



RAPPORT PARTICULIER

(articles L. 133-1, L. 143-3, R. 133-3 et R. 143-1 du code des juridictions financières)

INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION

Exercices 2010 à 2015

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 4 mai 2016.

**En application de l'article L. 143-1 du Code des juridictions financières, la communication
de ces observations est une prérogative de la Cour des comptes qui a seule compétence
pour arrêter la liste des destinataires.**

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 DES MISSIONS INSUFFISAMMENT DÉFINIES DANS UN ENVIRONNEMENT CONSUMÉRISTE QUI A PROFONDÉMENT EVOLUE	11
1.1 Des synergies non concrétisées à l'occasion de l'élargissement des missions de l'INC en 2010	11
1.1.1 Une ambitieuse réorganisation des institutions consoméristes	11
1.1.1.1 Une volonté de renforcer les missions de service public de l'INC.....	11
1.1.1.2 Une mutualisation potentielle des moyens	13
1.1.2 Une juxtaposition des structures qui a conduit à leur affaiblissement	13
1.1.2.1 Un rattachement non finalisé de la commission de sécurité des consommateurs.....	13
1.1.2.2 Un rattachement des CTCR sans repositionnement de ces structures	14
1.2 Un pilotage peu stratégique de missions hétérogènes	16
1.2.1 Des missions sans lien direct entre elles	17
1.2.1.1 Une articulation non clarifiée entre les missions de service public et l'activité de presse.....	17
1.2.1.2 Un soutien aux associations consoméristes qui ne concerne guère que les plus fragiles.....	18
1.2.2 Un pilotage défaillant qui ne permet pas de définir une stratégie	21
1.2.2.1 Une difficulté récurrente dans la fixation d'objectifs stratégiques	21
1.2.2.2 Un conseil d'administration qui connaît des dysfonctionnements	22
1.3 Un développement des partenariats à poursuivre.....	24
1.3.1 Une orientation récente	24
1.3.1.1 Lancé en 2007, un outil qui s'est pérennisé.....	24
1.3.1.2 Une activité encadrée, complémentaire des missions historiques	25
1.3.2 Des recettes désormais significatives, un potentiel à développer.....	25
1.3.2.1 Un financement qui tempère les effets de la baisse des recettes principales	25
1.3.2.2 Une source de valeur ajoutée et d'innovation à diffuser au sein de l'INC	26
2 DES RESULTATS FRAGILES, DANS UN CADRE CONTRAINT, A CONSOLIDER PAR UNE GESTION PLUS RIGOUREUSE DES ACHATS.....	29
2.1 Un équilibre menacé par la diminution tendancielle des produits	29
2.1.1 Des résultats trop faiblement excédentaires pour consolider substantiellement les capitaux propres.....	29
2.1.2 Une subvention et des recettes de presse globalement en diminution.....	30
2.1.3 Des charges qui ont jusqu'à présent pu être ajustées en conséquence	31
2.2 Une gestion qui doit s'améliorer, notamment en matière d'achats	32
2.2.1 Une politique d'achat mal fondée juridiquement	32
2.2.1.1 L'INC est soumis à l'ordonnance du 6 juin 2005.....	32
2.2.1.2 Des pratiques qui ne respectent pas les règles de la commande publique	32
2.2.1.3 Une supervision du contrôle général économique et financier à renforcer	34

2.2.2 Un pilotage budgétaire sommaire	35
2.2.2.1 Une présentation du budget très simplifiée	35
2.2.2.2 Une préparation de la mise en œuvre du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique trop tardive et incomplète	35
2.2.2.3 Une comptabilité analytique figée, déconnectée des enjeux de performance.....	36
2.3 Des contraintes en partie liées au statut limitent les perspectives de redressement.....	38
2.3.1 L'impossibilité de valoriser l'importante trésorerie	38
2.3.2 Une interdiction d'emprunter tardivement levée.....	39
2.3.3 L'inéligibilité aux subventions à la presse	39
2.3.4 Une adhésion écartée à la mutualisation européenne des tests.....	40
3 UNE ACTIVITE PRESSE A L'AVENIR INCERTAIN.....	43
3.1 Des ventes en baisse jusqu'en 2014, un redressement en 2015	43
3.1.1 Une situation précocement dégradée, dans un contexte défavorable à la presse	43
3.1.2 Une concurrence tournant à l'avantage de Que Choisir.....	45
3.2 Des résultats financiers insuffisants pour envisager des investissements importants sur fonds propres	46
3.2.1 Un équilibre fragile	46
3.2.1.1 Un taux de marge insuffisant.....	47
3.2.1.2 Un résultat « analytique » différent du résultat « réel »	48
3.2.2 Des marges de manœuvre étroites.....	48
3.2.2.1 Des coûts fixes importants	48
3.2.2.2 Des marges d'économie relativement réduites	50
3.2.2.3 Une action sur les recettes qui supposerait des investissements importants.....	52
3.2.3 Des perspectives financières tendues	54
3.3 Un manque de perspectives institutionnelles : les différents scénarios envisageables.....	55
3.3.1 Le <i>statu quo</i> à moyens constants : la politique actuellement suivie par l'INC	55
3.3.2 Le bouleversement : la vente du titre	56
3.3.3 Un moyen terme : la filialisation.....	57
3.3.4 Une réponse qui tarde de la part de la tutelle	57

SYNTHÈSE

L'institut national de la consommation (INC), créé en 1966 et devenu un EPIC en 1990, a pour objectifs d'apporter un appui technique aux organisations de consommateurs, de produire et de diffuser informations, études, enquêtes et essais comparatifs auprès du grand public et des professionnels. Parallèlement à ces activités explicitement qualifiées de service public, il s'est doté depuis 1971 d'un magazine mensuel dénommé « 60 Millions de consommateurs » (« 60 Millions »).

L'INC peine à accompagner la nécessaire réforme du mouvement consumériste

Dans un univers consumériste qui se caractérise par une multitude d'associations et de centres techniques régionaux de la consommation (CTRC), souvent peu efficaces en raison de leur absence de taille critique, l'INC devrait représenter un élément structurant. Or, ses prestations n'intéressent plus guère aujourd'hui que les associations les moins actives, les autres disposant de leurs propres services. Le déclin relatif de l'institut se mesure également à l'évolution du lectorat de « 60 Millions », qui diminue et peine à se renouveler.

De plus, la réforme de 2010 qui regroupe autour de l'INC plusieurs institutions consuméristes pour renforcer son pôle service public n'a pas atteint ses objectifs. Le transfert des dix emplois de la commission de sécurité des consommateurs n'est toujours pas effectif. Les agents concernés sont dans une situation de quasi-absence d'activité, les membres de la commission n'ayant pas été nommés depuis fin 2014. De même, les CTRC les plus dépendants de la subvention de l'État cessent leur activité du fait de leur incapacité à justifier leur action.

Une réforme du financement des institutions consuméristes (INC, associations, CTRC) est nécessaire pour rationaliser l'aide de l'État, en diminution régulière, au mouvement consumériste.

Un équilibre financier précaire, une gestion insuffisamment rigoureuse

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 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 net repli (3,8 M€ à 3 M€, soit - 21 %). L'INC a su s'adapter à cette évolution en réduisant ses dépenses. Cet effort a permis de maintenir des comptes 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.

L'INC est parvenu à développer des partenariats : avec 0,7 M€ en 2015 (24 % du montant de la subvention hors part des CTRC, qui ne fait que transiter par l'INC), cette activité représente aujourd'hui une contribution notable à l'équilibre budgétaire de l'établissement. Élément positif de la dernière période, elle mérite d'être amplifiée.

Une gestion plus rigoureuse contribuerait utilement au redressement financier. En effet, l'établissement s'est exonéré de sa propre initiative des règles de la commande publique. Les procédures internes qu'il a mises en place ne pallient pas cette lacune et doivent être mises en conformité, ce qui devrait permettre d'améliorer la politique d'achat, notamment par la meilleure connaissance du marché que permettent les procédures formalisées.

La comptabilité analytique est figée depuis 2003 par un compromis historique entre activités de service public et activité de presse qui n'a pas été documenté précisément ni actualisé. Elle ne constitue pas un instrument de pilotage de la performance des différentes activités de l'INC. Conformément au nouveau contrat d'objectif, elle doit donc être revue.

Un repli de l'activité de presse qui déstabilise l'INC

Le magazine « 60 Millions » est confronté à une crise ancienne qui s'est amplifiée depuis 2008 : ses ventes ont ainsi baissé de 37 % entre 2007 et 2015, et son lectorat est vieillissant.

Le magazine présente un résultat le plus souvent à l'équilibre, mais le taux de marge dégagé est insuffisant pour assurer sa pérennité. Les économies réalisées, qui ont notamment porté sur les campagnes de publipostage (« mailings »), ont eu pour conséquence d'amplifier la baisse du nombre d'abonnés.

Compte tenu de coûts fixes importants, les marges de manœuvre sont relativement réduites même s'il existe encore des pistes d'économies non négligeables : réduction du nombre de magazines servis par point de vente, redéfinition du réseau de vente, réduction du nombre de pages.

Du côté des recettes, la hausse du volume des ventes est subordonnée à des campagnes de publipostage importantes qui, par le passé, se sont révélées coûteuses (0,8 M€ en 2012) et dont l'efficacité s'est réduite au cours des années. L'année 2015 marque un changement, mais il est encore trop tôt pour dire si cette amélioration est durable.

Les difficultés de « 60 Millions » ont un impact sur l'INC dans son ensemble car l'activité de presse représente les trois quarts des produits de l'institut (hors subventions aux CTRC). L'arrêt de cette activité ou la vente de « 60 Millions » conduirait inévitablement à devoir s'interroger sur la pérennité de l'INC.

Un pilotage très insuffisant qui n'a pas permis de définir une stratégie partagée entre l'établissement et la tutelle

L'INC est resté sans contrat d'objectifs et de performance (COP) entre 2009 et 2014. Le COP actuel (2014-2017) ne mentionne que marginalement « 60 Millions de consommateurs » et renvoie la définition d'une perspective stratégique pour le magazine au conseil d'administration, qui ne s'en est pas saisi.

L'absence de concertation avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a conduit le conseil d'administration de l'INC à voter le budget 2015 en déséquilibre, contre l'avis de la tutelle, ce qui a reporté l'adoption du budget définitif à janvier 2015.

L'application des règles générales des établissements publics à une activité de presse conduit à des contraintes importantes. L'INC ne peut placer ailleurs que sur le compte du Trésor son important excédent de trésorerie, provenant des abonnements souscrits par les lecteurs de « 60 Millions ». Cela le prive d'une ressource potentiellement substantielle, qui fait partie du modèle économique de la presse. La possibilité de recourir à l'emprunt a été supprimée, à tort, en septembre 2011 et n'a été rétablie qu'un an après.

La cession du magazine, envisagée par la tutelle et préparée par le directeur général de l'INC en 2009, n'a pas été mise en œuvre, du fait notamment de ses conséquences sociales. La filialisation, envisagée en 2013, paraît un moyen terme peu viable et n'a de sens véritable que dans la perspective d'une cession ; quant au maintien en l'état, il dépendra de l'évolution du chiffre d'affaires dégagé par le magazine, qui lui-même est en grande partie fonction des efforts engagés pour recruter de nouveaux abonnés. Ces efforts dépassant la capacité d'autofinancement actuelle de l'établissement, ils ne peuvent 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 tutelle n'a pas défini de ligne stratégique globale relativement à l'activité de presse et, au-delà, à l'avenir de l'INC. Cette absence de stratégie atteint aujourd'hui ses limites ; elle ne peut qu'aboutir à la poursuite du lent mouvement d'attrition qui frappe l'ensemble de l'INC depuis plusieurs années. Les tutelles, en lien avec la directrice générale et le conseil d'administration de l'INC, doivent donc arbitrer entre les différents scénarios possibles pour l'avenir de l'institut.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (DGCCRF) : Fixer à l'établissement des objectifs clairs, partagés et évalués, en redonnant une portée stratégique à l'exercice de la tutelle et au conseil d'administration.

Recommandation n° 2 (INC) : Développer les partenariats, en recourant notamment à des doctorants.

INTRODUCTION

L'institut national de la consommation (INC) a été créé par la loi du 22 décembre 1966 afin de conduire des travaux de recherche, d'information et d'études, et d'éclairer les pouvoirs publics, en lien avec les associations de consommateurs, sur les questions de consommation. En 1971, l'organisme change, de fait, de nature avec la décision de publier un mensuel destiné au grand public, aujourd'hui dénommé « 60 Millions de consommateurs », mais reste régi par un statut d'établissement public administratif (EPA). Depuis 1990, l'INC est un établissement public national à caractère industriel et commercial (EPIC), qui reste placé sous la tutelle du ministre chargé de la consommation, représenté au conseil d'administration par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

En 2015, l'INC compte 68 salariés pour un budget de 14,5 M€ dont 5,1 M€ de subvention au titre de la protection économique du consommateur. Cette subvention couvre à la fois l'INC *stricto sensu* pour 3 M€, les centres techniques régionaux de la consommation (CTRC) pour 1,7 M€ et les commissions nationales rattachées à l'INC pour 0,3 M€. L'INC dispose de recettes propres à travers l'activité de presse à hauteur de 8,3 M€ et via des partenariats pour 0,8 M€.

Le contrôle a été notifié le 30 mars 2015 à la directrice générale de l'INC, à la directrice générale de la DGCCRF, au chef de la mission « commerce-exportation-consommation » du contrôle général économique et financier (CGEFi), au directeur du budget et au secrétaire général des ministères économiques et financiers. Le relevé de constatations provisoires a été envoyé aux mêmes destinataires le 13 janvier 2016.

Ce rapport tient compte des réponses apportées par le président du conseil d'administration et la directrice générale de l'INC¹, la directrice générale de la DGCCRF ; le directeur du budget et le chef de mission du contrôle général économique et financier, auxquels avait été adressé le relevé de constatations provisoires en janvier 2016.

En application des dispositions de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, le présent rapport, dès lors qu'il est rendu public, ne contient pas d'information relevant d'un secret protégé par la loi.

¹ Le directeur général en poste jusqu'à décembre 2011 a également répondu. La directrice générale en poste de mai 2012 à octobre 2015 n'a pas répondu par écrit mais a été auditionnée.

1 DES MISSIONS INSUFFISAMMENT DÉFINIES DANS UN ENVIRONNEMENT CONSOMÉRISTE QUI A PROFONDÉMENT ÉVOLUÉ

Les missions et les objectifs assignés à l'INC, hérités du passé, n'ont jamais été véritablement clarifiés afin de les adapter à l'environnement consumériste actuel. Le développement des partenariats offre néanmoins une perspective positive.

1.1 Des synergies non concrétisées à l'occasion de l'élargissement des missions de l'INC en 2010

Les réorganisations mises en œuvre à partir de 2010 n'ont pas produit les effets attendus.

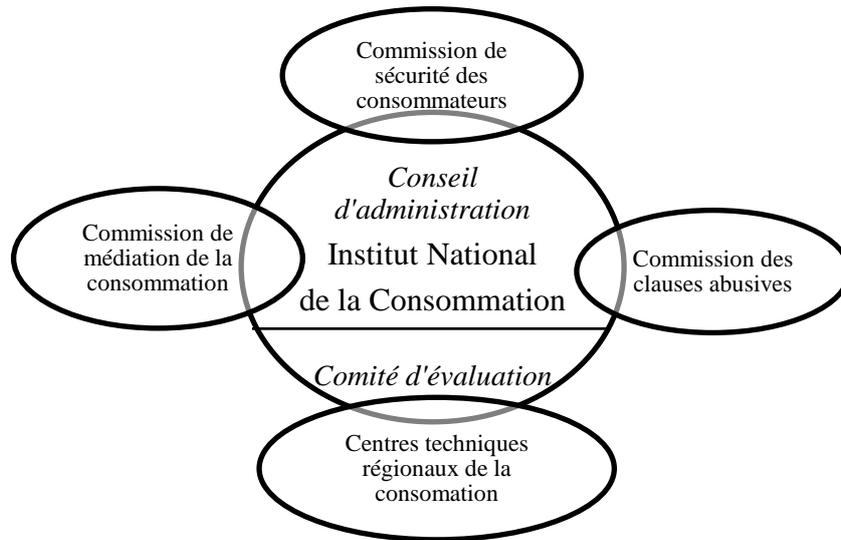
1.1.1 Une ambitieuse réorganisation des institutions consoméristes

1.1.1.1 Une volonté de renforcer les missions de service public de l'INC

La loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation et ses décrets d'application des 13 juillet et 18 octobre 2010 ont placé la Commission de la sécurité des consommateurs (CSC), la commission des clauses abusives (CCA) et la commission de la médiation de la consommation (CMC) auprès de l'INC. Les présidents de ces commissions sont désormais membres de son conseil d'administration. Ce dernier se voit transférer la gestion des moyens de fonctionnement des commissions. En outre, l'INC assure dorénavant le financement et la fourniture de prestations d'appui technique aux Centres techniques régionaux de la consommation (CTRC), associations regroupant les associations de consommateurs d'une région.

Les missions de l'INC sont également précisées à l'occasion de la réforme de 2010 :

- appui technique aux 15 organisations nationales de consommateurs agréées et aux 19 centres techniques régionaux de la consommation ;
- production et diffusion des études, enquêtes et essais ;
- actions d'information, de communication, de prévention, de formation et d'éducation ;
- appui technique aux commissions nationales (CSC, CCA et CMC).

Organigramme n° 1 : Institutions rattachées à l'INC en 2010

Source : Cour des comptes

Si le rattachement des commissions se traduit par la nomination de leurs présidents au conseil d'administration de l'INC, les CTRC n'y sont pas entrés notamment parce qu'ils ne sont pas structurés en fédération avec une représentation unifiée. Dans ces conditions, afin de valider la répartition de leurs subventions par l'INC, un comité d'évaluation a été institué², comprenant trois de leurs représentants et un représentant de l'État.

À défaut d'une réorientation interne de l'activité, le rattachement d'institutions connexes permettait de renforcer les moyens dédiés aux missions de service public. La subvention globale de l'INC a ainsi été majorée du montant des crédits des CTRC et des commissions, passant de 4 à 6,3 M€. L'INC est donc placé plus formellement au centre de l'ensemble des institutions consuméristes et se voit confier plus directement des missions d'appui aux CTRC et aux commissions.

Cette réforme permet de formaliser sur les plans juridique et financier les liens déjà existants entre ces institutions. Elle ambitionne de donner une taille critique au pôle dédié aux missions de service public de l'INC, rendant ainsi éventuellement plus viable une filialisation ou une cession de l'activité presse. Indépendamment de cette perspective, qui n'est pas à l'origine de la réforme, l'objectif était de rééquilibrer les moyens et l'importance donnée aux activités de service public par rapport aux activités de presse.

² Arrêté du 12 novembre 2010

1.1.1.2 Une mutualisation potentielle des moyens

La mutualisation a fonctionné avec la commission des clauses abusives. Elle s'est concrétisée par la nomination de son secrétaire général comme chef du service juridique de l'INC³ et la suppression du poste de secrétaire. Le nombre de réunions - désormais tenues dans les locaux de l'INC -, d'avis et de recommandations délivrés par la commission s'est maintenu.

La commission de médiation de la consommation, créée en 2010 avec des moyens issus du redéploiement des crédits des autres commissions, devait également être rattachée à l'INC. Son activité a été interrompue en 2014 du fait de l'adoption de la directive européenne sur le traitement des litiges extra judiciaires⁴. Sa transposition⁵ a conduit à substituer à cette structure une commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation (CECM), placée auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique et qui n'est plus rattachée à l'INC.

