanie ».

III - Des perspectives nouvelles avec la région Occitanie

J'ai l'ambition, au travers des différents chantiers engagés par la collectivité régionale, et notamment le Schéma Régional du Développement du Tourisme et des Loisirs, d'écrire une nouvelle page pour le tourisme en Occitanie / Pyrénées – Méditerranée, qui intègre les enjeux de demain. Je souhaite également m'appuyer sur ce que nous avons fait de mieux dans les deux anciens territoires pour construire une politique résolument tournée vers l'avenir et l'innovation, en agissant sur quatre axes :

- la qualification et la compétitivité de l'offre touristique ;

- la structuration et la professionnalisation des acteurs touristiques ;

- un marketing performant, coordonné ;

- un nouveau mode de gouvernance fédérateur autour de la Région.

Par ailleurs, je considère que la Région n'a pas à rougir de sa situation et que les premiers résultats sont bien là ; en témoignent les chiffres ci-dessous :

L'Occitanie : parmi les régions leaders au niveau national :

- *14 milliards de consommation touristique, soit 10 % du PIB régional plaçant la collectivité au 4ème rang, au niveau national, et 1,42 milliards d'euros investis au total, chaque année, dans le secteur touristique ;*
- *108 000 emplois directs dans les activités liées au tourisme hors emplois publics ;*
- *1ère région de France pour la fréquentation touristique avec 154 millions de nuitées et 4ème région au niveau national pour l'accueil de la clientèle étrangère ;*
- *1ère capacité d'accueil touristique de France : 3,4 millions de lits touristiques dont 900 000 lits dans les hébergements marchands ;*
- *30 millions de touristes accueillis par an dont 8 millions sur le littoral.*

L'Occitanie : 11ème rang des régions européennes en nombre de nuitées marchandes sur 274 régions européennes (OCDE source Eurostat 2016). Je porte par ailleurs l'ambition de placer la Région Occitanie dans les 10 premières régions européennes à l'horizon 2022, ce qui nécessitera de faire progresser le nombre de nuitées de plus de 4 millions. Même si cet objectif s'avère particulièrement ambitieux, je souhaite au travers du

schéma régional de développement du tourisme et des loisirs (S.R.D.T.L.) augmenter fortement et durablement la fréquentation touristique en agissant sur le nombre et les durées de séjour ainsi que par la mise en marché de produits innovants avec des opérateurs leaders susceptibles de drainer leur propre fréquentation sans porter atteinte à l'offre régionale.

L'Occitanie : un bilan plus qu'honorable sur 2016 en terme de fréquentions touristique. Les derniers rapports INSEE (Insee Focus – N° 68 Paru le : 22/11/2016 et Insee Focus – N° 61 Paru le 12/07/2016) sur la saison touristique 2016 montrent clairement que :

- sur l'été, la progression globale du nombre de nuitées se situe à +0,9 % par rapport à 2015. En ce sens, la Région fait partie des 6 Régions qui connaissent une progression alors que d'autres régions sont en nette baisse (Paris -12,4 %, PACA – 6 %) ;

- pour la période d'hiver 2016, même si les régions où sont situées les stations de ski pâtissent de leur baisse de fréquentation, les nuitées augmentent toutefois dans l'ensemble des zones avec, pour l'Occitanie, une progression supérieure à 2 %. Ce résultat est d'autant plus remarquable que le massif pyrénéen, dans son ensemble, est victime du réchauffement climatique et connaît par conséquent des problèmes d'enneigement depuis déjà plusieurs saisons.

S'agissant de la formation professionnelle, je vous confirme que ce sujet fait l'objet d'une attention toute particulière et que j'ai souhaité intégrer d'ores et déjà vos recommandations dans le cadre du Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs adopté lors de l'Assemblée Plénière du 30 juin dernier.

Par ailleurs, ce nouveau Schéma Régional s'attache à faire évoluer l'organisation générale du tourisme en vue de garantir une plus grande efficience et réactivité de l'action publique face aux besoins des entreprises. Les nouveaux dispositifs mis en œuvre dans ce cadre ont pour objectif de soutenir aussi bien les besoins ponctuels des entreprises touristiques que les projets globaux de développement touristique. Par ailleurs, le Schéma intègre des indicateurs et outils de mesure qui permettront de répondre aux recommandations de la Cour, notamment dans la réorganisation de la gouvernance régionale ou encore le renforcement de l'évaluation de la stratégie touristique.

Enfin, je tiens à rappeler que la Région est en train de procéder à une réorganisation générale des « satellites régionaux » et autres acteurs du tourisme, plus particulièrement en revoyant leur articulation et leurs modes collaboratifs.

RÉPONSE DU MAIRE DE CARCASSONNE

J'ai pris connaissance de ce document avec beaucoup d'intérêt, en partageant à grands traits les principaux éléments.

Ce rapport appelle cependant quelques commentaires en ce qui concerne la politique de développement touristique conduite par la ville de Carcassonne depuis 2014.

A l'instar de nombreuses villes en Languedoc-Roussillon, Carcassonne est fortement impactée par ces choix antérieurs. Afin de ne pas rester tributaire de ces orientations privilégiant la fréquentation du littoral, la ville a donc décidé de développer depuis plusieurs années une politique évènementielle et culturelle de grande qualité avec la création notamment d'un festival parmi les plus réputés de France. L'ouverture cette année d'un centre des congrès, au cœur de la Région Occitanie, a vocation à développer le tourisme d'affaire.

S'agissant des sites culturels, la Cour des Comptes estime leur mise en valeur insuffisante. Je souhaite nuancer cette remarque pour ce qui concerne Carcassonne. En effet, la ville, qui dispose de deux sites inscrits au patrimoine de l'UNESCO, a obtenu le label Ville d'Art et d'Histoire en 2015 et s'est engagée dans une démarche de labellisation Grand Site de France. J'ai présenté ce dossier avec succès le 8 décembre 2016 devant la commission supérieure des sites au Ministère de l'environnement, en partenariat avec la Communauté d'agglomération de Carcassonne, le Conseil départemental, le Conseil régional et les services de l'État.

Pour mener à bien cette stratégie, il était nécessaire de s'appuyer sur l'office de tourisme de Carcassonne (sur le point d'obtenir une classification en catégorie 1).

Attendre la structuration de l'office intercommunal de tourisme et la définition d'une stratégie touristique communautaire aurait constitué un frein à la mise en œuvre de ces actions.

Il est bien évident, qu'à terme, une organisation du tourisme à l'échelle intercommunale sera pertinente.

À ce jour, cette dynamique portée par la Ville de Carcassonne, corrélée à une capacité d'hébergements marchands diversifiés et bénéficiant d'un très fort taux de classement, principalement dans le milieu et le haut de gamme (6067 lits dont 74 % classés), produit des effets très positifs et encourageants sur l'économie locale.

Ainsi la commune de Carcassonne cumule plus de 40 % du total des nuitées marchandes du département, en progression de 7 % entre 2014 et 2016.

Je concède qu'il reste beaucoup à faire pour améliorer encore ces résultats et valoriser pleinement les atouts touristiques de notre région. Néanmoins, je considère que le Ville de Carcassonne démontre sa capacité à agir et à répondre aux objectifs préconisés par la Cour des Comptes, dans un contexte difficile.

Tels sont les éléments que je souhaitais vous communiquer.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT-GILLES

Partie II- D. 2-Des sites culturels insuffisamment mis en valeur.

Dans le paragraphe en question vous indiquez que la commune de Saint Gilles comme d'autres communes, a peu utilisé le dispositif régional de financement de sites patrimoniaux remarquables à vocation touristique. Vous précisez au regard des éléments de réponse adressés à la Chambre Régionale des Comptes (CRC) que l'abbatiale de Saint Gilles a vu sa fréquentation reculer de 30 % en 4 ans.

Dans le même document réponse que j'ai adressé à la CRC, j'indique notamment que le mauvais état de l'abbatiale nuit à son rayonnement et donc à son attractivité. De ce constat couplé à la valeur historique remarquable du site, la municipalité que je conduis a engagé une première tranche de travaux de rénovation de l'abbatiale dès 2017 pour un achèvement prévisionnel en 2019. Ces travaux d'un montant de 2,5 millions € HT font l'objet de financements pluriels dont 386 266 € de la Région Occitanie pour un taux de subvention de 79,45 % de l'ensemble de nos partenaires. Ces montants associés aux contributions des partenaires témoignent de l'intérêt de ce site.

Dans le cadre du Plan National des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) dans lequel s'inscrit la rénovation du centre ancien, la ville envisage à horizon 2020 - 2025 la construction d'un nouveau musée, outil d'interprétation de l'histoire de Saint-Gilles mais également d'un territoire plus large situé aux portes de la Camargue. Cet équipement mitoyen du site abbatial constituera un ensemble à haut potentiel touristique inscrivant la ville de Saint Gilles au centre d'une offre touristique allant d'Arles à Nimes autour d'un thème identitaire et fédérateur, le patrimoine.

Dans cette optique de maillage territorial des réseaux d'acteurs touristiques, la Ville participe aujourd'hui aux côtés du syndicat mixte de la Camargue Gardoise à l'appel à projet Grand Site

Occitanie proposé par la région. Un des objectifs consiste dans une approche territoriale élargie à capter le flux de touristes issus du Rhône grâce à des liens resserrés avec Arles.

Enfin, la prise de compétence tourisme par l'agglomération de Nimes, l'étude confiée à notre SPL sur le positionnement stratégique du port comme levier au service du tourisme ou encore le partenariat avec le site du Pont du Gard devraient nous permettre de conforter notre ville et ses sites dont l'Abbatiale dans leur mise en valeur.

L'ensemble des actions et projets décrits ci-dessus illustrent la cohérence de la stratégie initiée depuis 3 ans et dont l'objectif est de restaurer et renforcer notre attractivité au niveau intrinsèque des atouts patrimoniaux de la commune de Saint Gilles.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU TOURISME DES PYRÉNÉES-ORIENTALES

Ce rapport amène de ma part les remarques suivantes :

Le Tourisme constitue un des piliers de l'économie des Pyrénées-Orientales et à ce titre mobilise les élus et les structures institutionnelles spécialisées dans la qualification, la structuration et la promotion des offres touristiques.

Ces différents acteurs accompagnent au jour le jour les entreprises privées, les professionnels ainsi que les territoires qui se sont vu confier la compétence tourisme, conséquence de la mise en place de la loi NOTRe.

Notre département est passé de la 8ème à la 7ème place en terme de fréquentation touristique, toutes nationalités confondues, et de la 6ème à la 5ème place en terme de fréquentation de la population française. Il est l'un des départements les plus touristiques de France.

L'activité touristique des Pyrénées-Orientales génère 1,5 milliard de retombées économiques, pour environ 11 000 emplois en équivalant temps plein et 18 000 postes de travail pourvus.

Le Département a bâti une politique touristique pertinente et efficace à travers plusieurs missions confiées à l'Agence de

Développement Touristique en fédérant l'ensemble des acteurs du territoire :

- *la Qualification et la Structuration de l'offre ;*
- *la Communication et la Promotion ;*
- *l'Observation.*

Concernant la Qualification et la Structuration de l'offre :

L'Agence de Développement Touristique qualifie et structure l'offre de notre département : labellisations Clévacances, Tourisme et Handicap, EuroVélo… Ainsi, le département propose une offre de qualité : 1 Parc Naturel Régional, 1 deuxième en projet, 2 sites inscrits au Patrimoine mondial de l'UNESCO, de nombreuses réserves naturelles, un Parc Naturel Marin…

Concernant la Communication et la Promotion :

L'Agence de Développement Touristique met en place annuellement un plan d'action. Ainsi en 2017, l'ADT en collaboration avec ses partenaires institutionnels et professionnels, a organisé de nombreuses actions de promotion et de communication : 20 salons et rencontres professionnelles, 15 accueils Presse représentant entre 150 et 200 journalistes accueillis par an.

