



Le **23 DEC. 2016**

**Le Premier président**

à

**Monsieur Michel Sapin**  
Ministre de l'économie et des finances

**Monsieur Henri Emmanuelli**  
Président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations

**Monsieur Pierre-René Lemas**  
Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations

Réf. : S2016-4091

**Objet** : Les dépenses de fonctionnement de l'établissement public Caisse des dépôts et consignations

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné la gestion de l'établissement public Caisse des dépôts et consignations, pour les exercices 2007 à 2015.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions des articles R. 131-25 et R.143-1 du même code, d'appeler votre attention sur les observations suivantes.

L'établissement public Caisse des dépôts (CDC) est à la tête d'un vaste groupe qui exerce à la fois des missions d'intérêt général et des activités concurrentielles, principalement à travers ses filiales. Le bilan de sa section générale s'élevait à 133 Mds€ en 2015, auquel s'ajoutaient 255 Mds€ correspondant au bilan du fonds d'épargne dont la gestion lui est confiée.

Les missions d'intérêt général de la CDC comprennent, pour la section générale, la gestion de fonds protégés par la loi, d'un montant total de 41 Mds€, dans le cadre d'un monopole (dépôts de certaines professions juridiques, consignations, etc.). Elles s'exercent aussi à travers des mandats publics ; la CDC est ainsi le banquier de plusieurs clients institutionnels dont la Sécurité sociale ; en outre, elle est notamment gestionnaire de 48 fonds de retraite et de solidarité, couvrant plus de 7,5 millions de cotisants et 3,5 millions de pensionnés pour un montant de prestations versées de 26 Mds€ en 2015. Le fonds d'épargne a, quant à lui, pour mission principale, le financement du logement social.

Dans le cadre de ses activités concurrentielles, l'établissement public CDC investit comme actionnaire minoritaire dans des projets divers de développement économique local.

L'établissement public employait, à la fin de l'année 2015, 5 915 agents dont environ les deux tiers se consacraient aux missions d'intérêt général. La direction des retraites et de la solidarité comptait, à elle seule, 2 032 agents.

La CDC est, depuis sa création en 1816, dotée d'un statut spécifique qui la place « de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative ». L'État n'est ni actionnaire ni autorité de tutelle de la CDC. L'établissement public est dirigé par un directeur général nommé par le président de la République et dotée d'une commission de surveillance, composée notamment de parlementaires.

L'enquête de la Cour a porté sur les dépenses de fonctionnement de l'établissement public. La bonne gestion de ces dépenses, d'un montant de 1 106 M€ en 2015 est un enjeu important, eu égard aux perspectives financières actuelles de la CDC, aux répercussions de ces coûts sur les mandats exercés pour le compte de l'État et des administrations publiques, et à l'exigence d'exemplarité qui s'attache à son statut spécial.

La Cour a constaté que l'établissement public a connu une progression anormalement rapide de ces dépenses dont certaines sont irrégulières. Elle considère que les efforts réalisés dans la période récente pour mieux maîtriser ces dépenses doivent être pérennisés grâce à un cadre budgétaire plus rigoureux, à la gouvernance modernisée.

## **1. Les dépenses ont connu une progression anormalement rapide jusqu'à une période récente et ont été entachées par des irrégularités en matière de rémunérations**

Les dépenses de la CDC ont augmenté de 23 % entre 2007 et 2015, passant de 896 M€ à 1 106 M€. La dynamique des dépenses a été forte jusqu'en 2012 et ralentie à compter de 2013. Cette progression est beaucoup plus rapide que l'inflation constatée sur la même période (10,3 %).

Cette hausse est essentiellement due à la progression de la masse salariale et des dépenses informatiques, qui constituent également les postes de dépenses les plus importants (respectivement 620,2 M€ et 227,3 M€).

### **1.1. Des frais de personnel tirés par un cumul des avantages du public et du privé**

#### **1.1.1. Une croissance de la masse salariale de 35 % entre 2007 et 2015**

La masse salariale de l'établissement public est passée de 458,7 M€ à 620,2 M€ entre 2007 et 2015, soit une hausse de +35 %, dans une période caractérisée pour le pays par des difficultés économiques et de fortes contraintes sur les finances publiques.

Deux facteurs contribuent à cette hausse de la masse salariale.