La mutualisation potentielle était également importante entre la commission de sécurité des consommateurs (CSC) et l'INC, notamment à travers l'approfondissement de leur collaboration en matière d'essais comparatifs. En 2010, le budget de fonctionnement de la CSC était, en effet, le plus important des trois commissions avec des crédits de 0,3 M€ hors personnels et environ 6 équivalents temps plein affectés à des fonctions support, ayant vocation à être mutualisées avec l'INC. Elle n'a cependant pas pu se concrétiser en raison de difficultés de mise en œuvre.

1.1.2 **Une juxtaposition des structures qui a conduit à leur affaiblissement**

1.1.2.1 Un rattachement non finalisé de la commission de sécurité des consommateurs

L'INC et la DGCCRF n'ont pas réussi à convenir d'un accord sur les conditions de rattachement des personnels et de la CSC. En effet, un tel mouvement supposait de convenir d'une évaluation du coût du transfert des 10 emplois identifiés comme pouvant être transférés à l'INC. Si la DGCCRF et le secrétariat général du ministère des finances et des comptes publics n'étaient pas opposés à un tel transfert, ils ont toutefois tardé à communiquer les fiches financières des agents permettant à l'INC d'estimer le coût de leur détachement. De plus, la compensation de la masse salariale correspondante n'a pas été garantie pour l'avenir, ce qui, dans un contexte de baisse de la subvention de l'INC, aurait pu conduire à des difficultés.

³ Le détachement a toutefois pris fin en 2015.

⁴ Directive du 21 mai 2013

⁵ Ordonnance du 20 août 2015

Du côté de l'INC, si le transfert de la masse salariale était souhaité, le transfert des agents l'était nettement moins. En effet, le coût complet de ces derniers était de 88 723 € en moyenne par agent contre 58 823 € pour ceux de l'INC. De plus, deux de ces agents assuraient des fonctions de secrétariat alors que l'objet même de la réforme était de permettre la mutualisation en faisant assumer ces missions par l'INC. Enfin, l'évaluation des coûts de fonctionnement a achoppé sur des détails hors de proportion avec les enjeux⁶.

Ajoutée à ces difficultés, l'absence de nomination du président et des membres de la commission, à l'expiration du mandat qui a pris fin en octobre 2014, a conduit à une forte baisse de l'activité de la CSC. Le nombre de ses avis est passé de huit en 2009 à deux en 2014. Depuis octobre 2014, l'absence de nomination par la DGCCRF des membres de la commission ne lui permet plus de se réunir en séance plénière et d'adopter des avis. Les neuf emplois encore affectés à la commission se trouvent donc depuis cette date dans une situation de quasi absence d'activité particulièrement anormale.

La direction de l'INC a fini par proposer à la ministre en décembre 2014 de reprendre les missions de la CSC sans transfert de moyens. Alors que cette solution était très avantageuse pour la tutelle, celle-ci a proposé en mai 2015 dans le cadre du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques de rattacher la CSC au conseil national de la consommation. La disposition a été rejetée au Parlement, qui l'a jugée incompatible avec le statut d'autorité administrative indépendante⁷. Cette position a été confirmée par le rapport sénatorial de novembre 2015 sur les autorités administratives indépendantes.

Par conséquent, en l'absence de suppression de la commission, il conviendrait d'en nommer les membres afin de pouvoir redonner une activité aux agents qui y sont affectés et auxquels d'autres missions auraient dû être confiées depuis octobre 2014.

1.1.2.2 Un rattachement des CTRC sans repositionnement de ces structures

Si le directeur de l'INC est devenu depuis 2010 l'ordonnateur des subventions des CTRC, en remplacement des directeurs régionaux de la DGCCRF, le rattachement ne s'est pas traduit par une réforme de leur fonctionnement. Cela tient notamment à la procédure de versement de la subvention qui conduit en pratique la DGCCRF à isoler au sein de la subvention à l'INC la part qui doit être globalement allouée aux CTRC⁸. La répartition doit ensuite être soumise à un comité où siègent des représentants des CTRC, ce qui a conduit en pratique à retenir des critères de répartition visant à maintenir les parts respectives des CTRC dans l'enveloppe globale plutôt qu'à une réelle optimisation du réseau, qui aurait été possible en mutualisant l'intégralité des tâches de documentation avec l'INC. Or ces structures sont aujourd'hui en difficulté financière car le nombre de leurs adhérents et la subvention dont elles bénéficient diminue. Seule une minorité d'entre elles a su développer des partenariats avec des collectivités locales, ce qui leur a permis de disposer d'autres recettes.

⁶ Le projet de convention présenté par l'INC allait ainsi jusqu'à préciser que le transfert des moyens de fonctionnement devait couvrir « l'achat des consommables pour les sanitaires ».

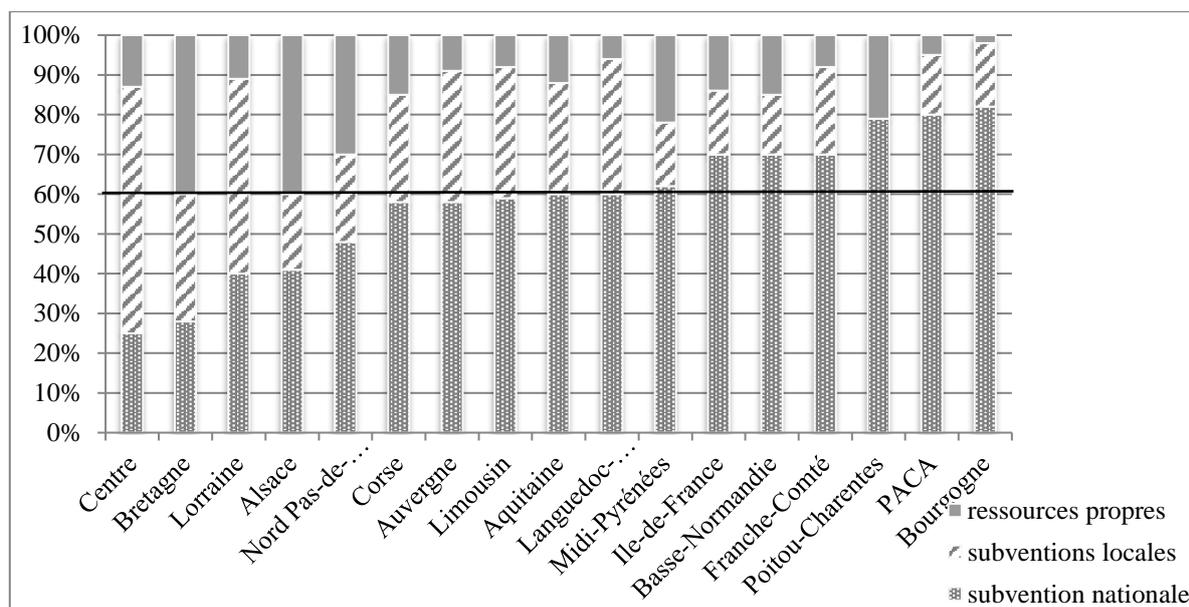
⁷ <http://www.legifrance.gouv.fr/Sites/Autorites-independantes>

⁸ L'article R. 531-3 du code de la consommation prévoit seulement que le directeur de l'INC détermine les montants des subventions aux CTRC dans les limites prévues par l'état des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD).

Les CTCR dupliquent à la fois les activités de l'INC et des associations nationales alors que la dématérialisation permet un meilleur accès à distance à l'information et à la formation sur les sujets de consommation qui ont pour l'essentiel une dimension nationale, notamment sur le plan juridique. Le CTCR Île-de-France a ainsi élaboré un guide sur les impayés de loyers et de charges qui est redondant par rapport à la documentation de l'INC, des associations nationales et d'autres CTCR. De même, les CTCR organisent la production d'émissions de télévision, « Flash conso », sur France 3 mais sur les 225 émissions de 2014, seules neuf font un lien avec la dimension locale de la consommation. Les autres émissions sont donc redondantes dans leur conception avec les émissions nationales « Consomag », organisées par l'INC.

Pour certains CTCR, la subvention nationale est minoritaire dans leurs recettes du fait d'un ancrage local de leur action qui leur a permis de nouer de véritables partenariats. Cette plus-value locale permet ainsi aux CTCR d'Alsace, Bretagne et Centre d'avoir un ratio de dépendance à la subvention nationale inférieur à 50 %. Le taux de subventions locales rapporté à la subvention nationale est très variable, il va de 0 % en Poitou-Charentes à 300 % en région Centre. Le regroupement des régions devrait être l'occasion d'homogénéiser le fonctionnement des CTCR en ne conservant que les CTCR qui ont su développer une action locale reconnue à la fois à travers des taux significatifs de subvention locale et de ressources propres, notamment de cotisations de leurs adhérents.

Graphique n° 1 : Composition du financement des CTCR



Source : INC, IGF, retraitements Cour des comptes

Si l'on retenait comme ratio discriminant la médiane du taux de subvention de l'État (60 %), dix centres sur dix-sept pourraient éventuellement fonctionner avec d'autres ressources que la subvention nationale. Sur les sept pour lesquels la subvention actuelle est disproportionnée au regard des autres ressources, une suppression rapide de la subvention pourrait permettre d'éviter un emploi des fonds de moins en moins justifié, comme pour les deux derniers CTCR placés en liquidation judiciaire (Rhône-Alpes et Martinique) alors que leur taux de dépendance à la subvention nationale allait jusqu'à 92 % pour la Martinique.

La justification des dépenses et la régularité des comptes ne sont pas assurées étant donné que seuls trois CTRC sont astreints à l'obligation de disposer d'un commissaire aux comptes⁹.

Toutes les tentatives de mutualisations portées par l'INC ont échoué devant l'absence de volonté de la majorité des CTRC, rendue possible par le maintien de leurs parts de la subvention nationale. Ainsi, les propositions de l'INC visant à rééquilibrer les subventions allouées aux CTRC en fonction de leur activité réelle et non pas de leurs coûts de structure ont été rejetées par les CTRC qui ont réintroduit ces derniers dans les critères d'attribution.

La procédure budgétaire devrait respecter plus strictement le décret, ce qui laisserait plus de latitude à l'INC sur la fraction de la subvention globale qu'il alloue aux CTRC. Cela permettrait de réaliser effectivement la mutualisation de moyens poursuivie initialement par la réforme de 2010.

1.2 Un pilotage peu stratégique de missions hétérogènes

Le caractère dual de l'activité de l'INC, partagée entre la production d'un organe de presse et le soutien aux associations consuméristes, représente une tension ancienne et permanente. Celle-ci n'est pas en voie de résolution en raison notamment des hésitations stratégiques de la tutelle mais aussi des faiblesses de l'activité d'aide aux associations qui ne bénéficie plus guère qu'aux plus fragiles d'entre elles.

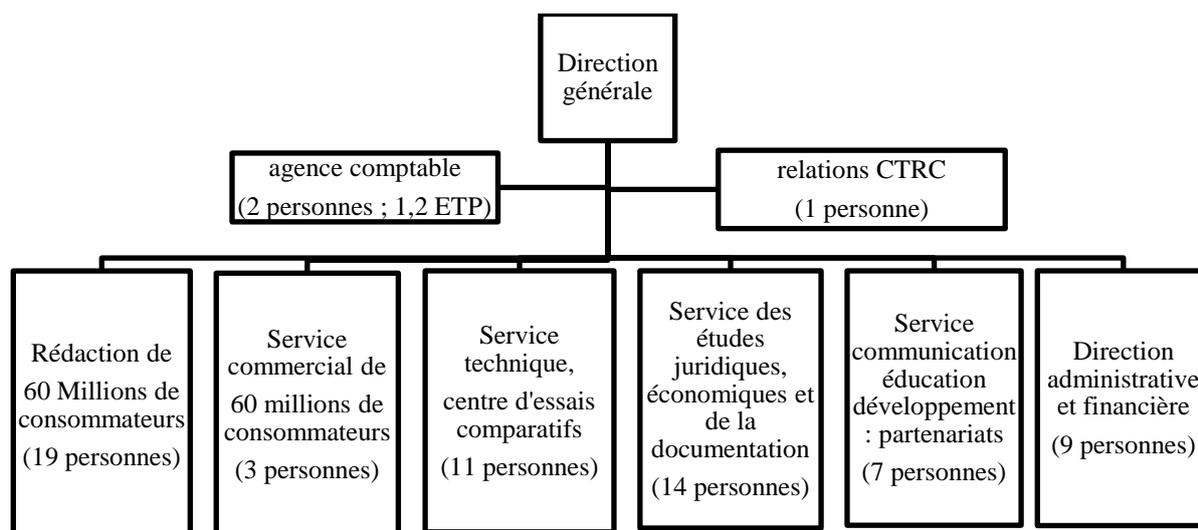
⁹ Obligatoire pour les structures dont l'aide publique est supérieure à 153 000 €.

1.2.1 Des missions sans lien direct entre elles

1.2.1.1 Une articulation non clarifiée entre les missions de service public et l'activité de presse

L'INC a des activités très diverses, ce que reflète son organigramme :

Organigramme n° 2 : Organisation simplifiée de l'INC, avril 2015



Source : INC, retraitements Cour des comptes

L'activité de presse n'est pas explicitement mentionnée dans les textes alors qu'elle est de fait l'activité principale de l'INC et qu'elle a justifié son passage au statut d'EPIC en 1990. Cette activité procure pourtant à l'INC la majorité de ses recettes (57 % en 2014). La subvention étant inférieure à 50 % de celles-ci (36,5 % en 2014), l'INC n'appartient pas à la catégorie budgétaire des opérateurs de l'État.

En termes de charges affectées, la comptabilité analytique retient 7,01 M€ pour le magazine « 60 Millions » et 7,14 M€ pour les activités de service public. Cette parité n'est due qu'à l'intégration depuis 2010 de la subvention affectée aux centres techniques régionaux de la consommation (CTRC), qui apportent un soutien aux associations locales de consommateurs. Si l'on en retire le montant pour 2014 (1,8 M€), les charges des missions de service public de l'INC *stricto sensu* ne sont plus que de 5,34 M€ soit 43 % du budget contre 57 % pour la presse.

Malgré ce déséquilibre de fait, les missions de service public hors presse sont détaillées par l'article R. 531-3 du code de la consommation alors que la presse n'est pas mentionnée explicitement :

- l'appui technique aux organisations de consommateurs ;
- la production et la diffusion d'informations, études, enquêtes et essais ;
- la mise en œuvre d'actions et de campagnes de communication sur les questions de consommation à destination du grand public, ainsi que des publics professionnels ou associatifs concernés ;
- un appui technique aux commissions placées auprès de lui et la collaboration à l'instruction de leurs avis et recommandations.

Les trois premières missions sont les missions historiques, qui ont peu évolué depuis la création de l'INC. La quatrième, ajoutée en 2010, consolide les liens déjà établis avec les commissions qui lui ont été rattachées et qui préexistaient à la réforme. On constate donc une grande permanence des objectifs fixés ainsi qu'une constance dans l'absence de mention de la principale activité de l'institut. Cette ambiguïté, qui aurait dû être levée dès le passage au statut d'EPIC, contribue à un débat sur les missions de l'INC. En effet, alors que les membres du personnel estiment pour la plupart que l'activité de presse fait partie des missions de service public, la tutelle n'est pas favorable à cette interprétation des textes¹⁰.

L'annexe au projet de loi de finances pour 2015 indique à propos des subventions aux associations de consommateurs : « Sont définis comme relevant du service d'intérêt économique général assuré par les associations de consommateurs les actions visant l'organisation de l'accueil des consommateurs, l'activité de traitement amiable des réclamations et de participation aux modes alternatifs de règlement amiable des litiges, l'activité de communication externe, à l'exclusion d'une activité commerciale de presse. »¹¹. Une telle exclusion explicite des activités de presse n'a toutefois jamais été formalisée vis-à-vis de l'INC. Aucune analyse juridique ne permet de trancher définitivement quant au statut de cette activité, seul le choix de la tutelle permet de la qualifier¹². En l'état, il est toutefois difficile de pouvoir qualifier l'activité de presse d'activité d'intérêt général, notamment en l'absence de cahier des charges, comme par exemple celui du groupe France Télévisions. La position de la tutelle a d'ailleurs varié car si la presse constitue un des axes majeurs du contrat d'objectifs et de moyens 2006-2009, elle est réduite à quelques lignes dans la version finale du contrat d'objectifs et de performance 2014-2017, qui renvoie au conseil d'administration la responsabilité de définir seul les orientations de la principale activité de l'INC.

1.2.1.2 Un soutien aux associations consuméristes qui ne concerne guère que les plus fragiles

L'INC s'inscrit dans les dispositifs mis en place par l'État à partir des années 1950 pour favoriser l'émergence du mouvement consumériste. Cependant, dès sa création en 1966, son objet recoupe pour partie celui du centre de recherche pour l'étude et l'observation de la consommation (CREDOC)¹³, créé en 1951.

¹⁰ Note de la DGCCRF à l'attention de la mission de l'inspection générale des finances dans le cadre du rapport sur l'INC de mars 2013 (non public).

¹¹ Projet annuel de performances, programme n° 134 « Développement des entreprises et du tourisme », mission *Économie* (PLF 2015).

¹² Note de la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers du 31 janvier 2013 à l'attention de la mission de l'inspection générale des finances dans le cadre du rapport sur l'INC de mars 2013 (non public).

¹³ Association désormais intitulée « centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie », dont la tutelle est exercée par la DGCCRF qui verse une subvention de 0,71 M€ en 2015 (soit 10 % du budget), au titre de l'action protection économique du consommateur du programme 134.

Tableau n° 1 : Subventions de l'État en faveur du mouvement consumériste (2013)

<i>M€</i>	Protection économique du consommateur	autres programmes budgétaires	total	% du total
<i>INC</i>	3,63	0,00	3,63	31%
<i>CREDOC</i>	0,86	0,09	0,95	8%
<i>CTRC</i>	1,98	0,01	1,99	17%
<i>Associations</i>	4,36	0,77	5,13	44%
Total	10,83	0,87	11,70	100%

Source : *Projet de loi de finances 2015, annexe sur l'effort financier de l'État en faveur des associations, INC, DGCCRF, retraitements Cour des comptes*

Ces dispositifs ont contribué au foisonnement des associations pour la plupart dépourvues d'une taille critique suffisante pour leur permettre d'atteindre un minimum d'autonomie financière¹⁴, de présence sur le territoire et de participation régulière aux instances consuméristes. En 2009, le rapport « Laurent »¹⁵ propose une restructuration du paysage consumériste dont il estime que l'éclatement ne contribue pas à un soutien efficient au consommateur. Cette recomposition n'a pas eu lieu, les associations nationales agréées étant encore au nombre de 15 en 2014 dont seules 5 sont spécialisées dans le consumérisme.

Par ailleurs, l'accès au droit de la consommation a été facilité par la création d'un code de la consommation en 1992. Ce droit est aujourd'hui plus structuré et protecteur du consommateur. Même si le besoin de médiation perdure, il n'est plus aussi important. En outre, les consommateurs peuvent désormais s'informer directement sur internet.

Alors que la mission principale de l'INC est le soutien aux associations de consommateur, celles qui sont les plus importantes, UFC-Que Choisir et l'association consommation logement et cadre de vie (CLCV), ne recourent plus que marginalement aux services de l'INC. Ces associations ne participent plus à la commission du cahier des charges, qui fixe les prestations que l'INC s'engage à fournir aux associations, ni aux formations et ne recourent pour l'essentiel plus aux outils juridiques et fiches techniques de l'INC ou des CTRC. En effet, elles ont développé leurs propres services juridiques et formations. Seule l'utilisation de leur quota d'émission « Consomag » les relie encore à l'INC. L'UFC-Que choisir ne serait pas hostile à une refacturation des coûts de production à chacun des intervenants à proportion du nombre d'émissions allouées, dès lors que cette contribution serait acquittée par toutes les associations, par exemple en étant défalquée de leur subvention. L'assiduité relative¹⁶ des associations aux réunions de préparation du cahier des charges des prestations de l'INC traduit les limites de l'approche de l'INC comme centre de ressources de référence pour l'ensemble du mouvement consumériste.

