

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION

Exercices 2016-2023

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 7 janvier 2025.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	10
INTRODUCTION.....	11
1 UN ETABLISSEMENT PUBLIC CONFRONTE A UNE FORTE REDUCTION DE SES MOYENS.....	13
1.1 Un établissement soumis à une forte tension sur ses moyens humains et financiers	13
1.1.1 Une gouvernance adaptée à un petit établissement.....	13
1.1.1.1 Les missions de l'INC	13
1.1.1.2 La gouvernance de l'établissement	14
1.1.1.3 L'organisation de l'INC	15
1.1.2 Des moyens humains et financiers en fort recul	16
1.1.2.1 Des subventions publiques en net recul.....	16
1.1.2.2 Des moyens humains en baisse, au risque de peser sur l'activité opérationnelle	20
1.1.2.3 Des résultats positifs en matière d'égalité professionnelle.....	24
1.2 Une gestion qui s'est améliorée en dépit de risques persistants.....	25
1.2.1 Un contrôle exhaustif des dépenses par le comptable public.....	25
1.2.2 Un cadre budgétaire et comptable qui tend à revenir dans la norme et un dispositif de maîtrise des risques opérationnel.....	26
1.2.3 Une mise en conformité des achats à compter de 2020 qui reste à achever	28
1.2.3.1 Un plan de mise en conformité régulièrement suivi	28
1.2.3.2 Une structuration croissante de la fonction achat.....	31
1.2.3.3 Les difficultés liées à la mise en conformité des achats de l'INC	31
1.2.4 Une gestion des ressources humaines marquée par les difficultés rencontrées par l'établissement	33
1.2.4.1 Politique salariale et rémunérations.....	33
1.2.4.2 Temps de travail et absentéisme.....	34
1.2.4.3 La prévention et le traitement des risques psycho-sociaux.....	35
2 DES MISSIONS D'INFORMATION DU PUBLIC ET DE SOUTIEN AU MOUVEMENT CONSUMERISTE EN PERTE DE VITESSE	38
2.1 Un redimensionnement des activités non-commerciales qui a conduit à leur marginalisation.....	38
2.1.1 Une ambiguïté persistante sur les missions de l'INC.....	38
2.1.2 Une distinction ancienne mais artificielle entre les activités « de service public » et les activités de presse	41

2.1.3 Une comptabilité analytique discutable, qui montre l'évolution des équilibres et la difficulté d'opérer une distinction claire entre les missions	42
2.1.4 Une marginalisation des activités non-commerciales du fait de la réduction des financements de l'État	44
2.2 Un positionnement de plus en plus complexe entre l'État, les associations et les consommateurs	46
2.2.1 L'INC, le magazine « 60 Millions » et la DGCCRF : un positionnement ambigu	46
2.2.1.1 L'INC et le magazine « 60 Millions »	46
2.2.1.2 L'absence de synergie avec la DGCCRF	47
2.2.2 Une mission d'information du public en perte de vitesse	47
2.2.2.1 Le site inc-conso	48
2.2.2.2 L'émission Consomag	49
2.2.2.3 L'émission L'Instant conso	51
2.2.3 L'appui au mouvement consumériste, une mission historique en déclin	52
2.2.3.1 L'appui technique aux associations agréées	52
2.2.3.2 Les centres techniques régionaux de la consommation et structures régionales assimilées	53
3 UN ETABLISSEMENT EN GRAVES DIFFICULTES STRUCTURELLES DU FAIT DE LA CRISE DE SON ACTIVITÉ DE PRESSE	57
3.1 Une situation financière qui ne cesse de se détériorer à partir de 2018	58
3.1.1 Une situation financière générale fortement dégradée	58
3.1.2 Une baisse sensible des produits non compensée par la diminution des charges	60
3.2 Un pilotage budgétaire chaotique marqué par un soutien massif de l'État pour éviter la cessation de paiements	62
3.3 Des tentatives de redressement incapables d'inverser la situation faute de poser le bon diagnostic	65
3.3.1 La mission de la DITP en 2020 et le plan de transformation	65
3.3.2 Un diagnostic resté longtemps très partiel	67
3.3.2.1 La crise sanitaire	67
3.3.2.2 La situation de Presstalis	68
3.3.2.3 Le financement insuffisant des activités non commerciales, un argument qui ne résiste pas face à la dégradation de l'activité de presse	68
3.4 Une activité de presse qui s'effondre à partir de la crise sanitaire	69
3.4.1 La situation de « 60 Millions »	69
3.4.2 Une crise générale de la presse magazine qui affecte « 60 Millions »	72
4 UNE NÉCESSAIRE RÉVISION DES MISSIONS AUJOURD'HUI CONFIÉES A L'INC	76
4.1 Trois scénarios proposés par un cabinet de conseil en 2023	76
4.1.1 Un « rebond » organique	77
4.1.1.1 Première variante : mixte papier et numérique	77
4.1.1.2 Seconde variante : 100% numérique payant	78

4.1.2 Une transformation en média public gratuit d'information	78
4.1.3 Un adossement ou une cession du média à un groupe de presse (y compris de la presse consumériste)	78
4.1.4 Éléments de synthèse des propositions	79
4.2 De sérieux doutes sur la pertinence d'un « plan de relance »	81
4.2.1 Une décision de relance de l'activité de presse en juin 2024	81
4.2.1.1 Des analyses convergentes et très critiques des administrations	81
4.2.1.2 Une analyse détaillée par le cabinet de conseil, pessimiste quant aux chances de réussite du plan	82
4.2.1.3 Des doutes sur la faisabilité d'un plan de relance	83
4.2.1.4 La question en suspens de la compatibilité du plan de financement avec le droit européen	84
4.3 La nécessité d'une réflexion plus radicale sur les missions de l'INC	85

SYNTHÈSE

L'Institut national de la consommation (INC) est un établissement public créé en 1966 pour constituer un centre d'information et d'expertise en matière de consommation. Initialement, il avait pour principale mission d'apporter un soutien aux associations de consommateurs mais la publication, à partir des années 1970, d'un magazine (« 60 Millions de consommateurs ») a profondément modifié son activité, le transformant en un organe de presse s'adressant directement au grand public. Il a pris le statut d'établissement public industriel et commercial en 1990, soumis à la tutelle de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Une ambiguïté sur la place et les missions de l'INC non levée depuis des années

La question du rôle de l'INC et de l'équilibre entre ses différentes activités est depuis longtemps posée, tant par la Cour lors de ses précédents contrôles que par des missions d'inspection. Elle n'a jamais été tranchée malgré diverses réformes. La dernière en date, remontant à 2010, visait à donner à l'établissement une position centrale dans le paysage consumériste. Cette cible n'a pas été atteinte et les évolutions rapides de son environnement ont contribué à affaiblir le rôle de l'INC : la place des associations de défense des consommateurs dans la société a diminué, l'accès des consommateurs à l'information s'est diversifié même si la qualité de celle-ci peut être problématique, les relations entre les consommateurs et les professionnels ont évolué.

Tandis que les principaux pays européens ont choisi de s'appuyer sur des associations pour informer et défendre les consommateurs, la France a opté pour un établissement public, à la fois soutien et concurrent des associations, puisqu'il s'adresse directement au grand public et édite un magazine spécialisé. Ce positionnement ambigu est plus que jamais questionné aujourd'hui.

Une distinction a progressivement été opérée entre les missions de l'INC dites « de service public », dont la réalisation devait être financée par la subvention de l'État, et ses activités commerciales, financées par les revenus du magazine « 60 Millions » et le produit de partenariats.

Comme la Cour a déjà eu l'occasion de le souligner lors de son précédent contrôle en 2016, cette distinction ne repose sur aucune analyse juridique. Elle a toutefois permis à la tutelle de ne pas clarifier ses attentes vis-à-vis de l'établissement et de séparer artificiellement la question du devenir du magazine « 60 Millions », d'une part, et celle de l'avenir de l'INC, d'autre part, alors que l'activité de presse est devenue nettement prépondérante dans le fonctionnement de l'établissement.

Un petit établissement confronté à la nécessité de mettre sa gestion en conformité avec les règles malgré une diminution de ses moyens

Avec 50 équivalents temps plein (ETP) en 2023, l'INC n'atteint pas la taille critique de 100 ETP fixée, pour les organismes sous la tutelle des ministères, par la circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail.

La diminution observée de ses effectifs (- 18 % depuis 2016) liée à la baisse de la subvention accordée par l'État pour financer son fonctionnement (- 41 % entre 2016 et 2020) a fortement contraint le fonctionnement de l'établissement, faisant peser un risque sur son activité et interrogeant sur sa capacité à entamer les transformations profondes qui lui sont demandées.

En dépit de cette réduction de ses moyens, l'établissement a dû mettre fin à des pratiques dérogatoires au droit commun pour se conformer au cadre législatif et réglementaire applicable à un établissement public. Ce chantier, trop longtemps retardé, a commencé à porter ses fruits mais il n'est pas encore achevé, en particulier s'agissant de la mise en conformité des achats de l'établissement avec les règles de la commande publique. Il entraîne par ailleurs des lourdeurs et des contraintes procédurales qui pèsent sur l'activité et sur des équipes déjà très sollicitées.

Une absence de directives claires de la tutelle

La relation de l'INC à sa tutelle est caractérisée par la distance et l'absence de synergie, qui témoignent d'un relatif manque d'intérêt de la DGCCRF pour cet établissement dont elle n'a jamais clarifié le rôle, faute de pouvoir le faire profondément évoluer en phase avec ses propres orientations stratégiques. L'INC s'est ainsi trouvé sans contrat d'objectifs et de performance (COP) entre 2017 et 2022 pour fixer ses orientations.

Prenant acte de la situation économique critique de l'INC, le COP finalement signé en 2022 avec l'État prévoit l'arrêt de certaines activités auparavant réalisées au profit des associations nationales de défense des consommateurs et des centres techniques régionaux de la consommation et structures régionales assimilées (CTRC/SRA)¹. Il ne traite cependant pas de la crise du magazine « 60 Millions » et donne à l'INC de nouveaux objectifs ambitieux au titre de ses missions d'information des consommateurs et de soutien au mouvement consumériste.

Les faiblesses structurelles de l'établissement sont pourtant identifiées depuis longtemps, en particulier son positionnement ambigu : en tant qu'établissement public participant à la politique de protection des consommateurs, l'INC bénéficie d'une subvention de l'État et doit remplir des missions d'information du public et de soutien aux associations de défense des consommateurs, mais il est aussi un éditeur de presse distribuant un magazine payant, en concurrence avec d'autres publications, et revendiquant à ce titre une indépendance

¹ Les centres techniques régionaux de la consommation et structures régionales assimilées sont des associations regroupant des associations locales engagées dans la défense des consommateurs, dans une logique de mutualisation des moyens. En 2010, le financement et l'appui technique aux CTRC ont été confiés à l'INC afin de renforcer son rôle de pilote du mouvement associatif consumériste.

éditoriale. L'INC est dans une tension permanente et jamais résolue entre sa tutelle, le grand public et les associations de défense des consommateurs.

Des activités d'information du public et de soutien au mouvement consommériste en perte de vitesse et devenues marginales

En dépit de ses importantes faiblesses, la comptabilité analytique de l'INC met en lumière la réduction du périmètre des activités non commerciales pour s'ajuster à la baisse de la subvention de la DGCCRF. Cela a abouti à leur marginalisation par rapport aux activités liées au magazine « 60 Millions ». En 2023, les activités non commerciales ne représentaient plus que 17 % des dépenses de l'établissement contre 22 % en 2016.

Les activités non commerciales se concentrent désormais autour de deux axes. Le premier est l'information du public sur les enjeux de la consommation, qui passe principalement par son site internet et par les émissions « Consomag » et « L'instant conso », produites avec les associations de défense des consommateurs et diffusées par France Télévisions. L'audience de ces émissions est relativement limitée (environ 550 000 téléspectateurs pour l'émission Consomag) et ne progresse pas, dans un contexte où les consommateurs ont accès par ailleurs à une information de plus en plus diversifiée et abondante.

Le deuxième axe est le soutien au mouvement consommériste, qui se limite en réalité, d'une part, aux 16 associations nationales de défense des consommateurs disposant d'un agrément et, d'autre part, aux centres techniques régionaux de la consommation et aux structures régionales assimilées. Ce soutien prend la forme d'un appui technique (réponse aux sollicitations sur des questions juridiques notamment), d'une participation à des formations et d'une mise à disposition de nombreuses fiches documentées sur le site internet de l'INC (en accès libre). Il ne concerne toutefois plus que quelques associations nationales relativement secondaires dans le paysage consommériste. L'appui aux centres techniques régionaux de la consommation et structures régionales assimilées a quant à lui presque disparu et la subvention qui leur est versée est en constante diminution, ce qui conduit de fait à leur attrition sans que la DGCCRF ait jamais assumé une position claire à leur sujet.

Ce sont donc les émissions « Consomag » et « L'instant conso » qui constituent désormais le principal vecteur de soutien au monde associatif consommériste.

Le questionnement fondamental sur le rôle de l'INC a été mis en avant par la Cour à l'occasion de chacun de ses contrôles, sans jamais qu'il y soit répondu par la tutelle. La situation actuelle n'est que la conséquence prévisible et attendue de ces non-choix, dont les effets ont été accentués par la crise économique que connaît l'établissement.

Une situation financière catastrophique en raison de difficultés structurelles non résolues

Déjà fragile depuis les années 1990, la situation financière de l'INC ne cesse de se dégrader depuis 2018. Son niveau cumulé de pertes entre 2016 et 2023 s'établit à 7,9 M€ (9,9 M€ de pertes depuis 2018). Cela a eu pour effet de consommer les réserves de l'établissement, la trésorerie ayant ainsi baissé de 77 % depuis 2016.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que l'INC a été massivement aidé par l'État sur la période, recevant deux dotations exceptionnelles en 2020 (1,6 M€) et 2022 (1,5 M€), et bénéficiant d'un prêt garanti par l'État (PGE) de 1,5 M€ en 2021. Il est évident que sans ces 4,6 M€ de ressources exceptionnelles, l'établissement n'aurait pas pu continuer son activité. Cette dégradation de la situation financière de l'INC a entraîné un défaut de soutenabilité des budgets annuels, ce qui s'est concrètement traduit par la mise en œuvre de procédures budgétaires exceptionnelles. La gestion de l'établissement a ainsi été rendue très difficile.

À la suite d'une mission réalisée en 2020 par un cabinet de conseil mandaté par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), l'établissement a essayé de mettre en œuvre un plan de transformation et de relance qui s'est cependant rapidement avéré un échec. En réalité, si un certain nombre de facteurs exogènes ont pu laisser croire, pendant un temps, que les difficultés rencontrées par l'INC étaient d'ordre conjoncturel, liées notamment à la crise sanitaire, c'est bien le fort recul de l'activité de presse magazine qui en est l'une des principales raisons. Cette approche erronée a finalement conduit l'État à repousser la nécessaire clarification stratégique et politique que la situation de l'établissement appelait.

Une décision de relance du magazine « 60 Millions » annoncée en juin 2024 malgré l'absence de perspectives économiques crédibles

La dégradation inéluctable de la situation financière de l'INC a contraint les pouvoirs publics à agir. Fin 2023, l'État a confié une énième mission à un cabinet de conseil, dont l'objectif, en se concentrant essentiellement sur l'activité de presse, était d'analyser la pertinence et la viabilité du modèle économique de « 60 Millions » au regard du marché actuel de la presse. Trois principaux scénarios ont été présentés : la relance du titre, sa cession à un groupe de presse et sa transformation en un média public et gratuit.

Pour le cabinet de conseil, la première option présentait un risque élevé dans un contexte de marché défavorable, sachant que la relance d'un titre de presse est toujours un pari risqué, et pour un coût estimé pour l'État de l'ordre de 6 M€. La dernière option se traduisait par des coûts importants incompatibles avec la contrainte budgétaire. Il suggérait donc de retenir l'option de la cession, la seule jugée réaliste et à même de garantir une maîtrise des coûts pour l'État.

Alors que l'ensemble des administrations concernées par la situation de l'INC attendaient un arbitrage en faveur de la cession, c'est finalement l'option d'une relance du magazine qui a été retenue par les ministres et annoncée à la DGCCRF en avril 2024 avant d'être présentée à l'INC lors de son conseil d'administration du 21 juin 2024.

L'annonce d'une relance du magazine « 60 Millions » s'apparentait à une forme de fuite en avant compte tenu des difficultés financières structurelles du magazine. Il aurait été nécessaire d'inscrire les réflexions sur son avenir dans une vision stratégique plus large portant sur l'INC et sur sa place dans le mouvement consumériste. Le scénario de relance reste en effet sur le même modèle d'activité, basé principalement sur les ventes du magazine, en kiosque et par abonnement, qu'il s'agirait de dynamiser alors que toutes les tentatives précédentes ont échoué. Le rattrapage du retard pris dans le développement d'une offre numérique nécessiterait par ailleurs d'importants investissements et un véritable changement de modèle éditorial et

économique, l'INC n'ayant pas pris, contrairement à son principal concurrent l'UFC-Que Choisir, le tournant du numérique.

La nécessité d'une réflexion plus radicale sur les missions de l'INC

Le maintien de « 60 Millions » a déjà coûté au moins 3,1 M€ à l'État depuis 2020, hors PGE (1,5 M€) et recours aux cabinets de conseils (dont les prestations représentent près de 0,56 M€), auxquels s'ajoutent 0,64 M€ versés en 2024 pour éviter la cessation de paiements. Le scénario établi par le cabinet de conseil (dont les hypothèses semblent optimistes) évaluait les investissements nécessaires à une relance autour de 6 à 7 M€ d'ici 2028, sous réserve qu'un plan d'action soit mis en œuvre sans délai. Le montant total du soutien de l'État aurait donc atteint plus de 10 M€, sans même de perspective d'un retour durable à l'équilibre.

Les analyses des administrations concernées rejoignent celles du cabinet de conseil pour qualifier de pari financier risqué le projet de relance du magazine. Dans le contexte de crise de la presse écrite, le concurrent direct de « 60 Millions » – le magazine « Que choisir » édité par l'association UFC-Que choisir – est parvenu à transformer son modèle au prix de choix et d'investissements que n'a pas réalisés l'INC, qui se trouve par ailleurs exclu *de facto* de la principale structure internationale de mutualisation des essais comparatifs.

Dans ce contexte, il est plus que jamais nécessaire de repenser totalement les missions confiées aujourd'hui à l'INC et de s'interroger sur la place et l'avenir de cet établissement public. Le maintien d'une activité de presse subventionnée par l'État dans un marché concurrentiel et en déclin n'est plus justifié, surtout compte tenu de l'existence d'un second magazine spécialisé sur la consommation. Sans aucune perspective sérieuse de rentabilité, cette activité n'a pas vocation à dépendre indéfiniment du soutien financier de l'État pour subsister. L'État doit donc s'en désengager à court terme en mettant fin à l'activité de presse de l'INC et en repensant l'organisation des autres missions aujourd'hui dévolues à l'Institut dans un cadre plus global.

En novembre 2024, le Premier ministre a décidé d'engager la cession du magazine « 60 Millions » à un acteur privé et de mettre fin à l'activité de presse de l'INC. Ce nouvel arbitrage, opposé à celui rendu en juin 2024, doit désormais être mis en œuvre par la DGCCRF et l'INC. Dans ce contexte, les missions d'information des consommateurs et de soutien au mouvement consumériste, actuellement remplies par l'INC et qui restent très importantes, doivent être repensées dans le cadre d'une stratégie globale qu'il appartient à la DGCCRF d'élaborer.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (DGCCRF, INC) : Mettre fin en 2025 à l'activité de presse de l'INC.

Recommandation n° 2. (DGCCRF) : Réorganiser l'exercice des missions d'information du consommateur et de soutien aux associations de défense des consommateurs.

INTRODUCTION

L'Institut national de la consommation (INC) a été créé en 1966² sous la forme d'un établissement public administratif pour être un « *centre technique de recherche, d'information et d'étude* » mis à la disposition des groupements de consommateurs et des pouvoirs publics. Sa création s'inscrivait dans un contexte marqué, d'une part, par l'expansion des associations consuméristes et organisations familialistes, et, d'autre part, par l'essor des préoccupations liées à la consommation.

L'INC devait notamment appuyer les travaux du Comité national de la consommation, instance créée en 1960 pour organiser la discussion entre les pouvoirs publics et les représentants des associations œuvrant pour la protection des intérêts des consommateurs.

La décision prise en 1970 de publier un magazine mensuel – « 50 Millions de consommateurs », devenu « 60 Millions de consommateurs » en 1995 – a modifié la nature et la vocation de l'organisme et a conduit à sa transformation en établissement public industriel et commercial en 1990³.

Cet environnement économique et social qui prévalait à la fin des années 60 a profondément évolué depuis la création de l'INC. En particulier, l'importance prise par le numérique dans la vie quotidienne a contribué à transformer les sociétés et les modes de consommation et d'information. Les enjeux de la protection des consommateurs s'en trouvent aujourd'hui bouleversés.

Les missions de l'INC sont définies par le code de la consommation et consistent principalement à fournir un appui technique aux associations de défense des consommateurs et à informer le public sur les questions de consommation.

Le précédent contrôle de l'INC réalisé par la Cour a donné lieu à la publication d'un rapport particulier en 2016⁴ portant sur les exercices 2010 à 2015. Dans son rapport, la Cour dressait un constat assez sévère sur l'établissement et relevait notamment les points suivants :

- un équilibre financier précaire ;
- une gestion insuffisamment rigoureuse ;
- un repli de l'activité de presse qui déstabilisait l'INC ;
- un pilotage très insuffisant qui n'avait pas permis de définir une stratégie partagée entre l'établissement et sa tutelle.

Plus globalement, la Cour relevait que l'INC peinait à accompagner la nécessaire réforme du mouvement consumériste.

Le présent contrôle, portant sur les exercices 2016 à 2023, a pour objet de faire le point sur la situation de l'INC et d'analyser dans quelles conditions l'établissement remplit aujourd'hui ses missions.

² Article 22 de la loi n° 66-948 du 22 décembre 1966 de finances rectificative pour 1966.

³ Décret n° 90-381 du 4 mai 1990 relatif à l'Institut national de la consommation.

⁴ Cour des comptes, *L'Institut national de la consommation, exercices 2010 à 2015*, décembre 2016.

Dans une première partie, le rapport traite des moyens et de la gestion de l'établissement (1), avant de présenter l'équilibre entre ses différentes activités (2). Il détaille ensuite les difficultés financières rencontrées par l'INC (3) et examine enfin les scénarios d'évolution (4).

1 UN ETABLISSEMENT PUBLIC CONFRONTE A UNE FORTE REDUCTION DE SES MOYENS

L'INC est un petit établissement public qui a connu d'importantes réorganisations sur la période récente et dont les moyens humains et financiers ont fortement reculé. La mise en conformité de sa gestion a fait l'objet d'efforts qui commencent à porter leurs fruits bien qu'elle soit encore à achever, en particulier dans le domaine des achats.

1.1 Un établissement soumis à une forte tension sur ses moyens humains et financiers

1.1.1 Une gouvernance adaptée à un petit établissement

1.1.1.1 Les missions de l'INC

Les missions de l'INC, inchangées depuis 2010, sont fixées par le code de la consommation (article L. 822-2) :

1. *« fournir un appui technique aux associations de défense des consommateurs ;*
2. *regrouper, produire, analyser et diffuser des informations, études, enquêtes et essais ;*
3. *mettre en œuvre des actions et des campagnes d'information, de communication, de prévention, de formation et d'éducation sur les questions de consommation à destination du grand public, ainsi que des publics professionnels ou associatifs concernés ;*
4. *apporter un appui technique aux commissions placées auprès de lui et collaborer à l'instruction de leurs avis et recommandations. »*

L'article R. 822-1 du même code détaille les activités attendues de l'INC selon qu'elles relèvent :

1. des associations de défense des consommateurs agréées au plan national, pour lesquelles l'INC doit :
 - fournir des prestations d'appui technique aux associations de défense des consommateurs agréées au plan national, notamment la réalisation d'études et de dossiers préparatoires aux travaux du Conseil national de la consommation (CNC). Ces prestations comprennent aussi des actions de formation et la réalisation d'émissions télévisées ;

- assurer le financement et fournir des prestations d'appui technique aux centres techniques régionaux et structures régionales assimilées (CTRC/SRA)⁵ ;
- recueillir des informations sur les questions impliquant la défense des intérêts des consommateurs au profit des associations.

2. du public, pour lequel l'INC doit :

- informer le public sur les questions touchant à la consommation ;
- réaliser des produits, études, essais comparatifs ou services à destination du public.

1.1.1.2 La gouvernance de l'établissement

L'INC est un établissement public national à caractère industriel et commercial doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, placé sous la tutelle du ministre chargé de la consommation (en pratique, de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes – DGCCRF). Il est administré par un conseil d'administration (CA) constitué de 15 membres ayant voix délibérative⁶, dans lequel l'État n'est pas majoritaire :

- cinq « *représentants des consommateurs et usagers* », désignés par le ministre chargé de la consommation parmi les membres des associations agréées au niveau national ;
- cinq représentants de l'État, désignés conjointement par le ministre chargé de l'économie et le ministre en charge de la consommation ;
- deux représentants élus par le personnel de l'INC ;
- trois personnalités qualifiées qui sont le président de la Commission des clauses abusives (CCA), un représentant du collège des professionnels du Conseil national de la consommation et un ingénieur des corps de l'État.

Le président du conseil d'administration est élu parmi les représentants de l'État et son vice-président parmi les représentants des associations de défense des consommateurs.

Participent par ailleurs au CA avec voix consultative le contrôleur général économique et financier (CGefi), le commissaire du gouvernement (représentant la DGCCRF) ainsi que le directeur général de l'INC, le plus souvent accompagné d'autres membres de l'établissement.

Le conseil a été réuni 31 fois entre 2016 et 2023. Alors que le code de la consommation prévoit au moins trois réunions par an, il n'a été réuni que deux fois en 2017 du fait notamment du retard pris par l'État pour la nomination de ses représentants.

Conformément à la possibilité ouverte par le règlement intérieur du CA, un « comité de suivi » a été réuni par la direction générale dans l'intervalle de ces réunions. Il est composé notamment des administrateurs qui souhaitent y participer, d'agents de l'INC, de représentants des instances sociales et du CGefi. Ce comité assure le suivi de la mise en œuvre des décisions

⁵ On relèvera à cette occasion que le financement et l'appui des centres techniques régionaux de la consommation et structures régionales assimilées (CTRC/SRA) est sans rapport direct avec les associations de défense des consommateurs agréées au plan national, contrairement à ce que laisse entendre la rédaction de cet article du code de la consommation.

⁶ Article R. 822-4 du code de la consommation.

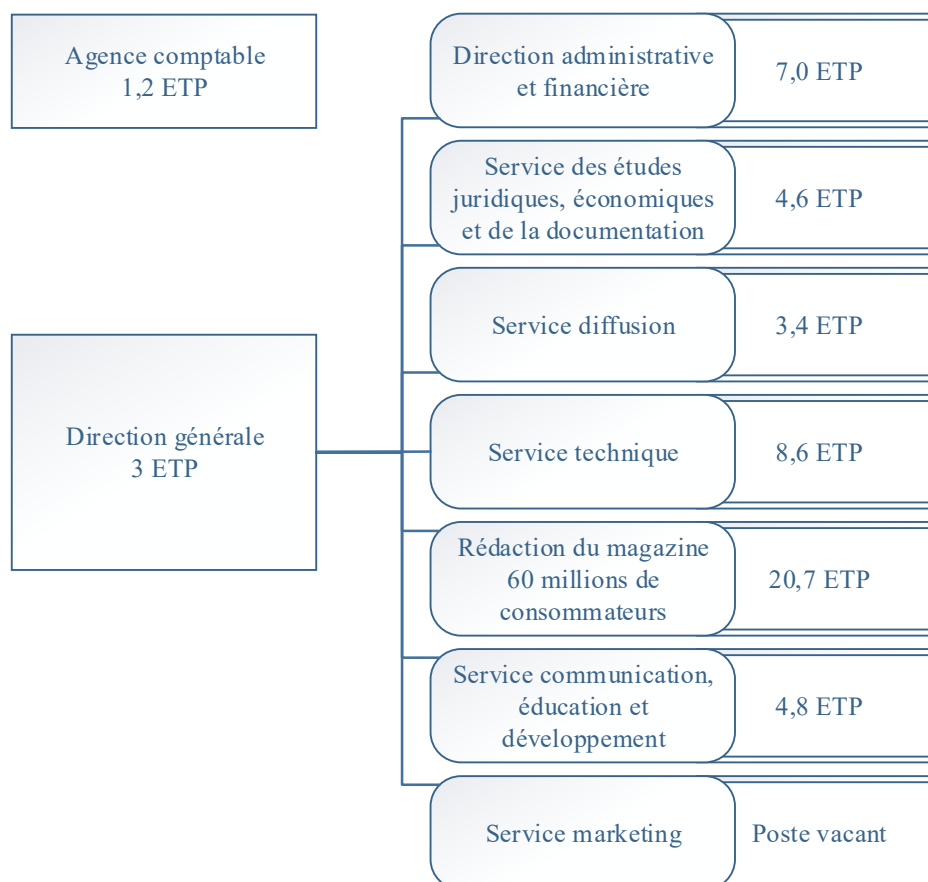
du CA et permet une discussion relativement ouverte et opérationnelle entre ses membres sur les thématiques abordées. Si ce comité n'a pas revêtu un caractère permanent dans la gouvernance de l'établissement, il a été réuni à plusieurs reprises sur la période récente, sur mandat du conseil d'administration, et sous la présidence confiée au vice-président du conseil d'administration, en vue de faire rapport au CA sur les plans et options de réformes examinées.

Les procès-verbaux des réunions du CA font état des discussions nourries sur les principaux enjeux stratégiques de l'établissement, sa situation financière et son activité. Les résultats des différents audits et rapports portant sur la situation et l'avenir de l'INC y sont largement discutés et débattus, bien que le CA ait globalement exprimé une position favorable à la poursuite des activités actuelles de l'Institut et au renforcement de ses moyens. Les membres des différents collèges ont pleinement participé aux débats et les votes ont fréquemment été unanimes ou avec un faible nombre de voix contre et d'abstentions.

1.1.1.3 L'organisation de l'INC

L'administration de l'INC est organisée en sept services, tous rattachés directement à la direction générale, ainsi qu'une agence comptable. Cette structure n'a pas évolué sur la période récente, bien que l'organisation et le dimensionnement de chaque service ait pu connaître des changements importants.