Le premier est la hausse des effectifs permanents et non permanents qui ont progressé de 5 180 en 2007 à 5 915 agents en 2015 soit une augmentation de 14 %. La CDC met en avant, pour justifier cette augmentation, des obligations réglementaires nouvelles mais aussi un surcroît d'activité à la demande de l'État pendant la crise économique. Outre le fait que beaucoup de ces actions à objectif contra-cyclique ont été mises en œuvre par les filiales, l'établissement aurait pu faire le choix d'absorber une partie des missions nouvelles par des redéploiements comme l'ont fait la plupart des administrations publiques. L'existence d'accords-cadres, conclus avec les organisations syndicales, qui fixent pour une période donnée un flux de recrutement a constitué, à cet égard, un élément important de rigidité.

Le deuxième facteur de hausse de la masse salariale a été l'augmentation de la part des agents de droit privé dans le personnel de la CDC : ceux-ci, dont la rémunération moyenne est plus élevée, sont passés de 26 % de l'effectif en fonction en 2007 à 35 % en 2014. La masse salariale de ces personnels a ainsi connu une progression de près de 60 % entre 2007 et 2015.

### **1.1.2. Un cumul des avantages de la fonction publique et du secteur privé**

Les agents de la CDC sont régis par une pluralité de statuts : fonctionnaires, contractuels de droit public, salariés de droit privé et salariés sous statut dit des « Mines »<sup>1</sup>.

Cette situation entraîne un cumul des avantages des statuts privé et public.

Les salariés de droit privé bénéficient de dispositifs inspirés de ceux en vigueur dans la fonction publique. Leur avancement est régi par une grille indiciaire qui prévoit des modalités d'avancement similaires à ceux des fonctionnaires. Ils perçoivent, en outre, comme ces derniers, une prime variable dont le niveau moyen d'attribution représentait 96 % du montant maximum en 2014. S'ils ne bénéficient pas *stricto sensu* du supplément familial de traitement réservé aux fonctionnaires, la CDC a créé en leur faveur un dispositif dit de « supplément familial » globalement plus favorable que celui des fonctionnaires.

De même, les agents de droit public profitent des dispositifs d'intéressement et d'épargne propres aux agents de droit privé. L'article 151 de la loi n° 2008-776 de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a rendu applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2009 à l'ensemble des personnels de la CDC le dispositif d'intéressement prévu au code du travail pour les salariés de droit privé. Il a également permis la création d'un Plan d'épargne entreprise (PEE) et d'un Plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) au profit des personnels fonctionnaires, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, alors qu'il était jusqu'alors réservé aux seuls salariés sous statut privé. Depuis sa création en 2007, les montants consacrés à l'intéressement ont quasiment doublé pour atteindre 22,5 M€ en 2015. Il a été largement attribué, en raison de la mutualisation des résultats entre directions.

### **1.1.3. Un niveau de rémunération des fonctionnaires très supérieur à celui versé par les administrations publiques**

La rémunération du directeur général de la CDC était, jusqu'en 2013, fixée par une lettre du ministre de l'économie et atteignait 547 972 € bruts en 2012. En vertu du décret n°2013-56 du 16 janvier 2013, la rémunération du directeur général a été plafonnée à 450 000 €. Elle est aujourd'hui bien inférieure puisque les deux directeurs généraux en poste depuis 2013 perçoivent une rémunération de 349 871 € et n'ont pas bénéficié de part variable.

S'agissant des directeurs de l'établissement public nommés par le président de la République, après avis du directeur général de la CDC, la moyenne des quatre plus fortes rémunérations était en 2012 de 415 512 € bruts. Le plafonnement, à compter de 2013, de la rémunération du directeur général a exercé une pression à la modération : la rémunération des directeurs présents durant l'année 2014 était comprise entre 269 889 € et 416 950 € ; la moyenne s'établissait à 302 301 € bruts et est resté à ce niveau depuis cette date. Ce montant reste très sensiblement supérieur à la rémunération moyenne, voisine de 200 000 € bruts, perçue par les directeurs des ministères économiques et financiers pendant la même période.

Des écarts importants sont également constatés pour les emplois de sous-directeur et de chef de service au sein de la CDC dont les rémunérations étaient supérieures en 2014 de 31 % à 66 % par rapport à celles relevées pour les mêmes emplois dans les ministères économiques et financiers. La même comparaison portant sur l'ensemble des ministères met en évidence des écarts encore plus importants, allant de +52 % à +73 %.