¹⁴ Le taux moyen de subvention est de l'ordre de 40 % selon le rapport Laurent (2009).

¹⁵ Dominique Laurent, *Mission relative au mouvement consumériste en France*, mai 2009

¹⁶ La commission du cahier des charges ne réunit, depuis 2007, qu'un maximum de 11 associations nationales sur les 17 agréées.

De même, les comités techniques régionaux de la consommation (CTRC) de taille suffisante ne recourent que marginalement aux services de l'INC, car ils ont développé des ressources en documentation et analyse juridique, qui dupliquent à une échelle locale celles de l'INC ou de la DGCCRF.

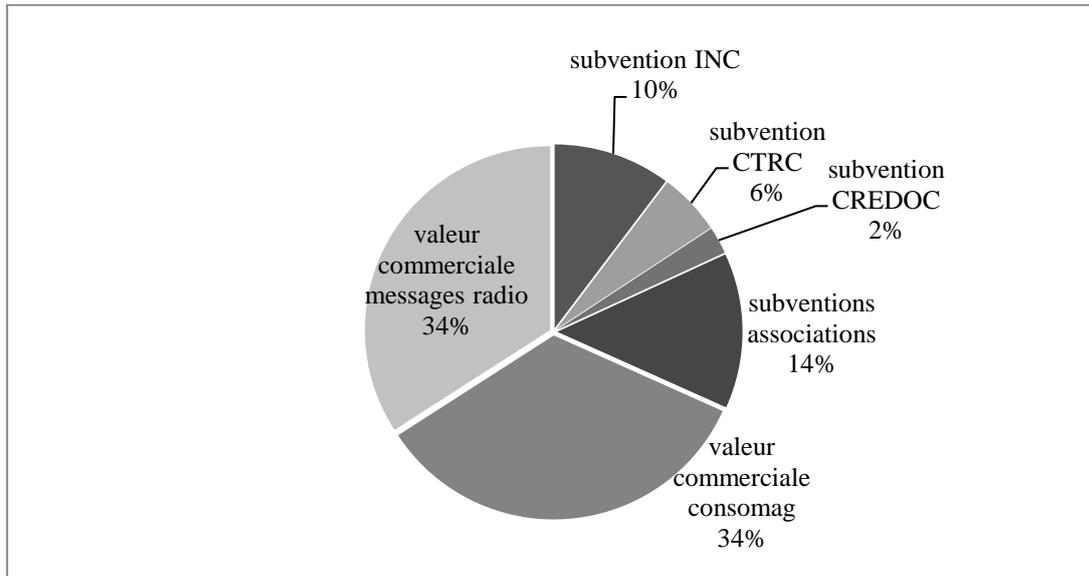
Le soutien de l'INC n'est désormais vraiment indispensable qu'aux associations et CTRC les plus fragiles. Or, leur maintien laisse perdurer une dilution des moyens alloués au mouvement consumériste, préjudiciable à l'efficacité de son action. Le contexte de baisse continue des subventions tant de l'INC que des associations et des CTRC aggrave cette tendance, conduisant à une restructuration de facto lente et peu efficace. En effet, les subventions ne sont supprimées à des associations ou CTRC qu'une fois qu'ils ne sont plus en mesure de justifier de leur activité. Le rapport « Laurent » proposait également en 2009 une réforme du financement des associations de consommateurs en ouvrant à l'ensemble de leurs adhérents un droit à un avantage fiscal au titre de leurs cotisations. En effet, ce droit n'est ouvert qu'aux associations de consommateurs émanant du monde syndical (crédit d'impôt¹⁷) et des associations d'intérêt général (réduction d'impôt¹⁸).

Il faut noter qu'un des plus importants soutiens publics au consumérisme se situe déjà en dehors des subventions : il s'agit des tribunes multimédia réservées au mouvement consumériste. L'espace dévolu aux émissions de télévision Consomag a une valorisation commerciale de 10 M€ (dont 7,5 M€ pour les associations) et une diffusion de messages d'information aux consommateurs sur les radios privées a été prévue en 2011 pour 10 M€ bruts¹⁹.

¹⁷ Article 199 quater C Code général des impôts

¹⁸ Article 200 Code général des impôts

¹⁹ Convention d'octobre 2012 entre l'autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) et l'INC. L'organisation de la première campagne a donné lieu à une contribution de l'ARPP de 35 000 € via un partenariat. Cette convention ayant pris fin en avril 2013, il conviendrait de la proroger, conformément à l'ambition initiale prévue par la charte du groupe de travail sur la mise en œuvre de messages radiophoniques des consommateurs (rapport CEGEFI n°11-04-36 du 29 septembre 2011).

Graphique n° 2 : Soutiens nationaux directs et indirects au consumérisme

Sources : INC, IGF, retraitements Cour des comptes (subventions État = programme 134)

1.2.2 Un pilotage défaillant qui ne permet pas de définir une stratégie

1.2.2.1 Une difficulté récurrente dans la fixation d'objectifs stratégiques

Alors que les difficultés s'accroissent depuis le début des années 1990 avec le déclin de l'activité presse, il n'existe pas de pilotage pluriannuel des objectifs avant 2006. Le contrat d'objectifs et de moyens 2006-2009 porte sur quatre objectifs :

- renforcer la fonction de centre de ressources pluridisciplinaire ;
- consolider l'activité de presse ;
- amplifier les actions d'éducation du consommateur ;
- rénover la gestion des ressources humaines et le fonctionnement interne.

Aucun bilan partagé entre l'INC et sa tutelle n'a été réalisé, mais on peut noter que si les objectifs d'amélioration du fonctionnement interne ont été globalement respectés²⁰, l'activité presse, après un redressement de 2006 à 2008, s'est de nouveau dégradée à partir de 2009. En outre, alors que les objectifs en matière de ressources humaines ont été tenus²¹, le climat social s'est dégradé, notamment du fait des perspectives de cession du titre de presse à partir de 2009.

²⁰ Ils mettent en œuvre pour partie les recommandations du rapport de la Cour des comptes de 2005 : clarification des modalités de vente de matériel d'essai au personnel et simplification de l'organigramme.

²¹ Conclusion d'un accord d'intéressement, instauration d'un régime collectif de couverture complémentaire de frais de santé.

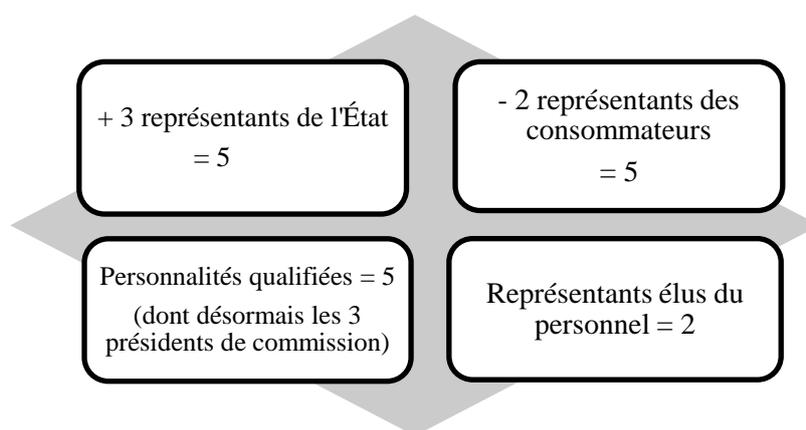
L'absence de contrat entre 2009 et 2014 a perturbé l'établissement, d'autant plus que cette suspension était justifiée par le projet de cession du journal, pourtant suspendu fin 2011. Alors que la mission de l'inspection générale des finances rend en mars 2013 un rapport comportant de nombreuses recommandations en vue d'un nouveau contrat d'objectifs dont l'urgence est signalée, ce nouveau contrat ne sera étudié au conseil d'administration de l'INC que fin janvier 2014 et ne sera adopté par les deux parties qu'en novembre 2014. La version finale du contrat d'objectifs et de performance (COP) n'inclut plus l'activité de presse à la différence de la version présentée au conseil d'administration, ce qui a été vivement critiqué par la direction et les représentants du personnel.

Le contrat d'objectifs n'est pas synallagmatique mais unilatéral, il ne comporte que des engagements de la part de l'établissement, ce qui limite sa portée stratégique et traduit les limites de l'exercice de la tutelle par la DGCCRF.

L'absence de fixation d'objectifs annuels à la directrice générale ne permet pas non plus de partager les priorités et d'en faire un bilan objectif. La lettre des ministres de l'économie et du budget du 9 mai 2012 a pourtant prévu que « les critères permettant le versement de (la) part variable seraient portés à [la] connaissance [de la directrice générale de l'INC] par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes en liaison avec l'autorité chargée du contrôle économique et financier de l'établissement ». Or ces critères n'ont pas été fixés ni la part variable versée, malgré les interventions régulières du contrôleur financier²². Par conséquent, la lettre ministérielle du 6 juin 2015 ayant pour objet la fin des fonctions de la directrice générale a prévu le versement intégral de la part variable, ce qui revient à maximiser le coût d'un instrument de pilotage de la performance qui n'a permis de fixer aucun objectif.

1.2.2.2 Un conseil d'administration qui connaît des dysfonctionnements

Organigramme n° 3 : Réforme du conseil d'administration en 2010



Source : Article R. 531-4 du code de la consommation, retraitements Cour des comptes

²² Une proposition de critères n'a été faite par note de la DGCCRF au Ministre qu'en octobre 2013.

La réforme de 2010 tire les conséquences du rattachement des commissions nationales à l'INC et renforce la position de l'État au sein du conseil. Malgré cette consolidation, le dialogue entre la tutelle et les administrateurs s'est dégradé conduisant à divers dysfonctionnements notables.

En juin 2011, la direction de l'établissement commande, sans en informer le conseil d'administration, des études portant sur l'avenir de l'activité presse. Ces prestations, au montant élevé (460 137 €), n'ont pourtant pas été prévues dans le budget 2011, ni dans les deux budgets rectificatifs, votés par le conseil d'administration, alors qu'elles représentent un montant important rapporté au budget de l'institut. Alors que le contrat d'objectifs 2014-2017 conclu en novembre 2014 a renvoyé au conseil d'administration la responsabilité de définir la stratégie du journal, ce point n'a pas été mis à l'ordre du jour par le président. Le sujet est indirectement mais régulièrement abordé à travers d'autres points à l'ordre du jour, ce qui ne contribue pas à la clarté des débats.

Contre l'avis de la tutelle²³, la direction de l'INC a présenté au conseil d'administration du 4 décembre 2014 un budget 2015 en déficit de 160 000 € soit 1,1 % des dépenses. Ce budget a été voté par le conseil mais rejeté le 22 décembre par la ministre chargée de la consommation. L'établissement a donc dû exécuter ses dépenses du mois de janvier sous le régime des « 12^e provisoires », qui ne permet l'exécution du nouveau budget que dans la limite d'une fraction mensuelle du précédent et limite les dépenses à celles strictement nécessaires à la continuité de l'activité, chaque projet de dépense devant être justifié auprès de la tutelle. Ce régime exceptionnel a perturbé l'établissement sans pour autant modifier substantiellement le point d'équilibre réel du budget. En effet, le budget proposé au conseil du 29 janvier 2015 est en équilibre mais il est en partie atteint grâce à une révision à la hausse de la prévision des ventes et d'une majoration des estimations de partenariats²⁴. Pourtant adopté fin janvier, le budget définitif n'a pu être bâti que sur une simple estimation de la baisse du montant de la subvention. Cette dernière, dont l'acompte n'a été versé que le 27 août 2015, est en baisse de 6 % par rapport à la subvention de l'année précédente.

Enfin, la composition du conseil renouvelé en juin 2014 – quatre mois après la fin des fonctions du précédent – soulève une interrogation. En effet, le représentant des entreprises, désigné au titre des personnalités qualifiées, est lié au Crédit agricole²⁵. Or cette entreprise édite via une filiale un périodique traitant des sujets de consommation, « Dossier familial ». Ce dernier n'était proposé initialement qu'aux clients de la banque puis uniquement sur abonnement. Il compte un million d'abonnés contre 90 000 pour « 60 Millions ». Il a été mis en kiosque en avril 2015, ce qui confirme son statut de concurrent potentiel pour « 60 Millions ». Il pourrait être problématique que les décisions stratégiques sur le journal, par exemple une modification du tarif ou de la formule, puissent être délibérées dans un conseil qui inclut une personne liée, même indirectement, à un concurrent de « 60 Millions ».

²³ Exprimé par lettre du 18 juin 2013 et s'appuyant sur une observation du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

²⁴ Cf. procès-verbal du conseil du 29 janvier 2015

²⁵ Il a assuré des fonctions d'analyse stratégique et a été administrateur de sa filiale Finaref, devenue Sofinco, organisme de crédit à la consommation.

La DGCCRF a saisi la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers qui a estimé que le problème éventuel pouvait être réglé par un décret, à prévoir par révision du règlement intérieur du conseil d'administration.

Recommandation n°1 (DGCCRF) : Fixer à l'établissement des objectifs clairs, évalués, en redonnant une portée stratégique à l'exercice de la tutelle et au conseil d'administration.

1.3 Un développement des partenariats à poursuivre

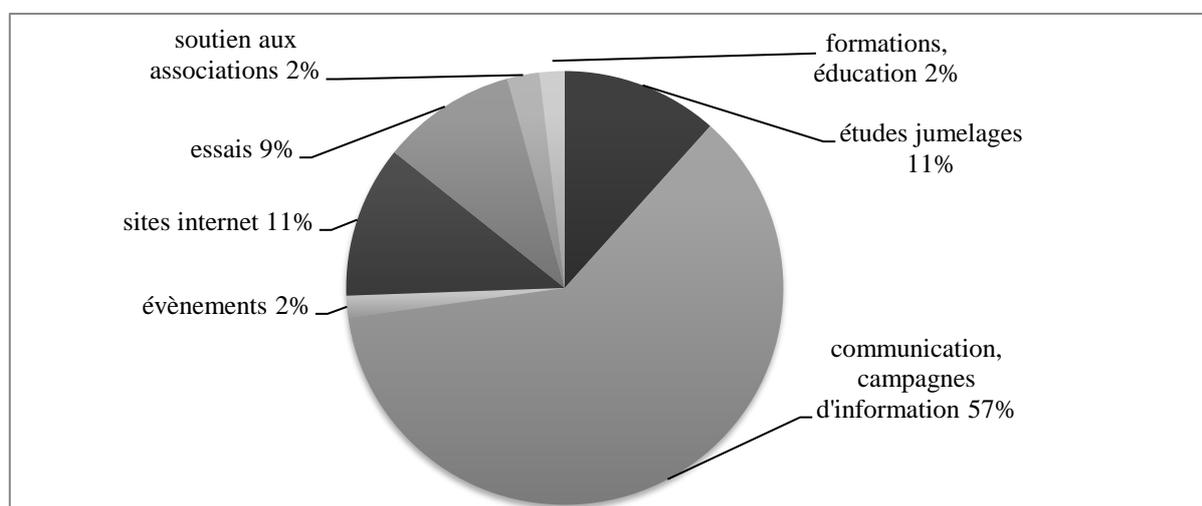
Le développement récent mais significatif des partenariats est un des éléments positifs des dernières années.

1.3.1 Une orientation récente

1.3.1.1 Lancé en 2007, un outil qui s'est pérennisé

Les partenariats répondent tant à la nécessité de développer d'autres ressources propres qu'à une demande d'expertise en matière de communication sur la consommation. Depuis 2010, l'INC est passé à 18 partenariats en moyenne par an, contre 11 en 2007, dont de nombreux partenaires récurrents²⁶. Ces partenariats prennent des formes très diverses :

Graphique n° 3 : Répartition des types de partenariats



Source : INC, retraitements Cour des comptes

²⁶ Exemples : Douane, Direction générale de la compétitivité de l'industrie et des services, Commission de sécurité de la consommation, École nationale de la magistrature, Agence française de sécurité sanitaire des aliments, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

1.3.1.2 Une activité encadrée, complémentaire des missions historiques

Cette activité est encadrée par une charte afin d'éviter tout conflit d'intérêts pouvant porter préjudice aux autres missions de l'INC. Le conseil d'administration a ainsi adopté la charte du 23 juin 2005 qui indique que du fait de son statut public, l'établissement privilégie des partenaires publics. La charte prévoit une procédure de validation formelle avec une présentation au comité de direction, au comité d'entreprise et au conseil d'administration, après décision du directeur général.

Conformément à la charte, le secteur privé est resté minoritaire et les actions le concernant ont un lien avec une mission de service public (ex : Lyonnaise des eaux, MACIF prévention, fondation MAIF).

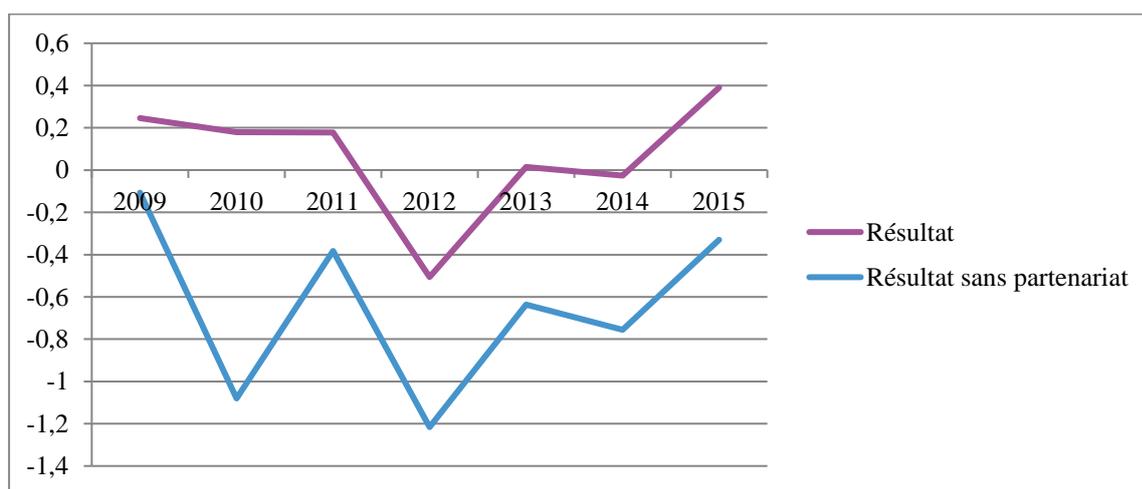
Cependant, la procédure de validation des partenariats s'est révélée lourde à mettre en œuvre et a été allégée en pratique. L'information du comité d'entreprise normalement prévue paraît ainsi assez peu pertinente sur des sujets qui ne touchent ni l'organisation de l'établissement ni les conditions de travail du personnel. Il conviendrait donc de réconcilier la charte avec sa pratique afin de répondre au besoin de réactivité des partenariats tout en s'assurant de leur compatibilité avec les missions de l'INC, afin d'éviter tout risque d'atteinte à l'indépendance, à la crédibilité et à la légitimité de l'institut.

1.3.2 **Des recettes désormais significatives, un potentiel à développer**

1.3.2.1 Un financement qui tempère les effets de la baisse des recettes principales

Les recettes issues des partenariats sont passées de 250 000 € en 2007 à 760 000 € en moyenne de 2010 à 2015, contribuant décisivement à l'équilibre du résultat.