L'effectif total de l'INC au 1^{er} septembre 2024 correspondait à 53,3 ETP.

Organigramme n° 1 : Organigramme des services de l'INC et effectifs en ETP au 1^{er} septembre 2024

Source : INC

1.1.2 Des moyens financiers et humains en fort recul**1.1.2.1 Des subventions publiques en net recul**

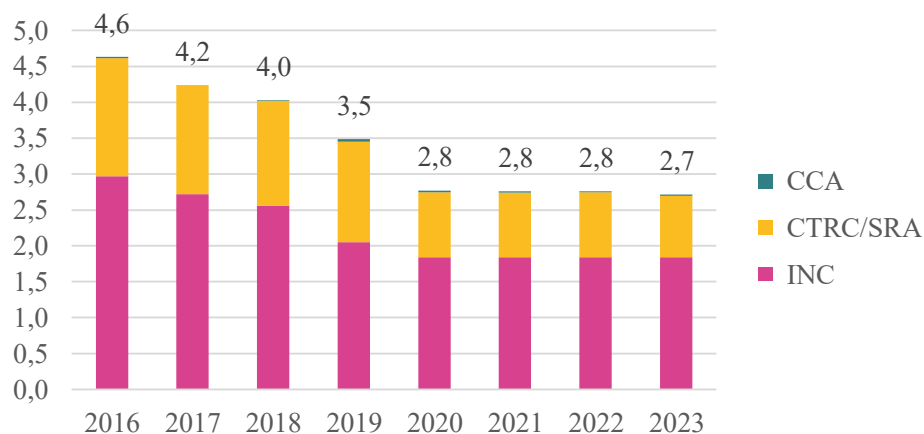
Les produits de l'INC s'élevaient à 12,5 M€ en 2023. Ils étaient principalement constitués des produits de son activité de presse (66 % du total), d'une subvention d'exploitation (22 %) et de partenariats financiers (8 %). Les produits de l'activité de presse sont détaillés *infra* en partie 3.

1.1.2.1.1 La subvention d'exploitation

La subvention d'exploitation versée par la DGCCRF à l'INC est passée de 4,6 M€ en 2016 à 2,7 M€ en 2023, soit une baisse de 41 %. Elle est constituée de trois composantes destinées, d'une part, au financement des activités non-commerciales de l'INC (1,8 M€ en 2023), d'autre part, au financement des centres techniques régionaux de la consommation et structures régionales assimilées (CTRC/SRA) (0,86 M€ en 2023) et, enfin, au remboursement

des frais engagés pour le secrétariat de la Commission des clauses abusives (0,018 M€ en 2023).

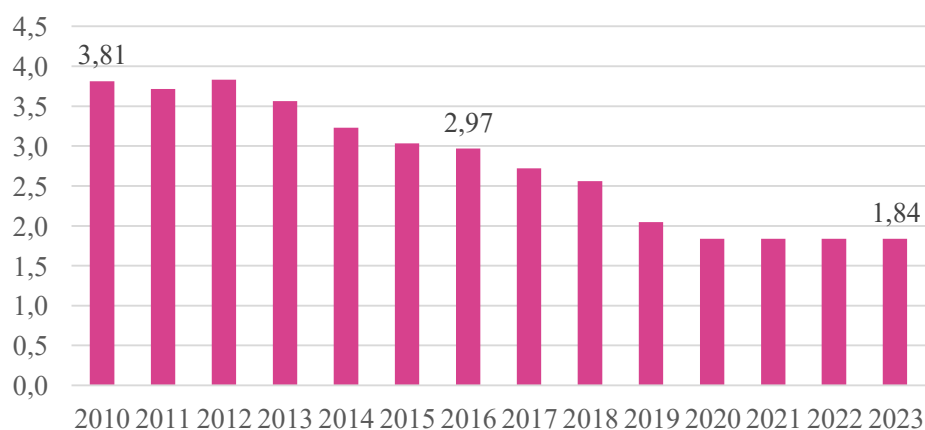
Graphique n° 1 : Montant et composition de la subvention d'exploitation versée à l'INC (en M€)



Source : INC

La première composante, destinée à financer les activités non-commerciales de l'INC, a vu son montant divisé par deux entre 2010 et 2023. Il a reculé de 38 % sur la seule période 2016-2023.

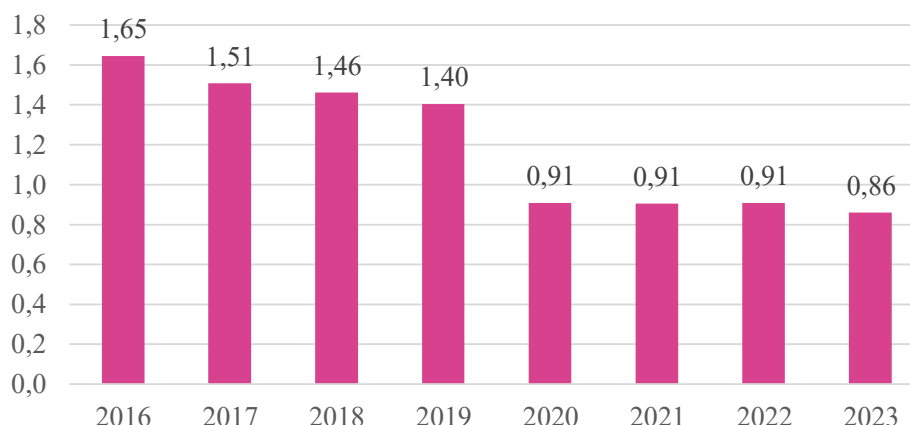
Graphique n° 2 : Évolution du montant de la subvention versée par l'État pour financer les activités non-commerciales de l'INC (en M€)



Source : INC, rapports de gestion

La seconde composante vise à assurer le financement de l'activité des CTRC/SRA, qui relève de l'INC depuis 2010. Le montant de l'enveloppe est fixé chaque année par la DGCCRF avant d'être réparti et versé par l'INC. Son impact est donc neutre sur la situation financière de l'établissement. Il est passé de 1,6 M€ en 2016 à 0,86 M€ en 2023, soit une diminution de 48 %.

Graphique n° 3 : Évolution du montant de la subvention versée par l'État pour financer l'activité des CTRC/SRA (en M€)



Source : INC, rapports de gestion

La dernière composante est destinée à rembourser à l'INC les frais engagés au titre du secrétariat de la CCA. Il s'agit principalement de vacations et des frais de gestion du site internet de la commission. Sur la période 2016-2023, cette composante représentait en moyenne 0,016 M€ par an, en relative stabilité.

1.1.2.1.2 Les partenariats

Les partenariats constituent la troisième source de financements, limitée mais non négligeable. Ils prennent principalement deux formes.

D'une part, l'INC peut construire avec ses partenaires des campagnes d'information, en particulier autour de l'émission télévisée Consomag mais aussi grâce à d'autres outils adaptés aux différents publics et aux enjeux, comme des chroniques audio, des tutoriels, des podcasts, des cours en ligne (*Mooc*) etc.

D'autre part, l'INC peut nouer des partenariats sur des tests comparatifs et des études de produits et de services, dont les résultats font l'objet d'une publication dans le magazine « 60 Millions » si le partenariat le prévoit.

Des partenariats source d'innovation et de diversification

Les partenariats conclus par l'INC lui ont permis de développer de nouveaux moyens de communication qui illustrent aussi la diversification des thématiques sur lesquelles l'établissement intervient.

Dans le cadre d'un partenariat avec l'association professionnelle France Bois Forêt, l'INC a produit en 2023 dix chroniques audios intitulées « *Le bois, les forêts, et nous !* », diffusées sur les principales plateformes de *podcasts* et traitant par exemple du bois dans les aménagements intérieurs, des emballages alimentaires en bois et de la contribution des forêts dans l'atténuation du changement climatique.

Dans le domaine de l'éducation financière, l'INC a mis en place plusieurs partenariats avec l'Autorité des marchés financiers et la Banque de France pour la réalisation de vidéos et

de *podcasts* consacrés, par exemple, aux frais financiers, à l'épargne de précaution et au démarchage téléphonique abusif. Un cours en ligne (*Mooc*) consacré à la monnaie et aux moyens de paiement a été élaboré avec la Banque de France et mis en ligne sur la plateforme publique « France université numérique ».

L'INC a aussi conclu un partenariat avec le ministère des sports et des jeux olympiques et paralympiques pour la réalisation de vidéos de prévention de la noyade, sur les comportements à adopter dans les sports d'hiver et sur la sécurité durant les sorties en montagne.

Enfin, en 2022, le Défenseur des droits a fait appel à l'INC pour réaliser une étude sur l'accès téléphonique à plusieurs services publics, qui faisait suite à une précédente enquête de 2016. Les résultats ont fait l'objet d'une publication dans le magazine « 60 Millions ».

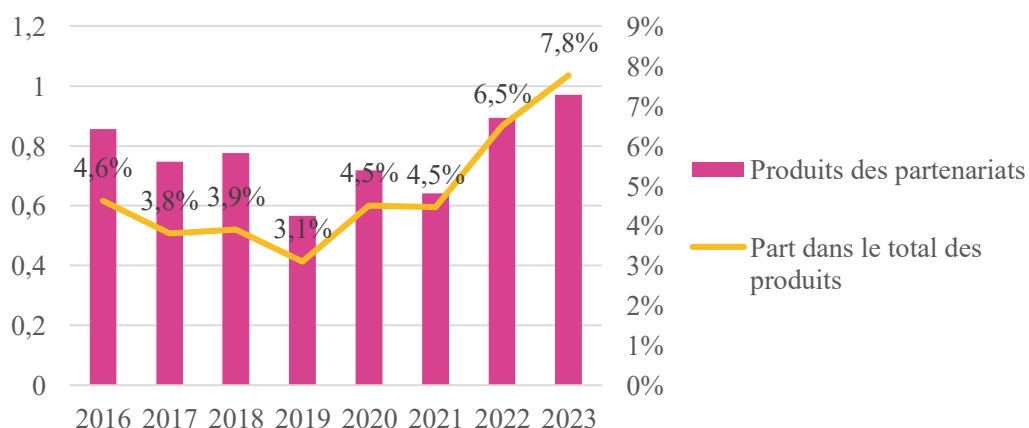
Ces partenariats sont encadrés par une charte adoptée par le conseil d'administration en 2005, destinée à préciser leurs modalités et limites. Elle énonce notamment la priorité donnée aux partenariats avec des interlocuteurs publics, sans pour autant exclure les partenariats privés.

Dans son rapport de 2016, la Cour soulignait le potentiel des partenariats afin d'augmenter les fonds propres de l'établissement et recommandait à l'INC de « *développer les partenariats, en recourant notamment à des doctorants* ». Cette recommandation a été reprise dans les conclusions de la mission de la DITP fin 2020 (cf. *infra*).

Les partenariats font partie des leviers identifiés dans le cadre du plan de relance commerciale adopté par le conseil d'administration en juin 2021 et figurent désormais parmi les indicateurs suivis dans le dialogue de gestion avec la tutelle.

Le montant des recettes générées par les partenariats a augmenté de 13 % sur la période récente, passant de 0,86 M€ en 2016 à 0,97 M€ en 2023, ce qui correspond plus ou moins à l'inflation constatée (17 %). En raison de la baisse concomitante des autres recettes, qui sont passées de 18,6 M€ en 2016 à 12,5 M€ en 2023, la part des partenariats dans le total des produits de l'établissement s'améliore nettement tout en restant d'un montant modeste.

Graphique n° 4 : Produits des partenariats (en M€) et part dans le total des produits



Source : INC, rapports de gestion

Le recours à des doctorants, comme la Cour le recommandait en 2016, a permis de réaliser des partenariats avec des instituts de recherche et de renforcer l'expertise de l'INC. Il est cependant resté très limité du fait des faibles moyens humains et financiers que l'établissement peut y consacrer.

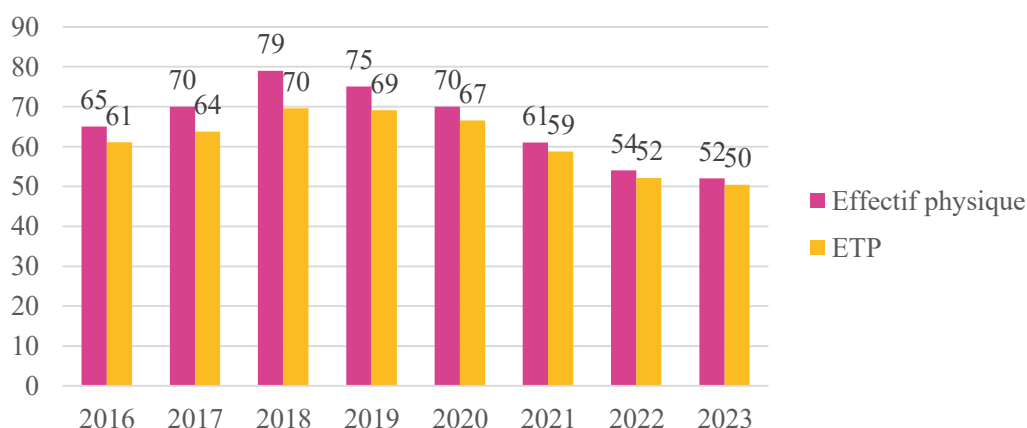
Le développement des partenariats se heurte à une double contrainte. D'une part, il nécessite un effort important de prospection auprès des partenaires passés ou potentiels, sur lesquels pèse une contrainte budgétaire croissante, en particulier s'agissant des acteurs publics, et qui ont déjà leurs propres moyens de communication. D'autre part, la définition et la formalisation des projets prennent du temps, ce qui implique parfois une réalisation différée des recettes générées. Ces partenariats posent enfin la question de l'indépendance et de la crédibilité de l'INC, en particulier lorsqu'il s'agit d'acteurs privés, ce qui constitue un risque réputationnel pour l'établissement mais aussi, par extension, pour sa tutelle.

1.1.2.2 Des moyens humains en baisse, au risque de peser sur l'activité opérationnelle

Du fait de son statut d'EPIC, l'INC emploie des salariés de droit privé, à l'exception de son directeur général qui a le statut de fonctionnaire. Le comptable est en adjonction de service et n'entre donc pas dans les effectifs de l'établissement. De plus, l'établissement n'est pas soumis à un plafond d'emplois fixé en loi de finances puisqu'il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

L'INC ne dispose pas d'une stratégie pluriannuelle formalisée en matière de ressources humaines, ce qui peut s'expliquer par la situation de l'établissement et l'absence de perspectives claires sur la poursuite et le périmètre de ses activités. En 2023, la direction générale a toutefois présenté au conseil d'administration des « *orientations générales en matière de recrutement, d'emploi et de rémunération des personnels* » qui ont fait l'objet d'une délibération et d'un vote formel.

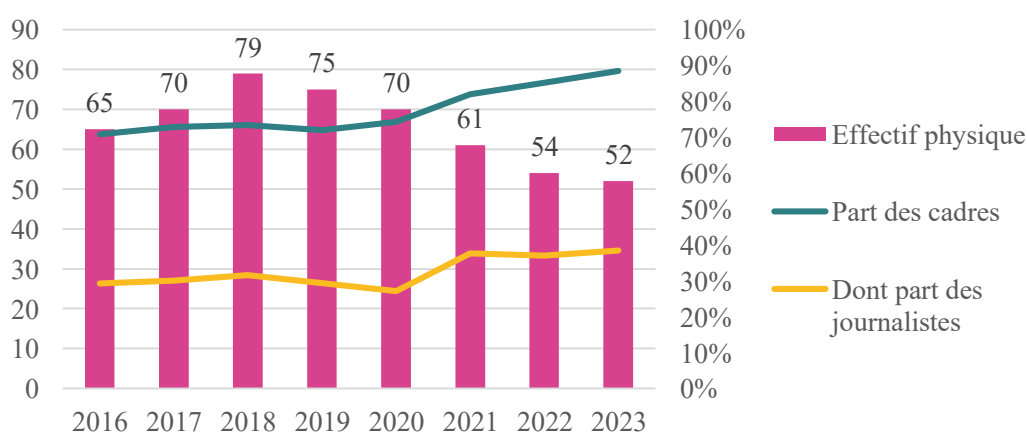
Les effectifs de l'INC ont sensiblement diminué depuis 2016 à la suite, principalement du plan de transformation mis en œuvre en 2020-2021. L'effectif physique est passé de 65 à 52 agents sur la période (- 20 %), correspondant à la suppression de 11 ETP, soit une diminution de 18 %.

Graphique n° 5 : Évolution des effectifs de l'INC

Source : INC, effectifs au 31 décembre

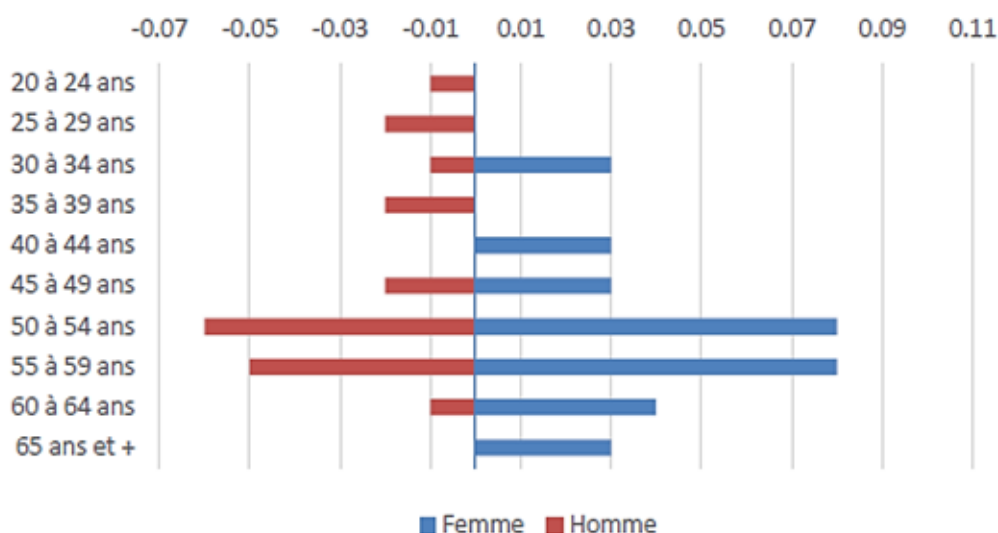
La part des cadres dans l'effectif a augmenté depuis les réorganisations opérées dans l'établissement en 2020 : elle est passée de 71 % en 2016 à 88 % en 2023. Au sein de cette catégorie, le nombre de journalistes est globalement stable mais leur poids dans l'emploi progresse du fait du recul de l'effectif global : ils représentaient 38 % de l'effectif total en 2023 contre 29 % en 2016.

Ces évolutions illustrent la réduction de certaines activités provoquée par la diminution de la subvention versée par la DGCCRF, conformément au « plan de transformation » engagé en 2021.

Graphique n° 6 : Part des cadres dont les journalistes dans l'effectif de l'INC au 31 décembre

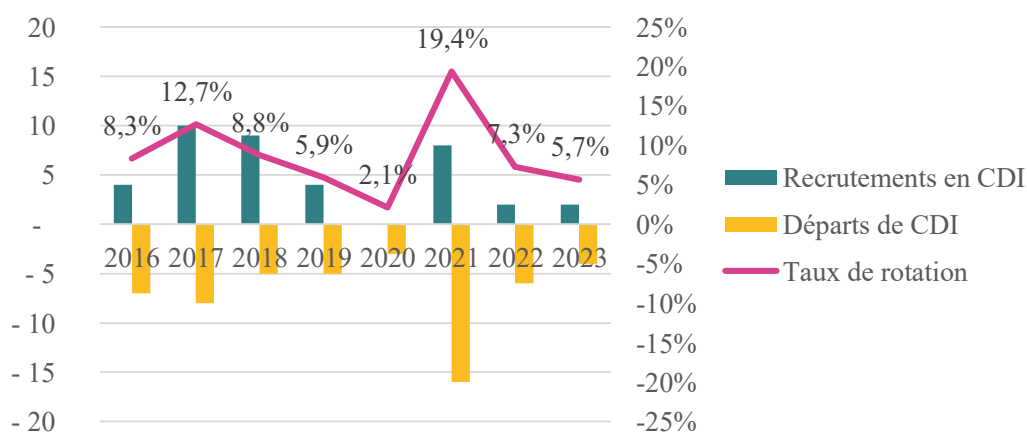
Source : INC

L'âge moyen était de 45,95 ans en 2016 et de 50,38 ans en 2023, ce qu'illustre la pyramide des âges des agents.

Graphique n° 7 : Pyramide des âges au 31 décembre 2023

Source : INC, rapport unique annuel 2023

Entre 2016 et 2023, l'INC a recruté 39 salariés en contrat à durée déterminée (CDD), qui n'ont que partiellement compensé les 55 départs enregistrés. Le taux de rotation des effectifs⁷ était de 8,8 % sur la période, plus élevé en 2021 du fait notamment de la réorganisation des services opérée par la direction générale.

Graphique n° 8 : Recrutements et départs de CDI et taux de rotation des effectifs

Sources : INC

Les départs volontaires (démissions et ruptures conventionnelles) représentent 32 départs, soit 58 % du total, hors fins de contrats à durée déterminée (CDD).

⁷ Calculé de la manière suivante : $((\text{recrutements en CDI} + \text{départs de CDI})/2)/\text{effectif au 31 décembre}$.

L'établissement a réalisé 14 licenciements et huit ruptures conventionnelles, principalement en 2020 et 2021 du fait de la réorganisation des services (10 licenciements et 4 ruptures conventionnelles). Ces départs ont donné lieu au paiement de 938 615 € d'indemnités de licenciement et de ruptures conventionnelles.

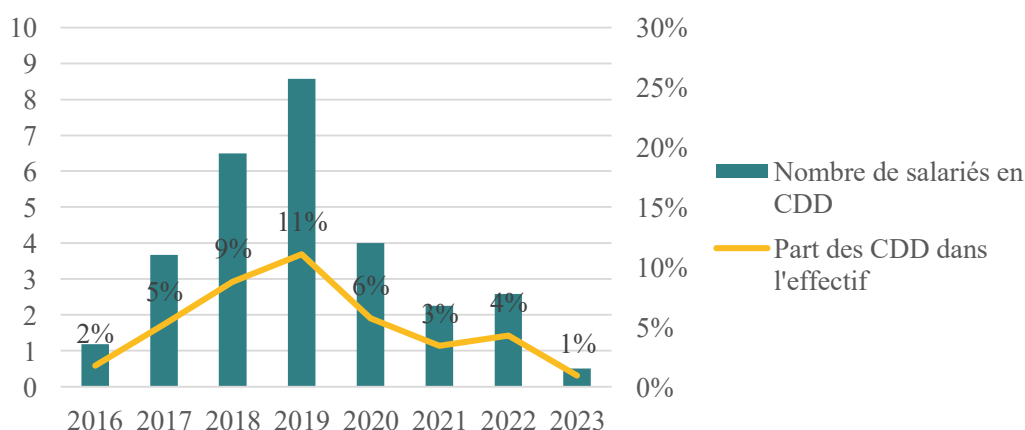
Tableau n° 1 : Motifs de départs de l'INC

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Démission</i>	4	5	2	3	1	3	4	2	24
<i>Retraite</i>	1	0	0	1	0	1	2	1	6
<i>Licenciement</i>	1	1	0	1	2	8	0	1	14
<i>Fin de CDD</i>	4	12	36	28	6	2	5	4	97
<i>Rupture conventionnelle</i>	1	2	1	0	0	4	0	0	8
<i>Autres motifs</i>	0	0	2	1	0	0	0	0	3
Total départs	11	20	41	34	9	18	11	8	152
Total hors fins de CDD	7	8	5	6	3	16	6	4	55

Sources : INC

L'INC a recruté 97 CDD entre 2016 et 2019, soit plus du double des recrutements en CDI. Le recours aux CDD a fortement progressé entre 2016 et 2019, ce que l'établissement explique par le besoin de faire face à des « accroissements temporaires d'activité » pour la publication du magazine et à l'absence de salariés. Il a reculé à partir de 2020 jusqu'à devenir marginal en 2023.

Graphique n° 9 : Nombre et part des agents en CDD dans l'effectif (moyennes mensuelles)



Source : INC

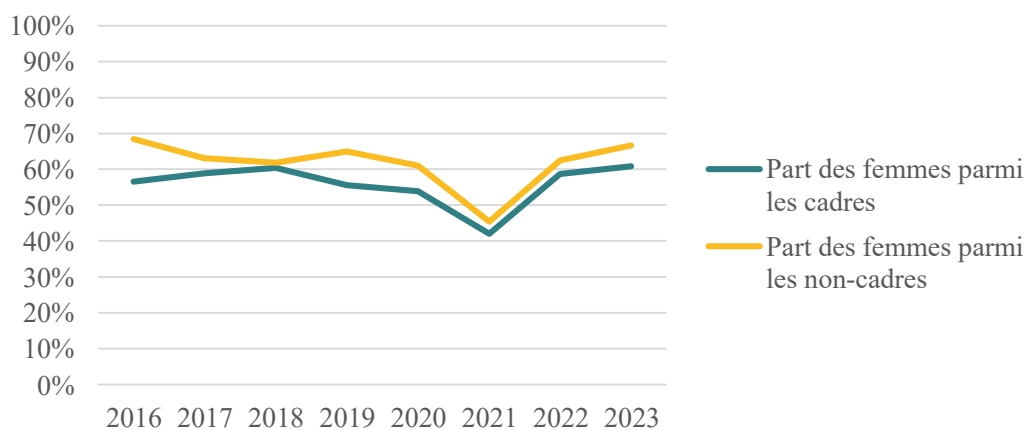
Les réductions d'effectifs opérées depuis 2020 visaient à adapter l'activité de l'INC à ses capacités financières. Elles ont cependant entraîné un fort risque opérationnel que la direction générale a souligné à plusieurs reprises auprès du conseil d'administration et de la tutelle et qui hypothèque à la fois la continuité de son activité et ses capacités de développement.

L'établissement se trouve ainsi par exemple dépourvu d'administrateur pour son système d'information, alors que cette fonction est essentielle dans l'activité courante de l'INC et plus encore dans la perspective de ses évolutions. Les fonctions liées à la gestion du personnel et aux achats sont aussi fragilisées par la faiblesse des effectifs correspondants.

1.1.2.3 Des résultats positifs en matière d'égalité professionnelle

Les salariés de l'INC sont majoritairement des femmes, qui représentent environ 60 % de l'effectif. Cette proportion est relativement stable sur la période 2016 et similaire entre cadres et non-cadres.

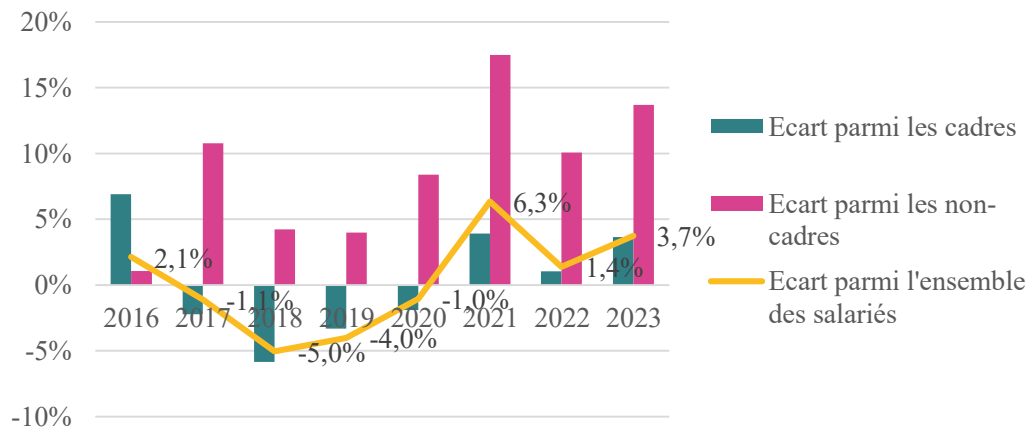
Graphique n° 10 : Part des femmes dans l'effectif



Source : INC

En 2016, le salaire moyen des femmes salariées de l'INC était de 2,1 % supérieur à celui des hommes, alors même que l'ancienneté moyenne des hommes était supérieure (13,9 années pour les hommes contre 13,2 années pour les femmes).

Le salaire moyen des femmes a progressé plus rapidement que celui des hommes sur la période suivante. En 2023, le salaire mensuel brut moyen des femmes est de 3,7 % supérieur à celui des hommes, de manière relativement cohérente avec l'ancienneté moyenne, qui était de 14,8 années en moyenne pour les femmes et 13,5 années pour les hommes.

Graphique n° 11 : Écart salarial entre les femmes et les hommes

*Note : en 2023, le salaire mensuel moyen brut des femmes correspondait à 103,7 % de celui des hommes.
Sources : INC*

L'écart salarial entre les hommes et les femmes était plus important en 2023 parmi les non-cadres (13,7 %) que parmi les cadres (3,6 %).

1.2 Une gestion qui s'est améliorée en dépit de risques persistants

1.2.1 Un contrôle exhaustif des dépenses par le comptable public

Les comptes de l'INC sont tenus par un comptable public. Le comptable actuel, en adjonction de service sur l'Institut, a été installé le 6 décembre 2018. Il est secondé par un adjoint affecté à temps plein à l'agence comptable.

Aucun plan de contrôle hiérarchisé de la dépense n'est mis en place, ce qui signifie que le contrôle de la dépense (y compris de la paye) par le comptable est exhaustif.

L'ordonnateur de l'INC est son directeur général. Sur la période 2017 à 2019, par décision du 3 octobre 2017, le directeur général adjoint avait reçu délégation de signature, à l'exception des conventions de partenariat et des contrats d'un montant supérieur à 100 000 € hors taxes. Par une décision du 20 janvier 2020, le directeur général nouvellement nommé a donné délégation de signature au directeur général adjoint, sans limite de montant.

La direction administrative et financière, composée de sept ETP, est organisée en quatre pôles : budget et finances (deux ETP), contrôle de gestion, informatique et moyens généraux (un ETP), ressources humaines et accueil (trois ETP) et achats (un ETP). La mise en œuvre des processus comptables, en dépense comme en recette, est une mission du pôle « budget et finances » qui traite ainsi l'ensemble des attributions de l'ordonnateur, de l'engagement des dépenses à l'enregistrement des demandes de paiement s'agissant des charges, ainsi que le traitement des ventes et des recettes s'agissant des produits.