<sup>1</sup> La n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire a autorisé la CDC à recourir au recrutement de contractuels de droit privé. L'existence du statut particulier des « Mines » provient, quant à lui, du transfert d'agents de la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM) vers la CDC, organisé par l'ordonnance n°2005-389 du 28 avril 2005.

Cette situation se retrouve pour les agents des différentes catégories A, B ou C. La rémunération d'un attaché principal, au 6<sup>ème</sup> échelon, de la CDC est supérieure de 38 % à la rémunération moyenne des attachés principaux affectés dans un service de l'État. Pour un secrétaire administratif de classe exceptionnelle ou un adjoint administratif, la différence est de 33 %, toutes administrations confondues. L'écart entre les rémunérations de ces agents de la CDC et ceux du même grade au ministère des finances est compris entre 7 % et 25 % en faveur des premiers.

Ainsi, les dispositifs de rémunération en vigueur à la CDC placent ses personnels dans une situation très favorable en comparaison des agents titulaires de l'État, ce qui crée un frein au retour vers leurs administrations d'origine des personnes détachées et rend plus rigide la gestion des ressources humaines par l'établissement public.

#### **1.1.4. Des dépenses d'action sociale représentant un mois de salaire moyen par agent**

Le coût moyen de l'action sociale à la CDC est particulièrement élevé. Il atteignait 5 380 € par agent en 2015 en tenant compte uniquement des subventions – soit un montant équivalent au salaire moyen mensuel hors charges – et 8 643 € par agent en incluant l'ensemble des moyens mis à disposition (locaux, immobilier, informatique, personnel). Ce calcul inclut des dépenses liées à la prise en charge de régimes de prévoyance complémentaires, obligatoires pour les salariés de droit privé. Si on exclut du calcul les dépenses de prévoyance et de mutuelle, le coût de l'action sociale par agent est ramené à 3 783 € sans tenir compte des moyens mis à disposition et à 6 922 € en coût complet.

Ces montants sont très supérieurs à ceux constatés au sein de l'État ou de certaines grandes entreprises publiques. Selon le rapport annuel de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), les dépenses annuelles d'action sociale, y compris la restauration, pour toute la fonction publique d'État sont de 683,08 M€, ce qui représente environ 298 € par agent en 2015. Le montant de l'action sociale au sein de l'entreprise La Poste pour l'année 2015 est de 1 966 € par agent en tenant compte des dépenses d'action sociale, de restauration, de mutuelle et d'aide au logement.

Parmi les prestations dont elle fait bénéficier ses personnels, la CDC octroie des prêts immobiliers dans la limite de 300 000 € à des taux inférieurs aux conditions de marché. Ces montants ne sont pas compatibles avec la notion de prêt à vocation sociale.

#### **1.2. Des irrégularités en matière d'attribution d'indemnités**

Les dispositifs prévus par l'accord-cadre au titre de la mobilité géographique ou du départ à la retraite dont bénéficient les fonctionnaires ont été mis en place sans fondement légal.

L'indemnité liée à la mobilité géographique interne comprend une somme forfaitaire qui complète la prise en charge des frais de déménagement. À titre d'exemple, pour un agent marié avec deux enfants et effectuant une mobilité de 300 km, le montant s'élève à 16 403 €. Cette indemnité peut être cumulée avec un dispositif complémentaire pour les zones dites de revitalisation ou pour inciter à partir de la province vers l'Île-de-France. La CDC peut aussi verser un montant complémentaire de 5 000 € bruts au conjoint de l'agent, qu'il soit employé ou non par l'établissement, pour faciliter son installation ou la recherche d'un emploi. En cas de perte d'éléments permanents de rémunération due à une mobilité interne ou externe, tout agent peut recevoir une indemnité de compensation qui correspond au différentiel de rémunération. L'ensemble de ces indemnités, d'un montant total de 830 120 € en 2015, est accordé irrégulièrement aux fonctionnaires en l'absence de texte réglementaire permettant leur versement.

Le versement d'indemnités de départ en retraite, prévu par le code du travail pour les salariés de droit privé, est tout aussi irrégulier lorsqu'il concerne des fonctionnaires. Tous les agents publics de la CDC qui remplissent les conditions d'âge légal de départ en retraite bénéficient pourtant d'une indemnité de départ dont le montant moyen était, durant les années 2014 et 2015, de l'ordre de 36 000 €. Ceux d'entre eux qui sont éligibles au dispositif dit « carrière longue » perçoivent de surcroît une indemnité majorée de 100 %.