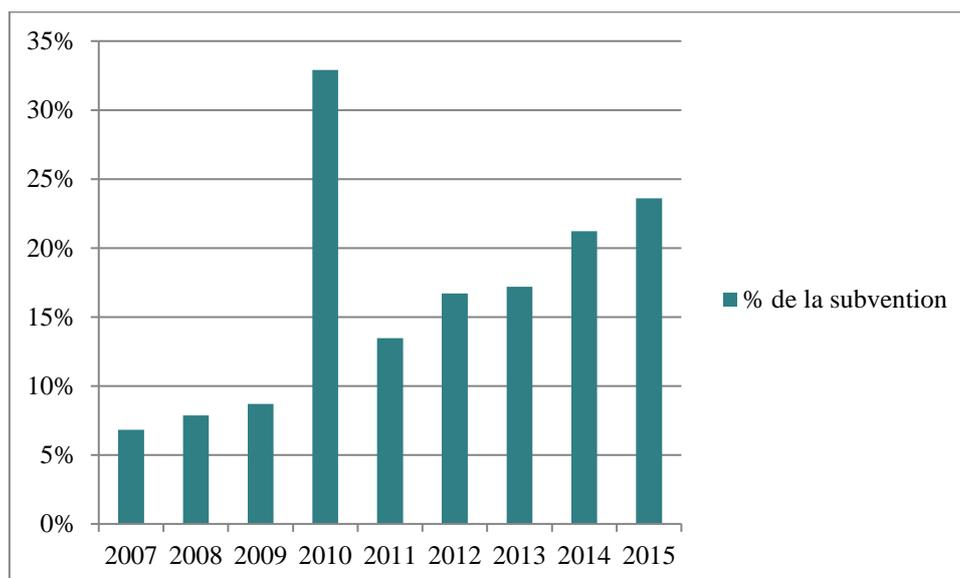
Graphique n° 4 : Partenariats et résultat financier de l'INC (M€)



Source : INC, retraitements Cour des comptes

Les produits issus des partenariats représentent désormais 24 % du montant de la subvention accordée à l'INC (hors CTRC), contre 8 % en 2007. L'année 2010 a été exceptionnelle : à la suite de la perturbation des liaisons aériennes dues à l'éruption d'un volcan islandais, un « Médiateur du volcan » a été installé à l'INC ; la création du site « jeconsommequitale » a également contribué à un niveau particulièrement élevé des partenariats. Le montant des partenariats en 2015 (720 000€) se situe à un niveau légèrement inférieur à 2014 (732 000€) mais leur marge sur coûts externes progresse de 5 %.

Graphique n° 5 : Partenariats en proportion de la subvention à l'INC



Source : INC, IGF, retraitements Cour des comptes

Ces résultats sont très importants étant donné la faiblesse des moyens qui sont consacrés aux partenariats, le service qui en a la charge, entre autres missions, n'étant passé que de quatre à sept salariés sur la même période. Un renforcement de l'équipe serait envisageable par le recrutement de doctorants dans le cadre d'une convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE)²⁷.

1.3.2.2 Une source de valeur ajoutée et d'innovation à diffuser au sein de l'INC

La diversité des partenariats noués par l'INC lui permet de se situer dans un réseau d'organismes ayant besoin d'une expertise en matière de consommation. C'est un atout à valoriser. Il existe ainsi un potentiel de développement de ses activités dans le domaine des groupes d'utilisateurs (« focus group »), par exemple dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, ou dans le domaine de la formation professionnelle.

²⁷ Le coût résiduel à charge de l'employeur est estimé par l'association nationale de la recherche et de la technologie (ANRT) à 24 721 €/an, après subvention et crédit impôt recherche.

Les chambres de commerce et d'industrie pourraient en effet être intéressées par la compétence de l'INC en matière de consommation²⁸. Au-delà des ressources procurées à l'INC, ces partenariats permettent de maintenir une capacité d'innovation et d'adaptation aux évolutions de la consommation, qui pourrait davantage irriguer le reste de l'établissement. Le service des essais a ainsi commencé à réfléchir à une « stratégie d'essais comparatifs 2.0 »

Il reste encore à l'INC à se positionner réellement sur les publics fragiles comme l'y invite le contrat d'objectifs et de performance. Les pouvoirs publics souhaitent en effet que le développement d'une consommation à bas coût ne se fasse pas au détriment des ménages les plus modestes, moins à même d'en mesurer la contrepartie en termes de qualité. Or si le handicap fait l'objet d'une prise en compte, la consommation des ménages fragiles économiquement n'est pas encore réellement traitée par l'INC. Les tests étant encore majoritairement diffusés via le magazine « 60 Millions », ils n'intègrent que rarement cette problématique, éloignée du lectorat du magazine. La diffusion de ce dernier étant payante, sans tarif social, il n'est pas aujourd'hui un outil à destination de ces publics.

Les partenariats, notamment à travers les campagnes de communication, ont pu permettre de mieux toucher un public plus large que le lectorat de « 60 Millions » ou des adhérents des associations de consommateurs, publics traditionnels de l'INC. Ces deniers étant en déclin, il conviendrait de s'appuyer sur les acquis des partenariats pour renforcer le rôle de l'INC en tant que diffuseur public d'informations à valeur ajoutée en matière de consommation.

Recommandation n°2 (INC) : Développer les partenariats, en recourant notamment à des doctorants.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Outre un rôle d'appui technique aux organisations de consommateurs, de la production et de la diffusion d'informations, d'études, d'enquêtes et d'essais auprès du grand public, l'INC est chargé depuis 2010 d'appuyer les commissions placées auprès de lui. Mais, paradoxalement, alors que l'activité presse représentée par le magazine « 60 Millions de consommateurs » constitue la majorité de ses recettes, elle n'est qu'à peine mentionnée dans le contrat d'objectifs et de performance 2014-2017 et ne fait l'objet d'aucune mise en perspective stratégique (voir 3^{ème} partie).

Cette lacune dans le pilotage concerne également la relation avec l'univers consommériste, qui apparaît aujourd'hui éclaté en de nombreuses associations dont les principales n'ont plus recours aux prestations de l'INC. Beaucoup de ces associations et de nombreux comités techniques régionaux de la consommation (CTRC) n'atteignent pas la taille critique qui leur permettrait de jouer un rôle efficace. Cela contribue à la dilution des aides de l'État, sans bénéfice pour les consommateurs.

²⁸ IGF, *Rapport sur l'INC*, mars 2013 : entretien avec la CCI de Paris.

En ce qui concerne l'INC lui-même, plusieurs défaillances ont marqué son fonctionnement au cours de la période sous revue. L'absence de contrat d'objectifs entre 2009 et 2014 est révélateur des hésitations de la tutelle, de même que l'absence d'objectifs associés à la part variable liée à la fonction de directeur général. Tout aussi symptomatique de l'absence de concertation avec la DGCCRF est la gestion budgétaire de l'établissement : vote par le conseil d'administration de l'INC d'un budget 2015 en déséquilibre contre l'avis de la tutelle, communication tardive du montant de la subvention de l'État et versement encore plus tardif.

Enfin, la période est marquée par l'échec du renforcement des missions de service poursuivi par le décret du 18 octobre 2010. Ainsi, le transfert de dix emplois de la commission de sécurité des consommateurs n'a toujours pas abouti, laissant la commission et les agents concernés dans une situation de quasi-absence d'activité. De même, le rattachement budgétaire des 17 CTRC à l'INC à l'occasion de la réforme de 2010, n'a entraîné aucun repositionnement de ces structures, dont une part notable ne subsiste que grâce à la subvention versée par l'institut, et qui ne produit qu'un soutien aux associations de consommateurs très limité, mais surtout redondant avec celui de l'INC.

En dépit de ces difficultés, l'INC est parvenu à développer des partenariats : avec 0,7 M€ en 2015 (soit 24 % du montant de la subvention hors CTRC), cette activité représente aujourd'hui une contribution appréciable à l'équilibre budgétaire de l'établissement. Il existe un véritable potentiel à ce niveau (évaluation des politiques publiques, formation professionnelle, etc.) qui, s'il était exploité, permettrait d'accroître l'impact de l'INC et consoliderait des ressources propres indépendantes de la presse. Un renforcement de l'équipe qui se consacre aujourd'hui aux partenariats se révélerait judicieux, il pourrait notamment prendre la forme d'un recrutement de doctorants.

2 DES RESULTATS FRAGILES, DANS UN CADRE CONTRAINT, A CONSOLIDER PAR UNE GESTION PLUS RIGOUREUSE DES ACHATS

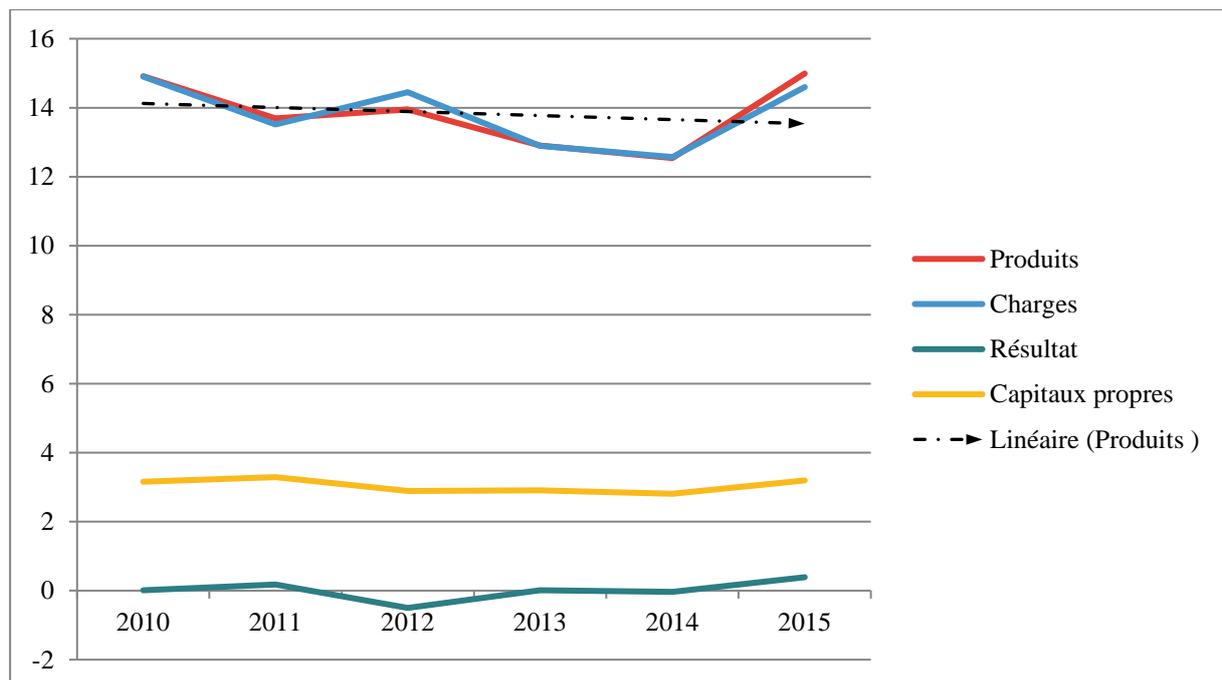
Les éléments financiers de l'INC sont présentés hors subvention aux CTCRC afin de ne pas fausser la lecture des évolutions. En effet, la subvention majeure à partir de 2011 à la fois les produits et les charges du même montant pour la même année (puisqu'elle ne fait que transiter par l'institut) mais d'un montant différent suivant les années.

2.1 Un équilibre menacé par la diminution tendancielle des produits

L'INC compense la baisse de ses recettes par une contraction de ses dépenses. Cette attrition n'est pas durable, le risque étant d'affaiblir l'activité de presse. Cette évolution connaît toutefois un infléchissement en 2015.

2.1.1 Des résultats trop faiblement excédentaires pour consolider substantiellement les capitaux propres

Graphique n° 6 : Évolution du résultat de l'INC (M€)

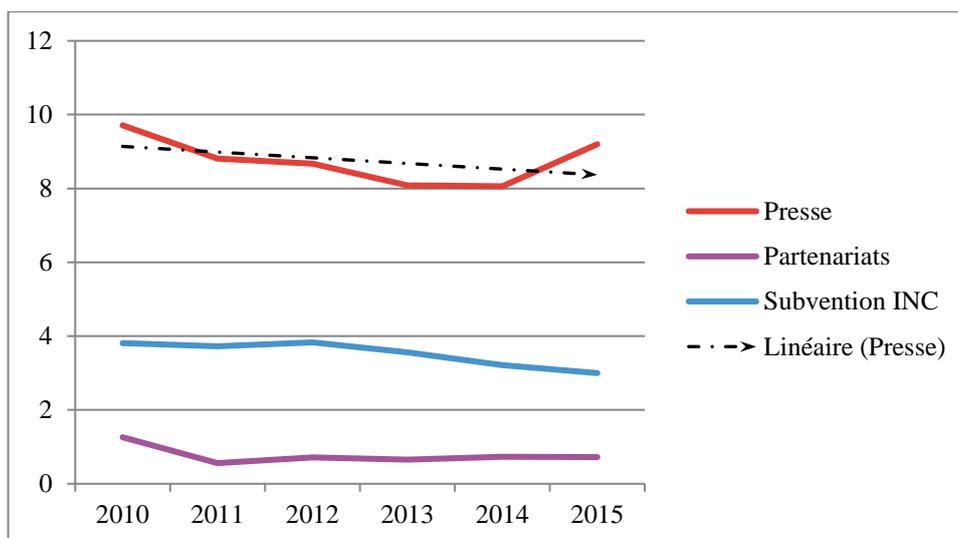


Source : INC, retraitements Cour des comptes

Le contrat d'objectifs et de moyens 2006-2009 assignait à l'INC l'objectif de renforcer ses capitaux propres pour parvenir à un taux de couverture des charges de l'exercice par ceux-ci de 11,1 % en 2009, soit 1,5 mois d'activité. Cet objectif a été largement atteint et reste respecté, le taux de couverture étant de 21,6 % en 2015. Les capitaux propres s'élèvent à environ 3,15 M€ et le fonds de roulement à 2,3 M€ en 2015, ces niveaux permettent de supporter des résultats négatifs mais pourraient être insuffisants pour envisager l'autofinancement des investissements qui seraient nécessaires notamment pour relancer l'activité presse, de l'ordre de 2,5 M€ € (cf. partie 3).

2.1.2 Une subvention et des recettes de presse globalement en diminution

Graphique n° 7 : Évolution des produits



Source : INC, retraitements Cour des comptes

Les recettes de l'INC ont baissé de 13 % de 2010 à 2015, principalement affectées par l'activité presse (-5%) et la subvention (-21%). Lors du conseil d'administration du 16 septembre 2014, la DGCCRF a confirmé que la trajectoire du budget triennal 2015-2017 impliquait une baisse des crédits d'au moins 5% par an. Cela se traduira par une diminution de la subvention de 31 % de 2012 à 2017.

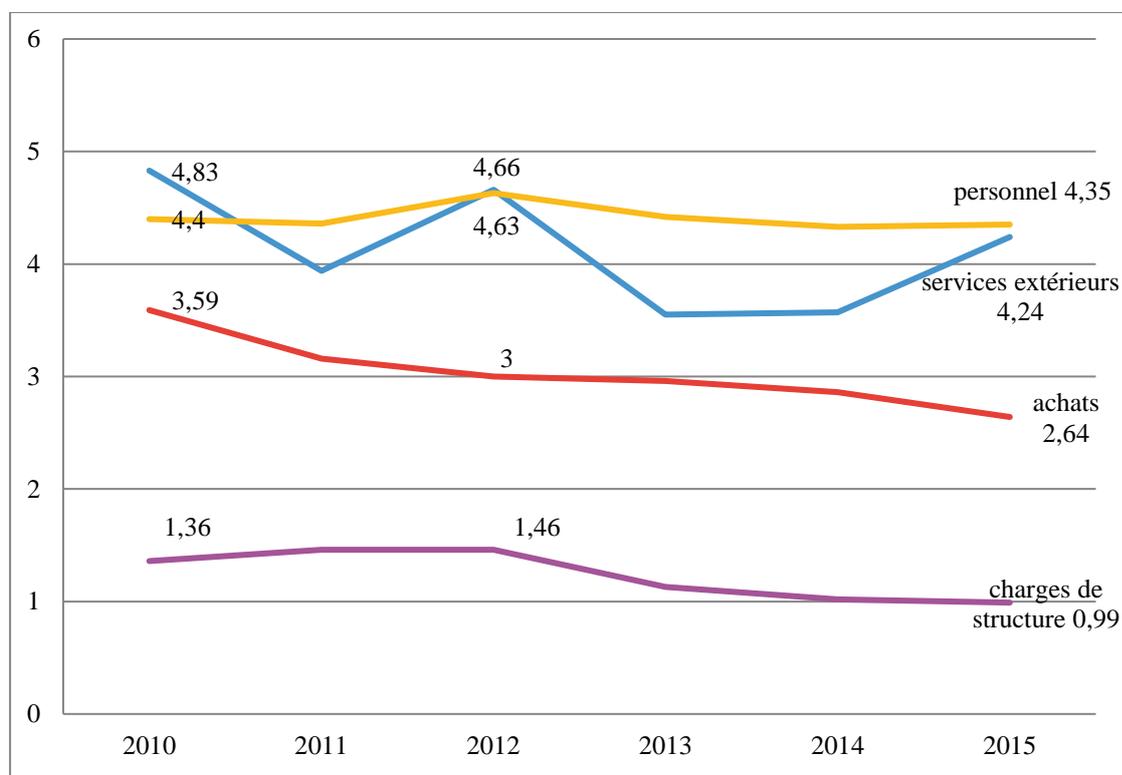
Tableau n° 2 : Évolution de la subvention à l'INC

	2012	2013	2014	2015	2016 (estimation)	2017 (projection)
Montant (M€)	3,83	3,56	3,21	3,05	2,77	2,63
Évolution/an		-7%	-9%	-6%	-8%	-5%

Source : INC, DGCCRF, retraitements Cour des comptes

2.1.3 Des charges qui ont jusqu'à présent pu être ajustées en conséquence

Graphique n° 8 : Évolution des charges de l'INC (M€)



Source : INC, retraitements Cour des comptes

Avec une baisse de 1,1 % entre 2010 et 2015, les charges de personnel sont contenues, dans un contexte où l'INC exerce davantage de missions depuis la réforme de 2010. Le ressaut de 2012 est lié aux indemnités versées à l'ancienne directrice de la rédaction lors de son licenciement. En effet, en octobre 2012, l'INC a fait le choix de mettre fin au différend l'opposant à cette directrice depuis plusieurs années. Le montant de l'indemnité s'est élevé à 240 000€.

Le poste « autres services extérieurs » a diminué entre 2010 et 2015, notamment grâce à la baisse des dépenses de communication, de transport et de livraison. Sa hausse en 2015 s'explique par l'augmentation de l'activité de presse. Le poste achat a diminué, l'INC ayant revu les modalités de ses essais comparatifs, les dépenses de matériel et d'équipements ont diminué. Les charges de structures (loyer, entretien, documentation) connaissent une baisse importante, essentiellement en raison du déménagement de l'INC : les loyers ont ainsi diminué de 35 %.

Désormais, l'INC ne dispose que de faibles marges de manœuvre quant à la réduction de ses charges. Réduire les moyens mis en œuvre dans les domaines des essais comparatifs, des campagnes de recrutement des abonnés ou même d'emplois de pigiste pourrait avoir un effet négatif sur la qualité du magazine et accélérer la chute des ventes. Le lecteur étant l'actif d'une activité de presse, il est important pour le conserver et développer la base d'abonnés, de réaliser des campagnes de relance et de recrutement d'abonnés. Ces campagnes sont coûteuses, mais sont nécessaires au maintien du lectorat et donc à la pérennisation des recettes de presse (cf. troisième partie).

2.2 Une gestion qui doit s'améliorer, notamment en matière d'achats

La gestion de l'INC présente plusieurs faiblesses portant notamment sur les procédures d'achat, la procédure budgétaire et la comptabilité analytique.