Le pôle « budget finances » assure également le traitement des opérations d'inventaire comptable, la production des documents nécessaires au vote du conseil d'administration relatifs à la préparation budgétaire et le suivi budgétaire, en lien avec l'agent comptable et les services métier. Enfin, il est en charge de la comptabilité budgétaire.

1.2.2 Un cadre budgétaire et comptable qui tend à revenir dans la norme et un dispositif de maîtrise des risques opérationnel

L'INC a été soumis au nouveau cadre prévu par le titre III du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (« décret GBCP ») à compter du 1^{er} janvier 2016. Comme le relevait la Cour dans son rapport de 2016, l'INC n'avait pas anticipé la mise en œuvre de cette réforme en usant des dispositions qui auraient pu lui permettre de se l'approprier progressivement. Si le contrat d'objectifs et de performance 2014-2017 assignait à l'INC un objectif de mise en conformité, très peu a été fait en ce sens dans les années qui ont suivi le rapport de la Cour.

Compte tenu de sa taille, l'établissement a considéré que ces nouvelles dispositions ne lui étaient pas adaptées et a appliqué jusqu'en 2021 les règles de gestion posées par le décret GBCP pour les organismes non soumis à la comptabilité budgétaire. Dans ces conditions, faute de disposer d'une comptabilité budgétaire en autorisations d'engagement et crédits de paiement, le contrôleur budgétaire était dans l'incapacité de remplir totalement sa mission, d'autant que les seuils fixés pour soumettre les actes de gestion au contrôle budgétaire⁸ étaient trop élevés pour que ce contrôle soit vraiment effectif.

Ces constats étaient formulés chaque année par le contrôleur général économique et financier dans ses rapports sur l'INC. Ainsi, dans son rapport de 2019 sur la gestion 2018, il faisait observer que l'exercice du contrôle économique et financier de l'établissement n'était pas « *facilité par la situation dans laquelle il se trouve : ni juridiquement sorti du contrôle budgétaire tel que prévu par le dispositif GBCP, ni revenu au contrôle économique et financier stricto sensu.* » Il poursuivait en indiquant que dans ce contexte, il s'efforçait « *de suivre un chemin cohérent, en s'employant à mettre en œuvre les textes en vigueur (arrêté et document de contrôle) de manière adaptée aux capacités de l'établissement* » ce qui passait notamment par le développement de la pratique des visas préalables tout en constatant que cette pratique peinait à trouver toute sa pertinence en l'absence de cartographie des risques.

Cette situation très insatisfaisante a perduré jusqu'au décret n° 2021-1302 du 7 octobre 2021, qui a modifié l'article R. 822-15 du code de la consommation afin de ne plus imposer à l'INC la tenue d'une comptabilité budgétaire et de le soumettre au contrôle économique et financier de l'État.

La modification du cadre de gestion ayant rendu caduques les dispositions qui régissaient le contrôle budgétaire *a priori* exercé sur l'établissement, il a fallu trancher la question des modalités de contrôle à mettre en place. Dans une note à la direction du budget du 14 mai 2021, le contrôleur général a préconisé, compte tenu du faible enjeu budgétaire de l'INC pour l'État, de ne pas maintenir un contrôle externe *a priori* sur les actes de gestion de

⁸ Arrêté du 22 avril 2015 relatif aux modalités d'exercice du contrôle budgétaire sur l'Institut national de la consommation et document de contrôle établi en application de l'article 10 de l'arrêté précité de 2015.

l'établissement mais plutôt de « *renforcer sa dynamique sur les enjeux de maîtrise des risques* ». Cette solution a été validée en accord avec la tutelle.

Sans attendre la modification du cadre réglementaire, le conseil d'administration de décembre 2019 a validé une cartographie des risques et un plan d'action de maîtrise interne de ses risques, conformément aux dispositions du décret GBCP. Cette cartographie des risques budgétaires et comptables a été complétée en 2021 par une identification des risques métiers.

Parallèlement, un contrôle interne a été mis en place à partir de 2020 et une échelle de maturité des risques a été élaborée en 2021 afin d'évaluer les progrès de la démarche. L'ensemble fait l'objet d'un suivi régulier, notamment par le conseil d'administration.

Lors du conseil de juin 2024, une note relative au suivi du dispositif de maîtrise des risques de l'INC a ainsi été présentée. Concernant les 25 risques budgétaires et comptables identifiés, la cartographie fait état de quatre risques critiques, dont un relatif à l'absence de contrôle dans l'exécution budgétaire et trois liés aux manques de l'inventaire physique. Comme le relève la note, s'il y a eu des avancées, elles n'ont pas permis à ce stade de constater des changements de niveau de maîtrise. En ce qui concerne les 54 risques d'activité répertoriés, la cartographie fait état de dix risques critiques dont quatre concernent directement ou indirectement les difficultés financières de l'INC (risques liés à la trajectoire économique de l'INC et à sa trésorerie négative, risque en cas de crise et de rupture d'activité et risque de blocage opérationnel). Cependant la note fait état de certains progrès réalisés depuis le second semestre 2023, même si la maîtrise de certains se dégrade.

Dans la continuité de ces travaux et pour améliorer son dispositif de contrôle interne, l'INC a commencé à se doter à partir de 2023 d'un manuel de procédures. Portant sur les huit processus de la fonction administrative, budgétaire et comptable, il décrit les cycles dépenses, recettes, budgétaires, comptabilité et rémunération, et définit, à la maille de chaque sous-processus, un organigramme fonctionnel qui identifie les responsabilités de chaque intervenant.

Seuls cinq des 39 sous-processus identifiés ont été développés dans ce manuel. Il donc convient, à présent, que l'INC achève la rédaction de ce manuel.

Comme le relève le CGefi dans son rapport de 2024, l'action volontariste menée par la direction générale pour fiabiliser le cadre budgétaire et comptable et renforcer la maîtrise des risques se heurte toutefois aux moyens limités de l'établissement.

Reste qu'aucune modalité spéciale d'exercice du contrôle par le CGefi n'a été fixée au sens des dispositions de l'article 9 du décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État. Ce choix qui a été fait en 2021 interroge compte tenu de la criticité de la situation de l'établissement. La question, en effet, n'est pas tant d'apprécier en valeur absolue les enjeux budgétaires de l'INC (modestes) que de mettre en place un dispositif adapté, accompagnant la direction générale de l'établissement dans les difficultés qu'elle rencontre, que ce soit avec l'instauration de visas ou d'avis en fonction de certains seuils, ou bien d'audits annuels portant sur des sujets spécifiques (marchés publics, sécurité informatique, gestion des ressources humaines, etc.). L'établissement, en lien avec le CGefi, pourrait ainsi réfléchir à préciser les modalités d'exercice du contrôle financier.

1.2.3 Une mise en conformité des achats à compter de 2020 qui reste à achever

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait relevé que l'INC n'appliquait pas les prescriptions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, l'Institut estimant « *qu'il n'aurait pas la structure administrative nécessaire pour le faire* ». Comme le soulignait la Cour, si l'INC n'était pas soumis à la circulaire du 10 février 2012 relative à la professionnalisation des achats des établissements publics de l'État car ses achats étaient inférieurs à 10 M€, il ne bénéficiait cependant pas d'une dérogation à l'ordonnance de 2005.

En conséquence, la Cour rappelait que « *l'Institut ne saurait se prévaloir de sa taille ou de ses spécificités pour déroger de sa propre initiative aux règles de la commande publique. Leur respect est une obligation juridique et offre un réel intérêt en termes de qualité de performance de l'achat.* »

À la suite de la publication du rapport de la Cour en 2016, l'établissement a tardé à se saisir de cette question et il aura fallu attendre la nomination d'un nouveau directeur général fin 2019 pour que les choses évoluent enfin. La question a été évoquée une première fois lors du conseil d'administration du 17 décembre 2019, avant que le sujet de la mise en conformité des achats de l'INC ne soit inscrit à l'ordre du jour de la réunion du conseil d'administration du 13 mars 2020.

La question des conséquences du non-respect des règles de l'achat public s'est posée de manière opérationnelle en janvier 2020 à l'occasion d'une commande de papier pour le magazine mensuel. Le directeur général a relevé être en incapacité de passer la commande du fait de l'absence de marché public. Toutefois, afin d'assurer la continuité d'activité, à défaut de pouvoir s'approvisionner auprès de l'UGAP, il a passé commande non sans avoir au préalable informé la tutelle, le contrôleur économique et le conseil d'administration (par son président) du non-respect des règles de la commande publique hérité de la précédente gestion.

Sollicitée par le directeur général, la DAJ, par une note du 24 janvier 2020, après avoir rappelé que l'INC était bien soumis au code de la commande publique, que les risques en matière pénale paraissaient limités et que le directeur général pourrait se voir accorder la protection fonctionnelle en cas de mise en jeu de sa responsabilité, a invité l'établissement à mettre en œuvre, au plus tôt, un plan d'apurement de la situation.

Compte tenu des délais nécessaires pour réaliser une telle mise en conformité, la DAJ a validé, pour assurer la continuité d'activité de l'établissement, la solution « *de conclure des achats selon des procédures ad hoc, pour les montants et pour une durée limitée au strict nécessaire à un apurement complet de la situation* ». La note poursuit en détaillant, selon les contrats en cours, ceux qui pourraient être maintenus sous conditions et ceux qui devraient être résiliés.

1.2.3.1 Un plan de mise en conformité régulièrement suivi

Dans le même temps, l'INC a pris l'attache de la direction des achats de l'État (DAE) pour être accompagné dans la mise en conformité de ses achats (audit, recrutement d'acheteurs, identification de regroupements de commandes, etc.). Une première réunion d'un comité de pilotage s'est tenue en janvier 2020 puis avant chaque conseil d'administration.

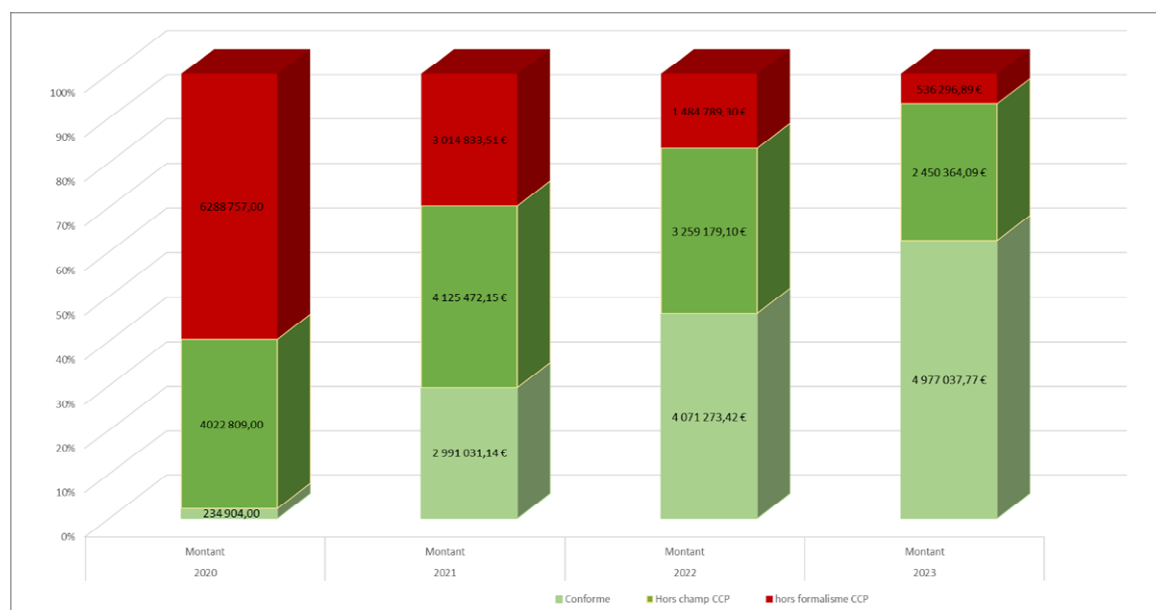
Un plan de mise en conformité a été établi prévoyant le lancement des marchés à fort volume financier en priorité, puis une extension à tous les achats de l'établissement. Les priorités ont été déterminées selon les enjeux financiers, les dates d'échéances et délais de préavis des contrats en cours. Parallèlement, l'INC s'est rapproché de l'UGAP à partir de 2021 pour recourir à certaines prestations qu'elle propose. Le suivi de la mise en conformité fait l'objet d'un *reporting* à chaque séance du conseil d'administration.

L'INC bénéficie, depuis 2020, d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour mettre en œuvre les procédures d'achat public, qui appuie l'acheteur recruté en 2021.

Parmi la douzaine de sujets prioritaires identifiés en mars 2020 et les 17 autres sujets représentant une dépense annuelle potentiellement supérieure à 40 000 € HT, quatre marchés étaient publiés sur la plateforme de dématérialisation des procédures de marché de l'État en décembre 2020. Au 15 mars 2022, six marchés étaient notifiés. Au 16 mars 2023, 17 procédures formalisées avaient été lancées et avaient abouti à la notification de 20 marchés distincts.

Ainsi, la conformité des achats a nettement progressé depuis 2020, comme l'illustre le graphique suivant.

Graphique n° 12 : Évolution de la mise en conformité des achats de l'INC



Source : INC

Si, en 2020, seuls 2 % des 10,5 M€ d'achats de l'INC étaient conformes, 62 % (7,96 M€) l'étaient en 2023. Cependant, ce pourcentage est établi sur une assiette comprenant les achats que l'INC considère comme étant exclus du champ d'application des obligations de publicité et de mise en concurrence préalables de la commande publique et qui représentent 31 % du total en 2023. Il s'agit principalement :

- des baux ou autres objets exclus expressément par le code de la commande publique ;

- du marché des collecteurs d'abonnements pour lequel ressort l'intérêt pour l'INC de travailler avec l'ensemble des acteurs du marché (l'analyse a été partagée avec le conseil d'administration et lors des comités de pilotage « achats ») ;
- du marché de l'affranchissement qui est soumis au protocole d'accord du 14 février 2022 entre la presse, La Poste et l'État.

Dans une note du 6 novembre 2023 sur sollicitation de la DGCCRF, mais non transmise à l'INC, la DAJ est revenue sur la présentation des statistiques 2022 de mise en conformité des achats de l'INC. Si elle considère que certains achats (baux, emprunts, diffusion de magazines) peuvent effectivement être conclus sans recourir à une publicité et à une mise en concurrence, elle estime, en revanche que tel ne peut pas être le cas *a priori* pour les contrats relatifs à l'affranchissement et aux collecteurs d'abonnements.

Sur le sujet de l'affranchissement, l'établissement a saisi la DAJ le 17 juin 2024 pour obtenir confirmation de son analyse qui l'amènerait à conclure un marché sans publicité ni mise en concurrence selon les dispositions de l'article R. 2122-3 du code de la commande publique⁹, afin de bénéficier du tarif bonifié de La Poste. Dans sa réponse du 30 juillet 2024, la DAJ ne ferme pas totalement la porte à la solution proposée par l'INC : dans l'hypothèse où l'établissement pourrait *« démontrer qu'une dérogation à l'obligation d'allotissement est juridiquement possible, il peut recourir à un marché non-alloté destiné aux seules prestations d'acheminement postal couvrant l'ensemble du territoire national. Comme il semble ressortir des recherches effectuées qu'en dehors de La Poste aucun opérateur économique concurrent n'est habilité à effectuer les prestations d'envoi postal sur l'ensemble du territoire, cette circonstance, à vérifier à l'occasion de toute remise en concurrence, justifierait qu'un contrat soit conclu avec cet opérateur de gré à gré sur le fondement de l'article R. 2122-1 du code de la commande publique. »*

S'agissant des collecteurs d'abonnements, l'INC travaille avec tous les prestataires du marché. La mise en œuvre d'un marché public pour encadrer ces prestations a été envisagée dès 2020, mais le cadre permettant de continuer à avoir recours à tous les prestataires reste difficile à définir. L'INC craint que certains prestataires ne répondent pas à l'appel d'offre et qu'il puisse en résulter une diminution des abonnements et une perte de chiffre d'affaires. Plus de 40 % du chiffre d'affaires des abonnements de « 60 Millions » provenait en effet des collecteurs d'abonnement.

En juin 2024, aucune procédure n'avait été lancée.

Sur les conseils de la direction des achats de l'État, l'INC a saisi la DAJ le 12 septembre 2024 afin d'avoir confirmation de son analyse qui le conduirait à conclure un marché négocié sans publicité ni mise en concurrence avec l'ensemble des collecteurs d'abonnements, sur la base de l'article R. 2122-3 du code de la commande publique¹⁰. Par courrier du 8 octobre 2024, la direction a répondu que cela n'était pas possible, notamment

⁹ Selon les termes de la note, cet article ouvre cette possibilité *« lorsque les services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques. Or, La Poste est le seul opérateur économique techniquement capable de fournir le service d'affranchissement souhaité par l'INC sur tout le territoire national, sur la base de la tarification applicable aux titres de presse. »*

¹⁰ *« L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé, pour l'une des raisons suivantes : [...] 2° Des raisons techniques. [...] ; 3° L'existence de droits d'exclusivité, notamment de droits de propriété intellectuelle. [...] »*

parce que l'INC collabore avec plusieurs prestataires. Dans sa réponse, la DAJ invite l'établissement à recourir aux différentes techniques d'achat prévues par les textes : système d'acquisition dynamique ou accord-cadre multi-attributaire. Elle suggère également la mise en place d'un système de référencement ouvert et non sélectif.

1.2.3.2 Une structuration croissante de la fonction achat

Avant que le sujet de la mise en conformité des achats soit priorisé dans la gestion de l'INC, la fonction achat n'était pas structurée. Les dépenses étaient engagées sur la base de devis permettant de comparer les offres, mais sans suivre les règles de la commande publique, ni son formalisme.

S'agissant de l'organisation de la fonction achat, une fiche processus, datée du 10 août 2023, détaille ses différentes étapes et les rôles des différents intervenants. Elle s'inscrit dans la logique de maîtrise des risques mise en place parallèlement à la modification du mode de contrôle de l'INC. En complément, une notice est rédigée à l'attention des services prescripteurs et des acheteurs concernant des achats inférieurs à 40 000 €. Très pédagogique, elle reprend les obligations qui s'appliquent aux marchés sans publicité ni mise en concurrence.

1.2.3.3 Les difficultés liées à la mise en conformité des achats de l'INC

La mise en conformité des achats s'est heurtée à des difficultés liées aux spécificités de certains marchés. À titre d'exemple, un appel d'offres pour le papier nécessaire à la production du magazine a été infructueux du fait de la tension sur le marché du papier qui dissuade les fournisseurs de s'engager sur quatre années. Ce marché a finalement été lancé en 2024.

Certaines difficultés sont également la conséquence de l'évolution des modalités d'achat de l'INC qui n'est ainsi pas toujours bien comprise, voire a pu être contestée par les fournisseurs historiques de l'INC. Ces situations contribuent à mobiliser les personnels de l'INC dans la résolution de litiges. Elles entraînent en outre des coûts supplémentaires liés aux conseils juridiques.

La situation la plus compliquée a trait à la distribution des magazines. En 2011, l'INC avait adhéré à la Coopérative de distribution des magazines (CDM) qui avait elle-même confié l'exclusivité du groupage et de la distribution de la presse à la société Presstalis. Interrogée par l'INC sur la qualification du contrat avec CDM, qui avait mandaté Presstalis, la DAJ avait, à l'époque, confirmé que le dispositif contractuel devait respecter les règles de la commande publique.

À la suite de la liquidation judiciaire de Presstalis, France messagerie, créée le 1^{er} juillet 2020, lui a succédé. Parallèlement, la Coopérative de la presse magazine (CPM) a été créée pour succéder à la CDM qui a cessé d'exister le 30 septembre 2020. Ainsi, la poursuite de la distribution a porté dans un premier temps sur un contrat de groupage et de distribution conclu entre la CDM et France Messagerie pour la période du 1^{er} juillet 2020 au 30 septembre 2020, prolongé par avenant jusqu'au 31 décembre 2020. Toutefois, le cadre de ces prestations s'est trouvé fragilisé à compter du 1^{er} octobre 2020, avec la création de la CPM, à laquelle l'INC n'a jamais adhéré : l'INC ne satisfaisant plus dès lors les dispositions de la loi

Bichet relatives à l'adhésion à une coopérative pour pouvoir bénéficier des opérations de groupage pour la distribution. La distribution a toutefois été poursuivie afin d'assurer la pérennité du magazine.

L'appel d'offre pour la distribution de ses magazines a été lancé par l'INC au second semestre 2020. Les deux prestataires concurrents (France messagerie et les Messageries lyonnaises de presse - MLP) se sont portés candidats et la phase de négociation a été engagée en mars 2021. Le marché a été attribué en juillet 2021 à MLP, mais France messagerie a introduit une requête en référé devant le tribunal administratif¹¹. Cette requête a été rejetée par ordonnance du 23 juillet 2021 et l'acte d'engagement a été notifié le 27 juillet 2021. L'intervention des MLP pour la distribution du magazine a ensuite nécessité, conformément aux dispositions de la loi Bichet, l'adhésion à la coopérative des MLP, qui a été autorisée par le conseil d'administration puis validée par arrêté du 5 août 2021. France messagerie a formé un recours contentieux en novembre 2021 aux fins d'annuler le marché public, ou à titre subsidiaire, de le résilier. Par décision du 12 juin 2023, le tribunal administratif de Paris a rejeté la requête.

Par ailleurs, l'INC a rencontré des difficultés avec son prestataire d'hébergement des sites internet à l'issue du contrat initial conclu hors cadre de la commande publique. Suite à la procédure d'appel d'offre, un nouveau prestataire a été désigné attributaire du marché. Mais l'ancien, qui n'avait pas répondu à l'appel d'offre de l'INC, a refusé d'honorer le bon de commande relatif aux prestations de réversibilité (transfert de l'hébergement) arguant que le contrat était échu, et insistant pour la signature d'un nouveau contrat.

Dans le cadre du contrôle de l'INC, un certain nombre de diligences ont été réalisées pour s'assurer de la régularité des achats de l'établissement. Les conditions d'exécution des différents contrats ou marchés n'appellent que des observations mineures.

En conclusion, s'il est incontestable que la direction générale de l'INC s'est engagée, à partir de 2020, dans une action volontariste et transparente vis-à-vis de sa tutelle pour mettre en conformité ses achats avec les règles de la commande publique, ce travail n'est toujours pas achevé. Comme le rappelait la DAJ dans sa note précitée de novembre 2023, le fait que trois années n'est pas suffi pour apurer la situation, délai qui excède manifestement celui qui était nécessaire, remet en cause les affirmations de sa précédente note de 2020 selon lesquelles les risques d'une condamnation pénale seraient limités. Et de conclure : *« Dans ce contexte, tout renouvellement irrégulier, en connaissance de cause par l'INC, de contrats en cours déjà irrégulièrement conclus, renforcerait la probabilité de poursuites et d'une condamnation. »* Par ailleurs, l'application des règles de la commande publique dans un petit établissement doté de fonctions support réduites, développant une activité commerciale dans un environnement où il est le seul à statut public, pose de réelles difficultés comme l'illustrent plus particulièrement les deux exemples des contrats d'affranchissement et de collecteurs d'abonnements.

Cependant, il est indispensable que l'INC mène à son terme rapidement la mise en conformité de ses achats à partir des dernières clarifications apportées par la DAJ sur ceux qui posaient encore des difficultés de classification. Lors du conseil d'administration de

¹¹ La requête visait à obtenir l'annulation de la procédure de passation du marché aux motifs que le recours de l'INC à la procédure concurrentielle avec négociation aurait été irrégulier, que l'avis d'appel public à la concurrence publié au bulletin officiel des annonces des marchés publics aurait comporté des insuffisances, que l'offre retenue par l'INC aurait reposé sur des éléments illicites et, enfin, que les éléments communiqués par l'INC concernant les motifs ayant conduit au rejet de son offre et au choix de l'attributaire auraient été insuffisants.

novembre 2024, il a été indiqué que ce travail serait achevé fin 2024 avec le lancement des derniers appels d'offres nécessaires à cette mise en conformité.

1.2.4 Une gestion des ressources humaines marquée par les difficultés rencontrées par l'établissement

1.2.4.1 Politique salariale et rémunérations

La politique salariale de l'établissement a été évoquée par le conseil d'administration à l'occasion des discussions sur le budget et les comptes et, plus spécifiquement, dans le cadre des orientations générales présentées par la direction générale depuis 2023.

La rémunération des salariés de l'INC est déterminée dans des « conditions générales d'emploi » établies en 1994 à la suite du changement de statut de l'établissement, qui n'ont pas été modifiées depuis. Les salariés bénéficient notamment d'un « treizième mois », équivalent à leur rémunération du mois de décembre, d'une prime d'ancienneté (à l'exception des journalistes) et de majorations au mérite définies par un accord d'intéressement. Certaines dispositions spécifiques découlent de la convention collective nationale des journalistes.

Un accord d'intéressement général a été conclu le 19 décembre 2013. Il concerne les personnels salariés ou mis à disposition, à l'exception du directeur général dont l'intéressement est fixé par décision ministérielle et l'agent comptable dont le poste est une adjonction de service.

L'intéressement était initialement attribué si le résultat net de l'exercice était positif. Ces conditions d'attribution ont été modifiées par avenants successifs à compter de 2019, quand les résultats sont devenus négatifs. L'intéressement est désormais attribué si le résultat net des activités marchandes est supérieur à 20 000 €. Cependant, compte tenu de la détérioration de la situation financière de l'INC à partir de 2020, aucune somme n'a été versée à ce titre.

En 2017, la direction générale a pris des mesures salariales de revalorisation progressive de certains salaires afin de corriger des inégalités apparues avec le temps. Ce plan, arrêté en concertation avec le CGefi, a pris la forme d'une enveloppe de revalorisations de 60 000 € par an sur cinq ans (soit 0,3 M€).

Plusieurs autres mesures relatives aux rémunérations ont été mises en œuvre sur la période récente. D'une part, la direction générale a présenté, à l'occasion du conseil d'administration de juin 2022, une augmentation de 3 % des salaires (du « point d'indice INC ») au 1^{er} juillet 2022 afin de tenir compte de l'inflation constatée. Le coût en année pleine était évalué à 114 000 € par la direction générale. Cette hausse est à mettre en regard de l'augmentation de 3,5 % de la valeur du point d'indice de la fonction publique annoncée fin juin 2022.

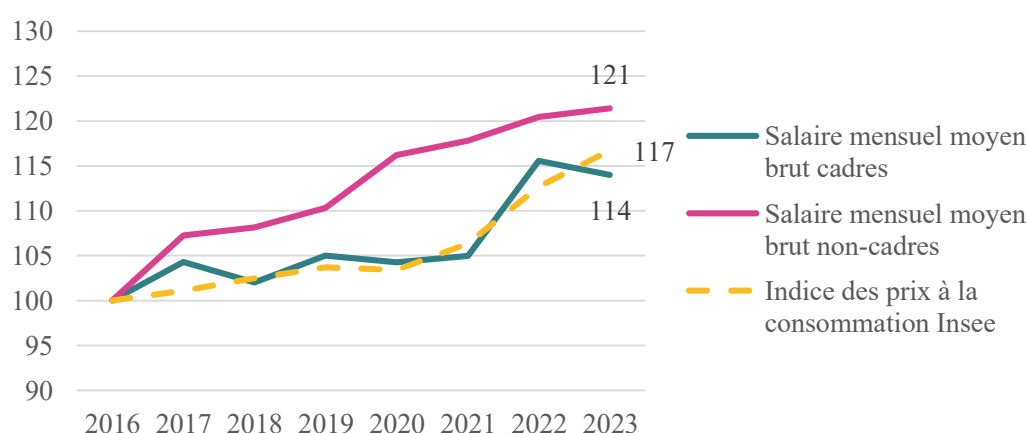
D'autre part, le conseil d'administration a approuvé en juin 2023, l'octroi d'une prime pour un montant total de 70 000 €, liée aux moindres dépenses générées par le gel de postes, évaluées à 536 000 € par la direction générale.

Enfin, un accord collectif a été conclu le 3 octobre 2023 pour le versement d'une prime de partage de la valeur¹², d'un montant fixe de 400 € par salarié.

Du fait de ces diverses mesures, le salaire mensuel moyen brut¹³ a augmenté de 21 % entre 2016 et 2023, plus fortement pour les non-cadres (21 %) que pour les cadres (14 %). L'écart entre ces deux catégories de personnels, qui était de 30 % en 2016, a diminué pour atteindre 25 % en 2023.

Le salaire mensuel moyen brut a progressé plus vite que l'inflation pour les non-cadres et relativement comme l'inflation pour les cadres.

Graphique n° 13 : Évolution des salaires mensuels moyens bruts et de l'indice des prix à la consommation, base 100 en 2016



Sources : INC ; Insee (indice des prix à la consommation, hors tabac, du mois de décembre)

Dans le cadre du contrôle de l'INC, un certain nombre de diligences ont été réalisées pour s'assurer de la régularité des rémunérations et accessoires versés par l'établissement. Globalement, les conditions de versement des rémunérations et accessoires examinées n'appellent que des observations mineures.

1.2.4.2 Temps de travail et absentéisme

Le temps de travail est régi par un accord collectif conclu le 7 mars 2001 avec le seul syndicat représentatif (Syndicat national des journalistes – Confédération générale du travail).

L'accord initial prévoyait un temps de travail effectif de 36h15 par semaine pour les non-cadres et 210 jours de travail par an pour les cadres, soit respectivement 6 et 12 jours de repos pour « réduction du temps de travail » (RTT). Cet accord ouvrait également aux salariés le bénéfice d'un jour de congé supplémentaire le vendredi suivant le jeudi de l'Ascension et de

¹² Dispositif prévu par la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat

¹³ Le salaire mensuel moyen brut comprend le salaire à temps plein, la prime d'ancienneté et les éventuelles majorations. Il n'inclut pas le 13^{ème} mois et la prime de partage de la valeur.

deux demi-journées en fin d'année (la veille ou le lendemain du jour de Noël et/ou du jour du Nouvel an).

Cet accord a fait l'objet de deux avenants. Le premier, signé en décembre 2021, a élargi l'application des conventions individuelles de forfaits en jours aux cadres et salariés disposant d'une autonomie dans l'organisation de leur emploi du temps.