Les indemnités de départ à la retraite de la CDC versées irrégulièrement aux fonctionnaires ont représenté un coût total de 45 M€ entre 2008 et 2015. Ces montants augmentent en moyenne période, en raison de la pyramide des âges des effectifs de la CDC ; ils sont ainsi passés de 3,7 M€ en 2008 à 8,7 M€ en 2014 avant de baisser légèrement en 2015.

En outre, tous les personnels, quel que soit leur statut, qui ne réunissent pas le nombre de trimestres requis au moment de leur départ à la retraite bénéficient, en plus de l'indemnité de départ à la retraite, d'une prime dite de départ à taux réduit destinée à compenser le manque à gagner résultant d'une ancienneté insuffisante. Si ce dispositif reste marginal avec huit bénéficiaires entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et fin 2015, il contrevient au principe de décote appliqué aux retraites depuis la réforme de 2003. Une entité publique, chargée de gérer le dispositif des retraites, contourne ainsi au bénéfice de ses agents un des points clefs de la réforme qu'elle a pour mission légale de mettre en œuvre.

La Cour avait déjà relevé, lors d'un contrôle en 2007, l'irrégularité des indemnités de départ à la retraite versées à des fonctionnaires. En 2011, le directeur général avait mentionné devant la commission de surveillance sa volonté d'y mettre fin. À la suite du présent contrôle de la Cour et d'une communication du Procureur général près la Cour des comptes, le directeur général de la CDC s'est engagé, dans une réponse à la Cour datée du 20 octobre 2016, à « *y mettre un terme dans le cadre d'une approche progressive à l'issue d'une concertation avec les représentants des personnels, sauf intervention législative ou réglementaire donnant à ces indemnités une base juridique* ». Cet engagement doit être rapidement suivi d'effets.

La Cour a également constaté que les indemnités versées aux membres de la commission de surveillance reposaient sur une base juridique fragile. Depuis 2004, les travaux effectués dans le cadre de comités créés par la commission et les opérations de vérification de caisse sont rémunérés. Le barème des indemnités a augmenté de 43 % à l'occasion de deux hausses intervenues en 2008 et 2011. Tous les membres de la commission sont désormais susceptibles d'en percevoir à hauteur des travaux effectués à l'exception des représentants de l'État et de la Banque de France. La commission de surveillance fait valoir que l'activité de ses membres a augmenté à la suite de la création du comité des investissements et des travaux liés à l'élaboration et au suivi du modèle prudentiel de la CDC qui est confié à la commission depuis 2012. En raison de la hausse du nombre des bénéficiaires et des travaux effectués, le montant des indemnités versées a fortement progressé passant de 34 300 € en 2007 à 274 500 € en 2015. Selon le rapport de responsabilité sociétale de l'entreprise pour 2015, le montant individuel perçu par les dix commissaires surveillants bénéficiaires était en moyenne de 27 450 €.

Le versement de ces indemnités s'effectue sur une base juridique incertaine, dans la mesure où elles ont été mises en place sur le fondement d'une décision de la commission de surveillance elle-même. Il conviendrait de les fonder sur un texte réglementaire. Le président de la commission de surveillance a indiqué, dans sa réponse à la Cour en date du 20 octobre 2016, se préparer à modifier le règlement intérieur de la commission « *selon les conclusions que tirera la commission de surveillance du travail engagé avec les services de l'État sur les évolutions du dispositif permettant de verser des indemnités à ses membres* ».

Pour assurer une plus grande transparence, les informations contenues dans le rapport de responsabilité sociétale de l'entreprise sur les montants moyens perçus pourraient être complétées par les montants individuels perçus par les commissaires surveillants.

### 1.3. Des dépenses de fonctionnement mal maîtrisées

Certaines dépenses de fonctionnement ont connu une hausse importante. C'est notamment le cas des dépenses informatiques et des prestations intellectuelles.