Concernant l'Observation :

L'Agence de Développement Touristique met en place des systèmes d'observation des flux touristiques permettant de mieux cibler les clientèles.

Concernant les actions menées par la Région Occitanie :

Par ailleurs, le Département participe à certaines opérations menées par la Région qui nous représente sur les marchés lointains alors que nous participons directement aux actions sur les marchés de proximité.

Concernant les perspectives d'avenir :

Notre stratégie, en cohérence avec le Schéma Régional du tourisme et des loisirs, s'articule autour des 7 filières touristiques prioritaires : Pleine Nature, Pyrénées, Littoral, Gastronomie et vins, Bien être, Thermalisme, Mémoire.

Cette politique vise à mettre en avant notre patrimoine naturel et culturel pour conquérir et fidéliser une clientèle attachée aux valeurs de l'écologie et de la protection de l'environnement.

4
L'hôpital de Longué-Jumelles : un établissement en survie artificielle

PRÉSENTATION

Situé dans le Saumurois, le centre hospitalier (CH) de Longué-Jumelles accueille essentiellement des personnes âgées de plus de 80 ans. Établissement autonome lié par une direction commune au centre hospitalier de Saumur et à l'Établissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes (EHPAD) de Montreuil-Bellay, il emploie environ 150 agents pour 150 lits : 30 en soins de suite et de réadaptation (SSR), 35 lits en unités de soins de longue durée (USLD) et 85 en EHPAD.

Dès 2011, la situation de l'hôpital était très délicate avec une gestion financière dégradée et un bâti vétuste accueillant des personnes âgées sur la base d'une information médicale insatisfaisante (I). Dans ce contexte, l'agence régionale de santé (ARS) a porté une stratégie de sauvetage de l'établissement comportant une reconstruction complète entre 2013 et 2016, pour plus de 26 M€, qui a nécessité le versement d'aides importantes (II). Cependant, cette politique n'a fait qu'amplifier irréversiblement les déséquilibres antérieurs. Son échec a également montré l'impuissance des autorités de tarification pour stopper la dérive de gestion du centre hospitalier. En raison de l'impossible rétablissement financier de l'hôpital à ce jour, la Cour propose de revenir sur son autonomie juridique (III).

I - Un hôpital en situation délicate

A - Des difficultés longtemps camouflées

1 - Un équilibre trompeur sous perfusion de l'ARS

Dès son rapport 2008, la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire (CRC) avait pointé la dégradation financière continue de l'hôpital avec des déficits dans tous les secteurs de son activité ainsi que des réserves inexistantes nécessitant le recours à une ligne de trésorerie pour honorer ses échéances. En 2011, sa situation semblait pourtant favorable, avec un chiffre d'affaires de 8,90 M€ et un résultat comptable positif de 0,27 M€. À quoi s'ajoutaient près de 5 M€ d'excédents cumulés provenant de financements de l'ARS, qui n'étaient pas la contrepartie d'une activité réelle de l'établissement mais des sur-dotations visant essentiellement à compenser des coûts de fonctionnement trop importants.

En réalité, dès 2011, l'équilibre de l'exploitation était impossible. D'ailleurs, l'analyse de l'établissement doit être revue en fonction des versements très substantiels de l'ARS, indépendamment de la reconstruction de l'hôpital. Aux aides fléchées par l'agence (environ 1 M€ en exploitation) s'ajoutent des recettes dépourvues de contrepartie en activité réelle, tant pour les lits de médecine en début de période que pour ceux de soins de suite et de réadaptation (SSR) (tous les ans), soit au total près de 2,55 M€. S'y ajoutent 2,22 M€ d'aides au bilan, soit au total plus de 4,77 M€ d'aides entre 2011 et 2016. L'analyse du cycle d'exploitation du CH fait apparaître dès cette époque un déséquilibre structurel avec des produits courants, hors aides, n'assurant plus la couverture des charges courantes.

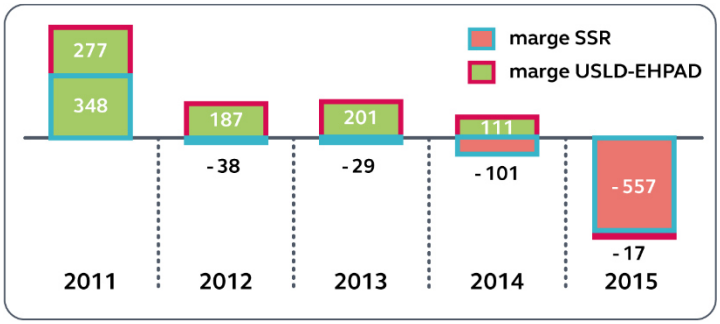
Tableau n° 1 : évolution des charges et produits courants

montants en M€	2011	2012	2013	2014	2015	évo°
produits courants hors aides	8,25	7,84	8,04	8,23	7,88	- 4 %
aides / prod courants totaux	9 %	2 %	2 %	1 %	15 %	
charges courantes	8,59	8,64	8,98	9,37	9,49	11 %
prod / charges	96 %	91 %	90 %	88 %	83 %	

Source : Cour des comptes d'après les balances des comptes et fiches aides ARS

Sur la période, tous les indicateurs financiers se sont continûment détériorés (marge brute d'exploitation, capacité d'autofinancement[366], etc.) en dépit des aides reçues. Le CH n'a ainsi jamais atteint l'équilibre financier, ni dégagé une situation excédentaire lui permettant de porter seul son fonctionnement ou ses investissements. Sa marge brute hors aides, qui s'est effondrée dès 2012, n'a jamais été conforme à l'objectif cible de 8 %[367]. Elle a atteint - 6 % du chiffre d'affaires en 2015 (soit - 0,57 M€), pour un chiffre d'affaires de près de 8 M€ (cf. graphique 1). En 2016, même non retraitée des aides, elle est restée négative à - 0,56 M€, pour un déficit comptable consolidé de 1 M€.

Graphique n° 1 : évolution de la marge hors aides par budget



Source : Cour des comptes d'après les balances des comptes et les fiches ARS (milliers d'euros)

Cette dérive a été masquée par une comptabilité non fiable.

2 - Une absence systématique de fiabilité des comptes

Tous les exercices contrôlés par la CRC ont été affectés d'erreurs empêchant d'avoir une image fidèle des comptes de l'établissement. Les fichiers internes ne comportent ni date de service fait, ni date exacte de réception de la facture et, quand ces dernières existent, des écarts de plusieurs mois sont constatés avec les dates effectives de mandatement. En dépit de ces incertitudes, plus de 21 M€ cumulés ont été mandatés en retard

[366] Le taux de marge brute mesure la marge dégagée par l'exploitation courante pour financer les charges financières, les charges d'amortissements et de provisions, c'est-à-dire les investissements. La CAF correspond à l'ensemble des ressources financières générées par les opérations de gestion à disposition pour couvrir les besoins financiers.
[367] Instruction interministérielle du 4 mars 2016 relative à la procédure budgétaire des établissements de santé ; N° DGOS/PF1/DSS/1A/DGFIP/CL1B/ DB/6BCS/2016/64.

entre 2011 et 2015. Hors procédure normale de rattachement des charges à l'exercice comptable, la croissance constante des mandats de l'année N édités après le 31 janvier de l'année N+1 illustre une gestion visant à éviter le défaut de paiement. L'impossibilité de vérifier les rattachements de charges altère la lecture de la situation financière du CH dans un sens qui lui est favorable.

Tableau n° 2 : mandats payés en N+1 et délais de mandatement

		2011	2012	2013	2014	2015	cumul
mandats en N+1 post 31 janv.	SSR	17 %	6 %	11 %	2 %	12 %	9 %
	USLD	24 %	20 %	33 %	25 %	32 %	27 %
	EHPAD	31 %	26 %	36 %	28 %	52 %	36 %
mandats	montant M€	0,33	1,64	1,69	4,27	14, 91	21, 36
	nb >40j	3 %	2 %	9 %	23 %	55 %	20 %
	montant >40j	3 %	2 %	15 %	26 %	64 %	30 %

Source : Cour des comptes d'après les fichiers des mandats hors charges financières dotations aux amortissements et provisions

De plus, l'absence de toute comptabilité analytique, la récurrence d'incohérences d'imputation (environ 4 M€ entre 2011 et 2015 sans identification possible du service concerné) et la forte augmentation des remboursements entre budgets ne permettent pas de garantir que les financeurs ont payé ce qu'ils auraient dû pour les secteurs de leur compétence (soins pour l'ARS et dépendance et hébergement pour le département de Maine-et-Loire). Ces constats sont aggravés par une gestion défaillante des ressources humaines, poste qui représente plus de 70 % des charges de l'hôpital en moyenne depuis 2011.

3 - Une gestion déficiente des ressources humaines

La gestion défectueuse des ressources humaines initialement relevée par la CRC dès 2008 a perduré. L'hôpital, avec environ 150 agents en équivalent temps plein (ETP), n'a jamais assuré un suivi précis de ses effectifs. Aucune donnée n'est fiable entre le nombre d'agents affichés dans les documents budgétaires et le montant des charges de personnel. Au surplus, de nombreuses incohérences, non résolues, entre les fichiers de paie et les balances des comptes ont mis en lumière des retards de paiement des cotisations sociales ainsi que des ventilations injustifiées de personnels

entre budgets et entre sections tarifaires en USLD et EHPAD. D'ailleurs, le poids des charges de personnel figure dans la fourchette haute des moyennes hospitalières observées, ce qui interroge sur l'adéquation des moyens avec l'activité réelle du CH.

Tableau n° 3 : l'impossible fiabilisation des charges de personnel

en M€	2011	2012	2013	2014	2015	cumul
mandats libellés paie/salaire	6,03	5,87	6,06	6,35	6,04	30,36
mandats charges personnel	6,37	6,41	6,43	6,64	7,21	33,07
extractions données paie	6,00	5,90	6,07	5,96	6,13	30,05
en % du produit total	68 %	77 %	76 %	78 %	71 %	

Source : Cour des comptes d'après les balances des comptes et données de paye

Jusqu'en 2016 l'hôpital gérait seul ses personnels en l'absence de compétence interne. Il n'utilisait pas les outils de gestion à sa disposition, obligatoires ou non (ex. tableau de retraitement comptable, bilan social).

B - Un bâti inadapté pour des patients mal connus

1 - Un bâtiment vétuste face à des besoins mal définis

Le projet de reconstruction de l'hôpital a été initié au début des années 2000. Il apparaissait d'autant plus nécessaire en 2011 que le bâti était très vétuste et compromettait la sécurité des résidents (ex. sols usagés et peu adaptés, problème de chauffage, etc.). La configuration intérieure, jamais adaptée ni revue pour mieux répondre aux besoins de personnes âgées désorientées ou souffrant de troubles cognitifs, ne permettait pas davantage une organisation optimale du travail des équipes du CH.

D'ailleurs, l'évaluation médico-sociale interne effectuée en juin 2013 faisait déjà ressortir des carences majeures dans la prise en charge des résidents de l'EHPAD, sans que celles-ci soient corrigées depuis. Ceci s'explique par l'absence de stratégie cohérente de la direction commune en ce domaine et notamment la confusion entourant la direction qualité dédiée. Le projet de service EHPAD et les protocoles relatifs à la maltraitance ont été mis en place tardivement suite à une injonction des autorités de tarification. Un même retard a été rencontré pour définir des critères d'admission partagés entre établissements. Les profils de résidents

sont donc restés trop hétérogènes, ce qui n'a pas favorisé une information médicale satisfaisante, pourtant essentielle dans ce type d'établissements.