Un deuxième avenant a été signé en mai 2022 afin de préciser les dispositions régissant les salariés non soumis à un forfait en jours. Le temps de travail effectif hebdomadaire reste fixé à 36h15, ouvrant droit à 30 jours de congés payés et à huit jours de repos pour les heures travaillées au-delà de 35 heures hebdomadaires.

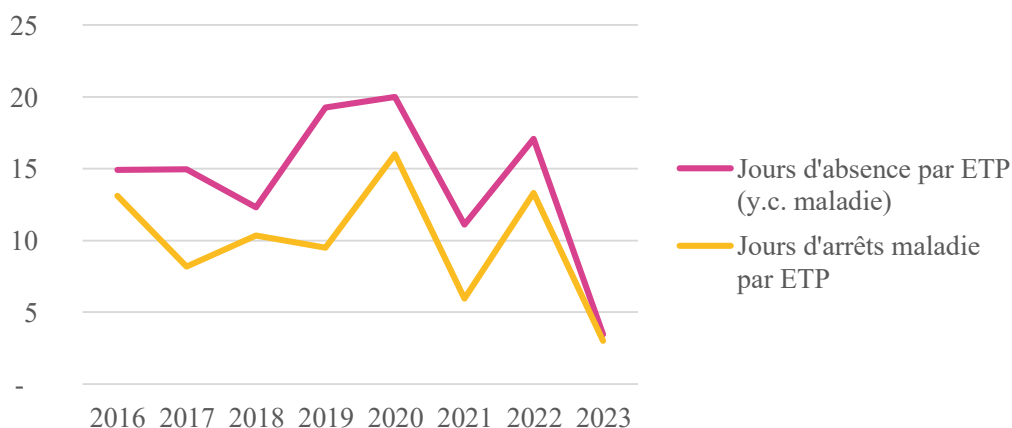
Le développement du télétravail a donné lieu à un accord collectif signé en mai 2022, qui en précise les modalités d'organisation et fixe à trois jours par semaine le maximum autorisé pour les salariés employés à temps plein.

L'absentéisme est globalement en baisse sur la période récente, en particulier s'agissant des arrêts maladie, qui constituent 70 % des 7 934 jours d'absence enregistrés par l'établissement entre 2016 et 2023.

L'augmentation importante du nombre de jours d'absence par ETP en 2019 est principalement due aux accidents du travail (172 jours d'absence contre 60 l'année précédente). Le nombre de jours d'arrêts maladie a quant à lui connu une forte progression en 2020, qui peut être expliquée par l'épidémie de covid-19.

Le nombre de jours d'arrêts maladie par an et par ETP était en moyenne de 10 entre 2016 et 2019. Il a diminué sur la période suivante pour s'établir à 7 jours en moyenne annuelle entre 2021 et 2023, l'année 2023 étant par ailleurs marquée par un net recul.

Graphique n° 14 : Évolution de l'absentéisme



Sources : INC

1.2.4.3 La prévention et le traitement des risques psycho-sociaux

La période 2016-2023 est caractérisée par un climat social et un environnement de travail difficiles, marqués par de fortes tensions entre salariés et avec la direction générale, dont

témoignent les comptes-rendus du comité social et économique. La situation s'est un peu stabilisée à partir de 2020 à l'occasion du changement de direction générale, même si les réorganisations engagées ont provoqué de nombreuses tensions.

Ces relations tendues, la réduction de certaines activités et l'incertitude sur l'avenir de l'INC ont contribué au développement de risques psycho-sociaux (RPS) qui sont progressivement devenus une préoccupation majeure de l'établissement.

En 2018, les élus au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ont demandé et obtenu la désignation d'un prestataire extérieur afin de réaliser une enquête sur les conditions de travail d'un salarié à la suite d'une série d'incidents avec son supérieur hiérarchique, considérant que la direction générale n'avait pas pris les dispositions nécessaires pour mettre fin à cette situation.

La même année, la direction générale a mandaté un prestataire extérieur afin de réaliser une « *démarche d'évaluation des risques psycho-sociaux* », dont le rapport a notamment mis en évidence des conditions de travail très dégradées, des relations de travail instables et un manque de clarté dans l'organisation du travail.

En mars 2019, le même prestataire a été mandaté afin d'analyser une « *une situation portant sur des comportements inappropriés présumés* », à savoir une situation conflictuelle entre deux agents de l'INC. Le recours à cette prestation interroge fortement sur la capacité de la direction générale de l'époque à prendre ses responsabilités managériales.

En février 2020, l'inspection du travail est intervenue à l'INC afin de déterminer si l'établissement avait pris « *les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale* » de ses salariés (article L. 4121-1 code du travail).

À l'issue de son intervention, l'inspection du travail a identifié plusieurs facteurs de risques, en particulier « *une qualité médiocre des rapports sociaux au travail, une souffrance éthique [et] une insécurité de la situation de travail* ». Elle pointait un manque d'évaluation des risques professionnels, plus particulièrement des risques psycho-sociaux, et recommandait notamment à l'établissement de mettre en place des indicateurs permettant d'analyser les RPS dans les bilans CHSCT et les rapports annuels uniques.

À compter de 2020, la prévention et le traitement des RPS ont été évoqués de manière récurrente lors des réunions du conseil d'administration et des instances sociales. Il n'en reste pas moins que la situation très difficile de l'établissement et la réduction de ses moyens font peser un risque fort sur les personnels, dans leur ensemble décrits comme très impliqués dans leurs fonctions.

En septembre 2020, l'INC a procédé au recrutement pour un an d'un ingénieur de prévention des risques professionnels afin notamment d'établir, de mettre en œuvre et de suivre un plan d'action *ad-hoc*.

Comme le relevait l'inspection du travail, le document unique d'évaluation des risques (DUER) adopté en 2017 ne comportait pas d'évaluation des RPS. Cette situation a été corrigée dans le nouveau document réalisé fin 2020 et mis à jour annuellement.

L'adéquation entre la charge de travail et les effectifs disponibles demeure un sujet de préoccupation et de vigilance de la part de la direction générale, en particulier pour les métiers pouvant donner lieu à des pics d'activité (publication de magazines hors-série par exemple).

Comme le CGefi le souligne dans son rapport sur l'INC de septembre 2024, « *les efforts très importants demandés aux salariés et l'incertitude dans laquelle ils sont quant à leur avenir pèsent fortement sur le moral et accroissent les risques psychosociaux* ».

La clarification des intentions de l'État quant à l'avenir de l'INC et la prise d'engagements sur le moyen et long terme sont une nécessité afin de rétablir un environnement de travail serein pour les salariés de l'établissement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La période 2016-2023 a été marquée par une forte réduction des moyens alloués par l'État au fonctionnement de l'INC, que le développement de partenariats financiers n'a pas pu compenser. Cette diminution des ressources a conduit l'établissement à réduire ses effectifs, désormais principalement composés de cadres et notamment de journalistes.

L'INC a procédé à de nombreux recrutements sur la période mais a également réalisé des licenciements et enregistré de nombreux départs à la suite de démissions ou de ruptures conventionnelles. Cette forte rotation des effectifs a fragilisé les équipes et pesé sur la capacité opérationnelle de l'établissement.

Dans ce contexte difficile, l'INC a réalisé d'importants efforts afin de se mettre en conformité avec les règles qui s'imposent à lui, notamment en matière budgétaire et comptable ainsi que de commande publique. Cependant, cette indispensable mise en conformité n'est pas achevée. La prise en compte tardive de ces enjeux, la petite taille de l'établissement et la nature particulière de son activité de presse constituent des obstacles significatifs à cette transition.

Ces efforts nécessaires pour améliorer la gestion pèsent sur l'activité de l'INC et sur ses équipes, confrontées à une situation précaire faute de perspectives claires sur l'avenir de l'Institut.

2 DES MISSIONS D'INFORMATION DU PUBLIC ET DE SOUTIEN AU MOUVEMENT CONSUMERISTE EN PERTE DE VITESSE

La baisse des moyens alloués par l'État à l'INC a conduit à un recul de ses activités non-commerciales d'information des consommateurs et d'appui aux associations agréées, qui sont désormais marginales par rapport à l'activité de presse (magazine « 60 Millions »). Faute d'une clarification des missions de l'Institut, cette évolution a renforcé l'ambiguïté de son positionnement dans la politique de protection des consommateurs.

2.1 Un redimensionnement des activités non-commerciales qui a conduit à leur marginalisation

2.1.1 Une ambiguïté persistante sur les missions de l'INC

Les missions de l'INC sont définies dans le code de la consommation (art. L. 822-2) :

1. *« fournir un appui technique aux associations de défense des consommateurs ;*
2. *regrouper, produire, analyser et diffuser des informations, études, enquêtes et essais ;*
3. *mettre en œuvre des actions et des campagnes d'information, de communication, de prévention, de formation et d'éducation sur les questions de consommation à destination du grand public, ainsi que des publics professionnels ou associatifs concernés ;*
4. *apporter un appui technique aux commissions placées auprès de lui et collaborer à l'instruction de leurs avis et recommandations. »*

Cette dernière mission est limitée au secrétariat de la Commission des clauses abusives depuis la suppression des autres commissions placées auprès de l'INC¹⁴.

Les autres missions donnent à l'INC un rôle ambigu en raison de leur proximité avec celles confiées aux associations de défense des consommateurs, qui bénéficient pour cela de subventions de la DGCCRF. C'est d'ailleurs ce qu'illustre la comparaison avec les autres pays européens, qui ont confié à des associations la plupart des missions qui relèvent en France de l'INC.

¹⁴ La Commission de la médiation de la consommation a été remplacée en 2015 par la Commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation, dont le secrétariat est assuré par la DGCCRF, et la Commission de la sécurité des consommateurs a été supprimée en 2017.

Un modèle original en Europe

Un cabinet de conseil a réalisé pour la DITP une comparaison des principaux modèles européens.

					
Actions législatives et/ou surveillance antitrust					
Fournir un appui aux organisations de consommateurs et/ou les représenter		 			
Education des consommateurs, actions d'information, assistance					
Réalisation de tests, publication de magazines dédiés aux consommateurs					
 Actions assurées par un établissement public  Actions assurées par une ou plusieurs associations indépendantes					

Source : DITP

En Allemagne, le principal acteur en matière d'information et de défense des consommateurs est la Fédération des organisations de consommateurs allemandes (*Bundesverband der Verbraucherzentralen*), qui revendique plus de 13 millions de membres à travers 42 associations adhérentes. Elle bénéficie notamment de financements du ministère fédéral de la justice et de la protection des consommateurs. La Fondation pour les tests de produits (*Stiftung Warentest*) est une fondation reconnue d'utilité publique créée par le gouvernement en 1964 afin de réaliser des tests comparatifs et des études. Elle est financée par la vente de ses publications (principalement *Test* et *Finanztest*) et par des subventions publiques.

Au Royaume-Uni, les associations *Citizens Advice* et *Which ?* sont les deux principales organisations en matière d'information et de défense des consommateurs. La revue *Which ?* occupe une place prépondérante dans la presse spécialisée sur la consommation et propose des tests de produits, des enquêtes et des conseils.

En Belgique, les associations de défense des consommateurs participent notamment à la Commission consultative spéciale « consommation » instituée en 2018 au sein du Conseil central de l'économie. Comme le Conseil national de la consommation en France, elle rend des avis sur les problématiques liées à la consommation et contribue au dialogue sur ces enjeux. Le paysage associatif consumériste est dominé par l'association Test-Achat, qui édite un magazine et offre des services et conseils en ligne à ses adhérents.

L'organisation suédoise diffère des exemples précédents : l'Agence suédoise de la consommation (*Konsumentverket*) est une agence gouvernementale dont la mission est de protéger les intérêts des consommateurs. Son directeur général est également le médiateur de la consommation (*Konsumentombudsmannen*). Les compétences de l'agence relèveraient en France à la fois de la DGCCRF et de l'INC : veiller à ce que les entreprises respectent le cadre législatif et réglementaire, recevoir et traiter les plaintes des consommateurs, assurer la sécurité des produits et services, former et éduquer les consommateurs et leur fournir une information

indépendante. L'agence ne publie pas de magazine, contrairement à l'Association des consommateurs suédois (*Sveriges Konsumenter*), qui fédère 21 organismes de défense des consommateurs et publie des tests et des conseils dans sa revue *Råd & Rön*.

Ce caractère hybride de l'INC, établissement public s'adressant à la fois aux associations agréées et aux consommateurs directement, est une fragilité identifiée de longue date, qui ne serait cependant pas problématique si les attentes de la DGCCRF vis-à-vis de l'INC avaient été précisées.

La définition des objectifs donnés à l'INC, et donc des priorités et articulations entre ses différentes missions, relève en effet de la tutelle. Il lui appartient de fixer des orientations en contrepartie des moyens accordés, notamment dans le cadre de contrats d'objectifs et de performance (COP) régulièrement renouvelés. La chronologie de ces COP témoigne cependant du manque de directives et des atermoiements de la tutelle : après une carence de 2009 à 2014, un COP a été conclu pour la période 2014-2017, à l'issue de laquelle il n'a été ni prolongé, ni renouvelé.

L'INC s'est donc trouvé sans COP entre janvier 2018 et mars 2022, date à laquelle un nouveau COP a été conclu pour couvrir de manière rétroactive la période 2021-2023. Il a été prolongé d'un an en décembre 2023.

Le COP en vigueur sur la période 2021-2023 définissait cinq orientations :

- 1) la réalisation des « *missions de service public qui sont confiées à l'INC par la DGCCRF* » et qui avaient vocation à être financées par la subvention de l'État. Elles étaient énumérées :
 - la réalisation de fiches pratiques pour les consommateurs et le monde consommériste ;
 - la réalisation de dossiers de synthèse et d'analyse pour accompagner les associations agréées dans leur participation aux travaux du CNC ;
 - le secrétariat de la CCA ;
 - la participation à des groupes de travail, travaux d'organismes et de commissions parlementaires ;
- 2) l'élargissement et la diversification des publics et des thèmes de l'INC. Les moyens à mettre en œuvre n'étaient pas clairement définis mais l'INC devait se doter d'un « pôle d'expertise du consommateur » consacré à la prospection et à la réalisation d'études ;
- 3) le « recentrage » de l'appui aux acteurs du monde consommériste sur la visibilité de leur action, sur son site internet et à travers l'émission Consomag. L'INC pouvait toutefois continuer d'intervenir dans des formations organisées par les associations ;
- 4) la transformation numérique de l'établissement pour relancer son activité commerciale ;
- 5) la définition et la mise en œuvre d'une politique managériale et la refonte des méthodes de travail.

Le COP actait l'arrêt de certaines activités, conformément au « plan de transformation » (cf. *infra*) :

- l'animation des CTRC/SRA, l'INC se limitant à la répartition et l'attribution des subventions versées par la DGCCRF ;
- la pédagogie ;
- la documentation.

Comme le précédent contrat, le COP ne comportait que des engagements de l'INC et ne disait rien des moyens qui lui étaient alloués par l'État pour remplir ses missions. Cette asymétrie est d'autant plus dommageable que le contrat ne tranchait pas entre les différentes activités de l'INC et lui donnait même l'objectif d'élargir et de diversifier ses publics et thématiques tout en mettant en œuvre une transformation numérique pour relancer son activité commerciale.

Le COP signé en 2022 illustre ainsi la multiplicité et l'hétérogénéité des missions confiées à l'INC et la diversité de ses activités, difficilement conciliables avec sa situation financière et avec la réduction notable de ses effectifs.

2.1.2 Une distinction ancienne mais artificielle entre les activités « de service public » et les activités de presse

La transformation de l'INC en établissement public industriel et commercial en 1990 était rendue nécessaire par le poids pris par le magazine « 60 Millions » dans son activité. Ce changement de statut n'emportait pas la cessation ou le transfert des activités non-commerciales de l'établissement, un EPIC pouvant très bien conjuguer les deux dès lors qu'il n'excède pas le cadre des missions qui lui ont été confiées par la loi (principe de spécialité de l'établissement).

Au fil des décennies, une distinction sémantique a progressivement été opérée entre des activités dites « de service public » et d'autres commerciales. Cette distinction, qui ne repose pourtant sur aucune analyse juridique comme la Cour le soulignait déjà en 2016, est devenue un point de crispation entre la tutelle et l'établissement, la DGCCRF considérant notamment que la subvention ne devait financer que les activités dites « de service public » tandis que les activités commerciales devaient s'autofinancer.

Ces débats sur le périmètre et le financement de chaque catégorie d'activités ont occulté les questions de fond sur le rôle et les missions de l'INC et contribué à l'absence de choix sur le devenir de l'établissement.

Dans un contexte où circulaient de nombreux scénarios d'évolution de l'INC, son comité social et économique a sollicité en 2023 un prestataire extérieur afin de réaliser une étude juridique sur les activités de l'établissement et leur financement. Cette étude a notamment conclu que :

- l'activité de presse faisait partie des missions de service public de l'INC et n'avait pas un caractère accessoire ;
- cette activité avait un caractère économique, ce qui la faisait relever du droit des aides d'État ;
- la subvention versée par la DGCCRF n'était pas une aide d'État si elle avait pour objet de compenser les charges de service public définies par un mandat.

Ces conclusions, qui n'ont été ni confirmées ni infirmées par la tutelle, s'appuyaient sur plusieurs décisions et jugements¹⁵.

¹⁵ Notamment la décision n° 00-D-54 du Conseil de la concurrence du 28 novembre 2000 relative au comportement de l'Institut national de la consommation, le jugement du 15 mai 2001 de la Cour d'appel de Paris, et Avis 20222033 – séance du 2 juin 2022 de la Commission d'accès aux documents administratifs.

La qualification juridique des activités de l'établissement a des conséquences sur les modalités de leur financement. Au regard de cette analyse et faute de connaître la position de la tutelle, la distinction pertinente n'est pas entre activités « de service public » et de presse, mais entre activités commerciales et non-commerciales, seule distinction suffisamment rigoureuse et conforme au droit pour appuyer les décisions sur les modalités de financement.

La question de la qualification des activités est devenue centrale dans le dialogue de gestion entre l'établissement et sa tutelle et a contribué à l'absence de décision sur les enjeux de fond. Le COP signé en 2022 illustre cet impensé : alors que les difficultés rencontrées par l'activité de presse sont devenues la principale préoccupation et hypothèquent la poursuite de l'activité de l'INC, trois des cinq orientations fixées par le COP portent sur ses activités non-commerciales et une sur sa politique managériale. Les activités de presse ne sont évoquées que dans une orientation portant plus globalement sur la transformation numérique de l'INC, qui vise à la fois à relancer l'activité commerciale et à faciliter l'accès des consommateurs à l'information.

Or, ce sont les objectifs définis par la tutelle qui doivent déterminer les activités de l'établissement et non l'inverse. La question n'est donc pas de savoir si telle ou telle activité entre dans le champ des activités commerciales ou non-commerciales mais de déterminer ce que la tutelle souhaite que l'INC mette en œuvre pour remplir les missions qui lui sont confiées et avec quels moyens.

Cette nécessaire clarification, appelée par la Cour lors de ses précédents contrôles, n'a pas eu lieu.

2.1.3 Une comptabilité analytique discutable, qui montre l'évolution des équilibres et la difficulté d'opérer une distinction claire entre les missions

L'élaboration d'une comptabilité analytique, nécessaire au suivi des résultats des activités commerciales, a donné lieu à des tensions entre la tutelle et l'établissement, la première soupçonnant le second de financer ses activités commerciales au moyen des subventions d'exploitation versées par la DGCCRF.

D'importants travaux ont été menés par l'INC en 2017, conduisant notamment à ventiler les activités de chaque agent entre un grand nombre de « codes d'activité », de manière hebdomadaire par l'élaboration d'un « feuille de temps ». La démarche et la méthode ont été présentées au conseil d'administration en 2017 et le résultat en 2018.

Sur cette base, une comptabilité analytique a été mise en place en 2018, reposant sur une ventilation entre activités « de service public » et commerciales.

À la suite d'un audit réalisé en juin 2019, le CGefi a considéré que la répartition appliquée était « *solide* » mais que l'outil était « *fragile* ». En effet, les données étaient conservées et exploitées dans des tableurs et la ventilation ne pouvait être réalisée qu'à l'issue de l'exercice, ce qui rendait impossible le pilotage des activités en cours d'année.

En 2022, l'INC a fait appel à un prestataire externe afin d'envisager une nouvelle cartographie des services par activité, qui aboutissait notamment à répartir les charges indirectes proportionnellement aux charges directes. La direction générale a cependant considéré que les nouveaux outils proposés étaient trop complexes à mettre en œuvre et à exploiter.

La comptabilité analytique a néanmoins évolué en juin 2023. Les charges directes sont désormais réparties par service et par catégorie d'activités, soit à 100 %, soit selon un ratio variable suivant les activités. Les charges indirectes sont ventilées entre les activités « de service public » et commerciales suivant un ratio déterminé chaque année grâce à un outil de suivi de l'activité des agents.

Le périmètre de chacune des catégories d'activités retenues (« service public » et commerciales) est questionnable et n'a jamais fait l'objet d'une discussion approfondie avec la tutelle. Deux champs sont particulièrement concernés : les essais et les partenariats.

L'INC affirme en effet réaliser des essais comparatifs « de service public », dont les résultats sont publiés dans le magazine « 60 Millions » voire sur le site internet de l'INC mais que l'établissement juge « *motivés par l'intérêt général et non par un objectif commercial* », soit qu'ils aient été réalisés dans le cadre d'un partenariat avec un acteur public, soit qu'il s'agisse de produits et services destinés à des publics fragiles ou économiquement précaires. Ces essais représentent entre 35 et 45 % du montant total alloué aux essais sur la période 2019–2023.

Mais, considérer ces essais comme relevant d'une activité non-commerciale pose question dans la mesure où ils donnent lieu à publication dans le magazine « 60 Millions », voire à un partenariat générateur de recettes et de visibilité pour l'INC.

De plus, ces partenariats de communication et d'essais, alors qu'ils sont explicitement cités dans le COP comme relevant des activités commerciales de l'établissement, sont classés parmi les activités « de service public » dans la comptabilité analytique.

L'élaboration d'une comptabilité analytique implique de faire des choix de périmètre qui peuvent être discutés et contestés. En l'occurrence, la volonté de distinguer des activités aussi imbriquées n'a guère de sens d'un point de vue opérationnel et aboutit à des répartitions arbitraires dont la justification est aussi chronophage que déconnectée des choix stratégiques faits par la tutelle.

Il résulte de cette comptabilité analytique, avec toutes les réserves exprimées ci-dessus, une inversion nette de l'équilibre entre les activités commerciales et celles « de service public » : les premières étaient excédentaires de 2016 à 2019 avant d'être déficitaires depuis 2020, tandis que les secondes affichent un excédent en 2022 et 2023.

Graphique n° 15 : Résultats des activités commerciales et « de service public »

Source : INC, comptabilité analytique

Les excédents constatés en 2022 et 2023 sur les activités « de service public » s'expliquent principalement par l'effet des licenciements opérés en 2021 et par l'augmentation des recettes de partenariats (cf. *supra*), qui permettent à l'établissement de financer ses activités commerciales par les produits de son activité « de service public ».

Cette situation pose clairement la question de la justification – juridique et en termes de politique publique – du financement par l'État d'une activité de presse dans un marché concurrentiel, en l'absence notamment de défaillance de marché. La France se distingue de ses voisins européens, d'une part, par l'édition et le financement par l'État d'un magazine spécialisé dans les questions de consommation et, d'autre part, par la présence de deux publications (avec « Que choisir ? », le magazine de l'UFC-Que choisir) sur ce marché relativement étroit.

2.1.4 Une marginalisation des activités non-commerciales du fait de la réduction des financements de l'État

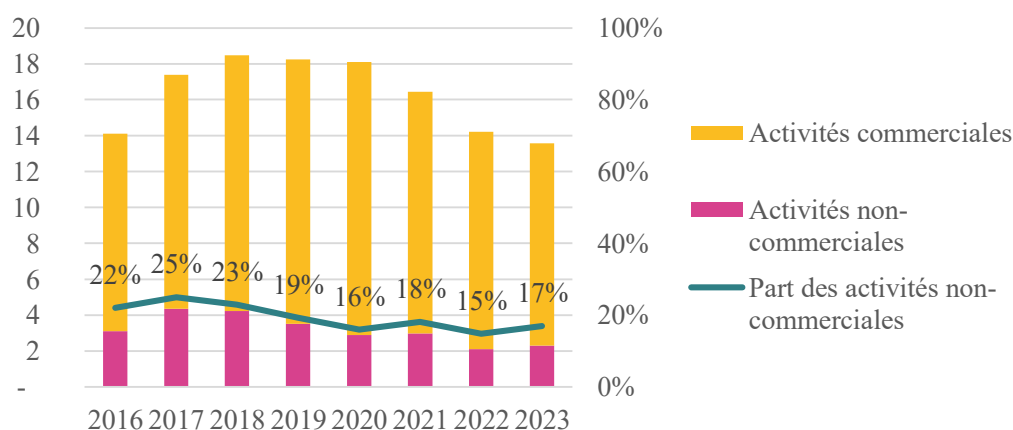
Alors que le COP signé en 2014 avait pour objectif « *de conforter la légitimité de l'INC et d'accroître sa visibilité* », celui signé en mars 2022 s'inscrivait dans un contexte très différent marqué par « *des difficultés économiques et financières majeures, qui [imposaient à l'INC] une réorientation de ses activités* ».

Le « *projet de transformation* » défini à l'occasion du COP signé en 2022 s'inspirait largement des conclusions de l'étude commandée par la DITP en 2021 et prévoyait notamment « *un redimensionnement des activités de service public* ». Comme évoqué précédemment, ce « *recentrage* » – terme qui sous-entendait que l'INC s'était écarté du centre de ses missions – avait pour conséquence l'arrêt de certaines activités (animation des CTRC/SRA, documentation, pédagogie).

La part des activités non-commerciales (dites « de service public ») dans les charges de l'établissement, mesurées dans le cadre de la comptabilité analytique avec toutes les réserves évoquées *supra*, est passée de 29 % en 2016 à 21 % en 2023.

Cette part est en réalité surévaluée : la subvention allouée aux CTRC/SRA devrait en effet être retirée de ce périmètre dès lors que l'INC ne fait plus que la répartir et la verser. Considérant ce périmètre « hors CTRC/SRA », les activités non-commerciales ne représentaient plus que 17 % des dépenses directes de l'établissement en 2023, contre 22 % en 2016. Elles sont donc devenues très minoritaires dans le fonctionnement de l'INC.

Graphique n° 16 : Répartition des dépenses liées aux activités commerciales et non-commerciales, hors subvention aux CTRC/SRA (en M€)



Source : comptabilité analytique de l'INC

Bien que le périmètre des activités non-commerciales soit contestable, comme évoqué *supra*, la tendance est à la réduction des effectifs et des moyens qui leur sont consacrés. Si certains services ne travaillent que pour les activités commerciales de l'établissement, l'inverse n'est désormais plus vrai : depuis la fermeture du service de la documentation, tous les services de l'établissement contribuent directement, dans des proportions variables, à ses activités commerciales.

Le « redimensionnement » des activités non-commerciales a abouti à leur marginalisation dans l'activité de l'établissement, dont la pérennité dépend désormais plus que jamais de l'activité de presse, particulièrement fragilisée.

2.2 Un positionnement de plus en plus complexe entre l'État, les associations et les consommateurs

2.2.1 L'INC, le magazine « 60 Millions » et la DGCCRF : un positionnement ambigu

2.2.1.1 L'INC et le magazine « 60 Millions »

Bien que « 60 Millions » mobilise la majeure partie des ressources de l'INC et en soit le produit le plus connu, le magazine et l'établissement sont deux choses distinctes. Dans une décision de novembre 2000¹⁶, le Conseil de la concurrence avait condamné l'INC pour avoir fait de la publicité illicite pour ses publications dans les émissions Consomag, considérant notamment que « *l'INC était le seul [acteur du marché] à pouvoir faire de la publicité à la télévision* » grâce aux engagements pris par France Télévisions en application de son cahier des charges.

Par conséquent, les émissions produites par l'INC mais aussi son site internet ne font pas référence aux publications du magazine « 60 Millions ».

Le magazine revendique de son côté une indépendance éditoriale, au nom notamment de la Déclaration des devoirs et des droits des journalistes (« charte de déontologie de Munich » de 1971). Une « *ligne éditoriale* » a été approuvée par le CA en novembre 2002, qui fixe les « *principes de base* » et les « *fonctions* » du titre mais n'évoque pas la répartition des responsabilités.

Le magazine se veut « *un journal de service public qui occupe une place originale tant dans la presse consumériste que dans la presse générale ou spécialisée* » comme le précise la ligne éditoriale adoptée en 2002. Il n'est donc pas conçu comme un relais des pouvoirs publics ou des associations de défense des consommateurs – même si, s'agissant de ces dernières, il « *leur donne la parole ou fait état de leurs actions [...] chaque fois que cela peut éclairer les lecteurs* ».

Ce positionnement singulier du magazine ne contribue pas à la visibilité de l'INC et de l'action des pouvoirs publics en matière de protection des consommateurs. De plus, il peut être mal compris par des médias qui assimilent « 60 Millions » à une association de défense des consommateurs¹⁷.

¹⁶ Décision n° 00-D-54 du 28 novembre 2000 relative au comportement de l'INC.

¹⁷ Voir par exemple « [Banques : la Société Générale, la BNP et le Crédit Agricole "ont les pratiques les plus critiquables", épingle 60 millions de consommateurs](#) », francetvinfo.fr ; « [60 millions de consommateurs alerte sur un site proposant des vols jusqu'à 60% moins chers](#) », rmc.bfmtv.com ; « [Salades en sachet : des traces de pesticides dans la plupart des paquets, selon 60 millions de consommateurs](#) », francebleu.fr

2.2.1.2 L'absence de synergie avec la DGCCRF

Si des efforts ont été réalisés sur la période 2016-2023 afin de renforcer la gouvernance et le pilotage de l'INC, en particulier au sein de son conseil d'administration, la relation avec la tutelle reste marquée par des ambiguïtés et l'absence de perspectives claires.

Dans son rapport de 2016, la Cour recommandait à la DGCCRF de « *fixer à l'établissement des objectifs clairs, évalués, en redonnant une portée stratégique à l'exercice de la tutelle et au conseil d'administration.* »

Les faiblesses soulignées par la Cour dans l'exercice de la tutelle ont été accentuées sur la période suivante par des relations tendues voire conflictuelles avec la direction générale de l'établissement, au moins jusqu'au changement de directeur général opéré en 2019.