#### 1.3.1. Des dépenses d'informatique en forte hausse et mal pilotées

Les dépenses informatiques sont le deuxième poste de dépenses, après le personnel, dans le budget de la CDC. Fonctionnement et investissement confondus, elles ont progressé de 54 % sur la période 2007-2015, soit en moyenne de 5,6 % par an. Elles ont atteint un pic en 2012 à 239,6 M€ avant de redescendre à 227,3 M€ en 2015. Cette évolution se reflète dans la hausse des coûts du groupement d'intérêt économique Informatique-CDC (GIE I-CDC) constitué en 2002 afin d'assurer la conception et la maintenance des systèmes d'information des entités du groupe CDC.

La progression des dépenses est due, pour l'essentiel, à la montée en charge progressive d'au moins six grands projets informatiques à partir de 2008 et au dérapage de certains d'entre eux. Des audits externes ont mis en évidence des études préalables insuffisantes et des choix techniques ou de prestataires malencontreux. Selon une évaluation faite par la CDC elle-même, les grands projets lancés en 2009 et achevés en 2013, ont coûté 230 M€, soit 87 % de plus que les 123 M€ prévus initialement. Cet écart est dû pour 50 M€ à des extensions de périmètre des projets et pour 57 M€ à des dépassements par rapport aux coûts budgétés.

Les données précitées ne concernent que les grands projets informatiques. L'établissement ne procède pas à un suivi financier détaillé de l'entretien et du renouvellement des 750 autres applications et outils informatiques de proximité dont il a l'usage.

#### 1.3.2. Un recours important aux prestations intellectuelles alors que les effectifs de la direction juridique ont doublé

Le montant des dépenses liées aux prestations intellectuelles ne fait pas l'objet d'une comptabilisation exhaustive et d'un suivi précis par la CDC. La méconnaissance de ces coûts s'explique à la fois par le fait qu'une partie d'entre eux est retracée dans les charges brutes de l'établissement et d'autres imputés directement sur le produit net bancaire, et par l'émiettement de ces dépenses dans chacune des directions.

La seule comptabilisation présentée comme exhaustive date de 2011. Un audit interne faisait état de 75M€ de dépenses pour l'ensemble des prestations intellectuelles. À titre de comparaison, le coût pour l'ensemble des services de l'État du recours aux prestations intellectuelles a été de 134 € en moyenne annuelle sur la période 2011-2013 dont 18 M€ pour l'Agence des participations de l'État, en charge d'activités très proches de celles imputées par la CDC sur son produit net bancaire<sup>2</sup>.

S'agissant des dépenses de conseil juridique, l'audit de 2011 faisait état d'un coût de 18,86 M€ pour les prestations des seuls cabinets d'avocats. Pour l'ensemble des services de l'État, le coût du conseil juridique s'établit à 13,3 M€.

Les montants liés aux seules prestations juridiques s'expliquent d'autant moins que la direction juridique de l'établissement a doublé ses effectifs durant la période sous revue.

Cette dernière a notamment recours à des avocats détachés, dont la charge financière représente entre 1,75 M€ et 2,44 M€ entre 2012 et 2015. Ce dispositif qui concerne un expert juridique sur sept engendre des coûts élevés dans la mesure où la facturation est faite au coût réel de l'expert détaché et en tenant compte du manque à gagner en honoraires pour le cabinet, ce qui est au minimum deux fois plus élevé que le coût d'un salarié disposant d'une expérience comparable.

<sup>2</sup> Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat, Le recours par l'État aux conseils extérieurs*, novembre 2014, 88 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

\* \*

\*

Plusieurs facteurs concourent à l'absence de réelle maîtrise des dépenses de fonctionnement. Le premier est lié à la nature de l'établissement public. Celui-ci construit l'essentiel de son résultat, à l'image d'un organisme bancaire, à travers la gestion de ses actifs et de ses passifs. La CDC surveille principalement l'évolution de son produit net bancaire (2,1 Mds€ en 2015 pour la section générale), d'où découle son résultat net (1,1 Md€ en 2015). Dans ce contexte, le pilotage des frais de fonctionnement est longtemps apparu comme une préoccupation de second ordre.

En outre, la CDC dispose, depuis sa création en 1816, grâce à ses activités sous monopole, de réserves constituées grâce à l'écart entre les rémunérations servies aux dépôts reçus et les placements réalisés sur les marchés financiers. Cette situation lui a donné une aisance financière peu propice à une maîtrise rigoureuse des dépenses.

Enfin, la singularité de la gouvernance d'un établissement sans actionnaire et sans tutelle se traduit par une absence de contraintes externes pesant sur la direction de la CDC en matière de dépenses.