2 - Une information médicale faussée

Les données du CH en ce domaine ne sont pas fiables, avec des taux moyens d'occupation incohérents et calculés sur la base d'un nombre de lits ouverts différent du nombre de lits financés. Le programme médicalisé du système d'information (PMSI) montre la forte hausse de la durée moyenne de séjour depuis 2011 (+ 40 %), à niveau de dépendance des patients stable et alors que leur nombre baisse. L'hôpital a en effet allongé la durée des séjours pour maintenir fictivement son taux d'occupation et remplir le service de soins de suite et de réadaptation de patients qui auraient relevé normalement des secteurs de long séjour ou d'EHPAD. Ce dernier accueille de surcroît des résidents au niveau de dépendance plus faible que la moyenne du département de Maine-et-Loire, alors même que celle-ci est calculée en excluant les EHPAD hospitaliers, au public généralement plus dépendant. Cette perméabilité entre les places sanitaires et médico-sociales, génératrice d'un manque à gagner pour le CH, révèle un découpage artificiel entre les types de prise en charge, facilité par l'absence d'information relative à l'unité de soins de longue durée dans le PMSI, ce qui complexifie son suivi par les autorités compétentes (Agence technique de l'information sur l'hospitalisation, ARS, etc.). En dépit de ces carences, les pouvoirs publics se sont lancés dans une fuite en avant.

II - Une stratégie de sauvetage à tout prix

A - Une direction commune à l'échelle du Saumurois

Pour soutenir le centre hospitalier, une direction commune entre hôpitaux a été mise en place, avec une première convention entre Saumur et Longué en septembre 2004, puis une nouvelle en mars 2009, amendée pour répondre aux observations de la chambre régionale des comptes. Puis, une convention a été signée en novembre 2014 entre ces deux hôpitaux et l'EHPAD de Montreuil-Bellay avec une disposition prévoyant une réunion annuelle des présidents de conseil (d'administration ou de surveillance) restée lettre morte.

1 - Un organigramme confus

Dès le départ, cette direction commune n'a pas joué son rôle, d'autant que jusqu'en 2016, elle n'a jamais réellement dépassé la seule personne du directeur général. Ce dernier n'a en effet jamais clarifié l'organisation interne du CH. La CRC a ainsi constaté de nombreuses discordances entre les délégations théoriquement accordées et la pratique observée, du fait de procédures opaques, ne permettant pas de déterminer le contenu des tâches relevant de chaque membre de l'équipe de direction. Le directeur résident était privé de responsabilité réelle quand le directeur chargé de la qualité disposait lui d'un périmètre d'attribution confus. En pratique, la gestion reposait sur une attachée relevant directement du directeur général. Cette confusion a eu des effets dans le traitement par l'hôpital des marchés de reconstruction. C'est en effet le directeur qualité chargé de suivre le projet, sans délégation à cet effet, qui a signé en décembre 2013 les notifications aux entreprises, des avenants et des déclarations de sous-traitance, alors que seul le directeur résident, et détenteur du logement de fonction, avait délégation générale de signature.

La mutualisation espérée entre les établissements, pourtant nécessaire, n'a pas été favorisé par cette organisation opaque.

2 - Une mutualisation de façade

En matière de mutualisation de personnel, le contrôle de la CRC n'a pas permis de déterminer la réalité des mises à disposition entre établissements. Or, la direction commune était supposée les faciliter afin de permettre au CH de pourvoir des postes au recrutement difficile. À ce faible niveau de mutualisation s'est ajoutée l'illisibilité de la politique de qualité, normalement de la compétence d'une direction spécifique, mais limitée dans les faits aux seuls secteurs sanitaires. Or, des besoins convergents existaient aussi entre USLD et EHPAD. En matière de restauration, ce n'est qu'en 2015 qu'il a été décidé de mutualiser la préparation des repas avec le CH de Saumur. De même, deux pharmacies continuent aujourd'hui de coexister au sein de la direction commune.

Ce faible degré de coopération interne a été également observé avec les tarificateurs pendant la reconstruction.

B - Des financeurs dépassés face à une reconstruction pourtant nécessaire

1 - Un financement de l'investissement mal préparé

L'enveloppe globale de l'avant-projet définitif (APD) de la reconstruction du CH datant de février 2013 atteignait 20 M€ (travaux et honoraires). Elle supposait dès le départ un financement extérieur de 17 M€. Force est de constater que les démarches pour l'obtention de prêts ont été très tardives et inadaptées. Lors de ses demandes auprès de différentes banques, entre 2013 et 2015, le CH s'est toujours vu opposer des refus, en l'absence de plan global de financement pluriannuel (PGFP) validé et d'autorisation expresse des tarificateurs, ou de respect des critères d'endettement applicables aux hôpitaux.

Sans contrat d'emprunt près d'un an et demi après la signature des marchés de travaux, l'assèchement de la trésorerie du CH est devenu inévitable. En juin 2015, le département a indiqué à l'hôpital qu'il ne validerait un financement de la reconstruction qu'à la condition que l'ARS verse une avance de fonds pour les besoins urgents. Devant ce risque de blocage, les règlements du CH ont dû être hiérarchisés et ses travaux suspendus, sans qu'une interruption soit prononcée pour ne pas assumer les conséquences juridiques et financières d'un tel choix. En septembre 2015, une convention a finalement été signée par l'ARS et le département, ce dernier garantissant à hauteur de 75 % le remboursement du capital et des intérêts pour un montant de 9,3 M€. En novembre de la même année, la commune de Longué-Jumelles s'est portée garante à 100 % d'un prêt de 3,6 M€ pour l'USLD, ce qui a permis au CH de payer pour 3,5 M€ de travaux avant la fin 2015. Cet enchaînement de problèmes de financement a mis les tarificateurs dans une position difficile.

2 - Des financeurs publics soumis à une stratégie du fait accompli

Sur toute la période, la direction n'a pas respecté le calendrier budgétaire. Les manquements ont été récurrents, obligeant l'ARS à une approbation des états prévisionnels des recettes et des dépenses (EPRD) au-delà des délais réglementaires. Sur toute la période, l'ARS a cependant émis des réserves, du fait de l'absence de pièces pourtant obligatoires ou de problèmes de chiffrage. En 2012 et en 2014, l'agence a aussi refusé la première version du PGFP compte tenu du déséquilibre financier proposé

et de l'impossibilité de financer les investissements. En 2015 et 2016, les EPRD et PGFP, transmis très au-delà des délais, n'ont été validés que pour permettre à l'hôpital de faire face à ses dépenses obligatoires.

Dès 2011, le projet de reconstruction a plus été présenté comme un projet emblématique par les acteurs locaux que comme une solution pertinente aux difficultés du CH. Toutefois, compte tenu du risque important qu'un tel investissement de plus de 20 M€ faisait courir à l'établissement, l'ARS n'a pas accepté de valider le PGFP en 2011 et en 2012. Lors de l'avant-projet définitif de février 2013, l'ARS a même menacé le CH de suspendre son soutien financier. Elle a finalement donné son approbation le 3 octobre 2013, mais en l'accompagnant de réserves sur la durée de la dette et d'une injonction de requérir son autorisation pour tout recours à un nouvel emprunt. Or, la direction avait déjà publié les appels d'offres des travaux le 25 juin 2013, sans attendre cette approbation et alors même que les premières réponses négatives des banques étaient connues. De plus, cette publication est intervenue quinze jours seulement après l'obtention du permis de construire et avant l'expiration du délai contentieux afférent.

Cette stratégie du fait accompli de la direction a été facilitée par le fait que l'établissement entretenait des relations essentiellement bilatérales avec les autorités de tarification. Le caractère souvent informel des échanges et les circuits d'information distincts entre tarificateurs ont fait perdre de vue à tous l'absence d'accord exprès pour les créations d'unités comme pour les modifications architecturales. L'ARS n'a adopté une position plus ferme qu'en mai 2015, quand le CH n'a plus été en mesure de payer les entreprises et que les travaux ont été suspendus. Elle a alors décidé l'intervention d'une mission d'appui et nommé un directeur à cette fin auprès du comité de suivi ARS/département.

En l'état actuel de la législation, les autorités de tarification restent cependant en partie démunies pour assurer un contrôle efficace, voire bloquer un investissement majeur comme celui de Longué-Jumelles.

C - Un cadre juridique inadapté pour les tarificateurs

1 - Un blocage de l'investissement impossible

Les structures USLD et EHPAD reposent sur un double circuit de financement qui a fragilisé le contrôle par les autorités de tarification car le cadre juridique les prive de possibilité claire de bloquer les investissements

d'un hôpital. Pour l'ARS, le PGFP ne valait pas validation du projet de reconstruction et le département a de son côté considéré ne pas avoir compétence pour approuver ce document.

En effet, les dispositions du code de la santé publique (CSP) excluent le financeur départemental d'une telle validation tandis que les dispositions du code de l'action sociale et des familles (CASF) sont peu lisibles pour les investissements portés par un hôpital. À ce jour, si les textes rendent obligatoires, pour les structures sociales et médico-sociales, l'approbation préalable par l'autorité de tarification d'un programme pluriannuel d'investissement et d'un « plan de financement »[368], il en va différemment lorsque l'activité sociale ou médico-sociale est portée par un EPS[369]. En outre, le département ne pourrait en toute hypothèse pas se prononcer sans avoir pu vérifier la cohérence de l'investissement concerné avec le PGFP.

Le département ne peut pas non plus saisir le juge administratif sur le fondement d'un PGFP incluant des investissements qu'il n'aurait pas préalablement validés. De son côté, l'ARS peut difficilement déférer au juge une décision relative au programme d'investissement au seul motif d'un chiffrage insuffisant. La signature des marchés de travaux n'est pas davantage susceptible de contentieux de la part de l'ARS dès lors que le contrôle de légalité n'existe plus en ce domaine, ainsi qu'en a récemment jugé le Conseil d'État[370].

Au-delà de tout accord sur l'investissement, les tarificateurs restent démunis pour parer aux errements de gestion décrits précédemment.

2 - Des dispositifs de contrôle incomplet

L'hôpital de Longué-Jumelles, passé du statut d'hôpital local à celui d'établissement public national (EPN) en application de la loi Hôpital, Patients Santé et Territoire de 2009, ne peut se voir opposer un contrôle externe préalable dès lors que le contrôle financier applicable aux EPN n'est pas prévu pour les hôpitaux. Au surplus, le contrôle de légalité qui existe pour les établissements publics locaux n'est pas applicable aux EPS, privant ainsi l'ARS d'outils efficaces.

---

[368] art. L. 314-7 et R. 314-20 du code de l'action sociale et des familles (CASF).
[369] 4ème alinéa de l'article R. 314-75 du CASF.
[370] Conseil d'État 7ème - 2ème chambres réunies, req n° 395033, 2 juin 2016.

Enfin, la procédure d'avis budgétaire qui permet à l'ARS de saisir la CRC des délibérations dont elle estime qu'elles entraînent des dépenses de nature à menacer l'équilibre budgétaire de l'établissement reste un dispositif spécifique aux établissements médico-sociaux[371]. En effet, en cas de déséquilibre financier majeur pour un compte annexe hospitalier comme à Longué-Jumelles, il n'existe pas de possibilité de contrôle des actes budgétaires, dès lors que le code de la santé publique limite ce dispositif au seul compte de résultat principal[372].