Pendant plusieurs années, l'établissement s'est trouvé sans directives claires de sa tutelle, comme en témoigne l'absence, d'une part, de COP entre 2018 et mars 2022 et, d'autre part, de lettre de mission annuelle adressée par les ministres au directeur général, qui n'est intervenue qu'à partir de 2020.

Le « plan stratégique 2020-2025 » de la DGCCRF illustre cet impensé : il comporte bien un « chantier » intitulé « *renforcer nos relations avec l'INC et avec les associations de consommateurs* » mais l'INC n'y est décrit que comme un « partenaire » participant à l'information du public au même titre que les associations de défense des consommateurs.

Alors même que les difficultés rencontrées par l'INC étaient déjà connues lors de l'élaboration du « plan stratégique », celles-ci ne sont pas évoquées dans ce document qui prévoit seulement de réexaminer les relations avec l'établissement « *afin de mieux coordonner nos actions en matière d'information et de prévention* ». Il n'est notamment pas fait mention du magazine « 60 Millions » et les questions récurrentes sur la nature et le périmètre des activités de l'établissement ne sont pas évoquées. Le « plan stratégique » prend finalement acte de la situation telle qu'elle était lors de son élaboration et ne tranche aucune des questions pendantes.

La mention de l'INC dans le document stratégique de la DGCCRF l'a seulement conduite à constater la redondance des fiches pratiques et juridiques publiées par ses services et par l'INC. C'est pourquoi elle se fixait comme objectif de supprimer les doublons et de « *réaliser les fiches pratiques en étroite collaboration avec l'INC* ».

Cet objectif a été décliné dans un indicateur du COP signé en 2022, relatif à l'élaboration des fiches pratiques dans le cadre d'un « partenariat » avec la DGCCRF. Les travaux nécessaires à la formalisation et à la mise en œuvre de ce partenariat n'ont pas abouti.

Il n'existe pas non plus de relations formalisées entre la DGCCRF et l'INC sur la programmation et la réalisation des essais comparatifs, de même que pour la préparation du programme de contrôles de la DGCCRF (qui exploite toutefois les informations relayées par les médias, dont ceux de l'INC).

2.2.2 Une mission d'information du public en perte de vitesse

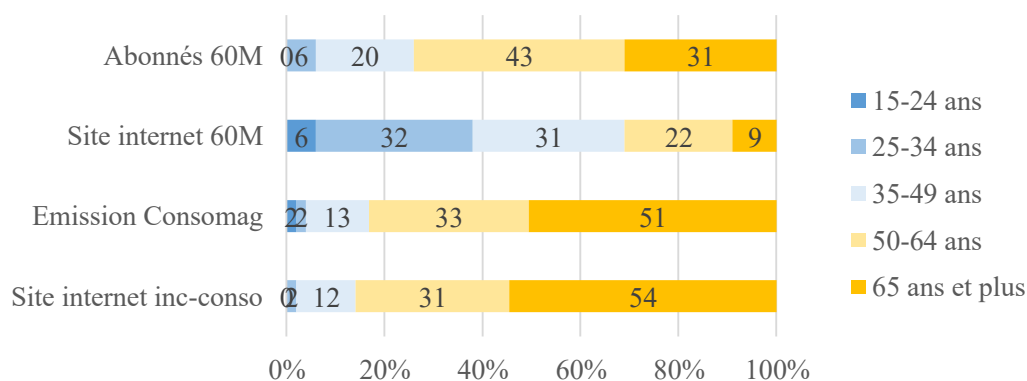
L'information sur les thématiques de la consommation est l'une des deux missions centrales de l'INC, à la fois directement à destination du grand public et au travers des

associations de défense des consommateurs. Les principaux canaux utilisés par l'INC sont, d'une part, le magazine « 60 Millions », d'autre part, le site internet inc-conso.fr et, enfin, les émissions Consomag et l'Instant Conso.

Le magazine « 60 Millions » peut être considéré comme le principal médium de l'INC et sa marque la plus connue, bien qu'elle ne soit généralement pas associée ni à l'Institut ni à l'État de manière plus générale. Sa situation et l'évolution de sa diffusion sont développées en détail *infra* en partie 3.

D'une manière générale, l'audience de l'INC est relativement âgée, quel que soit le canal d'information, à l'exception notable du site internet du magazine : en 2020, le rapport de la DITP relevait que la part des plus de 50 ans dans l'audience du site internet de l'INC était de 85 % et de 84 % pour l'émission Consomag. Elle était de 74 % parmi les abonnés du magazine et de 31 % pour les visiteurs du site internet du magazine.

Graphique n° 17 : Profil d'âge de l'audience des médias de l'INC

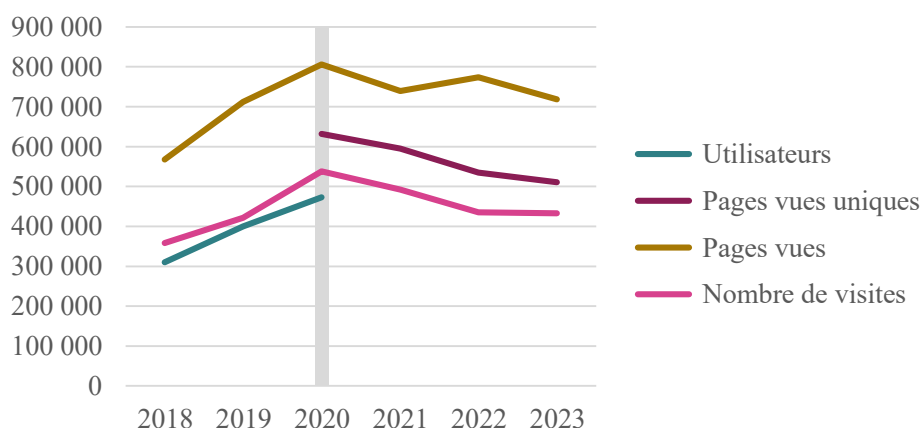


Source : INC Étude de satisfaction Inc-conso ; INC/Ipsos Profil des lecteurs et rapport du titre 2017 ; INC Audience site 60M 2019 ; INC Profil Consomag 2019. Cités par le rapport DITP de décembre 2020

2.2.2.1 Le site inc-conso

La mesure de l'audience du site internet de l'Institut se heurte à un double écueil. D'une part, son nom de domaine a changé en décembre 2017 pour passer de conso.net à inc-conso.fr. D'autre part, l'INC a changé d'outil de suivi statistique mi-2020 afin de respecter les prescriptions du règlement général de protection des données. Enfin, la mise en œuvre dudit règlement permet aux utilisateurs de refuser que leur visite soit tracée par l'usage de *cookies*, ce qui rend la mesure de l'audience moins fiable depuis juillet 2020.

Les données recueillies par l'INC témoignent d'une relative diminution de la fréquentation de son site internet, que l'établissement explique notamment par la suppression en 2021 de plusieurs jeux interactifs pour des raisons techniques et par l'arrêt de l'alimentation des rubriques « pédagogthèque » et « ressources documentaires » dans le cadre du plan de transformation et de la suppression des postes correspondants.

Graphique n° 18 : Indicateurs de fréquentation du site internet inc-conso.fr (données mensuelles)

Note : changement d'outil de mesure en 2020.

Source : INC

La visibilité du site internet de l'INC doit aussi être appréhendée par rapport à d'autres supports similaires. La comparaison avec les données de fréquentation du site internet du magazine « 60 Millions » et de l'UFC-Que Choisir ? montre que la visibilité de l'INC est notablement plus faible.

Tableau n° 2 : Indicateurs de fréquentation des sites internet de l'INC, du magazine « 60 Millions » et de l'UFC-Que choisir ?

En millions	INC	60 Millions de consommateurs	UFC-Que choisir ?
Visites mensuelles	0,337	0,992	6,625
Visiteurs uniques mensuels	0,244	0,643	3,929
Pages vues	0,52	2,18	18,52

Source : similarweb.com, comparaison des sites internet inc-conso.fr, 60millions-mag.com et quechoisir.org pour le mois de mai 2024

2.2.2.2 L'émission Consomag

L'INC produit chaque année 120 épisodes d'environ deux minutes d'une émission intitulée « Consomag », qui sont diffusés par France Télévisions. Cette émission relève à la fois des missions d'information du public et de soutien au monde consommériste de l'INC dans la mesure où la majorité des épisodes (80 jusqu'en 2019, 70 depuis 2020) sont préparés en collaboration avec les associations agréées. Celles-ci proposent les sujets et en assurent la présentation tandis que l'INC est en charge de la production des émissions et de la cohérence des thématiques abordées.

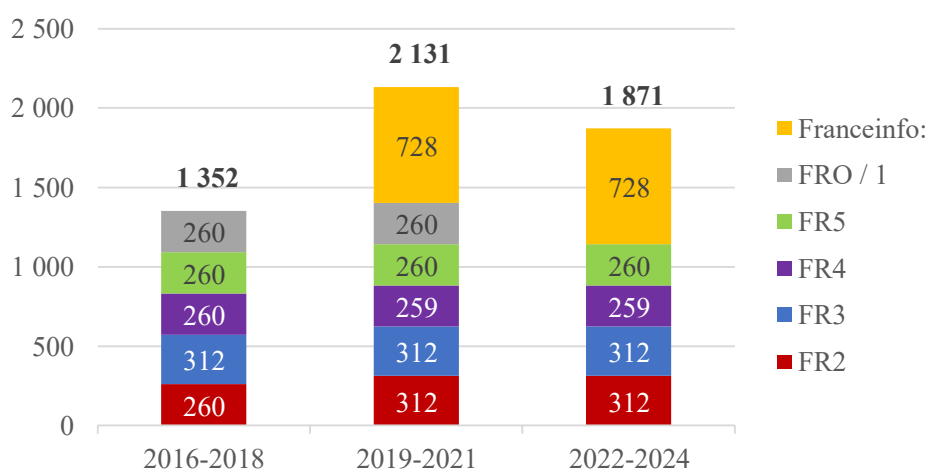
Les autres épisodes (50 depuis 2020) sont élaborés par l'INC ou, de plus en plus, dans le cadre de partenariats avec des acteurs publics ou privés, générateurs de recettes pour l'établissement.

L'émission est diffusée par France Télévisions dans le cadre du cahier des charges qui lui est imposé pour sa mission de service public¹⁸. Les modalités en sont précisées par une convention pluriannuelle conclue avec l'INC.

Aux termes de cette convention et conformément au cahier des charges, l'INC rembourse à France Télévisions les frais exposés « *pour la programmation et la diffusion* » de l'émission sur la base d'un forfait.

Le nombre total de diffusions annuelles de l'émission Consomag sur les chaînes du groupe France Télévisions est passé de 1 352 dans la convention 2016-2018 à 1 871 dans la convention 2022-2024, notamment grâce à l'ajout de la chaîne d'information *franceinfo* parmi les canaux de diffusion.

Graphique n° 19 : Nombre de diffusions annuelles de l'émission Consomag

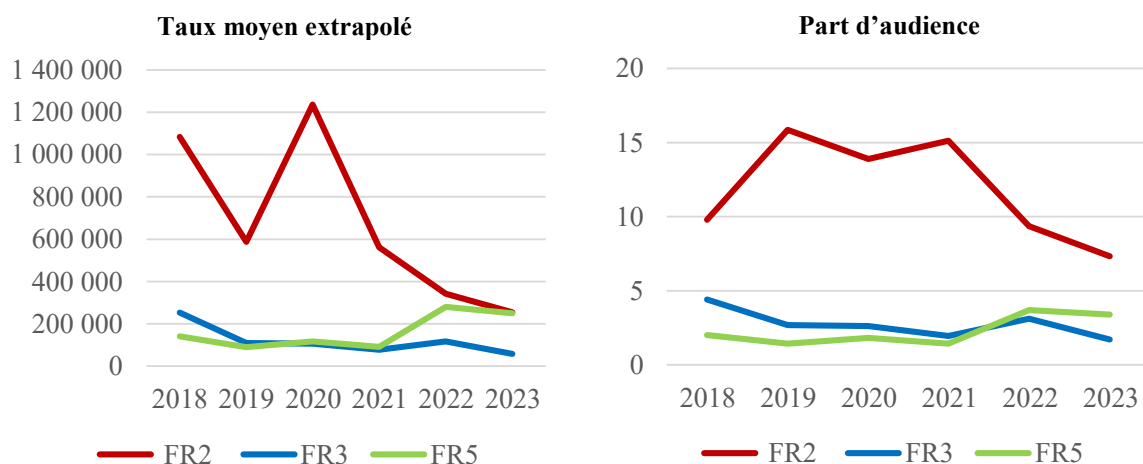


Note : la convention 2022-2024 prévoit une « possibilité de diffusion des modules selon les stations » de la chaîne France 1 (ex-France O)

Source : conventions France Télévisions / INC

France Télévisions adresse chaque trimestre à l'INC un bilan sommaire des performances de l'émission sur les trois principales chaînes du groupe, dont il ressort une dégradation des deux principaux indicateurs d'audience : le taux moyen extrapolé, censé représenter le nombre moyen de personnes regardant une émission, et la part d'audience.

¹⁸ Article 56 du décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions.

Graphique n° 20 : Évolution de l'audience de l'émission Consomag

Source : bilans produits par France Télévisions pour le premier trimestre de chaque année considérée

L'INC attribue ces performances peu satisfaisantes à l'heure de diffusion des émissions, dont le choix relève uniquement de France Télévisions, le cahier des charges faisant seulement référence à « une heure d'écoute appropriée ». À titre d'illustration, en 2019, l'émission était diffusée sur France 2 en semaine à 9h27 et le samedi à 9h55. Cet horaire a été progressivement déplacé et, en 2023, la diffusion avait lieu à 10h35 en semaine et 10h40 le samedi, un créneau qui peut être considéré comme trop tardif pour bénéficier d'une audience importante.

Le partenariat entre l'INC et France Télévisions est par nature très déséquilibré, l'Institut représentant très peu d'enjeux en termes d'audience et encore moins en termes financiers pour le groupe audiovisuel. L'INC n'a donc pas son mot à dire quant à l'horaire de diffusion et ne peut que constater les choix faits par France Télévisions et leurs répercussions sur l'audience de l'émission.

2.2.2.3 L'émission L'Instant conso

Comme Consomag, l'émission « L'Instant conso » participe à la fois de l'information du public et du soutien au monde consommériste, en l'occurrence les CTRC/SRA.

Il s'agit de 52 épisodes de deux minutes, diffusés par France 3 sur ses 24 antennes régionales. L'ensemble des sujets sont décidés et traités par les CTRC/SRA à la suite d'un appel à propositions lancé par l'INC, qui prend en charge leur réalisation et leur diffusion.

Ces émissions et la visibilité qu'elles donnent sont considérées comme un facteur important de l'attractivité des CTRC/SRA vis-à-vis de leurs associations adhérentes.

2.2.3 L'appui au mouvement consommériste, une mission historique en déclin

2.2.3.1 L'appui technique aux associations agréées

L'INC a notamment pour mission de « *fournir un appui technique aux associations de défense des consommateurs* » (art. L. 822-2 du code de la consommation). Le périmètre concerné regroupe les 16 associations nationales¹⁹ qui ont obtenu l'agrément prévu à l'article L. 811-1 du code de la consommation.

La production de 70 épisodes de Consomag en collaboration avec les associations agréées, évoquée *supra*, est devenue le principal vecteur de soutien de l'INC, mobilisé par toutes les associations, y compris celles qui ont pris une certaine distance vis-à-vis de l'Institut, comme l'UFC-Que choisir.

Jusqu'en 2021, les autres prestations d'appui technique donnaient lieu à la formalisation d'un « cahier des charges » élaboré conjointement avec les associations. Ce formalisme a été allégé à partir de 2022, même si des échanges continuent d'être organisés par le biais d'un questionnaire de recueil des besoins.

Dans son rapport de 2016 sur l'INC, la Cour soulignait que le « *soutien aux associations consoméristes [ne concernait] guère que les plus fragiles* », les plus importantes ayant développé leurs propres services juridiques et formations. Ce constat, renouvelé dans le rapport de la Cour de 2021 sur les associations de défense des consommateurs, s'est accentué au fil des années.

Jusqu'en 2021, l'INC réalisait pour les associations agréées un suivi de l'actualité juridique et économique, qui donnait lieu à la rédaction de fiches pratiques et de synthèses de jurisprudence. Un panorama quotidien de la presse et une lettre d'information législative et réglementaire hebdomadaire étaient adressés aux associations agréées et aux CTRC/SRA, qui avaient par ailleurs accès à une base documentaire spécialisée.

La réorganisation des services mise en œuvre à partir de 2021 pour adapter l'activité de l'INC à la subvention de la DGCCRF a conduit à supprimer le service en charge de la documentation.

L'appui technique prend désormais principalement la forme de travaux juridiques et économiques pouvant être utilisés par les associations dans les formations à destination de leurs bénévoles et pour répondre aux sollicitations d'adhérents.

L'INC intervient par ailleurs dans le cadre de formations organisées par les associations agréées au profit de leurs bénévoles. Cette activité est cependant marginale (14 formations entre

¹⁹ Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur ; Association Force ouvrière consommateurs ; Association Léo Lagrange pour la défense des consommateurs ; Confédération générale du logement ; Consommation, logement et cadre de vie ; Conseil national des associations familiales laïques ; Confédération nationale des associations familiales catholiques ; Confédération nationale du logement ; Confédération syndicale des familles ; Familles de France ; Familles rurales ; Fédération nationale des associations d'usagers des transports ; Foodwatch France ; Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés-CGT ; Union fédérale des consommateurs-Que Choisir ; Union nationale des associations familiales.

2017 et 2023) et au profit d'un nombre très réduit d'associations (trois associations ; neuf formations au profit de la CNAFC).

Tableau n° 3 : Nombre et bénéficiaires des formations auxquelles l'INC a participé au profit d'associations nationales

<i>Année</i>	Nombre de formations	Associations bénéficiaires
2016	Non connu	
2017	2	CNAFC
2018	3	CNAFC (2), Indecosa CGT (1)
2019	1	CNAFC
2020	1	AFOC
2021	2	CNAFC, AFOC
2022	3	CNAFC (2), AFOC (1)
2023	2	CNAFC, AFOC

Sources : rapports d'activité INC

L'INC apporte enfin son soutien aux associations agréées qui participent aux groupes de travail thématiques du CNC et au Comité consultatif des services financiers, par le suivi de leurs travaux et la production d'analyses économiques, juridiques et techniques.

2.2.3.2 Les centres techniques régionaux de la consommation et structures régionales assimilées

Les centres techniques régionaux de la consommation et structures régionales assimilées (CTRC/SRA) sont des associations regroupant des associations locales engagées dans la défense des consommateurs, dans une logique de mutualisation des moyens. En 2010, le financement et l'appui technique aux CTRC/SRA ont été confiés à l'INC afin de renforcer son rôle de pilote du mouvement associatif consumériste.

Cependant, comme la Cour le soulignait dans son rapport de 2016, « *le rattachement [des CTRC/SRA] ne s'est pas traduit par une réforme de leur fonctionnement* ». La subvention allouée aux CTRC/SRA continue en effet d'être décidée par la DGCCRF et isolée au sein de la subvention versée à l'INC, dont la seule marge de manœuvre est sa répartition entre les bénéficiaires.

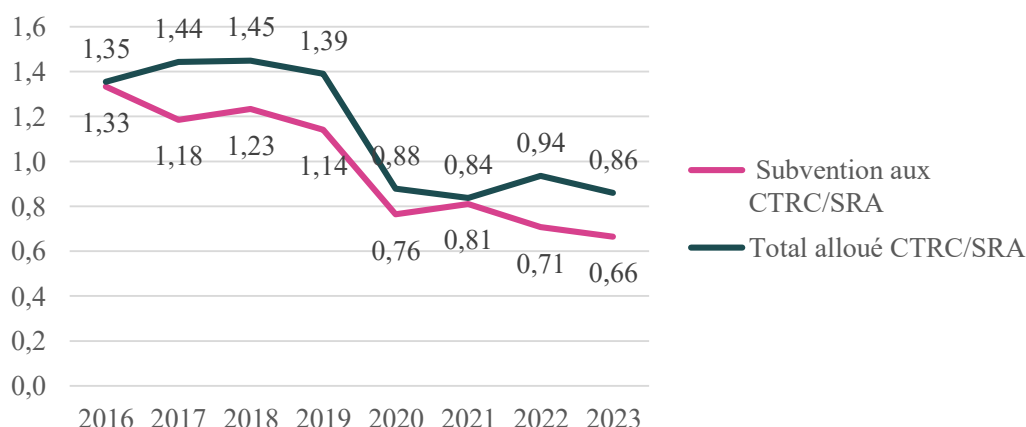
La subvention allouée aux CTRC/SRA est en réalité constituée en quatre composantes :

- une subvention versée aux CTRC/SRA pour leur fonctionnement, dont le montant a été réduit de moitié entre 2016 et 2023, passant de 1,3 M€ à 0,66 M€ ;
- le paiement des frais relatifs à la production des émissions « L'instant Conso », réalisées en collaboration avec les CTRC/SRA par un prestataire extérieur ;

- le remboursement à France Télévisions des frais engagés pour la diffusion des émissions « L'instant Conso » ;
- des « frais de gestion » conservés par l'INC, qui s'élevaient à 22 000 € entre 2016 et 2021 et à 11 000 € depuis.

Au global, le montant alloué aux CTRC/SRA est passé de 1,4 M€ en 2016 à 0,9 M€ en 2023, soit une diminution de 36 %.

Graphique n° 21 : Subvention et montant total alloué aux CTRC/SRA, en M€



Source : INC

Les attentes de la DGCCRF et de l'INC vis-à-vis des CTRC/SRA n'ont jamais été clarifiées. De plus, la baisse de la subvention versée aux CTRC/SRA ne s'est pas accompagnée d'une redéfinition des modalités de leur action, qui restent régies par un arrêté de 2010²⁰. Celui-ci prévoyait notamment la conclusion de « conventions de mutualisation » entre l'INC et chaque CTRC/SRA afin de déterminer les moyens – en particulier financiers – mobilisés par les parties. Ces conventions n'existent plus et les CTRC/SRA remplissent désormais annuellement un formulaire Cerfa de demande de subvention.

Sur les 17 CTRC/SRA existants en 2016, sept ont cessé leur activité les années qui ont suivi, en raison principalement de la baisse de la subvention de l'État et des difficultés rencontrées par certaines pour renouveler leurs équipes dirigeantes.

Afin de remplir leur mission de soutien aux associations locales, les CTRC/SRA emploient des salariés, en particulier des juristes, qui forment et assistent les bénévoles dans le traitement des dossiers qui leur sont soumis. Fin 2022, les 10 CTRC/SRA en activité employaient 34,5 ETP mais seules trois structures employaient plus de deux ETP.

L'incapacité à rémunérer un juriste est considérée par les CTRC/SRA comme synonyme de la fin de leur activité, qui ne se justifie alors plus auprès des associations adhérentes. Or la baisse continue des subventions a réduit leurs moyens financiers, qui reposent principalement

²⁰ Arrêté du 12 novembre 2010 relatif au financement et la fourniture de prestations d'appui technique aux CTRC ou aux SRA.

sur les cotisations des associations adhérentes et sur des subventions publiques, au risque de mettre en question la poursuite de leur activité.

Le COP signé en 2022 a réduit le rôle de l'INC à l'attribution aux CTSC/SRA des subventions versées par la DGCCRF, mettant fin à sa mission de pilotage et d'animation de ces structures. Celles-ci se sont organisées en un réseau mutualisant certaines ressources.

Cette situation est profondément insatisfaisante pour l'ensemble des acteurs.

D'une part, l'INC assure aujourd'hui le financement des CTSC/SRA mais n'exerce aucun pilotage. Les critères de répartition ont été figés pour préserver les équilibres entre associations et ne reflètent pas les objectifs de service public qui justifieraient le versement de subventions, même si des comptes-rendus d'activité sont adressés chaque année pour justifier de l'utilisation faite des financements. L'INC ne dispose donc plus des moyens de mettre les CTSC/SRA au service d'une politique de protection des consommateurs.

D'autre part, ce mode de financement a pour effet d'instaurer une concurrence entre les CTSC/SRA, qui doivent se répartir une enveloppe fermée et en diminution. Les associations ne disposent d'aucune visibilité sur les moyens dont elles vont bénéficier, ce qui est en contradiction avec leur besoin de recruter des salariés pour mettre en œuvre leurs missions. Ces faiblesses sont accentuées par une répartition basée sur l'activité passée et non sur les projets, aucune structure n'étant dès lors incitée à développer de nouvelles activités, au risque de ne pas pouvoir les financer.

Enfin, la DGCCRF et l'INC n'ont jamais affiché clairement leurs intentions en ce qui concerne le devenir des CTSC/SRA. En les privant progressivement des moyens de remplir leur mission de soutien aux associations locales, ils provoquent sans l'assumer leur attrition, avec un coût humain et des incidences sur la politique de protection des consommateurs qui ne sont pas pris en compte.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'INC est dans une position ambivalente : c'est à la fois un établissement public contribuant à la politique de protection des consommateurs de l'État, un éditeur de presse revendiquant son indépendance éditoriale, un fournisseur de services au profit des associations agréées et des CTSC/SRA et, enfin, un centre d'expertise et d'information pour le grand public. Le choix n'a jamais été fait entre toutes ces missions difficiles à concilier, a fortiori dans un contexte de réduction des moyens financiers.

Certaines missions de l'INC sont aussi exercées par les associations de défense des consommateurs, qui bénéficient pour cela de subventions de la DGCCRF, en particulier s'agissant de l'information du consommateur. L'établissement se trouve ainsi sur le même champ d'activité voire sur le même marché que les associations qu'il est supposé soutenir par ailleurs, comme l'illustre la concurrence entre les publications de l'INC (« 60 Millions ») et de l'UFC-Que choisir (« Que choisir »).

Ces ambiguïtés n'ont pas été levées par la tutelle, qui entretient une relation compliquée et parfois tendue avec l'INC, marquée sur la période récente par une certaine distance. Les synergies n'ont pas été développées entre la DGCCRF et l'INC, qui fait figure de partenaire lointain et n'est présent que de manière marginale dans la réflexion stratégique de l'État.

Les difficultés rencontrées par l'activité de presse auraient nécessité une clarification des objectifs fixés à l'établissement, qui n'est pas intervenue. En l'absence de décisions sur les missions, le choix fait par l'État a été de réduire ses financements, conduisant à une atrophie des activités non-commerciales de l'INC. Dans un contexte d'absence d'orientations claires fixées à l'Institut, la réduction de ses moyens a contribué à un recul des activités d'information des consommateurs et de soutien aux associations, qui a justifié de nouvelles baisses de la subvention.

L'INC manque aujourd'hui de visibilité dans ses missions d'expertise et d'information. Les efforts et les moyens ayant été concentrés sur une activité de presse déclinante, il souffre d'un positionnement ambigu et n'est plus l'acteur majeur qu'il a été dans l'information des consommateurs et le soutien au mouvement consommériste.

3 UN ETABLISSEMENT EN GRAVES DIFFICULTES STRUCTURELLES DU FAIT DE LA CRISE DE SON ACTIVITÉ DE PRESSE

Pour bien comprendre la situation dans laquelle se trouve l'INC en 2024, il est utile de repartir des constats que la Cour avait formulés dans son rapport sur l'INC de 2016.

Dans ce rapport, la Cour des comptes observait, en effet, que l'attrition des recettes de l'établissement même si elle était compensée par une contraction des dépenses n'était pas tenable. Elle alertait sur le risque que son équilibre financier soit menacé par la baisse tendancielle des produits, les résultats trop faiblement excédentaires ne permettant pas de consolider substantiellement ses capitaux propres.

La Cour écrivait ainsi :

« La situation financière de l'INC se caractérise depuis plusieurs années par une baisse de ses recettes (- 13 %), passées de 14,8 M€ en 2010 à 12,9 M€ en 2015. Le chiffre d'affaires du magazine a ainsi reculé de 1,7 M€ entre 2010 et 2014 (respectivement 9,7 M€ et 8 M€) avant de remonter à 9,2 M€ en 2015. La subvention de l'État est en fort repli (3,8 M€ à 3 M€ entre 2010 et 2015, soit -21 %). L'INC est parvenu à ajuster ses dépenses, maîtrisant les charges de personnel, diminuant les dépenses de structure (loyer, fluides) et ses achats (essais en particulier). Cet ajustement a permis de maintenir un budget globalement à l'équilibre, si l'on excepte l'année 2012 marquée par un déficit de 0,5 M€. Il ne pourra néanmoins pas se prolonger indéfiniment sauf à remettre en cause certaines des activités s'inscrivant dans son cœur de métier. »

Concernant spécifiquement l'activité de presse, la Cour constatait que le magazine « 60 Millions » avait connu un repli précoce de ses ventes depuis le milieu des années 1990 et que cette crise s'était amplifiée à partir de 2008, dans un contexte défavorable à la presse dans son ensemble. Les ventes du magazine avaient ainsi baissé de 37 % entre 2007 et 2015 avec un lectorat vieillissant, concentré sur les populations plutôt aisées.

Certes, le magazine présentait un résultat le plus souvent à l'équilibre, mais le taux de marge dégagé était beaucoup trop faible pour assurer sa pérennité et les économies réalisées avaient eu pour conséquence une forte baisse du nombre d'abonnés. La Cour observait que compte tenu de coûts fixes importants, les marges de manœuvre étaient relativement réduites même s'il pouvait encore exister des pistes d'économies non négligeables : réduction du nombre de magazines servis par point de vente et du réseau de vente ; baisse du nombre de pages pour atteindre un volume comparable à celui de son principal concurrent, le magazine « Que Choisir ».

Quant aux recettes, une hausse des tarifs étant difficilement envisageable, sauf à risquer une dégradation de la compétitivité vis-à-vis de « Que Choisir », leur augmentation était subordonnée à une hausse du volume des ventes bien incertaine.

La Cour poursuivait en indiquant que, si la tendance au déclin se confirmait, l'INC et sa tutelle se trouveraient confrontés à des choix difficiles, une simple gestion au fil de l'eau ne pouvant être poursuivie indéfiniment. Dans ce cas, il serait alors nécessaire d'opter pour des orientations plus radicales. La Cour rappelait celles qui avaient pu être explorées par le passé mais sans être mises en œuvre, du fait notamment de leurs conséquences sociales – telle la cession du magazine, envisagée par le directeur général de l'INC en 2009, mais qui paraissait

plus hasardeuse dans le contexte de crise que traversait la presse. La filialisation, option proposée par l'Inspection générale des finances en 2013, paraissait un moyen terme peu viable et n'avait de sens véritable que dans la perspective d'une cession ; quant au maintien en l'état, il était fortement dépendant de l'évolution du chiffre d'affaires dégagé par le magazine qui lui-même était fonction, au moins en partie, des efforts engagés pour attirer de nouveaux abonnés au moindre coût.