## **2. Des efforts récents dans la gestion ont été réalisés. Ils doivent être pérennisés grâce à un cadre budgétaire plus rigoureux à la gouvernance modernisée**

Le modèle économique de la CDC qui pouvait expliquer la faible attention portée à l'évolution des frais de fonctionnement est aujourd'hui en partie fragilisé. L'existence de taux d'intérêt durablement bas contribue à éroder les fonds propres de l'établissement : les dépôts confiés à la CDC peuvent être aujourd'hui rémunérés à des niveaux plus élevés que les placements.

À cette difficulté majeure, s'ajoutent les contraintes budgétaires croissantes pesant sur les administrations et services publics qui confient des mandats à la CDC et qui exercent légitimement une pression à la réduction de coûts imputables, pour l'essentiel, aux rémunérations des personnels de la CDC. L'établissement est également désormais confronté à la concurrence d'autres organismes ; la loi de financement pour la sécurité sociale de 2017 a ainsi prévu un transfert à la Mutualité sociale agricole de fonds antérieurement gérés par la CDC.

Enfin, l'aisance constatée dans l'établissement et les irrégularités relevées font courir à l'institution un risque d'image dans une période où la rigueur est attendue de toute la sphère publique.

Consciente de ces enjeux, la CDC a consenti récemment des efforts de maîtrise des dépenses. Il importe que ceux-ci ne restent pas conjoncturels et liés à des choix, réversibles, de la direction générale de la CDC. Le cadre budgétaire doit donc être enrichi, précisé et rendu plus rigoureux ; la gouvernance budgétaire doit être modernisée.

### **2.1. Des efforts engagés pour réduire les dépenses**

#### **2.1.1. Une baisse de certains postes de dépenses**

L'établissement a conduit depuis 2008 un important travail de rationalisation de son patrimoine immobilier d'exploitation. Il a réduit l'occupation des différentes implantations en saisissant des opportunités de libérer des surfaces louées. En région parisienne, le nombre de sites a été réduit d'un tiers. La CDC a poursuivi l'installation d'équipes de la direction des retraites et de la direction des services bancaires sur le site d'Arcueil 3, en engageant un programme de rénovation du site. Le montant des dépenses budgétaires liées à l'immobilier a ainsi diminué de près de 50 % sur la période 2008-2014, même si une partie de cette baisse résulte d'une diminution des loyers due au transfert d'immeubles à vocation de placement en immeubles d'exploitation.

La CDC s'est aussi attachée depuis près de deux ans à freiner la progression de la masse salariale en limitant les facteurs de hausse et en rééquilibrant les recrutements entre agents publics et salariés privés. Le dernier accord-cadre pour la période 2015-2017 contient à cet égard quelques avancées par rapport à l'accord antérieur. Les effectifs sont désormais stabilisés et la CDC indique qu'elle privilégie la recherche de redéploiements ou de gains de productivité. À partir de 2014, la progression de la masse salariale s'est infléchie. Elle a ainsi progressé de 1,5% contre 4,1 % l'année précédente. En 2015, la masse salariale a augmenté de 1,1 % à périmètre constant.

Les dépenses liées aux notes de frais, frais de mission, frais de représentation, organisation de séminaires ou engendrées par le parc automobile sont elles aussi en recul. Elles avaient fortement progressé entre 2007 et 2011, passant de 16,02 M€ à 21,70 M€, avant de diminuer pour atteindre 17,37 M€ en 2015, soit une baisse de près de 25 %. Dès 2009, un objectif de stabilisation des frais de mission et de réception a été fixé qui s'est traduit par la mise en place d'une « charte voyage » ; d'autres mesures sont intervenues à partir de 2012 visant à rationaliser l'utilisation des véhicules de fonction, des moyens de transport, des services de presse, des téléphones mobiles ou encore à réduire les frais de séminaire.

Enfin, dans le domaine du mécénat qui avait connu une augmentation sensible des dépenses, essentiellement en faveur du théâtre des Champs-Élysées dont la subvention était passée de 3 M€ en 2000 à 10 M€ en 2014, la CDC a prévu de diminuer ce montant au total de 1,8 M€ sur 2016 et 2018.

### **2.1.2. La mise en place de processus destinés à maîtriser les dépenses**

La CDC a réformé son organisation interne et mis en place des processus visant à mieux contrôler la dépense.