2.2.1 Une politique d'achat mal fondée juridiquement

2.2.1.1 L'INC est soumis à l'ordonnance du 6 juin 2005

Par courrier du 7 février 2011, le contrôleur financier avait appelé l'attention du directeur général sur le respect de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Il s'appuyait sur une analyse réalisée en janvier 2011 par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances. En effet, les organismes publics autres que ceux soumis au code des marchés publics sont soumis à l'ordonnance précitée, dès lors qu'ils remplissent certains critères²⁹, ce qui est le cas de l'INC :

- créé pour la défense des consommateurs, but d'intérêt général autre qu'industriel et commercial ;
- doté de la personnalité juridique ;
- son conseil d'administration est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'État.

Les procédures formalisées, telles que l'appel d'offres, s'appliquent donc pour les marchés de fournitures et services d'un montant hors taxes supérieur à 207 000 €³⁰. En dessous de ces seuils, les marchés sont passés selon des modalités définies par le pouvoir adjudicateur, dès lors que celles-ci respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

2.2.1.2 Des pratiques qui ne respectent pas les règles de la commande publique

L'INC n'applique 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, estimant « qu'il n'aurait pas la structure administrative nécessaire pour le faire ». L'INC n'est certes pas soumis à la circulaire du 10 février 2012 relative à la professionnalisation des achats des établissements publics de l'État car ses achats sont inférieurs à 10 M€, mais il ne bénéficie pas d'une dérogation à l'ordonnance de 2005.

²⁹ Article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005. L'ordonnance de 2005 a été remplacée par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, qui sera applicable à l'INC.

³⁰ 193 000 € jusqu'au 27 décembre 2013. L'INC ne passe pas de marchés d'un montant susceptible d'approcher le seuil en matière de travaux.

Si l'union des groupements d'achats publics (UGAP)³¹ est consultée pour certains types d'achats, l'INC ne recourt pas aux procédures formalisées, quels que soient les montants de ses achats. **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.**

L'INC tient un recensement de ses contrats, mais cette liste ne récapitule pas de manière exhaustive ses commandes. Ainsi ne figurent pas, dans un même document, les achats de mobilier, d'équipements informatiques, de fournitures administratives, ni celui de son principal collecteur d'abonnements. Dans ce dernier cas, l'INC n'a pas été en mesure de fournir de document contractuel sur la période 2010-2014 alors que la société encaisse pour son compte le produit des abonnements qu'elle lui reverse, diminué de commissions de près d'un million d'euros. De plus, le principe de délégation du recouvrement d'une recette publique à un tiers par voie de convention n'a été prévu que par la loi du 20 décembre 2014. Étant donné son montant, ce contrat gagnerait non seulement à être correctement formalisé mais également à faire l'objet d'une mise en concurrence.

Tableau n° 3 : Contrats dépassant le seuil de procédure formalisée³²

<i>Période</i>	Objet	Montant
2010-2015	Recrutement d'abonnés	1 000 000 €/an en moyenne
2012-2015	Production émissions consomag	398 000 €
2010-2015	Impression et transport	384 000 € au total en 2014
2011	Conseil stratégique	243 000 €
2010-2015	Abonnements et expédition des ventes à distance	228 000 € en 2014
2011	Conseil juridique	216 000 €

Source : INC, retraitements Cour des comptes

L'INC a mis en place une procédure interne d'appel à concurrence pour ses achats d'un montant supérieur à 20 000 € hors taxes. Cette procédure est partiellement assimilable à celle des marchés à procédure adaptée qui concernent les marchés à faible montant, qui n'exigent pas de formalisme spécifique. Elle ne prévoit toutefois pas la vérification des interdictions de soumissionner prévue à l'article 8 de l'ordonnance du 6 juin 2005. De plus, la commission mise en place par l'INC renégocie les prix au vu de l'offre, avant de se positionner sur le choix d'un candidat, rompant ainsi l'égalité de traitement.

³¹ Le recours à la centrale d'achat, elle-même soumise au code des marchés publics pour toutes ses procédures, dispense ses clients de mise en concurrence et publicité préalables.

³² Si certaines des prestations, de par leur objet très particulier, auraient pu relever d'une dérogation prévue par l'ordonnance de 2005, le fait est qu'aucun marché n'a jamais fait l'objet d'un appel d'offre au sens de cette ordonnance, quel que soit son objet. Les dérogations qui auraient pu être décidées ne l'auraient donc pas été au regard d'une norme qui aurait été par ailleurs respectée.

Enfin, elle ne conduit à consulter que 3 sociétés au minimum et n'est pas systématiquement appliquée. Ainsi, à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme de la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), l'INC a choisi de conserver son prestataire pour le logiciel comptable, sans même avoir consulté d'autres prestataires. De même, l'étude portant sur l'avenir du magazine « 60 Millions », a été confiée à deux prestataires extérieurs, pour respectivement 243 000 € et 216 000 €. Seuls quatre cabinets ont été sollicités pour l'étude juridique, deux ont répondu et le plus cher, de 47 %, a été retenu. Pour l'étude stratégique, six cabinets ont été sollicités et un seul a répondu.

Certains contrats portant sur le même objet auraient dû être regroupés. Ainsi les trois contrats en cours (pour 384 000 € au total en 2014) avec un groupe d'impression et de routage auraient dû être regroupés et allotés.

L'INC gagnerait à solliciter davantage l'UGAP ou la direction des achats de l'État afin de pouvoir bénéficier de la mutualisation qu'ils offrent sur de nombreux marchés.

2.2.1.3 Une supervision du contrôle général économique et financier à renforcer

En application de l'article 10 de l'arrêté du 22 avril 2015 portant sur les modalités du contrôle budgétaire, un projet de document relatif aux modalités d'exercice du contrôle budgétaire de l'INC a été établi par le contrôleur et la directrice générale.

Ce document prévoit la soumission à l'avis préalable du contrôleur financier pour les marchés à procédures formalisées et au visa à priori des contrats et bons de commandes au-delà des seuils suivants:

- 100 000 € TTC pour les essais comparatifs ;
- 50 000 € TTC pour les dépenses de promotion type institutionnel ;
- 80 000 € TTC pour les autres dépenses à l'exclusion des prestations de conseil ;
- 30 000 € TTC pour les prestations de conseils.

Au regard des montants moyens d'achats de l'INC, faibles et en diminution, les seuils de soumission restent relativement élevés. Relativement peu d'achats sont donc susceptibles d'être soumis à l'avis préalable du contrôleur financier, notamment en matière d'essais comparatifs. Le budget des essais étant susceptible de continuer à baisser, il existe un risque important que plus aucun d'entre eux ne soit transmis au contrôle financier. De même, bien que les documents contractuels prévoient un taux de commission et non leur montant, il importe que les conventions passées avec les collecteurs d'abonnement soient soumis au visa du contrôleur financier en fonction du montant effectivement mandaté l'année précédente.

Un état prévisionnel de l'ensemble des achats précisant les modes de consultation envisagés est nécessaire. Les achats devraient être regroupés selon leur objet. Les achats ayant un caractère pluriannuel doivent être pris en compte en montants cumulés, conformément aux règles de la commande publique et au respect sincère des dispositions du contrôle financier. Une telle pratique constituerait un outil précieux de pilotage de l'achat.

2.2.2 Un pilotage budgétaire sommaire

2.2.2.1 Une présentation du budget très simplifiée

L'INC a assez librement appliqué la réglementation budgétaire³³ de 2002 qui était applicable aux opérateurs de l'État jusqu'à la mise en œuvre du décret de 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. L'instruction de 2002 prévoit une présentation en référence à la nomenclature comptable en vigueur afin que le conseil d'administration soit en mesure de voter le budget soit par chapitre soit à un niveau détaillé de la nomenclature.

Or, le budget est présenté au conseil d'administration selon une maquette conçue par l'INC, à un niveau très agrégé. Les investissements sont présentés sans plan d'amortissement. La note de présentation du budget est trop succincte et ne permet pas d'explicitier l'ensemble des choix budgétaires : si les prévisions de recettes de presse sont étayées par la mention d'enquêtes réalisées ou par la prise en compte du réalisé, les partenariats y sont mentionnés très brièvement, tout comme l'évolution des postes de charges. Les informations sur la situation financière, le fonds de roulement et la trésorerie³⁴, qui sont présentés également de manière très synthétique, ne font l'objet d'aucune précision complémentaire dans la note de présentation.

2.2.2.2 Une préparation de la mise en œuvre du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique trop tardive et incomplète

Le nouveau cadre prévu par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)³⁵ s'applique à l'INC à compter du 1^{er} janvier 2016. Cependant, selon la circulaire relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État et des établissements publics nationaux³⁶, l'INC aurait dû présenter pour information au conseil d'administration dès 2013 son budget en autorisations d'engagement, crédits de paiement, prévisions de recettes. Cette disposition avait pour objet de permettre aux établissements de s'approprier très progressivement les nouvelles modalités. L'INC n'a pas anticipé la mise en œuvre de cette réforme. Les budgets présentés depuis 2013 ont conservé la même forme que précédemment.

Le contrat d'objectifs et de performance 2014-2017 de novembre 2014 assigne à l'INC l'objectif de modernisation de la gestion budgétaire et comptable et notamment sa mise en conformité avec le décret « GBCP ». L'INC ne s'est intéressé qu'à partir de la fin de l'année 2014 à la réforme du cadre budgétaire et comptable. Compte tenu de sa taille, il considère qu'une mise en œuvre complète de la réforme est susceptible d'être trop consommatrice en ressources. Aussi, sa démarche consiste à répondre *a minima* aux nouvelles obligations.

³³ Instruction codificatrice du 2 septembre 2002 relative à la réglementation budgétaire, financière et comptable des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial.

³⁴ Depuis 2015 un plan de trésorerie est présenté.

³⁵ n° 2012-1246 (EFIX1205948D)

³⁶ Circulaire 2MPAP-12-3094 relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État et des établissements publics nationaux pour 2013

L'INC a demandé à son prestataire actuel, d'apporter les adaptations nécessaires au logiciel déjà utilisé. La bascule sur le nouveau système est prévue pour décembre 2015. Le schéma des engagements de dépenses a été modifié pour se conformer aux prescriptions du décret de gestion budgétaire et comptable publique, dans le respect des autorisations d'engagement.

Enfin, le décret « GBCP » de 2012 rend obligatoire pour l'INC la mise en place d'un dispositif de contrôle interne. L'INC n'en dispose pas, considérant que « sa taille ne le justifie pas, et que l'agent comptable et le contrôleur général du CGEfi remplissent cette fonction ». Or, l'intervention du contrôleur financier, qui est soumis à des critères de seuils et qui se situe en aval du processus de dépenses, tout comme celle de l'agent comptable, ainsi que les investigations *a posteriori* qu'ils pourraient réaliser, ne constituent pas une garantie suffisante de maîtrise des risques.

Fin 2015, l'INC a demandé à sortir du dispositif « GBCP » de comptabilité budgétaire au regard de la part minoritaire de son financement public (35 %)³⁷. La mise en place de cette comptabilité engendrerait des difficultés de comptabilisation des recettes de presse. Cette demande de dérogation aurait dû être faite plus en amont de l'entrée en vigueur de ces dispositions du décret du 7 novembre 2012 (« GBCP »).

2.2.2.3 Une comptabilité analytique figée, déconnectée des enjeux de performance

La comptabilité analytique de l'INC est conçue pour clarifier les flux financiers entre les activités de service public et de presse³⁸. La stabilisation préconisée par la Cour dans son rapport de 2006³⁹, répondait davantage à une préoccupation de permanence des méthodes, qu'à celle de valider le système mis en place. En effet, s'agissant du niveau d'imputation des essais au magazine qui était passé en 2004 de 30 % à 65 %, la Cour estimait que le pourcentage était « empirique » et relevait « davantage du compromis politique que d'une réalité technique », et, s'interrogeait, par ailleurs, sur la fiabilité des données qui alimentaient la comptabilité analytique mise en place.

³⁷ Lettre du 17 décembre 2015 de la directrice générale et de l'agent comptable à la direction du budget et à la DGFIP.

³⁸ La note interne du 22 janvier 2013 présente les méthodes de construction de cette comptabilité.

³⁹ Rapport du 9 février 2006 sur l'Institut national de la consommation (INC) - Exercices 1996 à 2003.

Règles d'imputation des charges dans la comptabilité analytique de l'INC

L'INC détermine 10 activités pour sa comptabilité analytique : 1° fiches pratiques, études, conseil, 2° formation, 3° documentation, 4° Consomag, 5° internet, 6° actions éducatives et prestations d'intérêt général, 7° essais et études comparatives, amélioration de la qualité, 8° accueil, réponse au courrier, 9° « 60 Millions de consommateurs » 10° direction, administration. Les charges directes facilement identifiables sont automatiquement imputées à chacune de ces activités, les dépenses indirectes sont affectées en fonction de clés de répartition.

Il existe donc des refacturations intra activités dites « cessions internes » qui représentent les prestations que réalisent les services pour le magazine et réciproquement :

- le magazine impute à l'INC les coûts qu'il supporte au titre des missions d'intérêt général (abonnements gratuits aux CTRC et associations, participation aux émissions Consomag, etc.) : ces montants représentaient 330 000 € en 2014;
- sont imputés au magazine, 10 % du coût « actions documentation », 20 % du coût du service juridique et économique, 50 % du coût de l'activité internet et 65 % du coût des essais comparatifs.

L'INC n'a pas déterminé une méthodologie précise et documentée de ventilation des dépenses et des recettes à chacune des activités de l'INC. Ses clés de répartition ne s'appuient pas sur des mesures effectives de l'activité des différents centres de coûts, l'INC n'ayant pas mis en place un système de suivi régulier des temps de travail. La question de la fiabilité de la comptabilité analytique en tant qu'indicateur de la rentabilité des différentes missions, ainsi que la ventilation du coût des essais entre les activités de service public et l'activité commerciale reste toujours d'actualité. La comptabilité analytique, au lieu d'être un outil de pilotage, demeure un compromis historique sur le point d'équilibre entre missions de service public et activité commerciale.

La comptabilité analytique ne permet pas d'établir avec certitude le fait que la subvention de l'État ne sert pas à financer l'activité concurrentielle de l'INC. La documentation des 35 % de l'activité du service des essais est ainsi inexistante alors que c'est l'une des principales questions posée tant par la tutelle que par le concurrent « Que Choisir ». En effet, il n'existe que très peu d'essais non valorisés dans le journal et la participation à une activité de normalisation n'est pas quantifiée.

Le nouveau contrat d'objectifs de l'INC prévoit la rénovation de la comptabilité analytique. Par lettre du 2 avril 2015, la DGCCRF a demandé à l'INC de revoir sa comptabilité⁴⁰ notamment sur l'affectation objectivée des dépenses d'essais comparatifs (analyse objectifs initiaux/suivi/écarts) permettant de mieux les corrélés à la destination (missions de service public/activité commerciale).

La Cour ne peut qu'encourager cette révision de la comptabilité analytique afin qu'elle devienne un réel outil de pilotage stratégique et financier.

⁴⁰ En lien avec l'agent comptable qui est chargé de veiller à la cohérence de la comptabilité analytique avec la comptabilité budgétaire et générale (article 209 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable).

2.3 Des contraintes en partie liées au statut limitent les perspectives de redressement

Pour ses activités de presse, l'INC est handicapé par un certain nombre de contraintes liées plus ou moins directement à son statut d'établissement public. Si ces handicaps ne relèvent pas directement des décisions prises par sa tutelle, ils ne sont pour autant pris en compte ni dans le COP ni dans les échanges avec la DGCCRF.

2.3.1 L'impossibilité de valoriser l'importante trésorerie

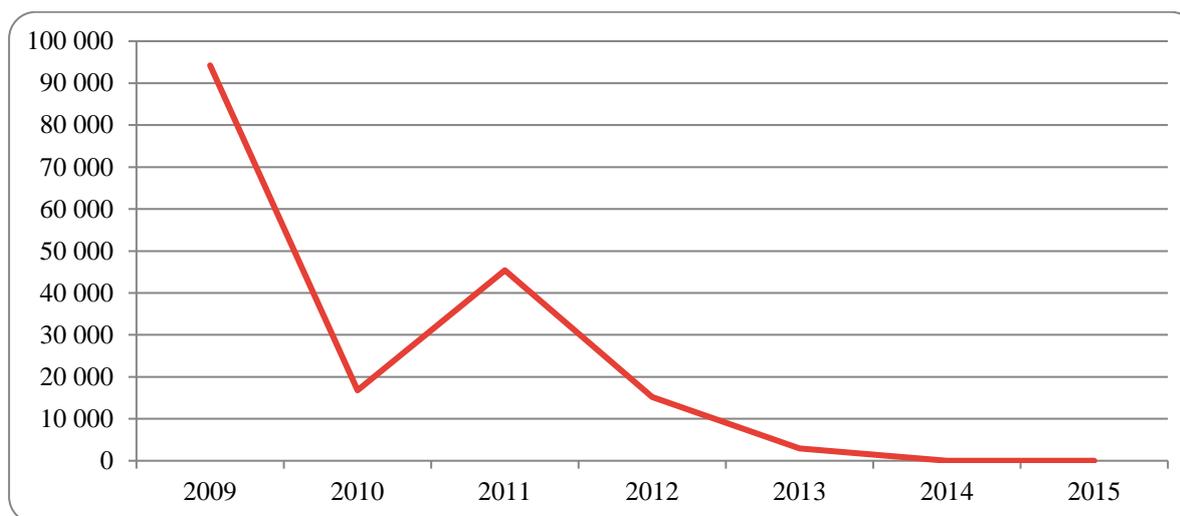
Un organe de presse se finance grâce à la trésorerie générée par les abonnements à servir, qui sont payés d'avance. À l'instar de la grande distribution, les sociétés de presse placent une trésorerie abondante, les produits issus de ces placements viennent abonder le résultat général. L'INC avait recours à cette pratique (5 M€ de trésorerie en 2014).

En effet, bien que conformément au décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique⁴¹, les établissements publics nationaux dotés d'un agent comptable avaient l'obligation de déposer de leurs fonds au Trésor, des dérogations prévues par les textes particuliers régissant certains établissements ou des dérogations accordées de manière ponctuelle par le ministre des finances leur offraient la possibilité de déposer leurs fonds à la Banque de France ou dans une banque du secteur privé ou encore de recourir à des produits particuliers (Sicav monétaires, par exemple).

À partir de 2006, l'État, dans une volonté de mutualisation des trésoreries publiques, a fortement incité ses opérateurs à déposer leurs fonds sur le compte du Trésor, et les SICAV ont été réorientées vers des comptes de placement faiblement rémunérés. Cette incitation qui a commencé à porter ses fruits à partir de 2010 a été confirmée par le décret gestion budgétaire et comptable public (GBCP) de 2012⁴². À l'INC, l'excédent de trésorerie issu principalement des abonnements était placé en SICAV, produisant des revenus substantiels. Cette pratique intéressante pour sa trésorerie étant désormais interdite, l'INC est privé d'une ressource propre, toutefois limitée par la faiblesse actuelle des taux d'intérêts.

⁴¹ Article 212 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

⁴² Article 47 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : « Sous réserve des dispositions de l'article 197, les personnes morales mentionnées à l'article 1er sont tenues de déposer leurs fonds au Trésor »

Graphique n° 9 : Évolution des produits financiers

Source : INC, retraitements Cour des comptes

2.3.2 Une interdiction d'emprunter tardivement levée

La possibilité de recourir à l'emprunt en vue de relancer l'activité presse a cessé pour l'INC à la suite de l'arrêté du 28 septembre 2011 fixant la liste des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois.

L'INC a fait valoir qu'il n'avait pas à figurer dans la liste des organismes ayant interdiction de contracter un emprunt car il dispose d'une majorité de recettes marchandes. Il a donc contesté cet arrêté par recours gracieux du 24 novembre 2011. Il n'a été sorti qu'en septembre 2012 de la liste des organismes ayant interdiction de contracter un emprunt.