La Cour concluait qu'« *au regard de la capacité d'autofinancement limitée de l'établissement, ces efforts ne [pouvaient] être qu'étalés sur plusieurs années, reportant d'autant le retour sur investissement, ou procéder d'options plus incertaines : emprunt ou entrée au capital d'un investisseur.* »

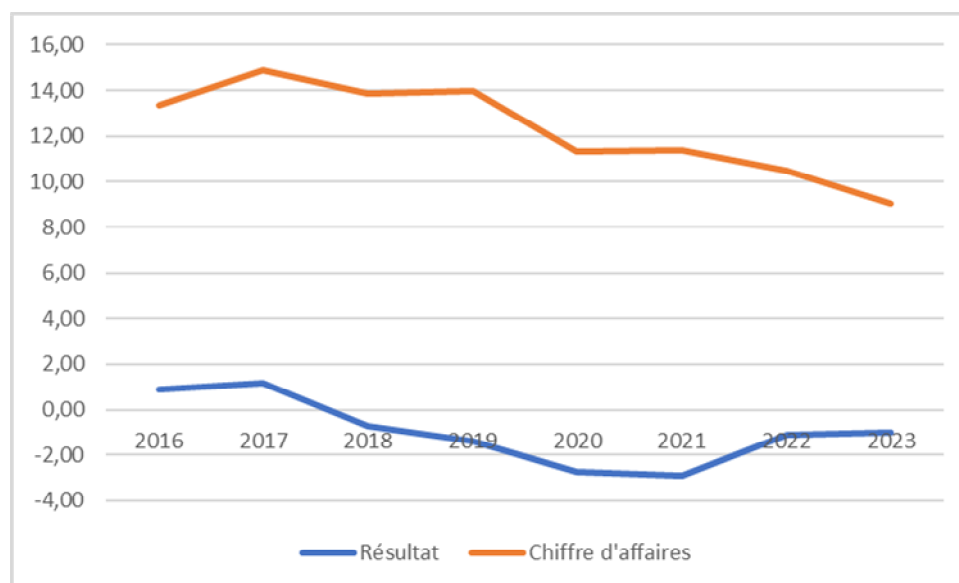
La période qui va de 2016 à 2024 montre que les principaux constats faits par la Cour en 2016 et les craintes exprimées alors sont non seulement toujours d'actualité mais que la situation s'est en réalité aggravée pour diverses raisons tant externes qu'internes, en dépit des efforts faits par la direction de l'établissement, soutenu par sa tutelle, pour sortir l'INC de ses difficultés.

3.1 Une situation financière qui ne cesse de se détériorer à partir de 2018

3.1.1 Une situation financière générale fortement dégradée

Depuis 2018, le résultat de l'INC est chaque année déficitaire avec un niveau cumulé de pertes entre 2016 et 2023 qui s'établit à 7,9 M€ (9,9 M€ de pertes depuis 2018), ce qui a eu pour effet de consommer les réserves de l'établissement.

Graphique n° 22 : Évolution comparée du résultat et du chiffre d'affaires (en M€)

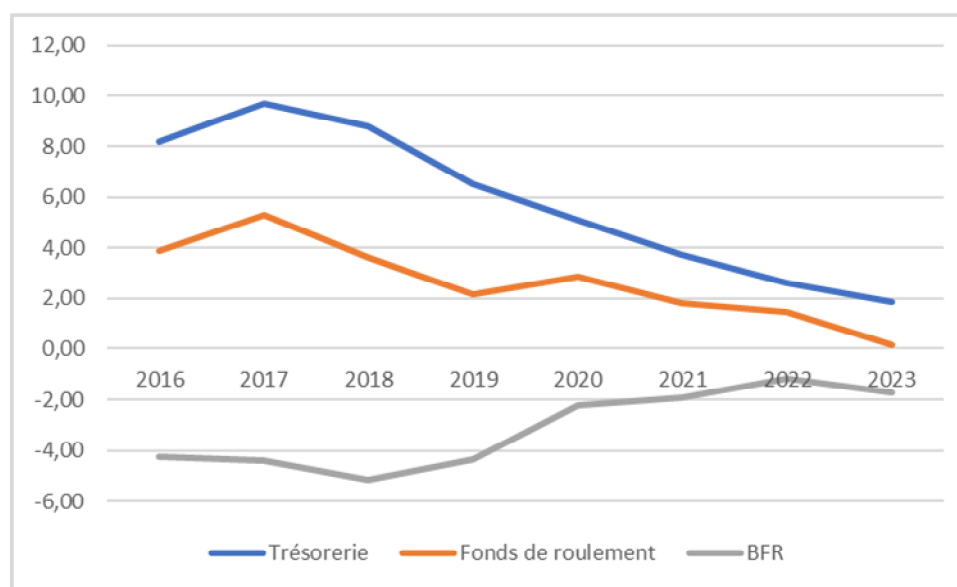


Source : Comptes de l'INC

Depuis 2016, le chiffre d'affaires de l'INC²¹ a baissé de 32 % alors que dans le même temps, le résultat s'est effondré de 214 % traduisant l'absence de corrélation étroite entre le déficit et le volume d'activité.

Ce déséquilibre structurel et durable de l'établissement se traduit par une forte diminution de la trésorerie, du fonds de roulement et du besoin en fonds de roulement (BFR).

Graphique n° 23 : Évolution de l'équilibre financier (en M€)



Source : Comptes de l'INC

La trésorerie, mise en réserve, est consommée au fur et à mesure pour financer les déficits. Elle a baissé de 77 % depuis 2016. Le solde de trésorerie disponible au 31 décembre 2023 (1,9 M€) est, pour la première fois, à un niveau inférieur au seuil considéré comme critique de la dette « abonnés »²² (2 M€). Fin 2023, le fonds de roulement ne représentait plus que 4,5 jours de dépenses sous l'effet d'une dégradation forte des capitaux propres qui connaissent en 2023 leur troisième exercice déficitaire consécutif.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que l'INC a reçu deux dotations exceptionnelles de l'État en 2020 (1,6 M€) et 2022 (1,5 M€), qui ont été affectées aux réserves pour financer des investissements, et que l'établissement a souscrit un prêt garanti par l'État (PGE) de 1,5 M€ en 2021. Il est bien évident que sans ces 4,6 M€ de ressources exceptionnelles, l'établissement n'aurait pas pu continuer son activité. Il est aujourd'hui entièrement dépendant des aides de l'État.

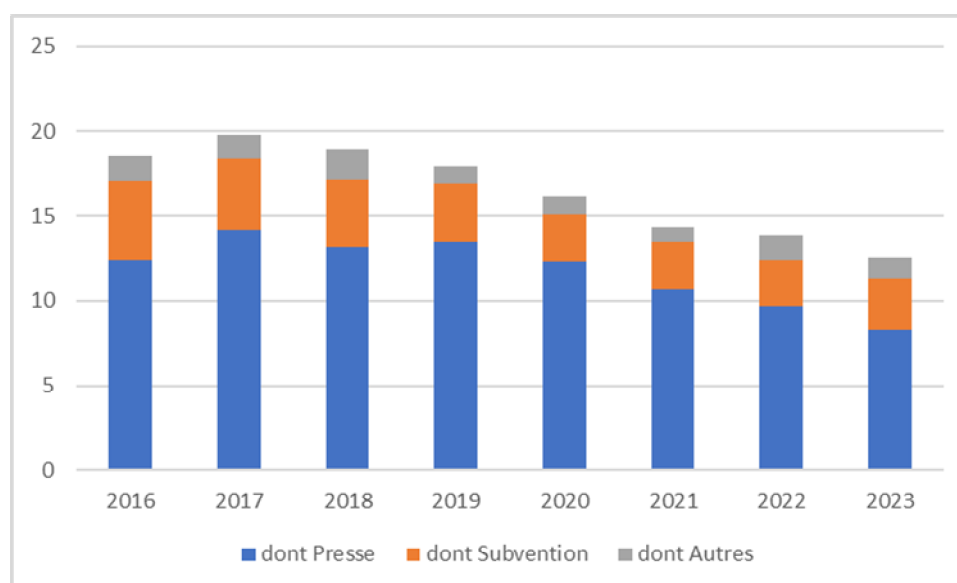
²¹ Le chiffre d'affaires de l'INC est constitué du produit des ventes du magazine « 60 Millions » (92% en 2023) et du produit des partenariats liés aux campagnes de communication (ConsoMag) et à la réalisation d'essais comparatifs.

²² La dette « abonnés » constitue la valeur de rachat au prix perçu des abonnements non servis. Son niveau évolue donc en fonction des abonnements.

3.1.2 Une baisse sensible des produits non compensée par la diminution des charges

Depuis 2016, les produits ont diminué de 32,6 %, en phase avec la baisse des produits tirés de l'activité commerciale (- 32,5 %). De leur côté, les charges ont baissé dans des proportions moindres, de l'ordre de 23,5 % sur la même période, traduisant les efforts consentis par l'établissement pour les ajuster aux ressources, avec également un effet mécanique du fait de la contraction des charges d'exploitation liée à la réduction du volume d'activité.

Graphique n° 24 : Évolution des produits

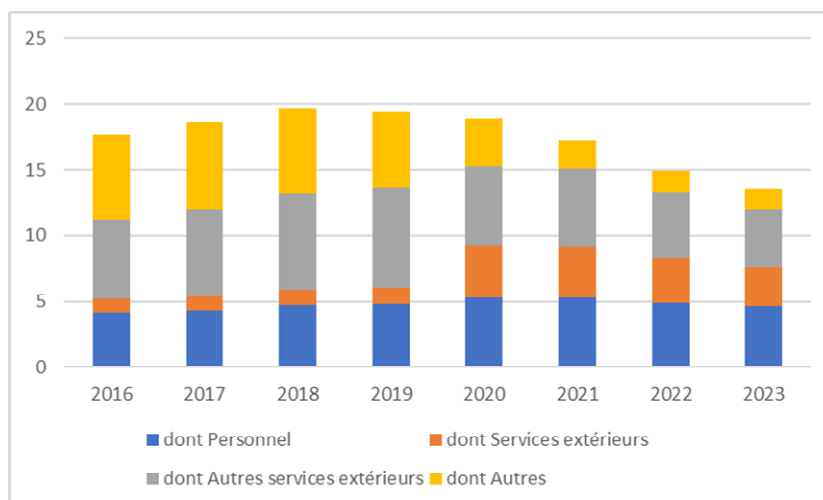


Source : Comptes de l'INC

De 2016 à 2019, les produits de l'activité de presse se maintiennent sans parvenir à compenser la baisse relativement forte et régulière (- 26 %) de la subvention versée par l'État. C'est donc sur ses missions non commerciales que l'établissement a absorbé la baisse de la subvention (cf. *supra*).

À compter de 2019, c'est bien la baisse des recettes générées par l'activité de presse qui accentue la diminution globale des produits, l'évolution de la subvention n'étant plus alors significative.

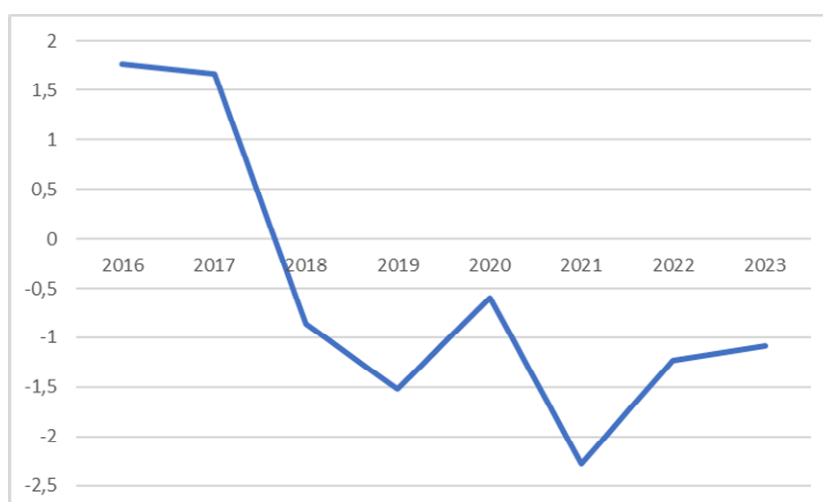
Dans son rapport de 2016, la Cour relevait que le développement récent mais significatif des partenariats était un des éléments positifs des dernières années qui avait contribué par ses résultats financiers à l'équilibre global du résultat. Compte tenu du potentiel de cette activité, elle avait recommandé de développer les partenariats, en recourant notamment à des doctorants. Comme indiqué précédemment, l'INC n'a jamais été en capacité de mener à bien ce développement et les produits tirés des partenariats sont restés à un niveau faible, inférieur à 1 M€ par an, représentant environ 8 % des produits en 2023.

Graphique n° 25 : Évolution des charges

Source : Comptes de l'INC

Les charges connaissent une évolution marquée par un point haut en 2018 (19,7 M€) puis une relative stabilisation avant d'amorcer une baisse sensible à partir de 2020²³ (- 28 % en trois années) en raison des différentes mesures prises par l'INC pour redresser sa situation (cf. *infra*), notamment sur les dépenses relatives à ses publications, sur ses dépenses immobilières et sur ses dépenses de personnel.

L'excédent brut d'exploitation de l'INC qui s'établissait en 2016 à 1,8 M€ est de - 1,1 M€ fin 2023 traduisant l'absence de rentabilité durable de l'établissement.

Graphique n° 26 : Évolution de l'excédent brut d'exploitation

Source : Annexe aux comptes de l'INC

²³ Le plan comptable de l'établissement a été modifié au 1^{er} janvier 2020 ce qui explique les différences marquées entre 2019 et 2020 sur les rubriques « Autres » et « Services extérieurs ».

3.2 Un pilotage budgétaire chaotique marqué par un soutien massif de l'État pour éviter la cessation de paiements

Cette dégradation de la situation financière de l'INC, relevée chaque année, à partir de l'exercice 2018, par le CGefi dans ses rapports annuels, parfaitement connue de la tutelle, a entraîné un défaut de soutenabilité des budgets annuels ce qui s'est concrètement traduit par la mise en œuvre de procédures budgétaires exceptionnelles. Dans le même temps, la gouvernance de l'établissement est restée fragile jusqu'à la fin de l'année 2019.

L'année 2017 se caractérise pour l'INC par un flottement dans sa gouvernance. En effet, en raison de difficultés rencontrées par l'État pour pourvoir tous les sièges vacants (ils ne le seront que tout début 2018), l'établissement n'a pas eu de conseil d'administration pendant plus de la moitié de l'année. Dans ces conditions, le conseil n'a pas pu se réunir au cours du second semestre et il a donc fallu recourir au mécanisme de l'autorisation budgétaire prévu par l'article 176 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, en cas de budget non exécutoire, pour assurer le fonctionnement de l'établissement en début d'année 2018. Le budget initial 2018 n'a finalement été adopté qu'en mars 2018.

Fin 2018, le budget initial 2019 a été approuvé normalement par le conseil d'administration. Il était présenté à l'équilibre mais en augmentant le chiffre d'affaires de la presse pour compenser la baisse de la subvention inscrite au projet de loi de finances. De fait, l'année 2019 a été marquée par la confirmation du caractère précaire de l'équilibre – à résultat nul – présenté lors du vote du budget initial et de la difficulté, sinon de l'impossibilité, à laquelle l'INC s'est trouvé confronté pour procéder aux redressements nécessaires au fil de l'année.

Alors qu'en cours d'exercice, il apparaissait que les recettes de l'activité de presse ne seraient pas au niveau attendu, les différents conseils d'administration qui se sont réunis en juin, septembre et décembre 2019 n'ont pas souhaité adopter de budget rectificatif, creusant ainsi un écart entre le budget exécuté et le budget initial de l'ordre de 4 M€ sur les ressources attendues. L'année 2019 verra l'élection d'un nouveau président du conseil d'administration et la nomination, en fin d'année, d'un nouveau directeur général, après six mois de vacances du poste alors même que la titulaire était atteinte par la limite d'âge et que son départ, par voie de conséquences, était parfaitement prévisible. Ces flottements dans la gouvernance n'ont sans doute pas favorisé le bon déroulement de l'exécution budgétaire.

Le budget initial 2020 est approuvé normalement mais en affichant un déficit prévisionnel de 1,5 M€. Au cours des premiers mois de l'année 2020, l'exécution budgétaire se tend, compte tenu notamment des premiers effets de la crise sanitaire et de la situation de la société Presstalis (cf. *infra*). Elle oblige le directeur général à proposer un budget rectificatif lors du conseil d'administration de mai 2020. Lors de cette réunion est évoquée, pour la première fois par le président de l'INC, le risque probable d'une cessation de paiements en cours d'année. De fait, le contrôleur budgétaire a décidé de mettre en œuvre les dispositions de l'article 9 de l'arrêté de contrôle du 22 avril 2015 qui disposent que « *s'il apparaît au contrôleur budgétaire que la gestion de l'INC remet en cause le caractère soutenable de l'exécution budgétaire au regard de l'autorisation budgétaire, la couverture de ses dépenses obligatoires ou inéluctables, la poursuite de son exploitation ou la qualité de la comptabilité budgétaire, il en informe l'ordonnateur par écrit* ». Si l'établissement prend un certain nombre de mesures immédiates pour réduire ses charges, il le fait sous la contrainte et en dehors de toute réflexion globale autour d'un plan de relance. En parallèle, l'INC sollicite une aide exceptionnelle de

l'État. Cette situation critique conduit la tutelle à accorder à l'été 2020 une subvention exceptionnelle de 1,6 M€ pour éviter la cessation de paiements.

Le budget initial pour 2021 est adopté en décembre 2020. Pour la seconde année consécutive, il est présenté en déficit. Ce budget initial s'inscrit pourtant dans le cadre des mesures de relance proposées dans le plan issu de la mission DITP qui s'est déroulée au cours de l'année 2020. Il était donc admis par les membres du conseil d'administration, lors de l'adoption du budget initial, que la situation de l'INC exigeait un rétablissement rapide, l'échéance étant celle de l'épuisement des réserves fin 2021.

Cependant, dès le conseil d'administration de mars 2021, il est décidé de recourir à un PGE de 1,5 M€ compte tenu d'un risque avéré de cessation de paiements au mois de septembre. Le contrôleur général émet un avis réservé lors du vote du conseil, avis qu'il durcira ensuite par un avis défavorable dans un courrier du 19 mars 2021. Cet avis ne sera pas suivi par l'ordonnateur et le PGE est autorisé par un arrêté ministériel du 19 avril 2021. À l'origine, il était prévu que le coût du PGE soit modéré avec 44 800 euros d'intérêts sur cinq ans et un différé d'amortissement de deux ans. Cependant, l'INC s'est retrouvé dans l'obligation, par deux fois, en 2022 puis en 2023, de solliciter un rééchelonnement du prêt, faute de capacité à engager le remboursement de cette dette compte tenu de sa situation financière.

Au final, l'échéance du PGE sera repoussée à 2031 avec deux années de franchise en capital suivies de huit années d'amortissement pour un coût du crédit de 0,33 M€, multiplié par sept par rapport au coût initial. Cette décision de souscrire un PGE puis les rééchelonnements successifs manifestent l'incapacité de l'établissement à couvrir ses engagements. L'étalement de la charge de remboursement jusqu'à 2031, ressort, dans la situation de l'INC, à une véritable fuite en avant.

L'avis du CGefi sur le PGE

Pour justifier son avis défavorable, le contrôleur général, tout en faisant observer que les réserves de l'INC seraient épuisées fin 2021, s'appuie sur le plan de redressement présenté en décembre 2020, pour considérer que l'activité devrait revenir à l'équilibre en 2022 et dégager à nouveau une marge en 2023, augurant d'une reconstitution des réserves. Au vu du plan prévisionnel, il estime que la trésorerie resterait positive en 2021 tout en rappelant que la mission DITP avait conclu à un besoin de financement de l'ordre de 1 M€ pour 2021.

Dans ces conditions, le contrôleur général considère que *« le recours au PGE étant présenté en vue de reconstituer les réserves, c'est donc au regard à la fois de la situation et des perspectives ainsi tracées que peut s'apprécier le besoin de financement de l'établissement. En l'état, les éléments disponibles ne documentent pas suffisamment la nature et le niveau du besoin de financement qui amènent l'établissement à recourir au PGE à hauteur de 1,5 M€. Ce projet d'emprunt reçoit par conséquent un avis défavorable au titre du contrôle budgétaire exercé sur l'établissement. »*

Le CGefi rappelle ensuite que son avis ne lie pas l'ordonnateur en application de l'article 226 du décret GBCP. Poursuivant son analyse, il constate cependant que la situation financière actuelle de l'INC *« présente un risque effectif en l'absence de marge pour absorber d'éventuelles contraintes supplémentaires à celles prévues au budget »* et il conclut en recommandant de rechercher les modalités *« d'une intervention par la subvention pour couvrir les coûts de transition du plan de transformation, associée au besoin à un emprunt à un niveau mieux documenté couvrant la relance de l'activité concurrentielle et gagé sur les résultats commerciaux attendus. »*

Lors du conseil d'administration de juin 2021, un premier budget rectificatif est adopté qui intègre le plan de réorganisation, soit la suppression de neuf postes et la création de sept postes. Ce budget rectificatif actualise également les produits et les charges au regard des résultats pour les premiers mois de l'année 2021, en termes de ventes et de partenariats. Cependant, l'INC se retrouve contraint d'adopter un second budget rectificatif en septembre 2021 malgré le recours au PGE (transcrit en juin dans l'état prévisionnel de la situation patrimoniale de l'établissement) et le maintien du montant de la subvention d'exploitation. Le retard pris à mi-année dans la mise en œuvre du plan de relance et une chute aggravée des ventes en kiosques rendent ce budget rectificatif nécessaire.

Fin 2021, le conseil d'administration acte le fait que l'INC n'est pas en mesure de présenter un projet de budget pour 2022 qui soit qualifié de soutenable, et puisse lui être soumis pour approbation. Il a donc fallu avoir recours, une nouvelle fois, au mécanisme de l'autorisation budgétaire prévu par l'article 176 du décret GBCP, pour assurer le fonctionnement de l'établissement en début d'année 2022. Le budget initial 2022, présenté en déficit (0,9 M€) ne sera finalement adopté qu'en mars 2022.

En mai, la DGCCRF notifie à l'établissement une nouvelle aide exceptionnelle de 1,5 M€ pour abonder la trésorerie (cf. *infra*). Mais très rapidement, soit en juin 2022, l'établissement présente à son conseil d'administration un projet de budget rectificatif doublant le déficit prévisionnel pour 2022 et repoussant la perspective d'un retour à l'équilibre, sans pour autant tirer les conséquences de l'échec constaté sur le redressement des ventes de presse. Tenant compte de la note d'alerte alors émise par le contrôleur et au vu de l'appréciation par les tutelles, le projet de budget rectificatif n'est finalement pas soumis au vote lors du conseil d'administration, en l'attente d'une orientation de fond sur le devenir de l'activité de presse, décision considérée alors comme un prérequis pour permettre la présentation à l'automne d'un budget rectificatif.

Le budget initial 2023 est approuvé en déficit en décembre 2022, non sans que le contrôleur ait souligné que ce budget ne revêtait pas le caractère soutenable requis mais pouvait constituer un budget d'urgence et d'opportunité permettant la poursuite de l'activité en 2023. Un budget rectificatif est adopté en juin 2023 qui n'est pas plus soutenable, le représentant de la DGCCRF rappelant cependant que l'État ne pouvait plus apporter son soutien financier à l'INC compte tenu des règles du droit européen.

Fin 2023, comme en 2021, le conseil d'administration est obligé de constater que le budget initial de 2024 ne peut être soumis à son approbation faute d'être soutenable, et qu'il faudra à nouveau solliciter le mécanisme dérogatoire de l'autorisation budgétaire. Le budget sera finalement adopté en mars 2024 pour garantir la continuité de l'établissement et alors que la question de sa soutenabilité reste posée. Un budget rectificatif est approuvé lors du conseil d'administration de juin 2024 qui fait état d'un besoin de financement complémentaire de 641 000 € pour assurer la viabilité financière de l'établissement jusqu'à la fin de l'année 2024 dans le contexte de la préparation d'une stratégie de relance décidée par les ministres (cf. *infra*).

Cette situation financière et budgétaire de l'INC fortement dégradée pour la cinquième année consécutive est parfaitement connue et partagée par toutes les parties prenantes (ministres, tutelle, CGefi, direction du budget, membres du conseil d'administration, personnels de l'établissement). Elle rend la gestion de l'établissement très difficile et affecte grandement ses agents (cf. partie 1).

La question juridique des aides exceptionnelles au regard de la réglementation européenne

La Commission européenne veille au respect des règles en matière d'aides d'État afin de s'assurer que le soutien que les États membres accordent aux entreprises, quelle que soit leur taille, ne leur confère pas un avantage indu ou ne perturbe pas le marché intérieur (art. 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - TFUE).

- Pour l'aide accordée en 2020 (1,6 M€) :

L'aide de 2020 a été accordée sur la base de deux fondements juridiques.

La moitié de cette aide (0,8 M€) a été versée dans le cadre du dispositif spécifique mis en place par l'Union européenne au titre des aides temporaires liées à la pandémie de Covid-19. Dès mars 2020, sur le fondement de l'article 107, §3, du TFUE relatif aux aides « *destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre* », la Commission européenne a en effet approuvé un encadrement temporaire des aides d'État destiné à assouplir les règles pour les entreprises ayant besoin d'un soutien en raison de la crise provoquée par l'épidémie. Ce dispositif dispense de notification les aides d'un montant inférieur à 2,3 M€ par bénéficiaire.

L'autre moitié de l'aide (0,8 M€) a été versée dans le cadre de la compensation des activités de service public qui ne sont pas entièrement couvertes par la subvention. Cependant, pour que cette aide exceptionnelle soit régulière, elle ne doit pas être considérée comme une remise à niveau durable de la subvention de l'établissement. Il s'agit d'une subvention de service public, qui ne peut couvrir que des charges de service public.

- Pour l'aide accordée en 2022 (1,5 M€) :

L'aide de 2022 a été versée en reprenant le même fondement que celle de 2020 relatif à la pandémie de Covid-19. En effet, il restait possible de verser le complément de subvention à l'INC, sans condition, dans le plafond de 2,3 M€, conformément à la section 3.1 de l'encadrement temporaire révisée le 18 novembre 2021, soit un montant de 1,5 M€ pour cette seconde aide.

3.3 Des tentatives de redressement incapables d'inverser la situation fautive de poser le bon diagnostic

Malgré le soutien exceptionnel accordé par l'État et les efforts de relance engagés, la situation financière de l'INC n'a cessé de se dégrader jusqu'à mettre en péril l'existence même de l'établissement.

3.3.1 La mission de la DITP en 2020 et le plan de transformation

À la suite de la mission d'appui demandée à la DITP et conduite par un cabinet de conseil en 2020, le conseil d'administration de l'INC a adopté, lors de sa séance de juin 2021, un « plan de transformation » de l'établissement basé sur les principales recommandations et conclusions de la mission. Ce plan reposait sur trois piliers : une séparation hermétique des

activités, un plan de relance commerciale et un redimensionnement des activités non commerciales.

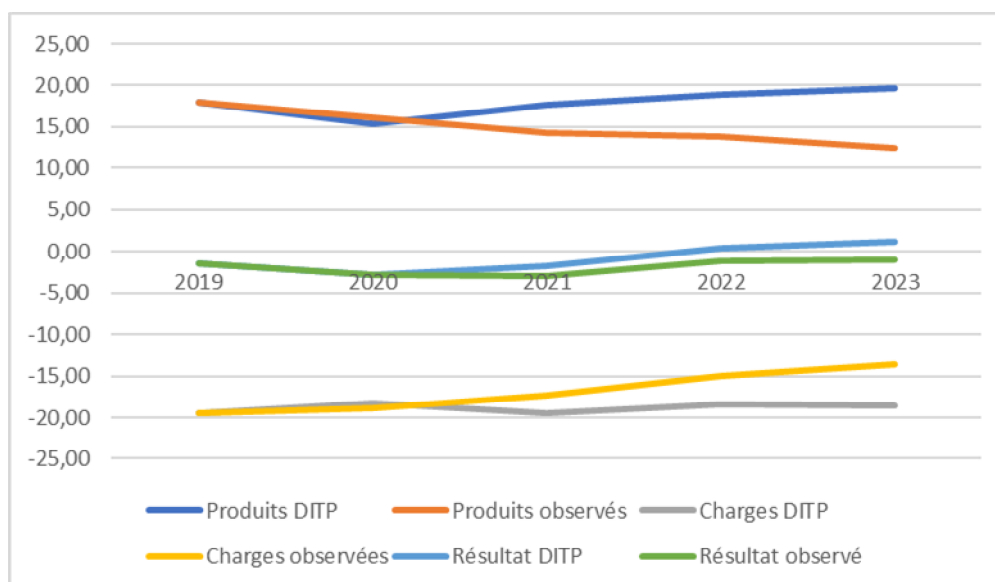
Le plan proposé, assorti d'un projet de réorganisation, impliquait à la fois sept recrutements pour répondre à certains besoins en compétences dans le cadre du plan de relance commerciale (chargé de contenus digitaux, juristes, chargé de prospection et d'études) mais également neuf suppressions de postes afin d'assurer le retour à l'équilibre des activités non commerciales. Il visait à terme à la neutralité financière des activités non commerciales (subvention = charges) et à un retour à l'équilibre du résultat net des activités commerciales dès 2022 grâce à une augmentation du chiffre d'affaires des activités de presse de 11 % par an.

Le plan confirmait ainsi un déficit anticipé pour 2020, prévoyait un nouveau déficit en 2021, un retour à l'équilibre en 2022 et la rentabilité à partir de 2023. L'établissement s'est situé dès le début de l'année 2021 dans la logique et dans le prolongement du plan issu de la mission DITP.

Parallèlement, l'établissement a en outre pris un certain nombre de mesures permettant de réaliser des économies de fonctionnement, opérant notamment dans ce cadre, à l'été 2022, un déménagement du 15^e arrondissement de Paris à Malakoff, réduisant par deux la surface occupée et le montant du loyer. Alors que le loyer et les charges locatives représentaient 0,95 M€ (25,2 % des charges d'exploitation) en 2021, ils ne représentaient plus que 0,25 M€ (10,4 % des charges d'exploitation) en 2022.