C'est notamment le cas pour les dépenses informatiques. S'appuyant sur plusieurs audits, la direction générale a lancé en 2015 une réforme de la fonction informatique. Elle a créé une direction des systèmes d'information, centralisant l'ensemble des équipes de maîtrise d'ouvrage et intégrant le GIE I-CDC dans son contrat d'objectifs dans le cadre du schéma directeur informatique. De plus, I-CDC a entrepris en 2016 une refonte de son modèle de coûts afin de permettre à ses membres, et notamment à la CDC, de connaître ses coûts de manière plus fine. La facturation du prix de journée d'un informaticien a été revue à la baisse de 10 % par rapport au plan précédant et son indexation limitée à 2 %. La CDC a également articulé la « cartographie » de ses applications autour de six domaines homogènes afin de rationaliser l'émiettement des 750 applications existantes.

La CDC anticipe, pour 2016, une diminution des dépenses de fonctionnement informatique de 4 %, soit 8,9 M€, en avance sur la cible du plan à moyen terme. Ces prévisions d'amélioration devront être confirmées à l'avenir par une décroissance effective dans la durée. La CDC travaille en parallèle à développer un outil de suivi exhaustif des dépenses informatiques permettant de relier l'exécution des dépenses de chaque projet à son avancement à compter de 2018.

Afin de mieux piloter les prestations intellectuelles, la CDC a créé en 2014 un comité des prestations intellectuelles permettant de rationaliser le nombre de commandes. Si la création de ce comité va dans le bon sens, celui-ci ne dispose cependant pas à ce jour d'une vision globale de l'ensemble des prestations intellectuelles par nature et par bénéficiaire et n'intervient pas, par exemple, pour les prestations de cabinets d'avocats. Il ne peut, par conséquent, jouer un rôle d'arbitre et suivre l'évolution de toutes les dépenses, notamment celles imputés sur les projets d'investissements.

Dans le domaine des achats où la Cour a relevé certaines irrégularités, la CDC a renforcé sa politique dans un objectif de performance économique. Une direction spécialisée a été créée en vue de renforcer le professionnalisme des équipes, et son action produit de premiers effets.

## **2.2. Un cadre budgétaire à rendre plus rigoureux**

Ces efforts récents doivent être pérennisés et amplifiés. Pour y parvenir, la CDC doit se donner les objectifs et les moyens d'une politique budgétaire exigeante et poursuivie dans la durée afin tout à la fois de contribuer à l'amélioration de son résultat et de réduire les charges pesant sur les organismes financés par prélèvements obligatoires qui lui confient des mandats de gestion.

### **2.2.1. Mettre en place une trajectoire budgétaire pluriannuelle exigeante**

La diversité de ses missions comme les particularités de son statut peuvent justifier le fait que la CDC ne soit pas soumise aux mêmes normes de la dépense que l'État ou un de ses opérateurs. En revanche, elle doit pouvoir piloter et maîtriser l'évolution de ses dépenses en fonction des prévisions concernant son produit net bancaire et en tenant compte des contraintes des administrations publiques qui lui confient des mandats de gestion.

La CDC doit donc mettre en place un cadre budgétaire qui inclut l'ensemble de ses activités y compris les missions nouvelles qui peuvent être anticipées. Elle doit se doter d'une trajectoire pluri-annuelle de dépenses globales à trois ans, fondée sur des prévisions déclinées par activité (bancaire, investissement, mandats, etc.) et accompagnée « d'objectifs cibles » à atteindre sur chaque activité.

En raison notamment des missions d'intérêt général confiées à la CDC, cette trajectoire pluriannuelle devrait être arrêtée en concertation avec le ministre en charge des finances.

La mise en œuvre de cette démarche implique que la comptabilité analytique de l'établissement retrace précisément le coût des prestations pour comptes de tiers et des mandats exercés par l'établissement de manière à en établir un bilan économique.

### **2.2.2. Renforcer l'articulation entre la performance et les moyens**

La réforme budgétaire de 2004 a mis en place un volet relatif à la performance dans la présentation du budget. Cette démarche, qui s'inspirait de la LOLF, consistait à déterminer pour chaque direction des objectifs de performance assortis d'indicateurs, de sorte que l'allocation des dotations budgétaires corresponde aux objectifs à atteindre.