2.3.3 L'inéligibilité aux subventions à la presse

Le fonds stratégique pour le développement de la presse⁴³ soutient, au moyen d'aides directes de l'État, une grande variété de projets d'entreprises de presse : les projets innovants, les projets augmentant leur productivité au moyen de la mutation et de la modernisation industrielles, les projets de développement numérique, enfin les projets assurant le rayonnement de la presse française dans les pays francophones.

En juillet 2014, la candidature de l'INC en vue d'un financement de 90 000 € pour le service de presse en ligne « 60 Millions-mag » a été rejetée par la commission du fonds pour la presse, qui a estimé que ce service n'entrait pas dans la catégorie de presse d'information politique et générale⁴⁴, ciblée par le fonds. L'INC n'a donc pas pu bénéficier d'une aide à la différence de nombre de sociétés de presse du secteur concurrentiel.

⁴³ Créé par le décret n° 2012-484 du 13 avril 2012

⁴⁴ Selon la commission paritaire des publications et agences de presse, le caractère spécialisé des publications consuméristes, « 60 Millions » ou « Que choisir », les excluent de cette catégorie.

2.3.4 Une adhésion écartée à la mutualisation européenne des tests

Plusieurs entités éditrices de presse consumériste d'Europe adhèrent au Conseil d'*International consumer research and testing* (ICRT), structure de coopération en matière d'essais comparatifs et ainsi bénéficient de l'effet de mutualisation leur permettant de réduire le coût de leurs essais comparatifs, contrairement au magazine « 60 Millions de consommateurs » qui a vu ses demandes successives d'adhésion rejetées.

L'INC a manqué l'opportunité d'intégrer ce consortium avant que « Que Choisir » en fasse partie. En effet, les recettes importantes de « 60 Millions de consommateurs » jusqu'au début des années 1990 ne rendaient pas indispensable une mutualisation des essais.

Le paysage consumériste ayant évolué, dans un contexte plus contraint financièrement, l'INC tente de se rapprocher depuis de nombreuses années du consortium international. La présence de « Que choisir » dans le consortium rend très hypothétique le partage de la diffusion des essais pour la France. De plus, le statut public de l'INC ferait figure d'exception au sein de l'ICRT dont la plupart des membres sont des entités privées de défense du consommateur.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

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.

Au motif - non recevable - qu'il ne disposerait pas de la structure administrative adéquate, l'INC s'est exonéré de sa propre initiative des règles de la commande publique auxquelles il est normalement soumis – en l'occurrence l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines entités publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Les procédures internes qu'il a mises en place ne sauraient suppléer cette lacune et doivent donc être mises en conformité, ce qui devrait permettre d'améliorer la politique d'achat, notamment par la meilleure connaissance du marché que permettent les procédures formalisées.

Le pilotage budgétaire est trop sommaire. Le débat du budgétaire gagnerait à ce que la présentation du budget soit moins succincte sur les points les plus importants. L'INC ne s'est préparé que de façon tardive et partielle au passage au nouveau cadre budgétaire prévu par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) qui s'appliquera en 2016. Il considère en effet qu'une application de l'ensemble des prescriptions du GBCP ne constituerait qu'une contrainte pour un établissement de sa taille. Sa demande de dérogation à la comptabilité budgétaire GBCP a été faite tardivement, en décembre 2015.

La comptabilité analytique est largement conventionnelle et relève plus d'un « compromis historique » sur le point d'équilibre entre mission de service public et activité presse, que d'une ventilation rigoureuse des coûts. Il est donc bienvenu que le nouveau contrat d'objectifs de l'INC prévoit la rénovation de la comptabilité analytique, qui reste encore à mener.

L'INC est handicapé dans ses activités par plusieurs contraintes. Certaines sont de son fait, telle l'absence de candidature à l'organisme européen puis international de mutualisation des tests (International consumer research and testing) lors de sa création. L'INC a depuis changé sa position et manifesté à plusieurs reprises son intention d'adhérer à cette structure de mutualisation des essais comparatifs, mais ses demandes ont à chaque fois été rejetées. En revanche, d'autres contraintes découlent du statut d'EPIC de l'INC. Ce dernier ne peut plus placer son excédent de trésorerie provenant des abonnements souscrits par les lecteurs de « 60 Millions ». La possibilité de recourir à l'emprunt a été supprimée, à la suite de l'application erronée d'un arrêté de septembre 2011, qui n'a été rectifiée qu'au bout d'un an.

3 UNE ACTIVITE PRESSE A L'AVENIR INCERTAIN

3.1 Des ventes en baisse jusqu'en 2014, un redressement en 2015

3.1.1 Une situation précocement dégradée, dans un contexte défavorable à la presse

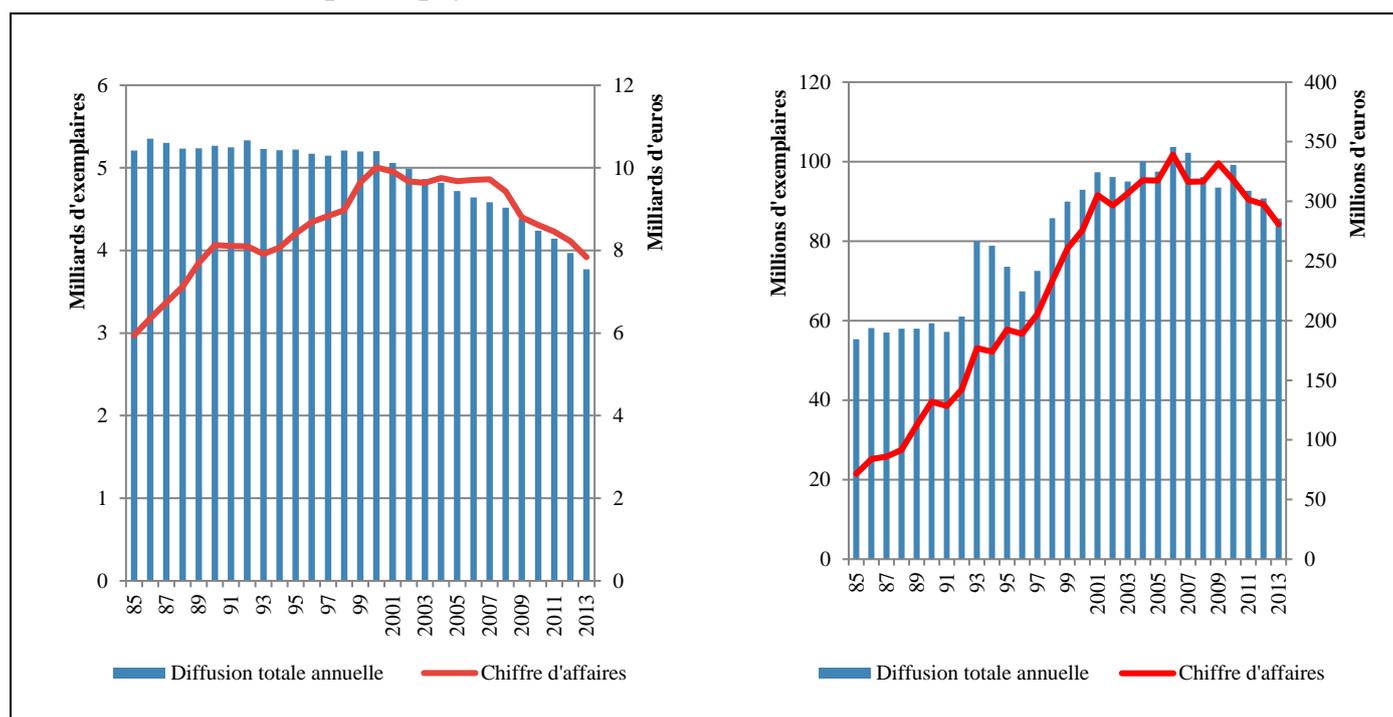
Pour l'ensemble du secteur de la presse écrite⁴⁵, la diminution du chiffre d'affaires est observable depuis la fin des années 1990. Elle s'accélère à partir de 2007 sous l'effet cumulé de la baisse des ventes et de la diminution des recettes publicitaires.

Le secteur « Famille / Société », dont fait partie la presse traitant de la consommation, a été affecté plus tardivement (2007) mais la baisse du chiffre d'affaires est depuis lors comparable à celle de la presse en son ensemble (respectivement - 17 % et - 19 % entre 2007 et 2013). En 2015, le marché de la presse baisse de 3,4 % en volume et de 13,5 % pour les titres « économie-consommation ».

Graphique n° 10 : Diffusion et évolution du chiffre d'affaires dans la presse (1985-2013)

Ensemble presse payante

« Famille / société »



Source : Ministère de la culture

⁴⁵ Hors publications gratuites.

La baisse des ventes de « 60 Millions de consommateurs » (« 60 Millions ») est ancienne, remontant à 1994, date où les ventes en kiosque du magazine connaissent un véritable effondrement, notamment à la suite d'une décision du conseil supérieur de l'audiovisuel (10 février 1994) interdisant la publicité télévisuelle que faisait auparavant l'émission Consomag en faveur du magazine. Pour le numéro mensuel, la moyenne des ventes (par mois) en kiosque passe ainsi de 169 000 en 1992 à 54 000 en 1994.

Une politique d'économies particulièrement rigoureuse avait alors permis de rétablir la situation financière, mais au prix d'une diminution de 50 % des effectifs consacrés à l'activité de presse.

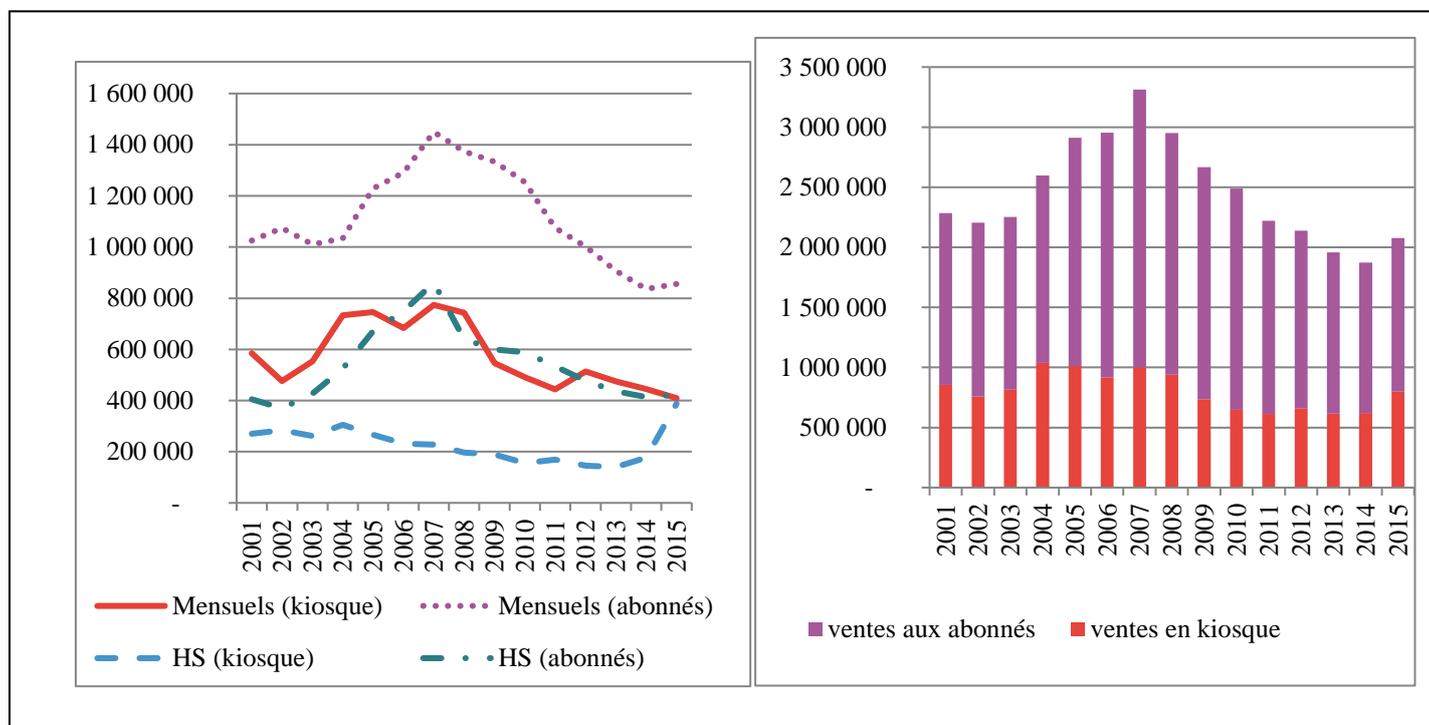
Par la suite, l'INC s'est efforcé, avec un certain succès, de compenser la diminution des ventes au numéro (c'est-à-dire en kiosque), particulièrement erratiques, par la progression des abonnements à la fin des années 1990 et au début des années 2000.

Une nouvelle chute des ventes se produit à partir de 2008 :

- les ventes en kiosque se replient fortement, principalement sous l'effet de la baisse des ventes des numéros mensuels (774 000 exemplaires en 2007, 409 000 en 2015, soit une diminution de 47 %). Les numéros hors-série amorcent une remontée importante en 2015 (178 000 exemplaires en 2014, 388 000 en 2015) ; les numéros destinés aux abonnés subissent un recul encore plus massif, qui concerne aussi bien les mensuels (- 41 %) que les hors-séries (- 51 %).

Au total, les ventes ont baissé de 37% entre 2007 et 2015.

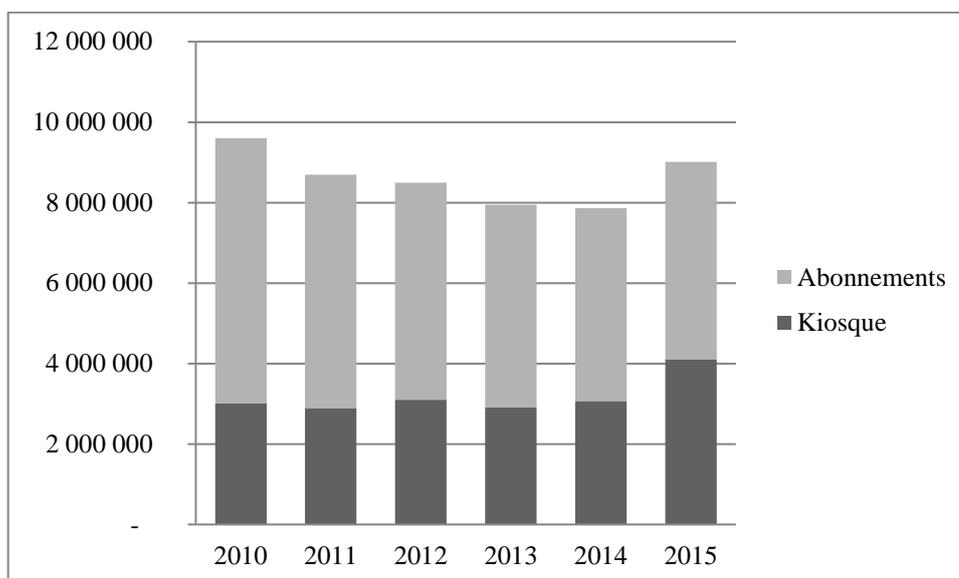
Graphique n° 11 : Évolution des ventes « 60 M » (2001-2014) – nombre d'exemplaires vendus par an



L'introduction d'une nouvelle formule pour le mensuel en janvier 2013 n'a pas inversé la tendance. La rénovation éditoriale du hors-série de 2014 a en revanche porté ses fruits en 2015 avec une nette hausse des ventes, notamment en kiosque.

Le chiffre d'affaires a connu une évolution parallèle (- 5 % entre 2010 et 2015⁴⁶). La politique tarifaire a, en effet, longtemps consisté à stabiliser le prix des numéros. Les hausses qui ont eu lieu postérieurement, en 2008 puis 2011 et 2013, n'ont pas permis d'enrayer la baisse des recettes. Les ventes à distance papier et les ventes numériques sont restées très faibles (1 % des produits de presse en 2015, comme en 2014).

Graphique n° 12 : Évolution du chiffre d'affaires de « 60 Millions de consommateurs »



Source : INC

3.1.2 Une concurrence tournant à l'avantage de Que Choisir

Dans ce contexte défavorable, la situation de « 60 Millions de consommateurs » se caractérise donc par une dégradation précoce, bien antérieure à la crise de la presse consumériste, et par l'ampleur spécifique de ses difficultés, comme l'indique la comparaison effectuée avec son principal concurrent, « Que Choisir ». Ce dernier, qui était en effet distancé jusqu'à la fin des années 1990 par « 60 Millions », n'a depuis lors cessé de gagner des parts de marché et occupe désormais une position prépondérante.

La diffusion moyenne mensuelle de ses numéros se maintient autour de 370 000 abonnements et environ 50 000 exemplaires en kiosque (respectivement 76 000 et 40 000 pour les mensuels de « 60 Millions »). Son autre mensuel « Que choisir santé » réalise des moyennes mensuelles de 56 000 exemplaires. Quant aux trimestriels « Que Choisir hors-série argent » et « Que Choisir spécial », ils représentent des moyennes trimestrielles respectives de 280 000 et 100 000 exemplaires. Le chiffre d'affaires de l'activité presse est de 28 M€ par an, soit plus du triple de celui de « 60 Millions ».

⁴⁶ Les ventes ont baissé de 16 % sur la même période.

Les deux magazines partagent pourtant de nombreuses caractéristiques : un modèle économique commun à toute la presse consumériste européenne excluant le recours à la publicité, une politique tarifaire très proche (les numéros des mensuels sont dans les deux cas de 4,60 €) et des lignes éditoriales comparables.

Mais, outre les contraintes déjà rappelées plus haut, qui relèvent plus ou moins de son statut d'EPIC (adhésion écartée à la mutualisation européenne des tests, non éligibilité aux subventions de la presse, impossibilité de placer sa trésorerie), « 60 Millions » se distingue aussi par :

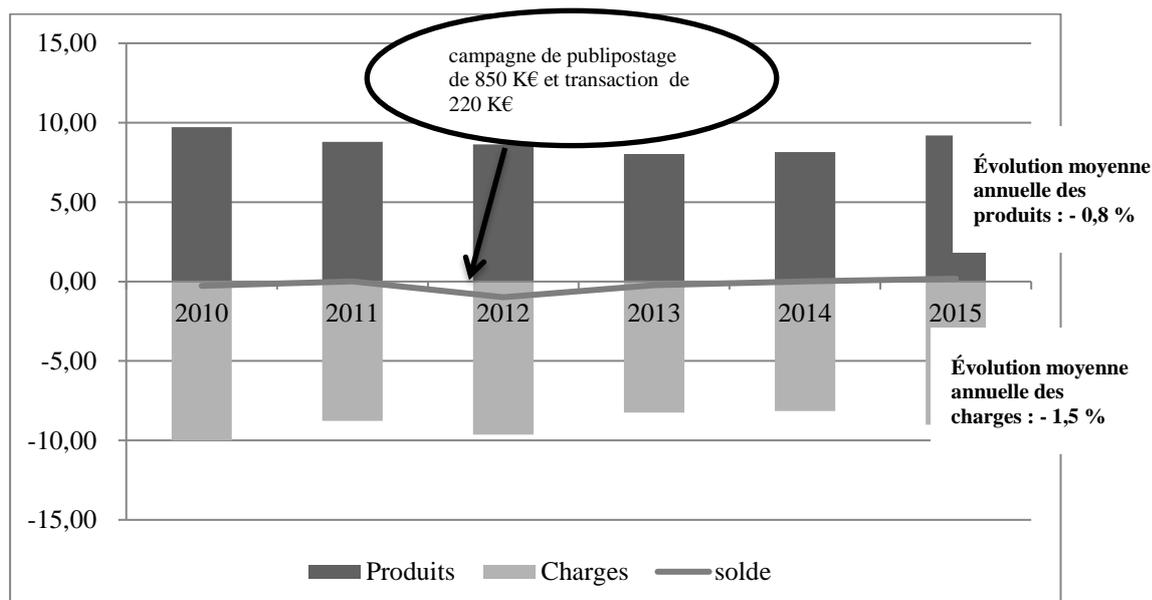
- un portefeuille d'abonnés très nettement inférieur à celui des autres titres présents sur le même segment, en France comme à l'étranger, qui pèse significativement sur ses recettes ;
- un faible développement de la presse numérique et un site internet qui ne s'est modernisé que très récemment ;
- une présentation longtemps moins dynamique que celle de « Que Choisir » ;
- des difficultés financières qui l'ont obligé à réduire ses dépenses destinées à la prospection de nouveaux lecteurs, ce qui n'a pas été sans conséquence sur le nombre d'abonnés.