Cependant, l'ensemble des actions menées n'ont pas permis de tenir la trajectoire financière prévue par la DITP.

Graphique n° 27 : Trajectoire financière comparée de l'INC (M€)



Source : Cour des comptes à partir des données comptables et de la présentation DITP

Si les charges ont considérablement baissé sur la période et ont nettement divergé des prévisions (- 26 % de différentiel), les produits ont continué à diminuer, bien loin du rebond

attendu (différentiel de 40 %). Dans ces conditions, le résultat observé est resté négatif, à - 1,0 M€ alors que le prévisionnel tablait sur + 1,2 M€.

Dès la fin de l'année 2021, la DGCCRF alertait le ministre sur le retard pris dans la mise en œuvre du plan de transformation, constatant que certaines des mesures prévues ne produiraient pas leurs effets en 2021. En ce qui concerne le redimensionnement des missions non commerciales, les licenciements correspondant aux postes supprimés ont bien été réalisés mais plus tardivement que prévu (milieu d'année) limitant de fait les économies réalisées sur l'exercice alors même que l'INC a dû verser des indemnités aux agents concernés.

Par ailleurs, le plan supposait des recrutements que l'INC n'a pu effectuer, faute notamment de ressources suffisantes. À l'inverse, l'établissement a dû faire face à des départs non prévus de personnes disposant de compétences clés nécessaires au plan de relance, ce qui n'a pas permis d'engager l'acquisition d'un outil de gestion de la relation avec la clientèle ou encore la modernisation du site Internet du magazine. Ce retard pris dans la mise en œuvre du plan a été accentué par la baisse des ventes en kiosques du magazine et le tassement des ventes par abonnement, qui ont aggravé la situation financière de l'INC.

Comme le soulignait le CGefi dans son rapport d'octobre 2022, *« la mise en œuvre du plan de relance commerciale n'a pu être engagée que partiellement dans la limite des moyens disponibles, en particulier avec la recherche de nouveaux partenariats et des initiatives éditoriales visant à renouveler les rapports entre 60 Millions et son lectorat. »* Ainsi, le volet central de la relance n'ayant pas obtenu les résultats escomptés sur le redressement de la trajectoire commerciale, il apparaît, en 2022, que le plan de transformation est déjà un échec.

En réalité, l'étude menée par la DITP a largement sous-estimé la nécessité d'accompagner le plan de transformation par un levier financier puissant capable de profondément et rapidement faire bouger les choses. Si un besoin de financement avait été estimé à hauteur de 1 M€, il s'agissait seulement d'assurer la pérennité financière de l'établissement pour 2021. Mais aucun investissement exceptionnel de l'État n'avait été prévu.

3.3.2 Un diagnostic resté longtemps très partiel

Un certain nombre de facteurs exogènes ont pu laisser croire, pendant un temps, que les difficultés rencontrées par l'INC étaient d'ordre conjoncturel et non pas structurel. Ce faisant, et sans vouloir minimiser leur importance, ils ont conduit à repousser la nécessaire clarification stratégique et politique que la situation de l'établissement appelait, l'État se contentant de colmater les brèches de plus en plus béantes en consentant des aides exceptionnelles et en acceptant la souscription d'un PGE.

3.3.2.1 La crise sanitaire

La première raison évoquée tient à la crise sanitaire et aux confinements successifs de 2020. Certes, il est bien évident que ces événements ont fortement affecté les ventes en kiosques du magazine. On passe ainsi de 1,17 million d'exemplaires vendus en 2018 à 0,75 million en 2020, représentant une perte de chiffre d'affaires d'environ 1,3 M€. Cependant,

cette baisse ne s'est pas arrêtée fin 2020, montrant ainsi que la crise traversée par la presse écrite était plus profonde et plus ancienne (cf. *infra*).

3.3.2.2 La situation de Presstalis

La seconde raison évoquée tient aux conséquences des difficultés rencontrées par Presstalis. Cette société commerciale de messagerie de presse était le plus important diffuseur de la presse écrite (distribution de la presse quotidienne nationale notamment) au travers d'un réseau de points de vente. À ce titre, elle était en charge de la diffusion de « 60 Millions ». Confrontée, depuis le début des années 2000, à de très graves difficultés financières en raison de la baisse des ventes de la presse écrite, la société a été placée en redressement judiciaire en mai 2020 puis en liquidation judiciaire en juillet de la même année. Une partie de son activité (et de ses emplois : 269 sur 900), a été reprise par la société France Messagerie.

En tant qu'actionnaire de la Coopérative de distribution des magazines qui détenait 75 % des actions de Presstalis, et comme d'autres éditeurs de la presse écrite, l'INC a été mis à contribution, à plusieurs reprises, pour participer aux tentatives de sauvetage de son diffuseur.

Tout d'abord, les deux régulateurs de la filière (Conseil supérieur des messageries de presse et Autorité de régulation de la distribution de la presse) se sont accordés sur la nécessité de soumettre les éditeurs actionnaires des messageries de presse à une contribution exceptionnelle prélevée chaque mois et égale à un pourcentage des ventes de l'ensemble des titres distribués dans le cadre du contrat de groupage coopératif – et ce à compter du 5 mars 2018 pour une durée de dix semestres. Cette avance était susceptible d'être remboursée aux éditeurs, si Presstalis retrouvait un résultat positif et après remboursement du prêt consenti par ailleurs par l'État. À ce titre, la contribution de l'INC s'est élevée à 600 000 €.

Ensuite, et dans le cadre du plan de financement de France Messagerie validé par le tribunal de commerce de Paris le 1^{er} juillet 2020, les éditeurs de magazines de plus de 5 M€ de « ventes montant fort » ont été mis à contribution pour participer à hauteur de 11 M€ au règlement des « soultes » sociales prévues par le plan. L'INC a contribué à hauteur de 114 000 €.

Enfin, en raison des difficultés économiques rencontrées par Presstalis, les produits des ventes du magazine « 60 Millions » des mois de février à mai 2020 n'ont jamais été versés à l'INC ce qui représente un manque à gagner de l'ordre de 900 000 €.

Au total, la cessation de paiements puis la liquidation de Presstalis ont représenté un coût pour l'INC de plus de 1,6 M€. Cette somme est effectivement importante mais elle équivaut finalement à l'aide de l'État reçue en 2020.

3.3.2.3 Le financement insuffisant des activités non commerciales, un argument qui ne résiste pas face à la dégradation de l'activité de presse

Une dernière raison, enfin, tient à l'insuffisance des financements publics qui a souvent été avancée pour tenter d'expliquer les mauvais résultats de l'INC et en faire peser la responsabilité sur l'État. Or, seule une comptabilité analytique permet de bien séparer ce qui

relève des activités commerciales (essentiellement « 60 Millions ») de ce qui relève des activités non commerciales.

Comme cela est expliqué en partie 2, la comptabilité analytique mise en place en 2017 à l'INC présente d'importantes fragilités mais a le mérite de mettre en lumière le creusement qui s'est opéré entre le montant de la subvention reçue de la DGCCRF et les charges supportées par l'établissement pour ses activités non commerciales, au moins jusqu'au plan de transformation engagé en 2021.

En conclusion, la baisse continue de la subvention versée par l'État à l'INC entre 2016 et 2021 sans que l'établissement ne redimensionne ses activités non commerciales en conséquence, a incontestablement fragilisé la situation financière de l'établissement en contribuant à diminuer ses réserves. De ce point de vue, la responsabilité doit être considérée comme partagée entre la tutelle et l'INC, en raison notamment de l'absence d'un contrat d'objectif et de performance.

En mai 2020, dans son rapport annuel, le CGefi alertait sur le risque de rupture de continuité de l'exploitation de l'établissement, même si son analyse pointait plutôt l'absence d'un COP et la nécessaire clarification sur l'étendue des missions non commerciales de l'INC. Dans une note pour la ministre du 16 juin 2020, la DGCCRF rappelait que la situation de l'INC était fragile du fait de restructurations trop longtemps différées qui conduisaient notamment à un coût des missions de service public supérieur aux ressources allouées.

Cette diminution de la subvention a pu un temps être contrebalancée par la bonne santé de l'activité commerciale. On observe ainsi une certaine incapacité du conseil d'administration de l'INC à voir que ses graves difficultés sont d'ordre structurel et pas simplement conjoncturel sans qu'il soit possible d'ailleurs de savoir si cet aveuglement est véritablement sincère. En effet, les membres du conseil d'administration défendant des intérêts différents (entre ceux qui revendiquent que la vente du magazine est une activité de service public, une tutelle coincée par l'absence de décision politique et une direction qui veut protéger ses agents), il était commode de s'en tenir à une analyse superficielle sur les raisons profondes permettant d'expliquer les difficultés rencontrées par l'établissement.

Cependant, à partir de 2019, il est manifeste que ce sont bien les difficultés sur les activités presse qui constituent la première et principale cause des problèmes de l'établissement.

3.4 Une activité de presse qui s'effondre à partir de la crise sanitaire

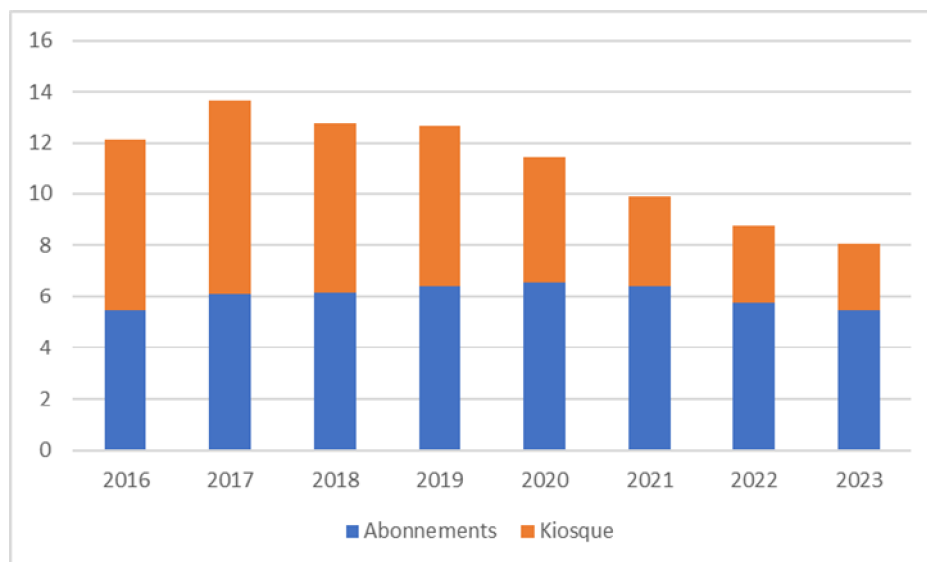
3.4.1 La situation de « 60 Millions »

En dépit de ses difficultés récurrentes et anciennes²⁴, l'activité de presse a réussi à se maintenir jusqu'en 2019 avec une très légère augmentation du produit des ventes (+8,7 %) entre 2016 et 2019 et un accroissement du nombre moyen d'abonnés venant compenser la baisse des ventes en kiosques. La crise sanitaire et les confinements qu'elle a provoqués marquent un

²⁴ Dans son rapport de 2016, la Cour observait que la baisse des ventes de « 60 Millions » remontait à 1994.

tournant très net des habitudes de consommation de la presse écrite avec un effondrement des ventes en kiosques.

Graphique n° 28 : Évolution du produit des ventes du magazine « 60 Millions » (en M€)

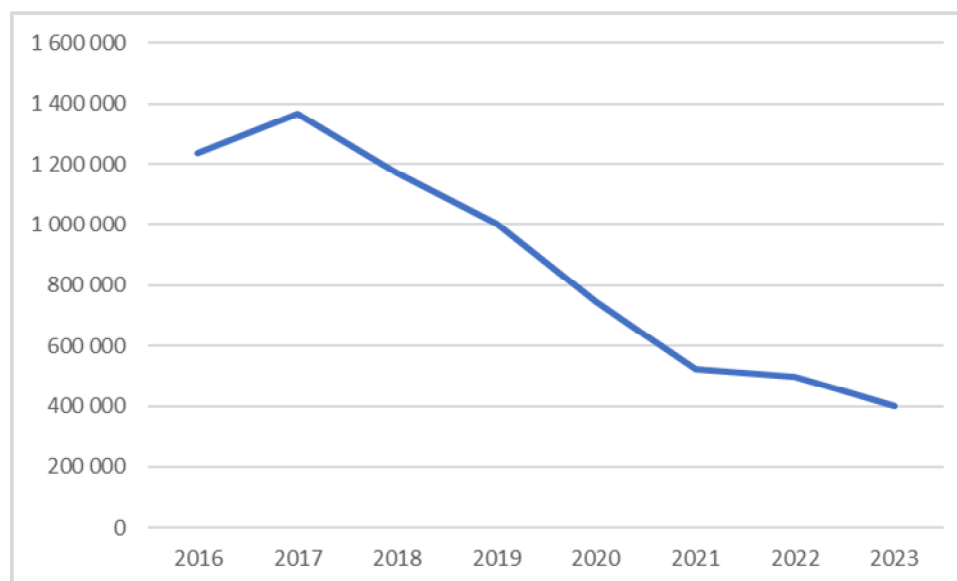


Source : Rapports de gestion de l'INC

Les ventes en kiosques ont été tout particulièrement touchées avec une baisse de 60 % du produit des ventes entre 2016 et 2023 tandis que le chiffre d'affaires des abonnements est resté en moyenne assez stable.

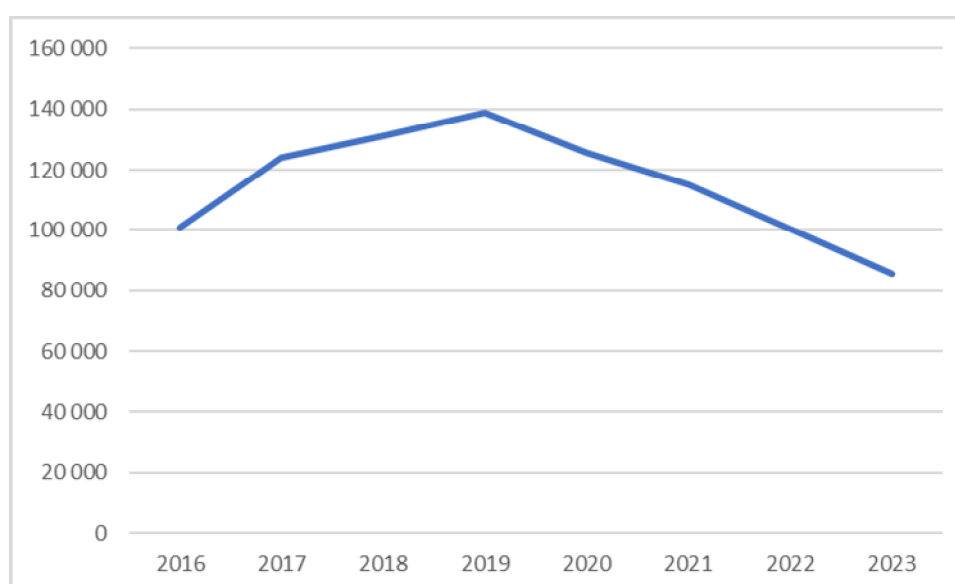
Cette analyse est complétée par l'évolution des ventes en volume.

Graphique n° 29 : Évolution des ventes en kiosque du magazine « 60 Millions », en nombre d'exemplaires, toutes publications confondues



Source : Rapports de gestion de l'INC

Graphique n° 30 : Évolution des abonnements au magazine « 60 Millions » (en nombre moyen d'abonnés)

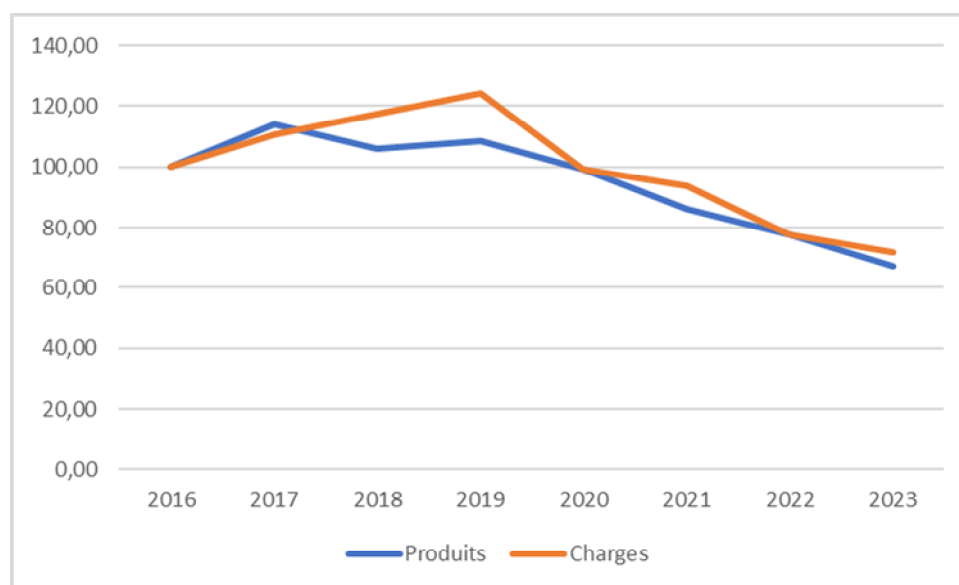


Source : Rapports de gestion de l'INC

Les ventes en kiosques (mensuels et hors-série) se replient fortement avec 401 952 exemplaires vendus en 2023 contre 1 235 889 en 2016, soit une chute de 67 %. Pour ce qui est des numéros destinés aux abonnés, le nombre annuel moyen d'abonnements a diminué de 14,8 %, passant ainsi de 100 600 en 2016 à 85 748 en 2023, le développement d'abonnements « d'entrée de gamme » permettant de compenser en recettes la baisse du nombre des abonnés.

Cet effondrement de l'activité de presse n'est pas corrélé à une baisse des charges directement liées aux publications (fabrication, diffusion et promotion). Au contraire, on observe sur la période une évolution relative des charges qui rattrapent et dépassent les produits. Autrement dit, en dépit des efforts faits par l'INC jusqu'en 2019 pour dynamiser ses ventes du magazine, cela n'a pas permis d'obtenir les résultats escomptés.

Graphique n° 31 : Évolution comparée des charges et des produits "presse" de l'INC (2016 : Base 100)



Source : Rapports de gestion de l'INC

3.4.2 Une crise générale de la presse magazine qui affecte « 60 Millions »

Dans son rapport de janvier 2024 (cf. *infra*), le cabinet de conseil dresse un bilan de la situation de la presse magazine en France et plus particulièrement de la situation de « 60 Millions ». Les éléments qui suivent sont issus de ce rapport.

Le marché de la presse se subdivise par segment et par thématique. La presse quotidienne représente 54,9 % de la diffusion totale en 2021 contre 45,1 % pour la presse périodique, dont 31,6 % pour la presse magazine.

L'étude observe tout d'abord que le marché de la presse a enregistré une baisse globale et régulière ces dernières années de ses diffusions (- 5 % par an pour la presse magazine) et du nombre de points de vente (- 3 % par an depuis 2014).

Cette baisse est beaucoup plus marquée pour la presse périodique que pour la presse quotidienne. La presse périodique (dont la presse magazine) a ainsi vu ses revenus presse chuter de 40 % depuis 2006 (- 17 % depuis 2018), alors que dans le même temps, la diminution n'a été que de 28 % pour la presse quotidienne. Il s'agit donc d'un mouvement qui s'inscrit dans un temps long, prenant naissance bien avant la crise sanitaire qui n'a été, en réalité, qu'un accélérateur.

L'étude observe ensuite que cette baisse du marché de la presse s'explique principalement par deux raisons :

- l'évolution des habitudes des consommateurs, marquée par un désintérêt croissant pour la lecture (selon Zenith Media, le temps quotidien consacré aux magazines dans le monde a chuté de 60 % entre 2011 et 2021), un vieillissement du lectorat traditionnel (selon une enquête Statista réalisée en 2017, moins de 30 % des 18-29 ans lisent des magazines papier au moins une fois par semaine, contre plus de 50 % chez les 60 ans et plus), et une préférence de plus en plus marquée pour les contenus numériques. Sur ce dernier point, selon l'Alliance pour les chiffres de la presse et des médias (APCM), près de 70 % des titres de presse étaient lus au format numérique en 2020 alors qu'on estime à 16 % (données 2021), la part de la presse magazine diffusée en numérique ;
- l'essor des plateformes en ligne (réseaux sociaux, plateformes vidéo / audio, etc.) qui concurrencent la presse traditionnelle en offrant une multitude de contenus en ligne (gratuits et payants) et en captant la majorité des recettes publicitaires. En 2020, les recettes publicitaires ne représentaient ainsi qu'environ 17 % en moyenne des revenus de la presse magazine.

L'étude constate ensuite que, dans ce contexte et sauf de rares exceptions (pour les « niches » qui vont regrouper une communauté de passionnés), aucun titre de presse magazine grand public ne parvient à conserver un modèle économique soutenable. Le marché est ainsi marqué par une forte concentration des acteurs et par une diversification de leurs activités. En 2022, ce sont ainsi quatre groupes qui concentrent 50 % de la diffusion de la presse magazine française : Vivendi (Prisma Media & Lagardère), CMI (Czech Media Invest) et Reworld Media et Uni-Médias. En parallèle, entre 2020 et 2022, le nombre de titres de la presse périodique a diminué de 10 %, pourcentage ne traduisant cependant qu'imparfaitement les mouvements contraires rencontrés entre fusions / acquisitions et créations / disparitions de nouveaux titres.

En ce qui concerne la diversification des activités, l'étude note que les différents groupes de presse ont mis en place des stratégies visant à adapter leur contenu éditorial pour fidéliser et élargir leur audience, numériser leur diffusion et diversifier leurs revenus notamment hors médias (événements, formation, partenariats).

L'étude poursuit ensuite en analysant la situation de « 60 Millions ». Après avoir noté que la presse dite « consumériste » (« Que Choisir » et « 60 Millions ») est exceptionnelle en France avec deux magazines sur un même créneau, elle observe que sa situation, caractérisée notamment par une relation très spécifique à sa base d'abonnés et de lecteurs, est particulièrement difficile dans le contexte actuel, d'autant que le sujet du « mieux consommer » est aujourd'hui développé par nombre d'autres magazines périodiques.

Cependant, et il s'agit là d'un point important, l'étude observe que le concurrent direct de « 60 Millions », « Que Choisir », résiste mieux. Ainsi, ses revenus seraient quatre fois supérieurs, plus stables et le titre serait à l'équilibre (du moins jusqu'en 2022).

Le magazine « Que choisir » : un concurrent qui progresse

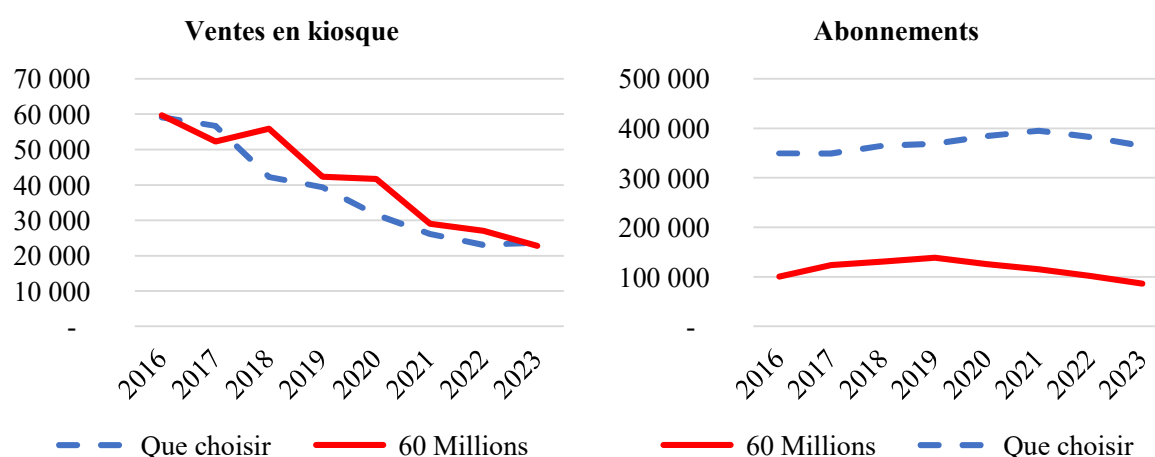
L'association UFC-Que choisir publie un magazine mensuel depuis 1961 ainsi que des magazines trimestriels thématiques (« Que choisir argent », « Que choisir pratique », « Que choisir santé »). Les publications papier représentent environ les deux tiers des produits commerciaux de l'association. Cette part diminue au profit des services numériques, sur lesquels l'association a fortement investi. L'UFC-Que choisir peut notamment proposer une grande diversité de tests et de comparatifs grâce à sa participation à l'*International consumer research and testing*, structure de coopération internationale en matière d'essais comparatifs (cf. *infra*).

La diffusion des mensuels « Que choisir » et « 60 Millions » suit des trajectoires divergentes, en défaveur du magazine de l'INC.

En 2016, « 60 Millions » comptait 3,5 fois moins d'abonnés à sa version papier que son concurrent (100 599 contre 349 342). Cet écart s'est accentué entre 2016 et 2023 dans la mesure où le magazine de l'INC a perdu 14 % de ses abonnés tandis que « Que choisir » en a gagné 4 %.

Les deux magazines réalisaient en 2016 des ventes au numéro en kiosque équivalentes (59 647 exemplaires en moyenne mensuelle pour « 60 Millions », 59 089 pour « Que choisir »). Ils ont été confrontés aux mêmes difficultés dans les années qui ont suivi et leurs ventes ont suivi le même déclin rapide (– 62 % entre 2016 et 2023 pour « 60 Millions » et – 60 % pour « Que choisir »).

Graphique n° 32 : Diffusion moyenne mensuelle des magazines « 60 Millions » (60M) et « Que choisir » (QC) en nombre d'exemplaires papier



Source : INC, UFC - Que choisir rapports d'activité

Si les deux magazines sont confrontés à un recul de leur diffusion en version papier, seule l'UFC – Que choisir a investi de manière importante dans les services numériques afin de compléter son offre. En 2023, elle comptait 214 254 abonnements numériques, en hausse soutenue, tandis que l'INC n'avait vendu que 2 935 abonnements numériques, générant un chiffre d'affaires marginal. Le site internet de l'UFC – Que choisir générait en 2023 un chiffre d'affaires de 9,3 M€, en hausse de 60 % par rapport à 2016 (5,8 M€) et désormais supérieur à l'ensemble des produits de « 60 Millions » (8,3 M€).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis 2018, la situation financière de l'INC ne cesse de se dégrader. Son niveau cumulé de pertes entre 2016 et 2023 s'établit à 7,9 M€ (9,9 M€ de pertes depuis 2018). Cela a eu pour effet de consommer les réserves de l'établissement, la trésorerie ayant ainsi baissé de 77 % depuis 2016.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que l'INC a été fortement aidé par l'État sur la période, recevant deux dotations exceptionnelles en 2020 (1,6 M€) et 2022 (1,5 M€), et bénéficiant d'un prêt garanti par l'État de 1,5 M€ en 2021. Il est bien évident que sans ces 4,6 M€ de ressources exceptionnelles, l'établissement n'aurait pas pu continuer son activité. Cette dégradation de la situation financière de l'INC a entraîné un défaut de soutenabilité des budgets annuels ce qui s'est concrètement traduit par la mise en œuvre de procédures budgétaires exceptionnelles. La gestion de l'établissement a ainsi été rendue très difficile.

À la suite d'une mission réalisée en 2020 par un cabinet de conseil avec l'appui de la direction interministérielle de la transformation publique, l'établissement a essayé de mettre en œuvre un plan de relance qui s'est cependant rapidement avéré être un échec. En réalité, si un certain nombre de facteurs exogènes ont pu laisser croire, pendant un temps, que les difficultés rencontrées par l'INC étaient d'ordre conjoncturel, c'est bien la forte baisse de la diffusion de la presse magazine qui en est l'une des principales raisons. Cette approche erronée a finalement conduit l'État à repousser la nécessaire clarification stratégique et politique que la situation de l'établissement appelait.

4 UNE NÉCESSAIRE RÉVISION DES MISSIONS AUJOURD'HUI CONFIÉES A L'INC

Les questions existentielles relatives à l'INC, à ses missions et à son rôle au sein du mouvement consumériste sont anciennes et, comme cela a été présenté en deuxième partie, n'ont jamais trouvé une réponse claire de la part des autorités politiques qui ont toujours préféré différer toute décision, en dépit de toutes les études et scénarios proposés par les administrations de tutelle et les autorités de contrôle.

À partir de 2018, le contexte change avec la profonde et inéluctable détérioration de la situation financière de l'INC, décrite plus haut, en raison des déficits de son activité de presse, avec deux séries de conséquences. Tout d'abord, si jusqu'alors les questionnements avaient plutôt porté sur les activités non commerciales de l'établissement, c'est la question de la viabilité du magazine « 60 Millions » qui est désormais posée avec le risque d'entraîner dans sa chute tout l'INC. De plus, si les pouvoirs publics n'avaient jamais voulu trancher les questions existentielles, le risque de cessation de paiements impose aujourd'hui une prise de décision qui ne peut plus être différée.

Le processus s'est accéléré à partir de la fin de l'année 2022. En novembre 2022, le conseil d'administration de l'INC a, à nouveau, demandé à la direction générale de mener une étude sur les orientations pouvant rétablir l'équilibre économique de l'activité commerciale de l'établissement, dont les premières conclusions ont été présentées lors du conseil de mars 2023. Il a alors été demandé à la direction générale de poursuivre et de compléter son étude. Mais comme le faisait valoir la DGCCRF dans une note au ministre de mars 2023, ce scénario, même dans l'hypothèse la plus optimiste, ne permettrait pas de rééquilibrer financièrement l'INC de sorte que des scénarios de restructuration pourraient s'avérer nécessaires. Le CGefi, dans son rapport annuel de 2023, soulignait pour sa part que *« le scénario retenu n'avait pas de caractère disruptif, contrairement à la suggestion du contrôleur en vue de scénarios plus ouverts, mais reposait sur de nouveaux leviers d'optimisation ainsi que d'innovation éditoriale dans le droit fil des acquis de l'INC. De fait, l'approche consistant à traiter la question du déficit structurel de l'activité de presse de l'INC par des mesures ponctuelles d'optimisation des coûts et des innovations produit a malheureusement borné la réflexion structurante demandée par le CA. »*

Le 25 avril 2023, dans une nouvelle note au ministre, la DGCCRF faisait le point sur les scénarios qu'elle avait, de son côté, expertisés, en proposant trois pistes : la réduction des déficits (suite aux travaux de la direction générale), la diversification des ressources et la numérisation. Il était proposé au ministre, qui l'a validé, de mettre en œuvre les mesures de réduction proposées dès l'été 2023 tout en procédant à une mise à jour de l'étude DITP, financée par la tutelle, pour approfondir les deux autres pistes.