La dérive du centre hospitalier montre combien il est impossible à des autorités de tarification de mettre fin à une gestion défectueuse et à des choix d'investissement aventureux.

III - Une autonomie finalement en échec

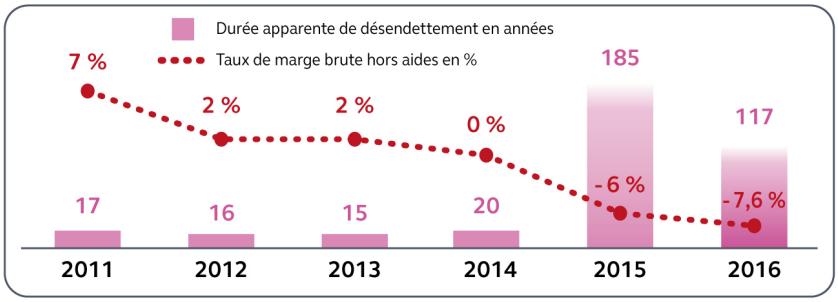
A - Une impasse financière désormais avérée

1 - Une aggravation importante du déséquilibre économique

Le CH a perçu en 2014 une avance de 0,4 M€ sur la DAF 2015 pour soutenir sa trésorerie, pour moitié récupérée par l'ARS en 2015. Malgré cela, la situation de sa trésorerie est à ce jour très critique et sa détérioration a été masquée par les aides précitées et par les retards délibérés de paiement aux fournisseurs.

[371] art. L. 315-14 du CASF.
[372] art. L. 6143-3-1 et art. R. 6143-39 du CSP.

Graphique n° 2 : évolution de la capacité de désendettement



Source : Cour des comptes d'après les balances des comptes[373]

Avant sa construction, l'hôpital était déjà dans une situation financière inquiétante avec un déficit structurel du fait de ressources décorrélées de son activité sanitaire réelle et de charges très lourdes, notamment de personnel. Avec les emprunts liés à sa reconstruction, les ratios d'endettement ont désormais atteint un niveau insoutenable, avec une durée de désendettement de 117 ans en 2016 (cf. graphique n° 2).

Si, au-delà des aides directes précitées, le CH bénéficie des deux garanties bancaires du département et de la commune de Longué-Jumelles, celles-ci ne paraissent pas devoir être engagées pour un établissement public qui ne peut théoriquement être déclaré en cessation de paiement. Dès lors, c'est bien l'ARS et non le département qui devrait continuer à supporter de fait l'abondement financier de l'hôpital, ce qui ne peut évidemment pas être une solution durable. Or, dans les conditions actuelles, ce dernier paraît voué à être très largement subventionné à long terme car le déséquilibre économique de son activité est structurel et ses coûts croissants. Ceci est d'autant plus inquiétant que la facture finale de l'opération d'investissement (hors surcoûts d'exploitation) atteindra 26 M€, ce qui aura une incidence non négligeable sur les prix de journée.

[373] Durée apparente de désendettement mesurée en rapportant l'encours total de dettes aux annuités en capital ; taux de marge brute retraitée des aides sauf pour 2016.

2 - Un nouvel hôpital aux coûts induits mal connus

La suspension des travaux précitée a été génératrice de surcoûts significatifs et continuera nécessairement à l'être, avec près de 2 M€ de pénalités attendues, à quoi s'ajoutera une récupération de TVA de près de 2,3 M€ aléatoire car elle aussi mal préparée. Même si les opérations de travaux pilotées par l'assistance à maîtrise d'ouvrage n'ont pas connu de dérive, le coût global de la reconstruction dépassera 26 M€.

Les coûts d'exploitation du nouvel hôpital vont continuer à être très supérieurs à ses capacités financières, avec un impact sur les prix de journée qui seront tendanciellement plus élevés que tous les plafonds prévus par les financeurs. Les déficits prévisionnels induits devraient atteindre près d'un million d'euros chaque année au regard de recettes d'exploitation de l'ordre de 9 M€, ce qui n'est pas soutenable. Bien plus, tous ces surcoûts ne garantissent pas une meilleure prise en charge des publics accueillis.

B - Un équipement mal adapté aux besoins

1 - La non prise en compte des leçons du passé

Le CH est installé depuis janvier 2017 dans ses nouveaux locaux, sans que ceux-ci répondent de manière adéquate à ses besoins. Si la fermeture de 15 places de soins de suite et de réadaptation sur le nouveau site a confirmé la surcapacité antérieure, elle pourrait encore être sous-évaluée au vu du remplissage artificiel précité entre des patients SSR, USLD ou EHPAD.

L'hôpital n'a en outre jamais tiré les conclusions de sa mauvaise organisation antérieure ni actualisé la définition de ses besoins. L'entretien du nouveau bâtiment n'a pas été correctement calibré : plus vaste et très largement vitré, il est de surcroît doté de terrasses extérieures qu'il conviendrait de mieux sécuriser. Par suite, du fait de charges d'exploitation très mal anticipées, le coût moyen par résident devrait être de 40 à 50 % plus élevé que la référence produite par l'observatoire des coûts de la construction pour un établissement de ce type. La reconstruction n'a pas davantage permis de rationaliser ou de mutualiser en amont les services, à l'image de la pharmacie ou de la cuisine, construites et livrées mais dont les locaux restent majoritairement inutilisés.

Il existe en conséquence un sérieux doute sur la capacité de cette structure hospitalière à assurer en autonomie et dans de bonnes conditions la prise en charge des personnes âgées du secteur.

2 - La qualité de la prise en charge des patients non garantie

L'impact de la nouvelle architecture sur les organisations de travail n'a pas été suffisamment préparée pour améliorer la prise en charge des patients ; l'aménagement retenu ne résout pas les difficultés entre l'unité pour personnes âgées désorientées, l'EHPAD et le pôle d'activités et de soins adaptés. La politique de qualité et de sécurité des soins n'a pas davantage été revue à l'occasion de la reconstruction. Ainsi, la direction n'a pu expliquer quelles solutions ont été apportées aux dysfonctionnements relevés par la Haute autorité de santé, qui a prononcé deux sursis à certification en octobre 2013 et en avril 2014 avant de certifier le CH en novembre 2015, avec toutefois quatre recommandations. À ce jour, la seule mutualisation des services qualité à l'échelle de la direction commune, certes renforcée depuis 2016, est encore insuffisante. D'ailleurs, si un projet de service EHPAD et des protocoles relatifs à la maltraitance ont été mis en place à la suite de l'injonction des autorités de tarification, cette démarche tardive n'a pas encore été intégrée par les personnels.

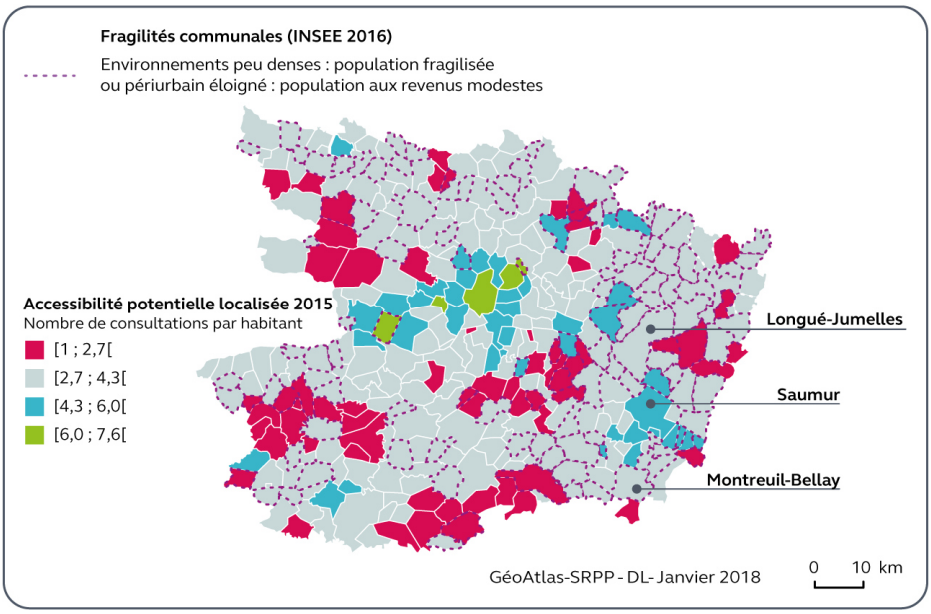
Toutes ces difficultés sont liées à l'absence d'une filière gériatrique au sein de la direction commune, et donc d'une réelle plus-value de cette dernière au regard des besoins du territoire à satisfaire, ce qui met en lumière la nécessité de remettre en cause la structuration actuelle.

C - Un redressement nécessitant des choix douloureux

Compte tenu de toutes les carences relevées, il est désormais clairement établi que le CH de Longué-Jumelles ne peut envisager seul un avenir pérenne et que la direction commune a atteint ses limites. L'absence de réelle stratégie commune aggrave l'illisibilité de l'offre gérontologique dans le Saumurois. Les autorités de tarification, dans le cadre d'un dialogue plus abouti sur les besoins du territoire, devraient définir une stratégie gériatrique à l'échelle du groupement hospitalier de territoire. Au-delà des hôpitaux concernés, le département de Maine-et-Loire doit clarifier les besoins médico-sociaux. Il s'agit en effet de bien prendre en compte les fragilités observées au sein du Saumurois, tant les dernières analyses

montrent la conjonction d'une précarité marquée[374] et de difficultés à accéder aux médecins[375] (cf. carte n° 2).

Carte n° 1 : l'accessibilité potentielle aux médecins généralistes en 2015 pour les communes fragilisées de Maine-et-Loire



Source : Cour des comptes d'après les données DREES et Insee

Le risque ultime qui menace un centre hospitalier de Longué-Jumelles pourtant neuf est une fermeture pure et simple, dans le cas d'un arrêt ou même d'une diminution significative des aides attribuées par l'ARS. L'alternative est un repositionnement partiel ou total du CH par rapport à l'offre actuelle, qu'il s'agisse de transformer l'ensemble de l'établissement en EHPAD ou, à tout le moins, de n'y conserver que des prises en charge de longue durée.

Sans attendre ces choix, la Cour estime que l'autonomie juridique du CH de Longué-Jumelles a d'ores et déjà atteint ses limites. Elle recommande qu'une fusion soit réalisée dans les meilleurs délais avec le

[374] Insee, Analyses Pays de la Loire, n° 35 juillet 2016.
[375] Notamment généralistes. Fragilité mesurée au travers de l'accessibilité potentielle localisée (APL), direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) 2017, en nombre de consultations et visites accessibles par habitant, Les dossiers de la DREES, n° 17 mai 2017.

centre hospitalier de Saumur pour garantir une complète mutualisation et une montée en qualité de la prise en charge.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Malgré les nombreux désordres relevés par la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire, l'hôpital de Longué-Jumelles a vu sa dérive de gestion s'aggraver au fil des ans. Jusqu'en 2016, sa direction commune n'a pas démontré sa capacité à prendre ses responsabilités. Sa création s'est révélée être une fausse solution devant une fusion qui s'imposait dès 2004. La reconstruction du CH n'a pas été l'occasion de revoir son positionnement ni ses besoins. Les aides importantes de l'ARS ont reporté artificiellement le risque de rupture de trésorerie et masqué son absence de viabilité. Le caractère désormais irréversible du déséquilibre financier impose de mettre un terme à son autonomie juridique et de redéfinir sa place dans l'offre locale de prise en charge des personnes âgées.