3.2 Des résultats financiers insuffisants pour envisager des investissements importants sur fonds propres

Au cours de la période sous revue, le résultat de l'activité presse a été presque à l'équilibre, à l'exception de l'exercice 2012. Le recul des produits a été moindre que celui des charges (respectivement - 0,8 % et - 1,5 % en moyenne annuelle), ce qui a permis de contenir le déficit.

3.2.1 Un équilibre fragile

Graphique n° 13 : Résultats de l'activité presse (en M€)



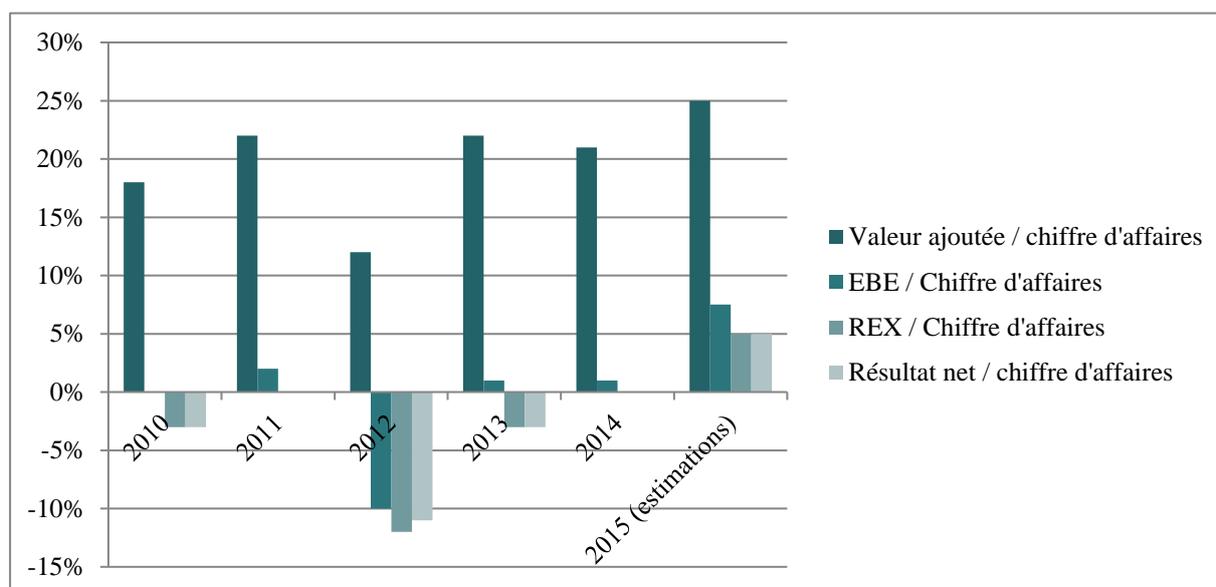
Source : INC, retraitements Cour des comptes

Ce résultat, qui semble témoigner de la viabilité du magazine, est à relativiser, la plupart des ratios financiers se situant à des niveaux attestant d'une rentabilité insuffisante de cette activité sur la période 2010-2014, 2015 étant une année de redressement des résultats.

3.2.1.1 Un taux de marge insuffisant

Le rapport entre l'excédent brut d'exploitation (EBE) et le chiffre d'affaires n'a jamais été supérieur à 5 % sur la période 2010-2014 : il a même été négatif en 2012 (- 10 %) et se situe à 1 % depuis 2013. Or, les experts et responsables d'entreprises de presse estiment en général qu'en dessous de ce chiffre la survie d'un titre est menacée à moyen terme⁴⁷. A *contrario*, une marge de 10 % est considérée comme permettant des investissements indispensables à la croissance ; une marge comprise entre 5 et 10 % permet au titre de maintenir sa position mais rend difficile sa progression. L'année 2015 voit néanmoins tous les principaux ratios de gestion se redresser très nettement, atteignant un ratio d'EBE/CA qui se situe à un niveau permettant de maintenir la position du magazine.

Graphique n° 14 : Évolution des principaux ratios intermédiaires de gestion (activité presse)



Source : données INC, calculs Cour des comptes.

⁴⁷ IGF, *Analyse de l'efficacité des aides à la presse*, décembre 2009

3.2.1.2 Un résultat « analytique » différent du résultat « réel »

En comptabilité analytique, les abonnements gratuits servis par « 60 Millions » aux associations de consommateurs et aux CTRC (pour 120 000 €) et la valorisation des pages présentant ceux-ci sont imputés à l'Institut hors « 60 Millions ». C'est donc par une convention que le magazine voit ses charges allégées de plus de 100 000 €, qui sont transférées dans la comptabilité analytique aux activités de service public de l'Institut.

Tout aussi conventionnelle est la clé d'imputation au magazine des coûts relatifs aux essais utilisée depuis 2004 (65 %), et qui n'a pas été revue depuis lors⁴⁸. Une révision à la hausse, même légère de cette clé, aboutirait à rendre déficitaire le résultat comptable, tout juste à l'équilibre en 2014. Une imputation à 100 % annulerait quasiment le résultat net 2015.

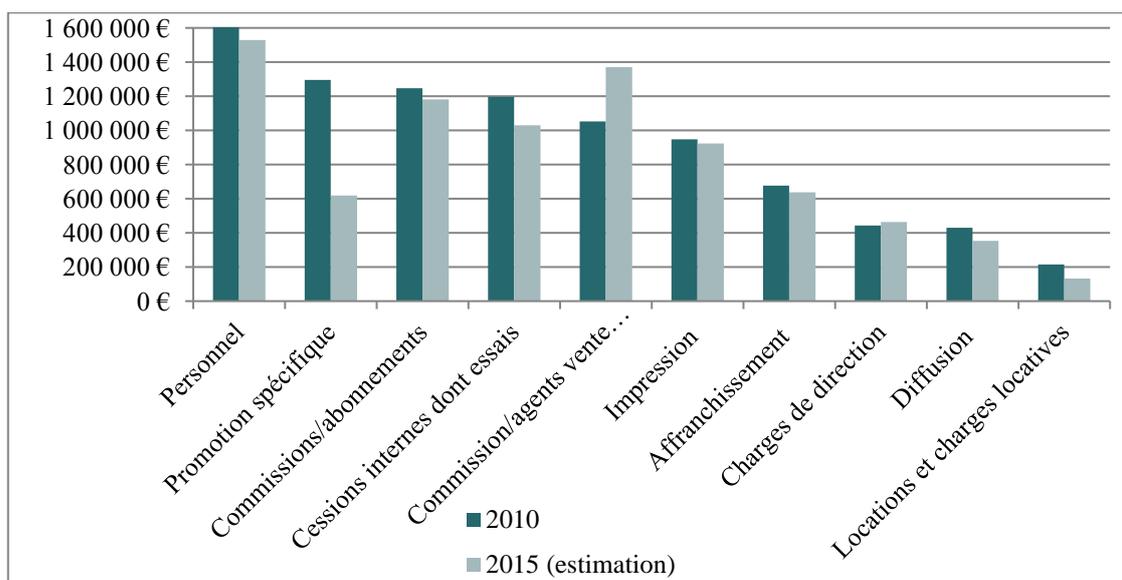
3.2.2 **Des marges de manœuvre étroites**

La situation de « 60 Millions » est fragilisée sous l'effet conjugué de la baisse tendancielle des ventes et de coûts fixes élevés.

3.2.2.1 Des coûts fixes importants

Les dépenses ont baissé de 11 % entre 2010 et 2015, passant de 9,6 M€ à 8,6 M€. Ce recul affecte de façon inégale les divers postes de charges comme le montre le graphique ci-dessous. La baisse des dépenses de l'ensemble des postes a été très forte de 2010 à 2014 mais a été tempérée en 2015 par une hausse des charges liée au redressement de l'activité de presse.

⁴⁸ Dans plusieurs notes, l'INC précise que cette clé de répartition aurait été définie par la Cour des comptes à l'occasion d'un contrôle effectué en 2004. Le rapport de la Cour se bornait alors à recommander de stabiliser les clés de répartition et ne prenait pas partie sur leur pertinence.

Graphique n° 15 : Évolution des principaux postes de dépenses entre 2010 et 2015

Source : Cour des comptes

Plusieurs constats peuvent être faits :

- Les coûts fixes sont élevés, de l'ordre de 4,6 M€ en 2015, soit plus de 60 % des coûts d'exploitation. La couverture de ces coûts fixes suppose par conséquent une marge sur coûts variables élevée, qui dépend elle-même en bonne part de l'atteinte d'un chiffre d'affaires important (équivalent au seuil de rentabilité ou point mort de 9,2 M€ en 2015, à partir duquel le chiffre d'affaires permet de réaliser un bénéfice) ;
- Une partie des économies réalisées par l'INC (frais d'impression, diffusion des publications, affranchissements, commissions de ventes aux abonnements) peuvent être considérées comme des « économies de constatation » résultant de façon mécanique de la baisse des ventes. Néanmoins, la réduction de ces coûts (- 6 %) a été légèrement supérieure à celle du chiffre d'affaires (- 4,5 %) ;
- Les charges locatives ont significativement diminué à la suite du déménagement rue Tiphaine dans le 15^{ème} arrondissement en 2013⁴⁹. L'économie réalisée, nullement négligeable puisqu'elle est de l'ordre de 80 000 € par an, ne représente toutefois que 1 % des dépenses totales de l'activité presse ;
- En définitive, le poste ayant permis de réaliser les économies les plus importantes (« actions de promotion spécifique ») est constitué essentiellement par les grandes campagnes de publipostage (« mailings ») qui n'ont pas été reconduites postérieurement à 2012 (hormis en 2015, mais désormais sous un format beaucoup plus réduit). Si cette décision a effectivement permis de rétablir les comptes du magazine, le prix en a été très lourd puisqu'elle a également eu pour conséquence d'amplifier la baisse du nombre des abonnés, du moins jusqu'en 2013.

⁴⁹ L'INC était auparavant implanté rue Lecourbe, également dans le 15^{ème} arrondissement.

Cette situation illustre les fortes contraintes qui s'exercent sur « 60 Millions » : une réduction significative et répétée des dépenses de prospection de nouveaux abonnés équivaut à obérer les perspectives de développement et même de maintien du magazine puisqu'elle aboutit à réduire le portefeuille des abonnés. Elle peut donc être assimilée à une forme de désinvestissement.

3.2.2.2 Des marges d'économie relativement réduites

Dans ces conditions, les marges d'économie paraissent relativement réduites.

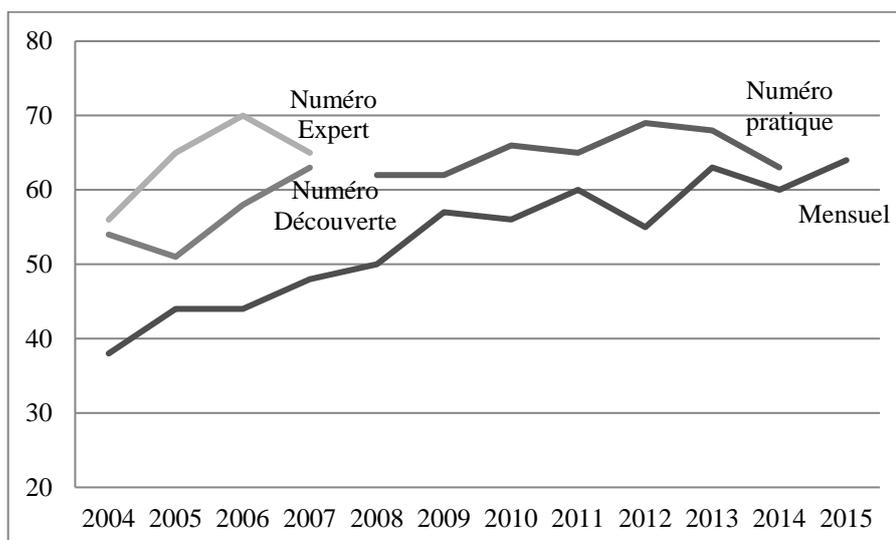
- Une baisse importante des effectifs est peu réaliste. Ceux-ci sont passés depuis 2010 de 22,66 ETP à 20,27 ETP, soit une baisse de 11 %. La rédaction de « 60 Millions » compte actuellement 19 personnes (10 « plumes » et 9 « techniques ») et semble avoir déjà atteint un seuil critique. L'externalisation, avec le recours à des journalistes pigistes pour les hors-séries, ne paraît pas non plus pouvoir être amplifiée⁵⁰. En-dehors du périmètre « journalistique », des gisements d'économies pourraient toutefois être explorés au niveau des charges de direction et d'administration qui ont progressé entre 2010 et 2014 (+ 19 000 €), même si elles restent modestes ;
- Une diminution du nombre des essais est envisageable mais aurait un impact négatif sur la crédibilité du magazine. En revanche, la mise en œuvre d'essais reposant sur une méthodologie simplifiée est une voie déjà suivie par l'INC ;
- Les frais afférents au recrutement des abonnés ne peuvent être réduits durablement sans peser lourdement sur le chiffre d'affaires.

En revanche, plusieurs autres pistes mériteraient d'être étudiées par l'Institut :

Un meilleur ajustement du nombre de magazines par point de vente permettrait de réduire les frais d'impression et de distribution. Le réexamen du réseau de vente serait également opportun.

La société de messagerie Presstalis, en charge du groupage et de la diffusion, se rémunère en prélevant des frais de commission qui évoluent principalement avec le nombre des ventes et la proportion des invendus. C'est surtout à partir d'un seuil d'invendus se situant à 60 % de la diffusion que la « surcote » payée par l'INC s'élève significativement et atteint 35 % du chiffre d'affaires. Or, les invendus représentent une proportion significative des numéros hors-série (en moyenne, près de 66 % entre 2009 et 2014) et dans une moindre mesure des mensuels (près de 59 %). Leur proportion tend à croître depuis une dizaine d'années comme l'indique le graphique ci-dessous.

⁵⁰ Le salaire brut moyen mensuel des journalistes permanents s'élevait en 2013 à 3 595 € pour les hommes et 3 553 € pour les femmes.

Graphique n° 16 : Pourcentage d'invendus

Source : INC

Ces chiffres ne sont pas exceptionnels dans le domaine de la presse magazine, mais ils se justifient d'autant moins dans le cas de « 60 Millions » que les ventes ne produisent aucune recette publicitaire. Il est, en outre, surprenant que, en dépit de la baisse constatée des ventes moyennes mensuelles, (- 35 % depuis 2001), le volume de diffusion en kiosque ne se soit pas ajusté (il n'a baissé que de 5 %).

Le service commercial de l'Institut invoque, pour justifier cette situation, la structure des points de vente de « 60 Millions ». En effet, 86 % des 19 000 diffuseurs vendent au plus trois exemplaires chaque mois. Les ventes s'avérant très irrégulières, il en résulte un taux d'invendus jugé « incompressible » par l'INC.

Cet argument n'est toutefois pas totalement recevable : on peut estimer que, notamment pour les hors-séries qui accusent un taux d'invendus élevé, un meilleur calibrage du nombre de magazines par point de vente permettrait de réaliser des économies appréciables. Au-delà de cette mesure, une réflexion devrait être conduite par l'INC pour s'assurer que son réseau de vente est optimal. L'arrêt de la diffusion de ses numéros aux kiosques et marchands de journaux dont les ventes sont les plus faibles et les plus irrégulières priverait certes le magazine de quelques lecteurs occasionnels, mais cet inconvénient serait compensé, et au-delà, par la rationalisation du maillage des ventes.

Une diminution du nombre de pages par numéro permettrait de réduire les coûts d'impression

Une autre piste pourrait consister à réduire le nombre de pages du magazine, à l'heure actuelle de 76 par numéro mensuel, soit 8 de plus que son concurrent « Que Choisir », pour un contenu informatif à peu près identique. Cette tendance au « délayage », déjà constatée par l'Inspection générale des finances (IGF) dans son rapport de 2013, devrait être inversée. La publication gagnerait ainsi en densité sans pénaliser le fond des articles. L'économie qui en résulterait, sans être considérable, n'est toutefois pas négligeable puisqu'elle serait de l'ordre de 55 000 € par an selon l'INC.

3.2.2.3 Une action sur les recettes qui supposerait des investissements importants

Du côté des recettes, deux actions sont envisageables, l'une sur les prix, l'autre sur les volumes.

Une hausse du prix du magazine

Une hausse éventuelle du prix du magazine devrait prendre en compte l'évolution tarifaire de son concurrent principal, « Que Choisir ». Les deux titres affichent un prix identique pour leur mensuel (4,60 €). Pour les abonnements, les offres de « Que Choisir » sont dans l'ensemble plus avantageuses que celles de « 60 Millions ». À l'occasion des hausses précédentes, l'INC avait essayé de mesurer l'élasticité des ventes par rapport aux variations de prix, mais les conclusions de l'étude réalisée en 2012 sur de possibles effets de substitution entre « Que Choisir » et « 60 Millions » se sont révélées peu conclusives⁵¹.

L'augmentation qui a eu lieu en 2013 pour les ventes de mensuel en kiosque (4,5 %, de 4,40 € à 4,60 €) est quant à elle difficile à interpréter : la baisse des ventes a été de 9,3 % en 2013 et de 6 % en 2014 (année sans hausse du prix), ce qui pourrait suggérer que l'augmentation de la tarification a abouti à une amplification de cette baisse. Mais l'ampleur des variations (toutes à la baisse cependant) est habituellement forte d'une année sur l'autre, et il est donc délicat, au cas d'espèce, et sur une période aussi réduite, de vouloir mesurer le taux d'élasticité. Quoiqu'il en soit, une hausse de la tarification ne pourrait être que minime pour ne pas dégrader la compétitivité de « 60 Millions » vis-à-vis de « Que Choisir ».

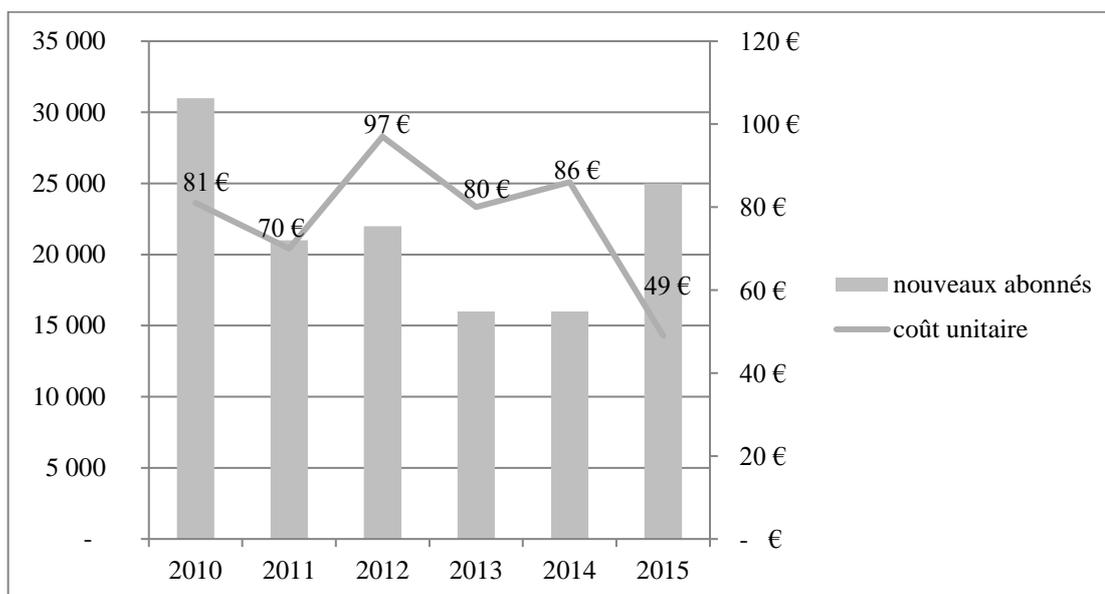
Une relance des ventes

Un autre levier d'action consiste à relancer la production et à augmenter les ventes de « 60 Millions ». L'objectif serait de dépasser nettement le seuil de rentabilité (qui correspond à un chiffre d'affaires d'un peu plus de 9 M€) de façon à autofinancer le développement du magazine.