4.1 Trois scénarios pour le magazine « 60 Millions » proposés par un cabinet de conseil en 2023

La mission du cabinet de conseil n'avait pas pour objet d'analyser l'ensemble des activités de l'INC mais était centré sur l'activité de presse, papier et numérique : il s'agissait de

réaliser un travail sur la pertinence et la viabilité du modèle économique au regard du marché actuel de la presse pour déboucher sur des propositions opérationnelles.

Plus précisément, il lui était demandé :

- d'expertiser la valeur et les faiblesses du modèle d'affaire actuel ;
- de réaliser une analyse du potentiel de marché ;
- d'identifier les leviers de transformation viable du modèle de l'INC et de présenter un ou plusieurs scénarios d'évolution pouvant inclure plusieurs leviers, tels que :
 - partenariats ;
 - adossement ou la cession à d'autres acteurs ;
 - investissements commerciaux et marketing ;
 - création de produits ou développement de nouvelles activités ;
 - numérisation accrue ;
 - abandon de pans d'activité.

Plusieurs livrables étaient attendus pour la mi-octobre 2023 : un diagnostic, un ou plusieurs scénarios à trois ans, argumentés, chiffrés, planifiés et un dossier de choix permettant d'éclairer la décision, avec une analyse des risques.

Le coût des missions de conseil réalisées depuis 2020 s'élève à près de 560 000 € en trois ans, pour des analyses, certes plus complètes que celles dont les tutelles disposaient, mais qui fondamentalement ne divergent pas vraiment sur les principaux constats.

Le rapport remis par le cabinet de conseil en janvier 2024 présente dans une première partie le marché de la presse magazine en France et ses perspectives. Dans une seconde partie, il fait un état des options possibles pour « 60 Millions » et en présente les impacts financiers. Les développements qui suivent sont directement tirés du rapport.

Partant du constat que la situation actuelle du magazine « 60 Millions » ne pouvait pas perdurer, les efforts importants entrepris n'ayant pas permis d'enrayer l'augmentation du déficit financier et les risques opérationnels s'aggravant, la mission propose trois grandes perspectives envisageables pour le média dont elle présente ensuite les impacts.

4.1.1 Un « rebond » organique

Cette option se subdivise elle-même en deux variantes : une option « mixte » (papier + numérique) et une option « vers du 100% numérique payant ».

4.1.1.1 Première variante : mixte papier et numérique

L'objectif était de relancer le titre sous la marque « 60 Millions » avec le maintien d'un format papier et le développement des canaux digitaux. Cette variante supposait les actions suivantes :

- l'adaptation de la ligne éditoriale : orientation « mieux consommer », verdissement du visuel etc. pour élargir le lectorat ;

- un plan marketing ambitieux avec reconduction tacite des abonnements et accélération du numérique ;
- le développement de nouvelles ressources : publicité institutionnelle, partenariats, activités hors média si rentables etc.

4.1.1.2 Seconde variante : 100% numérique payant

L'objectif était cette fois de relancer le titre sous la marque « 60 Millions » en le transformant en un média 100 % numérique payant. Cette variante supposait les actions suivantes :

- la transformation des canaux de diffusion vers le numérique et l'adaptation des contenus et de la ligne éditoriale pour élargir le lectorat ;
- un plan marketing ambitieux avec reconduction tacite des abonnements ;
- le développement de nouvelles ressources : publicité institutionnelle, partenariats, activités hors média rentables, etc.

4.1.2 Une transformation en média public gratuit d'information

L'objectif de cette option était de transformer « 60 Millions » en un média de service public numérique gratuit d'information et de sensibilisation du grand public (et potentiellement à destination des entreprises), axé sur les sujets de consommation responsable, de transition écologique et d'alimentation. Le magazine deviendrait ainsi un outil proposé par la DGCCRF à disposition de l'État, avec un cahier des charges précis.

Il faudrait réorienter le contenu du média autour des politiques liées à la transition écologique, à la consommation responsable, à l'alimentation etc. Le contenu serait mis à disposition sur les différents canaux numériques (site internet, médias sociaux, etc.) sous forme d'articles, de vidéos, d'infographies etc. Le média serait un outil financé par l'État, rendant son accès gratuit au grand public.

4.1.3 Un adossement ou une cession du média à un groupe de presse (y compris de la presse consumériste)

L'objectif de cette dernière option, la plus radicale, était d'adosser le magazine à un groupe de presse (y compris de la presse consumériste) afin de bénéficier de nouveaux moyens pour donner au titre un nouvel essor. Cela passait alors par la réintégration dans la DGCCRF des activités non commerciales de l'INC qui disparaîtrait.

4.1.4 Éléments de synthèse des propositions

Le cabinet de conseil présentait ensuite dans un tableau les principaux avantages et inconvénients de chacun des scénarios.

Tableau n° 4 : Synthèse des différents scénarios

	Principaux avantages	Principaux inconvénients
<i>« Rebond » organique Papier + numérique (1a)</i>	- information consommateurs améliorée (audience élargie, modernisation des contenus) - acceptabilité : solution de relance en interne privilégiée par l'équipe	- coûteux : besoin de financement par l'État des déficits cumulés 2024-2028, estimés à ~6 M€ sans garantie de retour à l'équilibre à terme (malgré les leviers de relance) - complexité opérationnelle : effort très conséquent nécessaire pour un résultat incertain
<i>« Rebond » organique 100 % numérique payant (1b)</i>	- nouveau produit : adaptation du média aux nouveaux modes de diffusion - acceptabilité : solution de relance en interne privilégiée par l'équipe	- coûteux : besoin de financement par l'État des déficits cumulés 2024-2028, estimés à ~10 M€, dus à une perte importante de lecteurs à prévoir lors du passage au numérique - complexité opérationnelle : effort très conséquent nécessaire pour un résultat incertain
<i>Média de service public numérique gratuit (2)</i>	- offre des perspectives pour l'équipe malgré l'abandon du titre (perspectives au sein de l'INC et poursuite d'une mission d'information des consommateurs)	- très coûteux : suppose un financement à 100 % par l'État (21 M€ pour 2024-28 puis ~5,4 M€ par an) - complexité opérationnelle : définition d'un projet clair, refonte totale du média
<i>Adossement ou cession à un groupe de presse (3)</i>	- apport de nouveaux moyens et expertises pour relancer le titre et développer de nouvelles activités - audience potentiellement élargie grâce à des ventes croisées (à confirmer)	- incertitude sur la capacité à trouver un repreneur - conditions d'adossement ou de cession et impacts juridiques à confirmer

Source : Document de synthèse de la mission du cabinet de conseil

Le cabinet de conseil considérait que tous les scénarios de maintien de l'activité de presse au sein de l'INC impliquaient des changements complexes et un financement du déficit par l'État compris entre 6 et 21 M€ sur cinq ans (2024-2028). Si aucune solution n'est évidente et simple, le scénario (1a) était selon lui le plus acceptable en interne mais il présentait un risque

élevé dans un contexte de marché défavorable, sachant que la relance d'un titre de presse reste toujours un pari. Seul le scénario (3) garantissait une maîtrise des coûts pour l'État.

Tout récemment encore, en avril 2021, le CGefi recommandait d'évaluer le coût d'une éventuelle cessation de l'activité de l'établissement en raison des problèmes structurels rencontrés. En novembre 2021, une note de la DGCCRF pour la ministre, reconnaissant que la situation de l'INC était critique, présentait comme scénario possible la préparation d'un projet de cession du magazine ainsi que la dissolution de l'INC.

En parallèle de l'étude menée par le cabinet de conseil, le conseil d'administration, réuni en janvier 2024, a souhaité que la direction de l'établissement propose un scénario alternatif qui a été coconstruit avec les représentants du personnel et leurs élus au conseil d'administration. Présenté lors de la réunion du conseil en mars 2024, ce quatrième scénario propose de consolider l'INC et ses diverses activités, expertise et information, pour mieux valoriser son rôle institutionnel pivot. Il s'agit de revenir aux raisons qui avaient présidé à la création de l'établissement : un centre de recherche, d'information et d'étude sur les problèmes de la consommation conformément à l'article L. 822-1 du code de la consommation.

Cette réaffirmation de la raison d'être de l'INC repose sur l'idée que l'ensemble des contenus produits par l'entité constituent un *continuum* et relèvent ainsi tous d'une mission de service public, justifiant un financement public accru, ce qui conduit à articuler différemment le modèle économique autour de financements publics de ses activités d'intérêt général.

Ainsi, les charges et activités d'expertise et d'information (essais comparatifs, enquêtes journalistiques, expertises juridiques et économiques, opérations de communication, éducation et développement, charges relatives au pôle « expertise consommateurs »), ainsi que la part des fonctions supports qui y sont affectées, pourraient être subventionnées par l'État, à travers une subvention directe et des financements issus de partenariats avec les administrations et organismes publics.

Toutes les autres charges, notamment ce qui concerne la publication, l'impression, la diffusion et la gestion des ventes des publications payantes, seraient financées grâce aux recettes commerciales de l'établissement. Il s'agit d'une autre vision. Elle se traduit par une approche différente de la comptabilité analytique, et donc de la partie des activités de l'INC subventionnables par l'État.

Au-delà de la définition du contenu de la mission, ce scénario prévoit un plan de relance (investissements dans le numérique, recrutement de 19 personnes etc.) et le développement de nouvelles activités devant générer des recettes supplémentaires. Il détaille les recettes supplémentaires attendues sur 2024-2028, de l'ordre de 3,7 M€, et les dépenses supplémentaires estimées à 7,9 M€ soit une dégradation de l'équilibre financier de 4,2 M€ sur cinq ans qui viendrait s'ajouter aux besoins de financement chiffrés par le scénario 1 du cabinet de conseil (6,1 M€) pour porter la contribution de l'État à plus de 10 M€ d'ici 2028.

4.2 De sérieux doutes sur la pertinence d'un « plan de relance »

4.2.1 Une décision de relance de l'activité de presse en juin 2024

4.2.1.1 Des analyses convergentes et très critiques des administrations

Par une note au ministre du 29 novembre 2023, la DGCCRF a présenté les conclusions provisoires du cabinet de conseil. Concernant l'option du « rebond », elle rappelle notamment que le retour à l'équilibre économique est estimé peu probable par le prestataire. Autrement dit, l'effort financier pour restructurer le média serait très important pour un résultat incertain. Par ailleurs, ce scénario nécessiterait d'être accompagné d'un positionnement clair de l'État, fortement attendu par une partie du conseil d'administration et par le personnel de l'INC, sur le fait de savoir s'il entend confier au magazine des missions de service public qui légitimeraient un financement de l'État en contrepartie.

La note conclut en proposant au ministre d'écarter les scénarios du « 100 % numérique » et du média gratuit pour leur coût trop élevé, et de retenir les deux scénarios de redressement (« rebond » et cession) en vue d'un approfondissement dans une seconde phase de l'étude, pour aboutir à une décision de l'État au plus tard début janvier 2024. La tutelle prend cependant position pour la cession qui devrait être étudiée en priorité selon elle, en cohérence avec sa note de novembre 2021 citée plus haut.

Parallèlement à la note de la DGCCRF, le CGefi a également adressé une note au ministre datée du 27 octobre 2023 (soit avant les conclusions de l'audit) dans laquelle il rappelle ses recommandations plus tranchées figurant dans son rapport annuel portant notamment sur l'évaluation du coût de cession totale de l'activité de l'INC, et sur l'exploration de la possibilité d'une cession de l'activité de presse de l'INC à un groupe de presse.

De son côté, la direction du budget dans une note aux ministres du 13 décembre 2023, a dressé un constat implacable de la situation de l'établissement, qui est comme un résumé de tous les développements qui précèdent. Elle constate tout d'abord que depuis 2018, l'INC a accumulé des résultats négatifs et risque de faire face à une situation de cessation de paiements en 2024.

En dépit des efforts de relance engagés, des économies sur les coûts de structure, et du soutien exceptionnel de l'État, rien n'a pu rétablir l'équilibre financier de l'INC, confirmant la nature structurelle des difficultés de l'activité de presse. Elle estime qu'un effort d'investissement supplémentaire ne résoudra ni la question de l'étroitesse du marché consommériste, ni celle du meilleur positionnement des concurrents.

Dans ces conditions, la direction du budget, pointant l'absence de décision politique claire sur l'avenir de l'INC conduisant à l'aggravation de sa situation financière, estime qu'en raison de la dégradation du climat social et des chances très limitées d'une relance du magazine, il conviendrait d'arbitrer rapidement en faveur de la cession ou de la liquidation de l'activité de presse.

Alors que l'ensemble des autorités publiques concernées par la situation de l'INC attendaient un arbitrage en faveur de la cession (même si la DGCCRF avait une position moins tranchée que le CGefi ou la direction du budget), au tout début de l'année 2024, c'est finalement

la solution du « rebond » qui a été retenue par le ministre et annoncée à la DGCCRF en avril 2024 avant d'être présentée à l'INC lors de son conseil d'administration du 21 juin 2024.

4.2.1.2 Une analyse détaillée par le cabinet de conseil, pessimiste quant aux chances de réussite du plan

À la suite de l'arbitrage rendu par le ministre, il a été demandé au cabinet de conseil d'approfondir l'option retenue en présentant une analyse plus détaillée des conditions de succès de la relance du média qui donnerait notamment un ordre de grandeur quant aux investissements et coûts supplémentaires nécessaires. Cette analyse a fait l'objet d'une note en avril 2024.

En résumé, le document présente tout d'abord des pistes pour donner un nouvel élan au magazine, déclinées en cinq axes principaux qui pourraient être repris par la future équipe de direction :

- investir dans le numérique : nouveau site Internet et l'application mobile « 60 Millions », création de nouveaux contenus numériques exclusifs ; l'objectif serait de passer de 3 / 4 % à environ 40 / 50 % d'abonnés numériques en quatre ans ;
- définir une stratégie marketing et commerciale ambitieuse avec pour objectif non quantifié de fidéliser les abonnés et augmenter le nombre de nouveaux abonnés ;
- continuer à adapter la ligne éditoriale et à élargir le lectorat (le rajeunir notamment) ;
- diversifier les sources de revenus pour générer des revenus additionnels ;
- optimiser le fonctionnement interne en simplifiant les processus et en perfectionnant les outils.

Chacun de ces axes se décline en différentes actions.

La note présente ensuite les principales conditions de succès :

- recruter rapidement une équipe de direction pour engager une nouvelle dynamique et préparer la transition ;
- être prêt à investir rapidement pour donner au média une véritable chance de transformation et ralentir le déclin des ventes ;
- définir l'ambition et élaborer un plan stratégique ;
- être prêt à accompagner le média dans la durée, notamment en simplifiant sa gestion et sa gouvernance.

La note poursuit en présentant ce que pourrait être une feuille de route 2024 qui devra être élaborée par une nouvelle équipe de direction. Elle s'articule autour de six actions clés dont quatre seraient à mettre en œuvre immédiatement.

Enfin, la note détaille le budget nécessaire, de l'ordre de 6 à 7 M€ sur les cinq prochaines années pour relancer le média, en indiquant qu'il s'agit d'un chiffre très estimatif. Elle précise que pour donner une chance au média de se relancer, il est indispensable de réaliser plusieurs investissements à très court terme.

Cependant, et il s'agit d'une réserve de taille, le cabinet de conseil considère que « *les estimations réalisées à ce jour ne permettent pas de garantir l'atteinte d'un équilibre financier à terme (d'autant plus que la situation du média n'a cessé de s'aggraver ces derniers mois).* »

À partir de ses hypothèses de modélisation, il estime qu'à terme (2028) le chiffre d'affaires pourrait se situer autour de 7 à 8 M€ pour un résultat net négatif d'environ – 0,7 à – 0,9 M€.

4.2.1.3 Des doutes sur la faisabilité d'un plan de relance

Quelles que soient la qualité et la pertinence des travaux réalisés par le cabinet de conseil, ses propres interrogations sur les risques présentés par le scénario retenu, les réserves sérieuses du CGefi et les inquiétudes de la direction du budget n'incitent pas à l'optimisme. Réformer le magazine en profondeur en lui donnant une nouvelle ambition et garantir les conditions de cette transformation par des investissements et des recrutements ne seront pas nécessairement suffisants alors que le marché de la presse est en grande difficulté, que ses perspectives sont très incertaines et que « 60 Millions » est directement concurrencé sur son cœur de cible par « Que Choisir », média trois fois plus gros, ayant accès aux essais comparatifs réalisés par l'ICRT et affranchi de certaines règles qui s'imposent à l'INC (règles de la gestion publique notamment).

L'accès de l'INC aux essais comparatifs de l'ICRT

L'*International consumer research and testing* est une structure de coopération internationale qui réalise des essais comparatifs dont les résultats sont partagés entre tous ses membres, ce qui permet notamment d'en mutualiser les coûts. Le réseau compte 37 membres – principalement des associations – issus de 34 pays. L'UFC-Que choisir fait partie des membres fondateurs et siège au conseil d'administration de la structure.

Une adhésion de l'INC à l'ICRT lui donnerait accès à une importante base d'essais comparatifs. Sa candidature a toutefois été écartée en 1992 et la situation n'a pas fondamentalement changé depuis : d'une part, l'ICRT donne à ses membres de catégorie A (dont l'UFC-Que choisir fait partie) des droits exclusifs d'exploitation des essais dans leur pays, ce qui interdirait a priori la participation d'un second membre dans le même pays. D'autre part, le conseil d'administration de l'ICRT serait réticent à accepter parmi ses membres une structure publique dans laquelle l'État nomme le directeur et siège aux instances de gouvernance. Enfin, et c'est sans doute le principal blocage, l'UFC-Que choisir n'a pas intérêt à donner à son principal concurrent l'accès aux essais comparatifs de l'ICRT, qui constitue pour elle un avantage comparatif important.

Par ailleurs, comme le souligne le CGefi dans son rapport annuel 2024 « *il existe aussi un autre facteur de risque, plus spécifique à l'établissement. On peut en effet s'interroger sur la capacité des équipes actuelles à mener à bien la transformation du média. Au-delà des recrutements nécessaires (notamment de profils digitaux), au-delà du besoin d'accompagnement et de formation identifié par la mission du cabinet de conseil, la question est plus fondamentalement celle de l'adhésion des salariés en place (et singulièrement de la rédaction) au scénario de relance retenu.*

Comme évoqué précédemment, les salariés ont soutenu un autre projet consistant à qualifier le titre de service public, ce qui lui aurait permis de bénéficier d'un subventionnement beaucoup plus conséquent de la part de l'État. Par ailleurs, très attachés au principe d'indépendance éditoriale vis-à-vis des pouvoirs publics, ils ont d'ores et déjà exprimé les plus

grandes réserves sur les pistes de diversification des revenus envisagées et l'idée que le magazine puisse intégrer de la publicité institutionnelle. »

Dans une note conjointe adressée aux ministres le 21 mai 2024, la directrice du budget et la contrôleur générale avaient très clairement exprimé leurs doutes sérieux sur les chances de réussite du plan de relance. Rappelant que les efforts déjà accomplis par l'INC et le soutien exceptionnel de l'État avaient « *échoué à rétablir l'équilibre financier de l'établissement* », que « *la persistance des déficits s'expliquait par des difficultés structurelles qu'un nouveau plan de relance ne pourra pas surmonter* », la note invitait « *à réexaminer la décision sur l'avenir du magazine, en vue du prochain CA, en privilégiant le scénario de l'adossment à un groupe de presse, ou, en cas d'échec, de la liquidation.* » S'agissant de cette dernière hypothèse, la note évaluait le coût de la liquidation entre 7 et 8,5 M€, soit un montant inférieur au coût associé à la mise en œuvre du plan de relance.

Si le cabinet de conseil n'a pas élaboré de plan d'affaires, il estime que les investissements à réaliser et les charges supplémentaires seront de l'ordre de 3,5 M€ d'ici 2028. Ces coûts viendront aggraver le déficit nécessitant une prise en charge par l'État. Au total, il s'agit donc d'un pari à 6 à 7 millions d'euros pour viser un chiffre d'affaires en 2028 de 7 à 8 M€, inférieur au chiffre d'affaires observé en 2023 (8,3 M€) pour un résultat négatif d'environ - 0,7 à - 0,9 M€. Il est difficile de parler d'un plan de relance avec de tels objectifs.

4.2.1.4 La question en suspens de la compatibilité du plan de financement avec le droit européen

La DGCCRF a interrogé la direction des affaires juridiques des ministères financiers pour connaître son analyse concernant la possibilité pour l'État de financer le plan de relance de l'INC en tant qu'« investisseur avisé ».

Comme le souligne la DAJ, afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, « *il convient de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché* »²⁵. Et la DAJ de rappeler que « *le critère de l'investisseur privé en économie de marché permet d'écarter la qualification d'avantage et donc d'échapper à la qualification d'aide d'État. La Commission considère en effet que les financements d'origine publique, comparables à ceux qu'auraient pu accorder des investisseurs privés, ne confèrent pas d'avantage à l'entreprise bénéficiaire.*

*L'objectif du critère est donc d'apprécier si, dans une opération donnée, l'État a accordé un avantage à une entreprise en ne se comportant pas comme un opérateur en économie de marché*²⁶. Son application impose de vérifier si, placé dans une situation analogue, un investisseur privé aurait agi de la même façon que l'actionnaire public intervenant au profit

²⁵ CJCE, 11 juillet 1996, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a.*, C-39/94, pt 60 ; CJCE, 29 avril 1999, *Espagne c/ Commission*, aff. C-342/96, pt 41.

²⁶ Communication de la Commission relative à la notion d'aide d'État visée à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE (2016/C 262/01) publiée au JOUE C 262, 19 juillet 2016, pt 76.

de l'entreprise, ou encore de s'interroger sur les possibilités qu'aurait eues l'entreprise de trouver des capitaux sur le marché privé, dans les mêmes conditions²⁷.

Conformément à la jurisprudence, ce critère est inapplicable à une intervention de l'État en tant que puissance publique²⁸ telle que l'octroi d'une aide d'État par laquelle ce dernier poursuit en principe des objectifs autres que la rentabilité des moyens accordés à une entreprise²⁹, et ne concerne que celles dans lesquelles l'État agit comme un opérateur économique. »

Après avoir présenté les éléments pris en compte pour déterminer si l'opération aurait été menée par un opérateur privé avisé, la DAJ fait observer qu'il lui est difficile de déterminer avec certitude si au cas présent l'État agirait comme un investisseur avisé, permettant d'écarter l'existence d'un avantage accordé à l'INC. Mais elle va ensuite plus loin en estimant que divers éléments laissent, au contraire, douter de l'absence d'avantage :

- le fait que la mise en œuvre du plan de relance nécessiterait un investissement de l'État de 3 M€ par an à compter de 2025, sans autre précision. Selon elle, si un tel investissement devait s'inscrire dans la durée sans limitation clairement définie, il est peu probable qu'un opérateur privé agirait de la sorte ;
- les difficultés financières récurrentes de l'INC depuis plusieurs années : *« en présence d'aides accordées à des secteurs confrontés à des difficultés particulières, la jurisprudence reconnaît la qualification d'aide d'autant plus facilement que le secteur concerné connaît des surcapacités structurelles, même si les opérations sont faites dans des conditions acceptables pour un investisseur privé. Or, en l'occurrence, le secteur de la presse rencontre de nombreuses difficultés économiques, depuis plusieurs années. Il n'est donc pas certain que la transformation numérique de l'INC permette de relancer l'activité commerciale »* ;
- le statut d'EPIC de l'INC qui lui confère une garantie implicite illimitée de l'État, potentiellement constitutive d'une aide d'État, conformément à la jurisprudence de la CJUE.

Dans ce contexte, par sécurité juridique, la DAJ recommande de notifier au préalable à la Commission européenne le plan de relance de l'INC avant sa mise en œuvre afin de s'assurer que le critère de l'investisseur avisé est bien rempli.

4.3 La nécessité d'une réflexion plus radicale sur les missions de l'INC

Le questionnement autour de l'INC et de « 60 Millions » est très ancien et ne diffère guère de celui constaté il y a 25 ans. Dans son rapport de 1997, la Cour écrivait : *« Toutefois, le retour à l'équilibre reste fragile. Les ventes du mensuel et les abonnements continuent de reculer. La réduction des tirages contribue, il est vrai, à limiter les dépenses d'impression.*

²⁷ La Commission, dans sa communication relative à la notion d'aide d'État, apporte des précisions sur la détermination de la conformité d'une opération avec les conditions du marché (points 4.2.3.1 à 4.2.3.4 de la communication relative à la notion d'aide).

²⁸ CJUE, 5 juin 2012, *Commission contre EDF*, aff. C-124/10P, points 79 à 81.

²⁹ CJUE, 24 octobre 2013, *Land Burgenland contre Commission*, aff. C-214/12P, points 55 à 56.

Mais, plus l'établissement restreint ses moyens, en personnel notamment, ou ses activités, qu'il s'agisse des essais comparatifs ou des ventes de publications, plus sa raison d'être peut être mise en cause. En fait, à moyen terme, le problème de l'avenir de l'INC est posé. Les pouvoirs publics devront répondre à deux questions principales.

La première question porte sur le rôle et les missions d'un tel institut. Est-il justifié qu'un établissement public édite un organe de presse ? L'État doit-il disposer d'un mensuel propre assurant en toute indépendance la sauvegarde des intérêts de ceux-ci et diffusant les résultats des essais comparatifs réalisés par l'INC ? Or, si l'Institut n'assure plus la publication de "60 Millions de consommateurs", ses activités, dès lors que les essais comparatifs sont eux-mêmes en diminution, risquent de se rétracter comme une peau de chagrin. Inversement, le coût des essais serait très lourd, si l'Institut ne bénéficiait plus des recettes du mensuel et de ses suppléments.

La seconde question est d'ordre financier. Si les pouvoirs publics considèrent que le rôle et la mission de l'INC constituent un enjeu dans une politique de la consommation dont l'État ne saurait se désintéresser, il conviendrait de lui accorder des moyens financiers suffisants pour assurer son développement en fonction des missions qui lui sont assignées. Si tel n'est pas le cas, la subvention a vocation à disparaître. »

Les questions sont aujourd'hui les mêmes. Le retour à l'équilibre est dorénavant de plus en plus hypothétique en raison de la dégradation de l'environnement général de la presse. L'absence de réflexion globale sur le nécessaire repositionnement de l'INC au vu des évolutions du contexte et une approche limitée aux aspects strictement financiers n'ont pas permis d'avoir une vision prospective de l'évolution de l'Institut.

On pourrait penser en première approche que les arbitrages ministériels rendus en juin 2024, à la suite de l'étude du cabinet de conseil, avaient enfin mis un terme à cette période. Mais, d'une certaine façon, le choix qui avait été fait de sauver le magazine « 60 Millions » s'apparentait en réalité à une fuite en avant.

Le maintien en activité de « 60 Millions » a déjà coûté 3,1 M€ à l'État (hors PGE et recours aux cabinets de conseils) auxquels s'ajoutent les 0,6 M€ versés en 2024 pour éviter la cessation de paiements et auxquels il faudrait ajouter les 6 à 7 M€ pour 2024-2028 (selon les hypothèses du cabinet de conseil qui semblent cependant optimistes) : le soutien représenterait donc *a minima* plus de 10 M€, le tout sans aucune garantie que l'activité soit enfin rentable et puisse se passer du soutien de l'État. D'autant que si l'établissement avait commencé à travailler sur la déclinaison opérationnelle du plan en mettant en place une comitologie *ad hoc* (groupes de travail, comité de suivi), les premiers rendus ne traduisaient pas de propositions vraiment disruptives. Au contraire, on restait sur le même modèle d'activité basé sur les ventes en kiosque et les abonnements qu'il faudrait dynamiser, en relançant les essais.

Or, le maintien d'une activité de presse subventionnée par l'État dans un marché concurrentiel et en déclin ne se justifie plus, notamment compte tenu de l'existence d'un second magazine spécialisé sur la consommation. Sans aucune perspective sérieuse de rentabilité, comme l'ont abondamment montré les développements qui précèdent, cette activité n'a pas vocation à dépendre indéfiniment du soutien financier de l'État pour subsister, lequel doit donc programmer son désengagement à court terme.

Les difficultés financières majeures du magazine auraient dû provoquer une réflexion sur son avenir dans une vision stratégique plus large portant sur l'INC et sur sa place en tant

qu'opérateur de l'État au sein du mouvement consommériste, en articulation avec l'action de la DGCCRF.

Par décision du Premier ministre du 13 novembre 2024, il a été décidé de procéder à la cession du magazine « 60 Millions » à un acteur privé et de mettre fin à l'activité de presse de l'INC, décision diamétralement opposée à celle annoncée en juin 2024.

Ce nouvel arbitrage, opposé au précédent, doit désormais être mis en œuvre par la DGCCRF et l'INC, selon des modalités qui devront en particulier préserver au mieux l'intérêt financier de l'État.

Dans ce contexte, il est plus que jamais nécessaire de repenser totalement les missions confiées aujourd'hui à l'INC et de s'interroger sur la place et l'avenir de cet établissement public. La fin du soutien financier de l'État implique la fin de l'activité de presse de l'INC, avec le cas échéant une reprise du titre « 60 Millions » par un groupe de presse. Parallèlement, les missions d'information du consommateur et de soutien au mouvement consommériste demeurent très importantes et doivent être assurées, en cohérence avec les compétences des autres acteurs et des services de l'État : il est donc essentiel que la DGCCRF définisse la stratégie globale, les moyens et l'organisation de ces missions en lien avec les autorités politiques.

Recommandation n° 1. (DGCCRF, INC) : Mettre fin en 2025 à l'activité de presse de l'INC.
--

Recommandation n° 2. (DGCCRF) : Réorganiser l'exercice des missions d'information du consommateur et de soutien aux associations de défense des consommateurs.
--