C'est pourquoi la Cour formule les recommandations suivantes à l'attention du ministère de la santé :

1. *procéder à la fusion du CH avec celui de Saumur de manière à faciliter un repositionnement cohérent de l'offre de soins en gérontologie à l'échelle du GHT ;*
2. *clarifier les dispositions encadrant l'investissement hospitalier en secteurs USLD et EHPAD pour garantir une validation concertée par les autorités de tarification.*

Réponses

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics 604
Réponse du président du conseil départemental de maine-et-Loire 604
Réponse du maire de Longué-Jumelles 608
Réponse du directeur général des centres hospitaliers de Longué-Jumelles 612
Réponse de la directrice du centre hospitalier universitaire d'Angers 619
Réponse de la présidente du conseil de surveillance du centre hospitalier de Longué-Jumelles 620

Destinataires n'ayant pas d'observations

Ministre d'État, ministre de l'intérieur
Ministre de la cohésion des territoires
Ministre des solidarités et de la santé

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Vous soulignez une dégradation continue de la situation financière ainsi que l 'échec des tentatives de sauvetage par les autorités de tutelle de cet établissement. Il ressort de votre analyse que cette situation préoccupante tient tant à des défaillances de gestion interne qu'à des autorités de tutelle insuffisamment outillées et dont l 'intervention n 'a pas permis de traiter les problématiques financières, immobilières, organisationnelles et qualité que vous énumérez.

En conséquence, 1'ensemble de vos propositions, aussi bien en matière de fusion de l 'établissement avec le centre hospitalier de Saumur que de clarification des dispositions encadrant 1'investissement hospitalier dans les secteurs U SLD (unité de soins de longue durée) et EHPAD (établissement d 'hébergement pour personnes âgées dépendantes), me semble de nature à contribuer efficacement au redressement de 1 'hôpital de Longué-Jumelles.

Cette situation particulière, révélatrice de difficultés partagées par de nombreux établissements de santé, appelle à une réflexion interministérielle, qui pourrait être menée aux côtés de la ministre de la santé. L 'évolution des missions des groupements hospitaliers de territoire, les modalités de pilotage régional des établissements, ou encore le réexamen du régime des autorisations sanitaires sont autant de pistes, déjà soulignées par la Cour, qui pourraient ainsi être utilement mobilisées pour favoriser la soutenabilité des finances des hôpitaux et poursuivre la nécessaire restructuration de l 'offre de soins.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE MAINE-ET-LOIRE

Ainsi que vous le rappelez dans l'extrait proposé, le Centre hospitalier (CH) de Longué a fait l'objet d'une reconstruction initiée dans des conditions totalement hasardeuses. À l'initiative de la direction de l'établissement, des travaux de reconstruction du CH ont en effet débuté en 2014, alors que le Département avait refusé de valider préalablement le coût du projet et le plan de financement.

Ainsi, alors que le montage financier n'était pas assuré, le chantier a néanmoins démarré sans l'accord des autorités de tarification, pour être,

en définitive, interrompu en juillet 2015, faute de trésorerie pour le poursuivre. C'est à cette période que l'intervention du Département a été fortement sollicitée, plaçant la collectivité départementale dans la situation que vous qualifiez, à juste titre, d'un financeur public « soumis à une stratégie du fait accompli ».

Je note que le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes rendu public le 30 mai 2017 décrit la situation suivante : « la chambre constate que le département de Maine-et-Loire a, à de multiples reprises, pointé les insuffisances de détail et de robustesse des informations financières fournies par le centre hospitalier au regard de ses obligations réglementaires. Les incohérences inter-budgets relevées et affectant la sincérité des écritures aux sections tarifaires EHPAD et USLD dont il a à connaître l'ont de même conduit à des refus de dépenses ou de résultats, autant en section dépendances, qu'hébergement ».

Plus précisément, par un courrier daté du 19 août 2013, la direction du Centre hospitalier de Longué avait fait part au Département d'une demande de « subvention, prêt à taux 0 % ou à taux réduit » dans le cadre du projet de reconstruction du site. Un retour écrit avait alors précisé qu'aucun financement ne serait accordé pour cet objet, bien que l'esquisse de plan de financement transmis intégrait cette source de financement. Cette même réponse écrite faisait part du besoin de précisions attendus par les services départementaux pour sécuriser le plan de financement de cette reconstruction d'envergure afin d'en estimer l'impact à moyen terme sur le tarif journalier hébergement.

Les premiers éléments apportés avaient alors permis de constater que le coût par place tel que projeté, s'élevait à 141 040 € HT, alors que d'après les indicateurs de l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP), le coût moyen en EHPAD était proche de 110 000 € HT. Un courrier du 23 décembre 2013 adressé par les services du Département au Directeur du Centre hospitalier précisait par ailleurs que le plan pluriannuel d'investissement (PPI) communiqué n'était pas conforme aux annexes réglementaires, telles que prévues par l'article R. 314-20 du code de l'action sociale et des familles. Il avait été indiqué par conséquent qu'en l'absence de précisions, le budget 2014 de l'établissement ne pourrait intégrer des coûts liés au projet. Malgré plusieurs relances, par courriel et par courrier, au cours de l'année 2014, l'absence de précisions n'avait, de la même façon, pas pu permettre d'intégrer le projet dans la tarification 2015.

Enfin, après une première notification, en date du 9 juin 2015, de refus du Département de valider le plan d'investissement et de financement qui avait fini par être présenté, de nouvelles hypothèses budgétaires ont

permis d'aboutir à la validation du PPI par le Département, avec une notification le 20 juillet 2015.

Au cours de ces trois années, les refus respectifs de l'Agence régionale de santé (ARS) et du Conseil départemental avaient été systématiquement partagés entre les deux autorités de tarification. Plus précisément, par courrier en date du 28 juillet 2015, l'Agence régionale de santé avait été officiellement informée de la validation finale du PPI présenté par l'hôpital mais néanmoins assorti du refus du Département de se porter garant pour un emprunt destiné à financer une opération d'investissement au coût excessivement élevé au regard des coûts habituels. Il était ainsi indiqué à l'ARS : « malgré l'octroi d'un fonds d'intervention régional que vous apportez à hauteur de 1 450 000 €, la viabilité du projet requiert de votre part un apport complémentaire de 3,5 à 4 millions d'euros. Cette enveloppe, sous forme de subvention d'investissement, est incontournable pour permettre l'aboutissement de ce dossier dans des conditions saines. »

Il conviendrait donc d'ajouter aux sept échanges qui ont été extraits des courriels de la direction du CH lors du contrôle de la CRC (annexe 11 du rapport d'observations définitives), cinq courriers adressés au directeur de l'hôpital dont trois d'entre eux, signés directement par le responsable de l'exécutif départemental, parallèlement à une correspondance entre les deux autorités de tarification. Les travaux de reconstruction ne se sont donc pas inscrits, loin s'en faut, dans un climat marqué par le « caractère informel des échanges (…) [lesquels auraient] fait perdre de vue à tous l'absence d'accord express pour les créations d'unités comme pour les modifications architecturales » (p.9).

Le 31 août 2015, l'ARS et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ont sollicité le Département pour obtenir une garantie d'emprunt, à hauteur de 100 %, pour des travaux représentant un montant de 9,3 M€ relevant de l'EHPAD.

Simultanément, un audit de la Mission régionale pour l'accompagnement à la tarification de l'activité (MAARTA) a été réalisé, d'où une actualisation du PGFP, avec de nouvelles pistes de financement et d'économies, transmises le 11 septembre 2015 au Département.

Tout en prenant acte de ces éléments de nature à envisager la garantie d'emprunt, le Conseil départemental a conditionné l'octroi de cette dernière en précisant à la direction de l'ARS par un courrier en date du 15 septembre 2015 que « cette garantie d'emprunts demandée au Conseil départemental, au regard de son caractère exceptionnel et de l'extrême gravité financière de ce dossier ne pourra être mise en place

[qu'avec, notamment] le recueil de l'avis de la CRC sur la situation financière de l'établissement et l'adoption d'un plan d'amélioration (…) ainsi que la mise en place d'un comité de suivi financier comprenant l'ARS, le Département et placé sous l'égide de la DDFIP. »

Qui plus est, par courrier du 29 septembre 2015 au CH de Longué, le Département affirmait que « les intérêts moratoires et autres pénalités concernant l'établissement de Longué (EHPAD-USLD) feront l'objet d'une approche différée mais ne pourront impacter les budgets annexes. »

La garantie d'emprunt accordée à hauteur de 75 % par délibération du Conseil départemental en date du 21 septembre 2015, a permis en définitive de finaliser le PGPF, validé officiellement par l'ARS le 23 septembre 2015. À la suite de la demande du Président du Conseil départemental, le Centre hospitalier de Longué a été officiellement inscrit au programme 2016 de la CRC. Des comités de pilotages trimestriels (CH de Longué, ARS, DGFIP et Département), voire bimensuels se tiennent par ailleurs depuis lors, d'où le constat, justifié, d'un « suivi rapproché » (p.6) maintenu par l'ARS et le Département de Maine-et-Loire, dans le rapport d'observations définitives de la CRC.

Je tiens également à souligner que je partage l'analyse du rapport d'observations définitives de la CRC qui souligne à plusieurs reprises les responsabilités individuelles au sein du Centre hospitalier. En effet, la réalisation d'un projet de réelle ampleur a été initiée sans que celui-ci n'ait été validé de manière expresse par les exécutifs des autorités de tarification. Il en résulte une extrême insécurité juridique et financière, pour la structure, ses financeurs, le territoire et les usagers. De plus, en raison de la direction commune avec le CH de Saumur et l'EHPAD public de Montreuil Bellay, le CH de Longué se retrouve débiteur pour des sommes non négligeables depuis fin 2016, ce qui fragile d'autant plus la trésorerie de l'ensemble de ces trois établissements.

Au-delà de ces aspects, je partage votre constat d'une « faille » réglementaire. Effectivement, la validation des PGFP reste de la responsabilité unique de l'ARS conformément aux articles R. 6145-12 et R. 6145-65 et suivants du CSP, quand bien même les projets auraient des impacts conséquents sur les prix de journée facturés aux usagers. Cette situation est d'autant plus à déplorer que les Départements sont appelés à une maîtrise de plus en plus performante de leurs dépenses.

Dans la situation qui nous préoccupe, le Département de Maine-et-Loire a pris la décision exceptionnelle, au sens où elle est dérogatoire au règlement des garanties d'emprunt en vigueur au sein de la collectivité, d'accorder la garantie d'emprunt à hauteur de 75 % pour la

reconstruction de l'EHPAD uniquement. Le budget départemental a par conséquent été engagé. Plus spécifiquement, le PPI validé par le Département concernant l'USLD, fait ressortir un tarif journalier hébergement pour l'exercice 2018 à hauteur de 72 €, pour un public accueilli caractérisé par un GMP proche de 900, ce qui montre que les prises en charges pourraient relever exclusivement du secteur sanitaire.

À ce titre, le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) relatif aux USLD, rendu public en mars 2016, souligne que le modèle de tarification ternaire des USLD apparaît fortement discutable dans le mesure où « l'établissement doit négocier ses enveloppes « soins » et « dépendances » auprès d'autorités différentes » (p.46), quand bien même la distinction entre les prestations liées à la dépendance et les actes liés aux soins n'est pas clairement établie. Sans pour autant proposer le « rattachement plein et entier » des USLD au secteur sanitaire, le rapport de l'IGAS plaide en faveur d'une indispensable adaptation règlementaire afin de lever les « ambiguïtés » inhérentes à l'autorisation et à la tarification des USLD, l'ARS étant positionnée comme autorité compétente pour accorder l'autorisation de fonctionner et le Département, positionné comme autorité compétente pour assurer le volet tarification, hors section soin.