Le succès d'une telle politique est subordonné au lancement d'une ambitieuse campagne de reconquête du lectorat, en particulier via le publipostage (« mailings »).

Jusqu'en 2013-2014, les résultats ont été peu encourageants. Malgré les importants moyens déployés (0,8 M€ en 2012 pour le publipostage, 1 M€ pour les commissions sur abonnements), le rendement des campagnes de recrutement n'a cessé de décroître tandis que le coût individuel augmentait fortement entre 2011 et 2012.

⁵¹ « Aucune modélisation n'est conclusive à ce stade : il y a eu trop peu de variations de prix dans le passé entre les deux revues pour établir un effet statistiquement décelable. Les deux magazines ont en effet pour habitude d'aligner leur prix l'un sur l'autre.

Graphique n° 17 : Évolution du nombre de nouveaux abonnés et coût unitaire du recrutement

Source : Cour des comptes. NB : Le coût unitaire du recrutement est obtenu en divisant le nombre de nouveaux abonnés par les sommes portées aux postes « actions de promotion spécifique » (publipostage – « mailings » - principalement) et « commissions sur abonnements » (commissions versées aux collecteurs d'abonnements).

Dans son rapport consacré en 2013 à l'INC, l'IGF constatait une baisse structurelle du taux de retour net (nombre de nouveaux abonnés ou de réabonnés / nombre d'adresses achetées) : celui-ci, qui s'élevait encore à 1,2 % en 2007, n'était plus que de 0,8 % en 2012 pour 1,3 million de courriers envoyés.

Les derniers chiffres produits par l'INC pour 2015 semblent a priori témoigner d'un revirement complet. Plus ciblées, les campagnes de publipostage (« mailings ») de février et août, d'un coût relativement réduit (247 000 €), présentent un taux de retour global tout à fait exceptionnel de 3,8 % (331 000 envois, 12 600 recrutés à la fin septembre 2015). Pour les seuls publipostages (donc hors versements aux collecteurs d'abonnements), le coût de recrutement par abonné qui s'élevait en 2012 à 99 € passe à 19,4 €.

Mais cette évolution, pour le moins étonnante, s'explique pour partie par la baisse de tarification pratiquée par l'INC : le taux de retour est très élevé⁵² pour l'offre correspondant à 11 numéros à 20 € (à titre de comparaison, l'achat de 11 numéros en kiosque coûte 50,6 €). En revanche, pour l'offre de 11 numéros avec le hors-série « impôt » et le guide « 150 lettres » à 39 €, le taux de retour n'est que de 0,8 %, équivalent à ce qu'il était précédemment.

La logique de « 60 Millions » semble donc être de comprimer sa marge unitaire en lançant un produit d'appel afin d'élargir son vivier de lecteurs. Cette stratégie, particulièrement risquée, marquerait un véritable tournant dans la situation de « 60 Millions » si elle se révélait rentable.

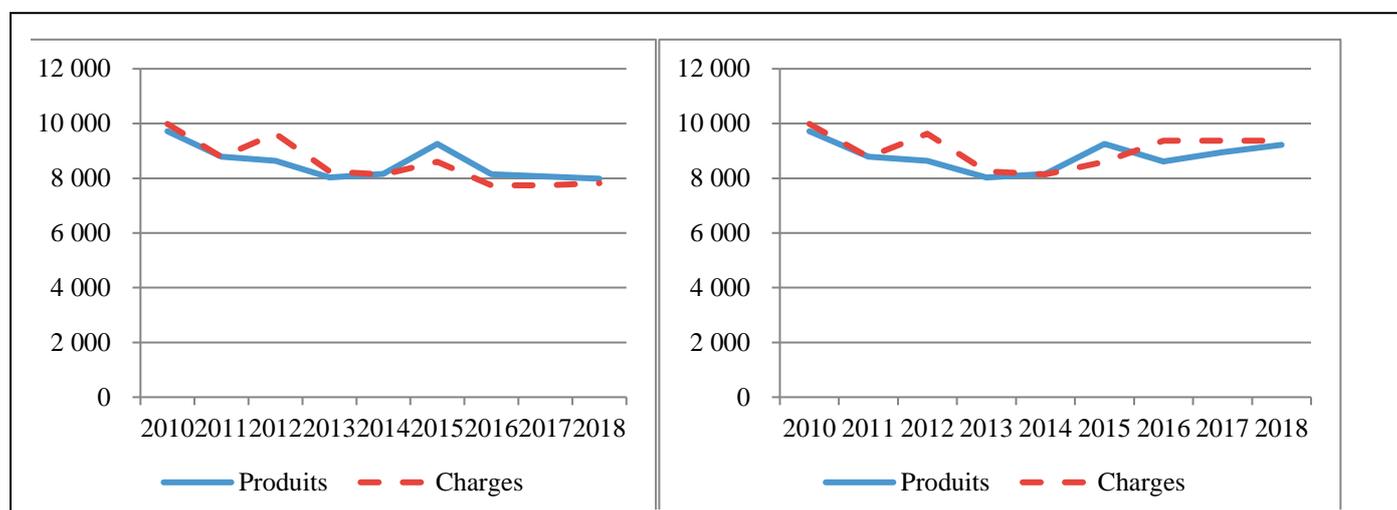
⁵² Le taux net (après règlement) est de 5,17 % en février ; en août, le taux brut (avant règlement) est de 4,5 %.

3.2.3 Des perspectives financières tendues

La Cour a envisagé deux scénarios financiers afin d'apprécier à quelles conditions économiques le magazine était viable sur les années 2016-2018 :

- Un scénario « au fil de l'eau » prenant comme hypothèses la poursuite de l'évolution des ventes selon la tendance constatée ces dernières années⁵³ et une stabilisation des dépenses. Aucune campagne de publipostage (« mailing ») n'est conduite ;
- Un scénario « redressé » basé sur l'hypothèse d'une stabilisation des ventes papier (kiosque et abonnement) et d'une forte progression des éditions numériques. Ce rétablissement n'est acquis qu'au prix d'investissements promotionnels relativement coûteux.

Graphique n° 18 : Scénarios au « fil de l'eau » (gauche) et redressé (droite)



Source : Cour des comptes.

Dans le scénario au fil de l'eau, les produits reprennent leur baisse et « 60 Millions » doit puiser dans les réserves de l'INC. Le fonds de roulement (2,3 M€ fin 2015) permet de financer le déficit mais cette situation s'avère insoutenable au-delà de 2018.

Ce scénario est toutefois très dépendant des hypothèses adoptées pour simuler l'évolution des ventes : poursuite décroissante de la baisse des ventes de mensuel en kiosque ; stabilisation des ventes de hors-série en kiosque aux deux tiers de leur pic de 2015 et des abonnements à leur niveau de 2015. Ces hypothèses se caractérisant par leur grande variabilité – l'année 2015 étant venue inverser la tendance des 4 précédentes – les prévisions qui sont faites à leur sujet témoignent d'une faible robustesse.

⁵³ Le redressement en 2015 est principalement dû aux hors-série (+124%) alors que le mensuel (- 6 %) baisse autant qu'en 2014, les abonnements progressent de 15 % mais restent inférieurs au niveau de l'année 2012.

Il n'est donc pas possible d'affirmer de manière certaine que « 60 Millions » est nécessairement appelé à être insolvable dans les prochaines années⁵⁴.

Dans le scénario redressé, les investissements réalisés chaque année aboutissent dans un premier temps à creuser le déficit mais permettent une reprise des ventes après la normalisation du niveau des hors-série. L'équilibre n'est atteint qu'en 2018. Le volume des investissements nécessaires correspondant à des campagnes de publipostage (« mailings ») ambitieuses est de l'ordre de 2,5 M€ sur trois ans (soit 0,85M€/an, comme en 2012) alors que le fonds de roulement net global est de 2,3M€ fin 2015.

3.3 Un manque de perspectives institutionnelles : les différents scénarios envisageables

L'avenir de « 60 Millions » a suscité depuis plusieurs années l'élaboration de divers scénarios d'évolution, depuis le *statu quo* jusqu'à la vente. Aucune décision n'a toutefois été prise par la tutelle.

3.3.1 Le *statu quo* à moyens constants : la politique actuellement suivie par l'INC

La politique suivie actuellement par l'INC consiste à confirmer « 60 Millions » dans son rôle de référent pour le public consommateur, mais sur la base d'une ligne éditoriale renouée et d'une maquette reconfigurée.

Issue de cette réflexion, la nouvelle formule sortie en janvier 2013 s'est efforcé de répondre à un certain nombre d'attentes formelles (traitement plus court de l'information, choix élargi de sujets, clarté du sommaire) afin d'obtenir « un journal plus gai, plus pratique, plus agréable à lire ». Sur le fond, « 60 Millions » cherche à défendre ses spécificités par rapport à « Que Choisir », souvent perçu comme un catalogue de tests comparatifs, en insistant sur son rôle d'alerte et d'aide pédagogique aux consommateurs⁵⁵.

Selon la rédaction, la consolidation de cette formule passe notamment par l'établissement de relations plus personnalisées avec les lecteurs (interrogation systématique des lecteurs sur les sujets traités à partir de 2014, simulateur en ligne) et une relance du site internet. Ce dernier objectif se heurte toutefois à la nécessité de disposer de contenus réservés au format numérique.

Les résultats de la nouvelle formule sont toutefois mitigés. Certes, la reprise des ventes des hors-séries est notable (18 400 exemplaires vendus en moyenne mensuelle en 2013, 22 100 en 2014, 49 000 en 2015⁵⁶) mais, encore très récente. Les ventes du numéro mensuel ont, quant à elles, poursuivi leur baisse, de même que les abonnements jusqu'en 2014.

⁵⁴ Ce constat rejoint celui de l'IGF.

⁵⁵ La ligne éditoriale, adoptée en 1995 et révisée en 2002, assigne quatre fonctions à « 60 Millions » : guide d'achat, aide juridique, alerte et éducation.

⁵⁶ À comparer aux 26 000 de la prévision budgétaire.

Si un redressement est constaté en 2015, il repose sur les ventes du hors-série, plus volatiles que celles du mensuel, dont les ventes continuent de baisser. De plus, les ventes de la version numérique du journal stagnent à leur niveau, très faible (1 % du total des produits presse contre 17 % pour « Que choisir ») de 2014. Enfin, si le nombre d'abonnés progresse en 2015, avec 87 000 abonnés « 60 Millions » se situe encore très loin de « Que choisir » (370 000).

3.3.2 Le bouleversement : la vente du titre

L'hypothèse de cession du titre a fait l'objet d'une réflexion, en particulier de la part du directeur général en poste en 2009.

La formule de la cession répond à la conviction que l'avenir de « 60 Millions » ne peut être assuré que par son adossement à un groupe de presse, seul à même d'apporter son expertise, de mutualiser ses coûts de production et de distribution, et de contribuer par des ressources financières au développement du titre.

Cette solution soulève toutefois des interrogations et des difficultés qui en rendent la mise en œuvre peu vraisemblable, du moins dans le court terme :

- Le périmètre de cession, limité à « 60 Millions » ou élargi au service technique en charge des tests comparatifs. Mais dans tous les cas, il est à peu près certain que la cession du titre signifierait la disparition de l'INC dont le nouveau dimensionnement n'atteindrait plus la taille critique. Se poserait alors la question de la ré-internalisation de ses missions de service public en administration centrale ou de leur transfert à une autre entité ;
- L'hostilité des personnels de l'INC et de la rédaction qui pourrait susciter un mouvement social, abondamment relayé par les médias. Au cas où, cependant, le projet irait jusqu'à son terme, le directeur général de l'époque estimait que, dans l'hypothèse très vraisemblable où le repreneur souhaiterait renouveler l'équipe rédactionnelle, le coût du licenciement des personnels non titulaires de la carte de presse serait de l'ordre de 300 000 €. Quant aux journalistes, qui seraient certainement nombreux à faire jouer « la clause de cession »⁵⁷, le coût des départs pourrait aller jusqu'à 650 000 €, soit un coût global maximum de près de 1 M€, susceptible de dissuader un éventuel repreneur ;
- Les difficultés pour trouver un repreneur : la note estimait peu probable la reprise du magazine par le mouvement consumériste ou par le secteur de l'économie sociale sous la forme d'une mutuelle par exemple. Son auteur redoutait même une abstention des groupes de presse, fragilisés par la crise et dubitatifs sur la création de valeur que pouvait générer un titre dont la philosophie excluait *a priori* toute

⁵⁷ Lorsqu'il y a changement de propriétaire ou d'actionnaire majoritaire, le journaliste peut quitter une entreprise sans faire acte de démission (art. L. 7112-5 du code du travail). Il a droit à « une indemnité qui ne peut être inférieure à la somme représentant un mois, par année ou fraction d'année de collaboration, des derniers appointements. Le maximum des mensualités est fixé à quinze » (art. L. 7112-3). Au-delà de quinze ans d'ancienneté, « une commission arbitrale est saisie pour déterminer l'indemnité due » (art. L. 7112-4).

recette publicitaire. Elle s'orientait au contraire vers « un tour de table » réunissant chacun des trois acteurs et envisageait une phase transitoire où « 60 Millions » deviendrait une filiale de l'INC au sein de laquelle entreraient les partenaires pour monter progressivement en puissance. Cette solution serait en tout état de cause conditionnée au retour à l'équilibre de « 60 Millions » afin de susciter l'intérêt d'un repreneur qui, de surcroît, pourrait voir dans la notoriété et l'image de sérieux du titre un élément d'attractivité.

3.3.3 Un moyen terme : la filialisation

La filialisation de l'activité presse est la solution d'évolution institutionnelle préconisée par l'IGF dans son rapport de 2013. Selon l'IGF, elle serait acceptable par les personnels de l'INC à condition qu'elle ne soit pas présentée comme le prélude à la cession, comme ce fut le cas en 2011.

L'intérêt de la filialisation de l'activité presse, qui serait dorénavant logée dans une société anonyme ou une société par action simplifiée, serait de clarifier les relations entre « 60 Millions » et les missions de service public de l'INC.

La filialisation permettrait d'isoler l'activité de presse et de lever toute incertitude quant à un possible financement de ce secteur par la subvention que verse l'État, ce que ne permet pas à l'heure actuelle la comptabilité analytique de l'INC.

En revanche, la solution préconisée par l'IGF ne dissiperait pas par elle-même l'ensemble des facteurs handicapant « 60 Millions » : filiale détenue à 100 % par un EPIC, il ne pourrait ni s'endetter ni placer son excédent de trésorerie, sauf dérogation de la part du ministère des finances. Son changement de statut ne modifierait probablement pas la réticence de « Que Choisir » à partager le bénéfice de la mutualisation européenne des tests via l'*International Consumer Research & Testing* (ICRT).

3.3.4 Une réponse qui tarde de la part de la tutelle

La DGCCRF s'est pour le moment refusée à envisager explicitement toute évolution statutaire de l'INC et de « 60 Millions », se bornant dans ses notes adressées aux ministres en charge de la consommation à les alerter sur les difficultés financières de l'Institut et à valider les mesures ponctuelles décidées par la directrice générale et le conseil d'administration afin de juguler les pertes (hausse de la tarification, mesures d'économies).

Quant aux ministres, ils ont profondément différé dans leurs options : plutôt enclin à la cession (2009-2010), « neutre » (2010-2012), partisan du *statu quo* (2012-2014).

La conséquence de ce « non-choix » est l'attrition du nombre des ventes et des moyens financiers de « 60 Millions », interdisant à terme toute relance de l'activité par les seuls moyens du magazine.

Une clarification s'imposera donc nécessairement de la part de la DGCCRF et du cabinet du ministre, surtout si la tendance baissière des ventes devait se confirmer dans les prochaines années. Si tel était le cas, les autorités de tutelle devraient alors arbitrer nettement entre la mise en œuvre d'un plan d'investissement à partir des réserves, ce qui suppose un budget en déficit dans un premier temps, sans garantie de redémarrage des ventes, et la cession du titre, voire son abandon en cas d'absence de repreneur. Il importe que les divers scénarios possibles (filialisation, cession, recapitalisation) soient envisagés par la tutelle avec la direction de l'INC et son conseil d'administration.

Il est en effet indispensable qu'une stratégie globale soit arrêtée par la tutelle, à la fois pour les activités de presse et les missions de service public, afin de rompre avec la logique d'attrition implicitement privilégiée jusqu'à présent.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le magazine « 60 Millions » a connu un repli précoce de ses ventes depuis le milieu des années 1990. Cette crise s'est amplifiée à partir de 2008, dans un contexte défavorable à la presse en son ensemble. Les ventes du magazine ont ainsi baissé de 37 % entre 2007 et 2015. Le lectorat est aujourd'hui vieillissant, concentré sur les populations plutôt aisées.

Le magazine présente un résultat le plus souvent à l'équilibre, mais le taux de marge dégagé est beaucoup trop faible pour assurer sa pérennité et les économies réalisées ont eu pour conséquence une forte baisse du nombre d'abonnés.

Compte tenu de coûts fixes importants, les marges de manœuvre sont relativement réduites même s'il existe encore des pistes d'économies non négligeables : réduction du nombre de magazines servis par point de vente et du réseau de vente, actuellement caractérisé par une très forte représentation des petits diffuseurs ; baisse du nombre de pages, pour atteindre un volume comparable à celui de « Que Choisir ».

Du côté des recettes, une hausse des tarifs est difficilement envisageable, sauf à risquer une dégradation de la compétitivité vis-à-vis de « Que Choisir ». La hausse du volume des ventes est quant à elle subordonnée à des campagnes de publipostage (« mailings ») importantes qui, par le passé, se sont révélées relativement coûteuses (0,8 M€ en 2012) et dont l'efficacité s'est réduite au cours des années. L'année 2015 marque une amélioration, mais il est encore trop tôt pour dire si elle est durable. Si, au contraire, la tendance au déclin relevée ces dernières années se confirmait, l'INC et sa tutelle se trouveraient confrontées à des choix difficiles.

Une simple gestion au fil de l'eau ne pourra être poursuivie indéfiniment, et il sera nécessaire d'opter pour des orientations plus stratégiques. Certaines ont été 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 paraît, plus hasardeuse dans le contexte de crise que traverse actuellement la presse. La filialisation, option proposée par l'IGF en 2013, paraît un moyen terme peu viable et n'a de sens véritable que dans la perspective d'une cession ; quant au maintien en l'état, il dépendra de l'évolution du chiffre d'affaires dégagé par le magazine qui lui-même est fonction, au moins en partie, des efforts engagés pour recruter de nouveaux abonnés au moindre coût. Au regard de la capacité d'autofinancement limitée de l'établissement, ces efforts ne peuvent 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.