Dans l'immédiat, nous n'avons de cesse de rappeler à la structure qu'il est nécessaire qu'elle atteigne l'équilibre financier à moyen terme, en réalisant un plan d'économies à la hauteur des enjeux pour assurer la pérennité de son activité, ce que j'ai rappelé au CH de Longué expressément par courrier du 17 octobre dernier.

RÉPONSE DU MAIRE DE LONGUÉ-JUMELLES

Des décisions politiques courageuses pour une offre de soins de qualité sur un territoire rural

En tant que Maire de Longué-Jumelles je souhaite d'abord vous préciser combien depuis 2008, notre première priorité a été la pérennisation de l'offre de soins médicaux de première urgence sur notre territoire. Une tâche ardue en milieu rural qui nous a toujours conduit à chercher des compromis entre les moyens alloués et la réalité objective de nos besoins.

C'est avec la même volonté que depuis 2008, alors Président du Conseil d'Administration, j'ai souhaité avec le Directeur de l'époque Monsieur Jean-Christophe PINSON, mettre un terme aux déficits cumulés par notre établissement hospitalier (plus de 700 000 €), en augmentant largement les prix de journée. Une décision très difficile à prendre dans un contexte de paupérisation du pouvoir d'achat de nos concitoyens, et qu'il a fallu plusieurs fois assumer devant la presse locale et les familles. L'objectif était double : assainir les finances du CH de Longué-Jumelles et pouvoir commencer à imaginer une reconstruction qui s'avérait plus que nécessaire compte tenu de l'état de vétusté de ce qui est désormais l'ancien Centre Hospitalier André Boissin.

Des mensonges à répétition de la part de la Direction

Dès lors, la situation financière du CH nous a toujours été présentée comme étant positive laissant largement croire que le projet de reconstruction pouvait être acté. Que ce soit en discussion de face à face avec le Directeur Monsieur PINSON ou lors des réunions du Conseil de Surveillance, aucun des éventuels problèmes de financement n'ont jamais été évoqués ni même n'étaient envisageables. Pire, lors du Conseil de Surveillance du 29 janvier 2015 le montant des emprunts affectés à la reconstruction et les taux d'intérêts attenants nous ont même été présentés.

Dans le compte rendu du conseil de surveillance du 15 février 2013, Mr Besnard, alors en poste à la Trésorerie de Longué-Jumelles, affirme d'ailleurs que le Centre Hospitalier de Longué-Jumelles dispose d'une somme correspondant à la capacité d'autofinancement nécessaire au projet de reconstruction grâce aux provisions affectées chaque année dans cet objectif (5 MK soit 20 % de l'investissement). Comment raisonnablement se douter que les situations présentées étaient entachées d'erreurs ? Si les autorités de tarification restent démunies pour assurer un contrôle efficace, comment un Conseil de Surveillance pourrait-il faire mieux ?

Il a fallu juin 2015 en tant que Maire de Longué-Jumelles cette fois-ci, pour que la Fédération Nationale des Travaux Publics m'informe par un appel téléphonique du siège Parisien que des difficultés de paiement des entreprises se faisaient jour. C'est à ce moment-là que la réalité de la situation financière a été entrevue et qu'est apparue l'absence d'emprunts mobilisés pour financer l'opération de reconstruction en cours. Or, aucune information n'a jamais été donnée en ce sens avant la période de juin 2015, ni aux membres du Conseil de Surveillance (cf. PV en votre possession) ni même à la Mairie de Longué-Jumelles. N'étant plus Président du Conseil de Surveillance depuis mars 2014, je me suis alors étonné de cette situation

auprès de la direction du Centre Hospitalier qui me précisait alors que la « situation était sous contrôle » et qu'il n'y avait pas d'inquiétude à avoir !

La CRC parle « d'hôpital dans une situation financière inquiétante dès 2014 ». Où sont dans ce cas les services de l'État, ARS et Trésor Public pour l'affirmer ?

La municipalité de Longué-Jumelles un partenaire loyal à contrario de la Direction de l'hôpital

J'ai été ensuite fortement sollicité dans ce dossier, notamment par les personnels de l'hôpital qui se sont tournés vers moi, n'ayant aucune information ni soutien de la direction de l'hôpital. D'où les différents articles dans la presse et qui en font état.

La Mairie a alors tout fait pour garantir un emprunt auprès de la Caisse des Dépôts et Consignation. Avec Monsieur GILLET, Président du Conseil Général, nous avons tout mis en œuvre pour que des solutions soient trouvées au financement du nouveau CH et donc que le projet puisse se poursuivre.

Aussi est-il inacceptable que la CRC évoque dans son rapport que « que le Maire de Longué disposait d'informations larges et ne pouvait arguer de sa méconnaissance de la gravité de la situation. » En fait rien ne laissait effectivement présager d'une situation budgétaire très compliquée.

En tant qu'ancien Président du Conseil de Surveillance, rien ne m'appartenait de la décision ou des décisions et particulièrement depuis l'arrivée de Monsieur BECQUE au côté de Monsieur PINSON, qui a particulièrement cadenacé les informations.

À aucun moment, il n'a été possible de prendre conscience de la situation du financement. A aucun moment, nous n'avons eu accès au dossier. Mes rencontres avec Monsieur PINSON se bornaient à une entrevue d'½ heure avant chaque conseil de surveillance soit au total 2 à 3 heures annuelles.

La situation difficile d'aujourd'hui est la conséquence directe d'incompétences graves de la part des cadres et directeurs successifs. Comment penser que l'ARS est pu nommer autant de personnes en incapacité de diriger. Et que penser de la direction locale actuelle (avant l'arrivée de Mr Quillet) lorsque l'on sait que même le FCTVA n'est pas récupéré depuis 4 ans ?

Le CH de Longué-Jumelles a non seulement toute sa place mais n'arrive pas à fournir la demande

Sur le territoire de Saumur Val de Loire le nombre de places d'accueil pour personnes âgées est inférieur au département et à la région alors que la part des personnes âgées est supérieure. Dans le Maine et Loire 17,5 % de la population a plus de 65 ans, à Longué-Jumelles on passe à 21,8 %. Vu le vieillissement de la population dans les années à venir, la capacité d'hébergement ne pourra pas couvrir les demandes. Les besoins de place en SSR, USLD et EHPAD ne peuvent qu'augmenter dans les années à venir. Alors pourquoi avoir construit un nouvel établissement avec une capacité inférieure ? et au-dessous des seuils de rentabilité ? Pourquoi également avoir transféré 30 lits et non 15 comme ne l'a pas vu la CRC, sur le site de Saumur ?

La CRC parle de « surcapacité artificielle » alors que le Maire de Longué-Jumelles fait toutes les semaines des constats de dossiers non traités pour rentrer au CH de Longué-Jumelles et pourtant réclamé par les familles.

Si les taux d'occupations n'étaient pas satisfaisants dans l'ancien bâtiment, il n'en est plus de même dans le nouvel établissement. En SSR en septembre 94 % en octobre 100 % avec des séjours inférieurs à 30 jours. En USLD en septembre 97 % en octobre 99 %. En EHPAD en septembre 118 % (avec les lits d'hébergement temporaire) en octobre 116 %. Et les listes d'attente dans ces deux services s'allongent.

La mairie a initié dans le même secteur la construction d'un PSP qui doit ouvrir début 2018, avec 18 professionnels de santé dont 6 médecins. Le service d'urgence du CAPS aura un cabinet dans ce bâtiment. Au 2ème semestre 2018, 13 logements locatifs adaptés pour les seniors seront livrés. L'ensemble des acteurs sont donc présents pour que la médecine dont nous avons tant besoin en milieu rural continue de s'exercer.

Aussi, lorsque la CRC réclame une « fusion du CH avec celui de Saumur pour garantir une complète mutualisation et une montée en qualité de la prise en charge », c'est comme si elle n'avait pas conscience du peu de compétences humaines actuellement disponibles. Parler de mutualisation relève d'une méconnaissance grave de la situation. C'est d'un Directeur Financier digne de ce nom et d'un Directeur de site compétent dont celui-ci a besoin.

Par ailleurs et pour solution, le CH de Longué-Jumelles ne peut avoir d'autres choix que de retrouver des lits supplémentaires particulièrement en EPHAD et en SSR. Le nouveau site le permet. Le service public sera pour une fois alors, correctement rendu.

La municipalité de Longué-Jumelles, avec le peu de moyens dont elle dispose du fait notamment d'un État français bien incapable de prioriser la santé et encore une fois de nommer du personnel de direction compétent, prend les moyens de pérenniser l'offre de soins sanitaires et médicaux de première urgence.

Aussi avons-nous la volonté de conserver le centre hospitalier de proximité qui répond aux besoins de la population locale : âgée, de revenu modeste, attachée à son territoire. Si le service SSR était supprimé, les patients du Longuéen âgés, auraient certainement moins de visites de leur famille ou de leurs proches. Nous savons tous que l'entourage contribue au rétablissement des personnes souffrantes.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES CENTRES HOSPITALIERS DE LONGUÉ-JUMELLES

Ayant pris mes fonctions le 1er septembre 2016, je formulerai en I des observations sur les actions engagées. En II, je ferai un point sur le coût global du chantier (écarts TVA) et des équipements, en y intégrant notamment la charge des indemnités compensatrices et des intérêts moratoires. En III, je présenterai les perspectives budgétaires 2018.

En conclusion, je me permettrai d'apporter quelques commentaires sur les recommandations émises dans l'extrait (fusion et filière gériatrique).

I - Évolutions apportées dans la gouvernance en 2017

La direction commune, en revoyant la convention constitutive pour en clarifier les règles, a été déployée et structurée. Un nouvel organigramme formalisant la direction commune a été validé et diffusé. Les fonctions logistiques (restauration, blanchisserie...) ont été mutualisées. Les fonctions techniques, RH et finances, sont en cours de mutualisation. La Direction des Soins et la Direction de la Qualité - Gestion des Risques font déjà l'objet d'une organisation mutualisée effective.

Le travail de régularisation des situations des personnels non médicaux a été engagé et est abouti. Ce travail nécessitait des compétences qui n'existaient pas au CH de Longué-Jumelles. Le déploiement réel de la direction commune a apporté la rigueur qui faisait défaut. À ce jour, la Direction des Ressources Humaines du CH de Saumur opère un suivi bien

plus rigoureux de la gestion des ressources humaines au CH de Longué-Jumelles.

Par ailleurs afin de fiabiliser les comptes, l'analyse des imputations individuelles des agents du CH de Longué-Jumelles, au regard de la réalité de leur activité, par lettre budgétaire, par la DRH mutualisée, a débuté en février 2017. Cette opération de fiabilisation et de sincérité des comptes a confirmé que le budget H (soins de suite) supportait des dépenses de titre 1 (charges de personnel) disproportionnées et a conduit à majorer considérablement les dépenses de titre 1 des deux autres budgets E et B, ce qui a provoqué une réaction vive et compréhensible du Conseil départemental.

S'agissant de la gestion budgétaire et financière, si beaucoup de travail a été accompli en un an, le chantier demeure vaste. Le CH de Longué-Jumelles n'a jamais eu de comptabilité des dépenses engagées. Qui plus est, le niveau de compétences et - il faut le dire - le manque de rigueur de l'équipe administrative rendent difficile une mise à niveau dans les meilleurs délais.

Une démarche de fiabilisation des informations relatives à la réception des factures, à leur liquidation et à leur mandatement - pour réduire les délais de paiement des fournisseurs mais également améliorer l'émission des titres et les délais de recouvrement - est engagée mais non encore aboutie. S'agissant de la construction d'une information complète, sincère et robuste dans le respect du calendrier réglementaire, notamment quant aux EPRD et comptes financiers, j'ai fait le même constat que celui des magistrats contrôleurs concernant la réalité des compétences financières et budgétaires adaptées sur le site ainsi que sur l'absence ou l'incohérence de documents financiers qui ne permettent pas de fiabiliser les données comptables se rapportant à ces dernières années. Un travail de reconstruction, complexe, est en cours et il ne saurait aboutir et produire les effets escomptés qu'à partir de l'année 2018.

Concernant les créances irrécouvrables, le travail d'analyse a été mené avec la DDFIP. Ces créances, remontant jusqu'en 2010, ont été apurées. S'agissant des provisions (imputations, reprises...), le manque de traçabilité de leur tenue a obligé les services financiers du CH de Saumur à un exercice rétrospectif complexe. À ce jour, grâce notamment à une analyse concertée avec la responsable locale de la DDFIP, une lisibilité quasi-complète a été réalisée.

S'agissant de la vente de la parcelle pour la réalisation du pôle de santé, l'opération a été menée conformément au prix du marché. La convention avec le SSIAD pour l'occupation des locaux a été finalisée. Enfin, l'ancien site,

sous réserve de la finalisation de la transaction, pourrait être vendu (415 000 € correspondant à sa valeur comptable).

II - Coût global du chantier

Concernant l'arrêt du chantier pour une période de 10 mois, il avait été évalué un risque financier de demandes d'indemnités compensatrices entre 1 200 000 et 2 200 000 €. C'est bien la somme de 1 200 000 € TTC qui a été demandée par les entreprises concernées. Après négociations, j'ai validé 630 600 €.

	PGFP	REEL	ECARTS
TRAVAUX	25 147 614,00	25 108 189,00	-39 425,00
INDEMNITES COMPENSATRICES (1)	0,00	630 600,00	630 600,00
INTERETS MORATOIRES	0,00	305 111,12	305 111,12
COUT DE LA CONSTRUCTION	**25 147 614,00**	**26 043 900,12**	**896 286,12**
MOBILIER	800 000,00	649 177,53	-150 822,47
COUT FINAL DU CHANTIER TTC	***25 947 614,00***	***26 693 077,65***	***745 463,65***

(1) Le risque avait été évalué entre 1,2 et 2,2 millions.

PLAN DE FINANCEMENT VALIDE INITIALEMENT (PGFP 2015)

Plan de financement initial	USLD	EHPAD	SSR/SSIAD	TOTAL
Coût du projet initial	5 806 091	14 635 278	5 506 245	25 947 614
RESSOURCES EXTERNES	5 341 357	13 925 073	1 511 775	**20 778 205**
Emprunt	3 662 343	10 188 921	1 170 001	15 021 265
CDC		5 610 732		5 610 732
CDC compl.		2 819 904		2 819 904
CDC Phare	3 662 343	883 285		4 545 628
Prêt CACIB			1 170 001	1 170 001
Prêt CNRACL	0	875 000		0
Subvention	1 000 000	2 022 500	341 774	3 364 274
CNSA		1 728 500		1 728 500
ARS	1 000 000		341 774	1 341 774
REGION		294 000		294 000
ADEME/FEDER	0			0
Récupération TVA	679 014	1 713 652	0	2 392 666
RESSOURCES INTERNES	203 288	637 445	4 328 676	**5 169 409**
Autofinancement	203 288	637 445	4 328 676	5 169 409
Provision réglementé pour renouvellement des immmo				**0**
Equilibre	*-261 446*	*-72 760*	*334 206*	***0***

** PGFP 2015 - notice technique validée par la MARTAA - 11/09/2015*

Commentaires

Le plan de financement prévoyait une récupération de la TVA pour l'USLD. Cette activité n'est pas éligible. 679 014 € avaient été inscrits.

Le point qui reste questionnant est bien celui de la capacité d'autofinancement de l'établissement. En 2015, l'idée avait été que le CH de Longué-Jumelles avait dégagé des excédents entre 2010 et 2015 et serait en mesure d'en dégager pour l'avenir soit 5 169 409 € inscrits en capacité d'autofinancement.

III - Perspectives budgétaires 2018

A) Les comptes de résultats prévisionnels

- *Unité de soins de longue durée*

Le résultat comptable prévisionnel est présenté en déficit de 912 734,76 €.

L'USLD comprend 35 lits. C'est la seule USLD sur le territoire de santé du Saumurois qui permet de répondre aux besoins de la population du bassin de santé.

Pour 2017 le GMP retenu est de 876,67.

Le Pathos validé en 2016 s'élève à 278.

Le taux d'occupation prévisionnel avait été établi à 97 % lors de la proposition budgétaire en octobre 2015.

Le Conseil départemental a calculé ses tarifs avec un taux d'occupation à 98 %.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (1)
1 - Nombre théorique de journées	12 775	12 775	12 775	12 775	12 775	12 775
Nombre de journées réalisées	**12 897**	**12 466**	**12 405**	**11 947**	**11 109**	**11 520**
Taux d'occupation	106%	97,58%	97,10%	93,52%	86,96%	90.18 %

(1) Prévisionnel 2017

Tarif proposé pour 2018 : 72 €

Ce tarif ne permet pas de présenter le budget 2018 en équilibre, mais il s'agit du prix autorisé dans le cadre du PGFP 2015.

- *Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes*

Le résultat comptable prévisionnel est présenté en déficit de 728 020,52 €.

L'EHPAD comprend 85 lits d'hébergement dont 15 lits d'unité pour personnes âgées désorientées (UPAD) et 10 lits d'hébergement temporaire ainsi qu'un PASA de 14 places.

Le PMP (Pathos Moyen Pondéré) pris en compte dans la convention tripartite s'élève à 150. Il a été validé sur site par le médecin de l'ARS le 22 avril 2016.

Le GMP (Gir Moyen Pondéré) pris en compte dans la convention tripartite s'élève à 627,30. Il a été validé sur site par le médecin du département le 22 mars 2016. Par ailleurs, le GMP moyen des EHPAD hospitaliers est de 707 au bilan de campagne 2015. Ce différentiel s'explique par le fait qu'il était devenu difficile, dans les anciens locaux et pour des raisons de normes et d'accessibilité, d'accueillir des résidents très dépendants. Ce n'est plus le cas dans les locaux neufs et la commission

des admissions s'attachera à accueillir désormais des résidents avec des niveaux de dépendance en adéquation avec ces nouveaux locaux.

Suite à l'emménagement dans la nouvelle structure, et au vu du dernier GMP validé, il a été proposé à la direction de l'établissement de solliciter une nouvelle validation du girage entre fin 2017 et début 2018. Le 28 juin 2017, le GMP a été validé à 674.

Activités et moyens

	2012	2013	2014	2015	2016	2017(1)
2 - Nombre théorique de journées	27375	27 375	27375	27 375	27 375	27 375
Nombre de journées réalisées	**27 149**	**26 292**	**26 375**	**26 182**	**26 011**	**26 828**
Taux d'occupation	99 %	96.04 %	96.35 %	95.64 %	95.02 %	98 %

(1) prévisionnel 2017

Tarifs proposés :

-Hébergement permanent : 64 €

-Hébergement temporaire : 66,53 €

Ces tarifs ne permettent pas de présenter le budget 2018 en équilibre, mais il s'agit des prix autorisés dans le cadre du PGFP 2015

- *Budget H : soins de suite*

A ce jour (20 novembre 2017), l'EPRD n'est pas validé et je ne présenterai pas les perspectives 2018 dans cet écrit mais un déficit, significatif, viendra s'ajouter aux budgets E et B présentés précédemment.

Conclusion

Un plan d'actions, dans le cadre d'un CREF, m'a été demandé. J'ai abordé la question de la recomposition de l'offre au CH de Longué-Jumelles. Cette proposition n'a pas été retenue.

Ce plan d'actions, qui devra être présenté avec l'EPRD 2018 avant le 31 décembre 2017, portera essentiellement sur le titre 1 (dépenses de personnel) et sur le titre 2 (dépenses médicales).

Suite au rapport de la CRC et avant de décider de toute réforme structurelle lourde, l'ARS a souhaité observer, au cours de l'année 2018, la réalité de l'impact du plan d'actions qui sera proposé. Il s'agira aussi

de continuer à comprendre et analyser les écarts par rapport au PGFP 2015 qui avait été validé, permettant alors de débloquer la situation auprès des banques et de reprendre le chantier.

Concernant l'offre (EHPAD, USLD, soins de suite...), au-delà de sa réelle localisation, sur le site de Longué-Jumelles ou autre, elle correspond à un fort besoin de la population desservie au niveau du bassin de population (communauté d'agglomération de 104 000 habitants). Elle m'apparaît donc essentielle à maintenir sur le territoire. Mais il reste à démontrer que le maintien de l'offre telle qu'elle existe actuellement sur le site de Longué-Jumelles, permettra, au regard de la hauteur des investissements réalisés, la viabilité financière de la structure. Le plan d'actions proposé et qui sera mis en œuvre ne devra pas, au point de vue de son impact, aller en-deçà des limites qui permettent de continuer à garantir la sécurité des résidents, patients et agents.

Il existe réellement, en pratique, une filière gériatrique entre les structures. Celle-ci mériterait probablement une meilleure formalisation et cela constitue d'ailleurs un volet essentiel du projet médical partagé validé par les instances du GHT courant 2017.

Le CH de Saumur organise des consultations mémoire avancées sur le site de Longué-Jumelles.

Actuellement, les 30 lits de soins de suite du CH de Longué-Jumelles (environ 310 entrées par an) sont bien identifiés par les acteurs de la filière gériatrique du territoire :

Adressages de l'hôpital de Saumur (uniquement public) vers le service des soins de suite du CH de Longué-Jumelles :

- ✓ *2016 : 148 séjours*
- ✓ *2017 M9 : 124 séjours*
- ✓ *2017 au 12/11/17 : 140 séjours*

Le Pôle de santé (public et privé) de Saumur alimente à hauteur de 70 % environ l'activité de soins de suite du CH de Longué-Jumelles (la clinique, qui est localisée dans les murs du CH de Saumur, adresse plus de 70 patients par an au service de soins de suite du C.H de Longué-Jumelles). En 2017, le Pôle de santé public–privé saumurois aura donc adressé environ 230 patients à ce service. Les structures angevines complètent l'adressage.

Le CH de Saumur, en cas de modification de l'offre sur le CH de Longué-Jumelles, dispose d'une aile de 28 lits non occupée et immédiatement fonctionnelle (utilisée en unité de tension).

Je ne peux que confirmer les difficultés récurrentes de trésorerie du CH de Longué-Jumelles, celles-ci mettant à ce jour en tension la trésorerie du CH de Saumur.

Dans ces conditions, alors que l'efficience du CH de Longué-Jumelles n'est pas prouvée, tout projet de fusion doit être précédé par la validation de la viabilité du site de Longué-Jumelles, dans sa structuration actuelle ou dans une autre.

S'agissant de la qualité de la prise en charge, sans anticiper sur le résultat final, la visite des experts-visiteurs de la HAS, en octobre 2017, a abouti à une restitution très positive et laisse envisager une décision de certification avec un niveau positif (A ou B). Il faut probablement y voir là les premiers résultats encourageants du déploiement effectif de la direction commune et l'apport de professionnels compétents dans ce domaine, récemment recrutés au CH de Saumur.

Enfin, il est incontournable, au regard de sa structuration actuelle et afin de se donner des chances de réussite, de recomposer une équipe de direction efficiente aux CH de Saumur – Longué-Jumelles et à l'EHPAD de Montreuil-Bellay. J'ai alerté sur ce point.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DU CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE D'ANGERS

En ma précédente qualité de directrice par intérim du CH de Saumur et des hôpitaux de Longué-Jumelles et Montreuil-Bellay, d'avril à septembre 2017, j'ai eu à répondre et donc à connaître des conclusions du contrôle juridictionnel mené par la Chambre Régionale des Comptes des Pays de la Loire sur les exercices 2011 à 2016.

Ma connaissance de la situation, aussi bien du CH de Saumur que de l'hôpital de Longué-Jumelles, tant sur le plan budgétaire que du point de vue des enjeux d'activité et d'attractivité de ces deux établissements, me conduit à estimer que la proposition de fusion que la Cour porte, ne pourra dans un premier temps que dégrader la situation budgétaire et financière déjà fragile du CH de Saumur, ce qui est un réel motif d'inquiétude pour le CHU d'Angers, établissement support du Groupement Hospitalier de Territoire de Maine-et-Loire.

Sur un plan factuel, votre insertion me semble méconnaitre les travaux entrepris dans le cadre du projet médical partagé du GHT, adopté en juin 2017, sur la structuration d'une filière gériatrique au sein du territoire : l'hôpital de Longué-Jumelles, comme l'ensemble des établissements de proximité du GHT, participe activement aux travaux de cette filière, afin de conforter la prise en charge de la personne âgée sur le territoire du saumurois notamment. Les travaux, qui se poursuivent, portent sur la fluidification du parcours de soins entre établissements publics (sanitaires et médico-sociaux), selon une logique de proximité et de subsidiarité, avec l'objectif prioritaire d'éviter le recours aux services d'urgence. Bien évidemment, la démarche du GHT pour cette filière gériatrique s'inscrit dans le cadre du schéma autonomie du conseil départemental de Maine-et-Loire en cours de finalisation. Il me paraissait important de vous en faire part.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DE SURVEILLANCE DU CENTRE HOSPITALIER DE LONGUÉ-JUMELLES

Je suis présidente du conseil de surveillance de l'hôpital de LONGUE depuis le 29 octobre 2015. J'ai découvert au fil du temps les problèmes de l'établissement : problèmes de personnel, problèmes financiers, problèmes administratifs, problèmes liés à la reconstruction.

La situation difficile d'aujourd'hui est la conséquence directe de décisions des années antérieures, décisions agrées, ou n'ayant pas fait l'objet de refus par les autorités de tutelles (ARS, Département). Le choix des cadres dirigeants avec titre mais sans travail ni fonction réels sur site, sans encadrement ni organisation des agents administratifs locaux.

Je lis dans le compte rendu du conseil de surveillance du 15 février 2013, que Mr Besnard, alors en poste à la trésorerie de Longué-Jumelles, que le Centre Hospitalier de Longué dispose d'une somme correspondant à la capacité d'autofinancement nécessaire au projet de reconstruction grâce aux provisions affectées chaque année dans cet objectif (5 MK soit 20 % de l'investissement). Les membres du conseil de surveillance ne pouvaient pas se douter que les situations présentées étaient entachées d'erreurs. Si les autorités de tarification restent démunies pour assurer un contrôle efficace, comment un Conseil de Surveillance pourrait-il faire mieux ?

Le besoin de ce nouvel équipement a toujours été considéré comme une priorité du fait de la vétusté des locaux et d'une configuration non fonctionnelle, d'un pourcentage élevé de chambres doubles, d'une construction en zone inondable....

En 2011, l'étude demandée à KPMG confirmait ce besoin, assorti de préconisations de capacité, de montant d'investissement en fonction des tarifs d'hébergement prévus pour l'EHPAD (64 €) et pour l'USLD (72 €).

Le projet du cabinet SEXTANT, retenu pour la reconstruction met plus en avant l'aspect esthétique et le confort que les besoins réels de la population locale. Il fallait prévoir une plus grande capacité dans chaque section pour pouvoir espérer l'équilibre budgétaire, et répondre aux besoins de la population.

Sur le territoire de Saumur Val de Loire, le nombre de places d'accueil pour personnes âgées est inférieur au département et à la région alors que la part des personnes âgées est supérieure. Selon l'Insee, dans le Maine et Loire 17,5 % de la population a plus de 65 ans, à Longué-Jumelles on passe à 21,8 %. Vu le vieillissement de la population dans les années à venir, la capacité d'hébergement ne pourra pas couvrir les demandes. Les besoins de place en SSR, USLD et EHPAD ne peuvent qu'augmenter dans les années à venir. Alors pourquoi avoir construit un nouvel établissement avec une capacité inférieure ? Et au-dessous des seuils de rentabilité ? Les villes environnantes de population comparable (Beaufort, Baugé, Doué) ont une capacité d'accueil 30 % supérieure à celle de Longué-Jumelles.

Les prêts accordés après l'arrêt des travaux et la caution de la mairie de Longué-Jumelles et du Conseil Départemental ne pouvaient pas couvrir l'intégralité des besoins en trésorerie. Pour relancer la construction de l'hôpital, avec mission de réduire le montant de l'investissement, Mr GONIN est nommé pour 6 mois avec une mission se terminant avant la fin de la reconstruction. Il a effectivement réduit la dépense mais d'autres économies auraient pu être faites sans remettre en cause le projet global comme l'aménagement complet de la lingerie (avec machines et séchoirs), de la restauration alors que la mutualisation avec l'hôpital de Saumur était actée et commencée au 01-02-2016 soit un an avant le déménagement. Autre élément non indispensable : les fluides médicamenteux dans toutes les chambres de l'établissement.

Si les taux d'occupation n'étaient pas satisfaisants dans l'ancien bâtiment, il n'en est plus de même dans le nouvel établissement. En SSR en septembre 2017 94 %, en octobre 100 % avec des séjours inférieurs à 30 jours. En USLD en septembre 97 %, en octobre 99 %. En EHPAD en

septembre 118 % (avec les lits d'hébergement temporaire) en octobre 116 %. Et les listes d'attente dans ces deux services s'allongent.

Les problèmes financiers rémanents et le manque de trésorerie sont conséquences d'erreurs antérieures comme :

- *des bilans non sincères qui font apparaître un autofinancement de 5 millions d'€ ;*
- *des EPRD présentés hors délais ;*
- *des retards considérables de mandatements ;*
- *des emprunts qui ne couvrent pas la totalité des besoins ;*
- *l'absentéisme et l'absence de professionnels médicaux qui oblige la direction à recourir à l'intérim.*

Depuis sa prise de fonction au poste de directeur des hôpitaux de Saumur et de Longué, MR QUILLET essaie de redresser la situation par :

- *la mutualisation complète des services logistiques de lingerie et de restauration*
- *la réorganisation des services administratifs*
- *avec le déménagement, la modification d'organisation des équipes soignantes.*
- *la réorganisation du service qualité en vue de la certification par l'HAS, dans le nouvel hôpital.*

Tous ses efforts doivent porter leurs fruits dans les mois à venir dès que les retards de paiement seront absorbés, que les indemnités compensatoires et les intérêts moratoires soldés. Madame LEHEC en poste à la trésorerie depuis 2014 travaille en collaboration avec la direction de l'hôpital de Longué-Jumelles pour solder des contentieux anciens. Le retard permanent de paiement des fournisseurs crée des tensions et il est important que l'hôpital retrouve rapidement un délai normal de paiement de ses factures.

Le HAS qui a envoyé des experts-visiteurs pour faire les tests de certification en vue de l'accréditation de l'établissement n'a relevé qu'un seul écart. Une accréditation très bien notée est attendue dans les prochains mois.

La mairie a initié dans le même secteur la construction d'un PSP qui doit ouvrir début 2018, avec 18 professionnels de santé dont 6 médecins, 4 kinésithérapeutes, 3 infirmières. Le service d'urgence du CAPS aura aussi un cabinet dans ce bâtiment. Au 2ème semestre 2018,

Podelhia, constructeur immobilier à caractère social, doit livrer 13 logements locatifs adaptés pour les seniors. Le SSIAD est locataire de bureaux construits par le centre hospitalier. La location couvrira sur le long terme le coût de la construction.

En 2016, ayant eu connaissance de l'appel à projet lancé par le Conseil Départemental du Maine et Loire, pour l'accueil en établissement des enfants confiés à l'Aide Sociale à l'Enfance, nous avons pris contact avec l'association ACADEA pour monter un dossier de candidature afin de réaffecter la partie résidence Thénais et recréer des emplois (34 dans le projet). Notre projet, qui aurait permis de retrouver des emplois perdus par la fermeture de lits en SSR, n'a pas été retenu par le Conseil Départemental.

Donc la municipalité de Longué-Jumelles prend les moyens de pérenniser l'offre de soins sanitaires et médicaux de première urgence. Et elle a la volonté de conserver son hôpital de proximité qui répond aux besoins de la population locale : âgée, de revenu modeste, attachée à son territoire. Si le service SSR était supprimé, les patients du Longuéen âgés, auraient certainement moins de visites de leur famille ou de leurs proches. Nous savons tous que l'entourage contribue au rétablissement des personnes souffrantes.

L'hôpital est un des plus gros employeurs locaux avec plus de 150 salariés. La perte d'un tel établissement poserait d'énormes problèmes personnels et sociaux. Les personnels soignants, administratifs et d'entretien manquent cruellement de confiance dans l'avenir, de reconnaissance des efforts fournis, souffrent de mal-être dû à cette situation de tiraillement permanent entre le service à assurer et le manque chronique de moyens et de reconnaissance.

À ce jour, le problème majeur de l'hôpital de Longue reste sa dette qui est au- dessus de ses moyens de financement. Vous préconisez une fusion avec le centre hospitalier de Saumur. Je ne vois pas d'avantages à cette fusion.

- *La direction est déjà commune*
- *Les services logistiques sont déjà mutualisés et la pharmacie doit l'être prochainement*
- *Les dettes de Longue risquent de fragiliser la structure de Saumur*

Sans parler de fusion il y a certainement des améliorations à apporter au sein de l'hôpital de Longué comme :

- *une réorganisation des plannings des personnels soignants et d'entretien. Une prise en charge des malades maîtrisée en évitant les actes biologiques et radiologiques en doublon ou n'apportant pas un plus avéré ;*
- *une sécurisation des services administratifs par la mise en réseau des deux établissements à l'aide d'une informatique commune ;*
- *le recrutement d'un directeur- adjoint expérimenté qui mette en place une comptabilité d'engagement et des tableaux de bord fiables ;*
- *le réaménagement des sous-sols avec des offres structurantes comme des consultations de spécialistes, des vidéo-consultations, des chambres supplémentaires, la mise en place d'accueil de jour, ne garder que 6 chambres en accueil temporaire, et les utiliser en accueil relais en attente de place libre, ou la décentralisation des services mutualisés comme la lingerie ou la restauration qui pourraient être traités à Longué, louer des bureaux pour que les associations ou organismes puissent tenir des permanences ;*
- *la renégociation des prêts accordés par la CDC et le recouvrement de la TVA non récupérée.*

En conclusion, je sais que l'hôpital aura besoin pendant des années des abondements de l'ARS. Mais les actions mises en place depuis le début de l'année 2017 permettent de prévoir que les années 2018-2019 seront déterminantes pour réduire les déficits, stabiliser la situation, et envisager de nouvelles ressources. Un diagnostic pourra alors être effectué sur la situation réelle dans le nouveau contexte et des études devront être entreprises pour trouver le meilleur positionnement en offre de soins et envisager plus sereinement l'avenir de l'hôpital de LONGUE-JUMELLES.