L'analyse des indicateurs utilisés montre qu'ils ne relèvent pas tous d'une démarche de performance. Certains sont des indicateurs de moyens ou d'activité. Dans bon nombre de cas, ils ne sont pas chiffrés, il s'agit simplement d'actions à réaliser.

La démarche de performance de la CDC doit donc être améliorée en simplifiant le dispositif, notamment en distinguant les indicateurs à usage interne et ceux qui intéressent la commission de surveillance et le ministère de l'économie. Elle doit privilégier les indicateurs chiffrés et mesurant les résultats atteints, par rapport aux indicateurs de moyens ou d'activité.

Enfin, la mise en cohérence du budget avec les lettres d'objectifs des différentes directions et les plans à moyen terme doit être systématisée.

## **2.3. Une gouvernance en matière budgétaire à moderniser**

### **2.3.1. Donner à la commission de surveillance une compétence d'approbation du budget**

La gouvernance de la CDC en matière budgétaire repose actuellement sur trois acteurs dont le rôle est en droit, sinon en fait, très inégal. Le directeur général de la CDC possède une pleine autonomie de gestion, sans équivalent au regard des entreprises publiques ou privées et des établissements publics. Cette autonomie procède d'une disposition expresse de la loi qui lui confie une responsabilité générale de « *gestion des fonds et valeurs de la caisse* ». Les pouvoirs de la commission de surveillance sont, en revanche, plus réduits que ceux d'un conseil d'administration d'entreprise ou d'établissement public.

En matière budgétaire, elle donne un simple avis. L'État, à travers le ministre de l'économie, a de son côté un pouvoir d'approbation du budget de la CDC. Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 518-12 du code monétaire et financier, le ministre de l'économie doit, en effet, approuver le budget de la CDC après avis de la commission de surveillance.

En réalité, le document soumis à l'approbation du ministre est réduit à une synthèse. De plus, en 2013, le budget n'a pas été approuvé par le ministre. Cette absence d'approbation a pris la forme d'une absence de réponse au courrier de transmission du projet. Le budget n'en a pas moins été transmis par le directeur général au caissier général sans changement et le budget a été exécuté. Aucune disposition ne prévoyant d'approbation tacite, la CDC aurait dû commencer à exécuter son budget, sous forme de mesures provisoires, tel que cela se pratique lorsque le budget d'une entité n'a pas reçu l'approbation nécessaire.

L'interprétation faite par la CDC à cette occasion enlève, en pratique, toute portée à l'approbation ministérielle et conduit à ce que le directeur général puisse décider seul des moyens de la structure dont il a la responsabilité, sans approbation explicite, qu'elle émane de la gouvernance de l'entité concernée ou d'une autorité externe, situation qui ne se rencontre dans aucune autre forme d'organisation publique ou privée et n'est pas conforme avec les exigences de bonne gouvernance.

Il convient par conséquent de mettre en place une procédure d'approbation budgétaire effective qui permette de partager la décision en matière budgétaire. L'absence d'effectivité du refus d'approbation par le ministre a souligné l'obsolescence de cette procédure. La commission de surveillance ayant vocation, comme un projet de loi récent le prévoyait, à approuver les comptes sociaux et consolidés de la CDC, il serait logique qu'elle puisse aussi à l'avenir approuver le budget annuel de l'établissement public, après la validation par le ministre en charge des finances de la trajectoire pluriannuelle des dépenses. Confier un pouvoir d'approbation du budget à la commission de surveillance irait dans le sens du renforcement récent de ses compétences.

### **2.3.2. Revoir le statut du caissier général**

Le caissier général de la CDC, institué en 1816, et doté du statut de comptable public, n'en exerce pas la plénitude des missions. Il est chargé d'une fonction de directeur au sein de l'établissement, ce qui le place sous l'autorité de l'ordonnateur. Il ne contrôle pas, comme caissier, la régularité des ordres de recette ni en dépenses, la disponibilité des crédits, la justification du service fait ou encore les pièces justificatives à l'appui de la dépense. Il n'est pas responsable de la tenue de la comptabilité. Sa responsabilité devant la Cour des comptes, qui s'exerce au travers d'un « compte de gestion » qui lui est propre, est, de ce fait, très limitée. Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui régit les obligations et fixe les responsabilités des comptables publics ne lui est d'ailleurs pas applicable.

La Cour avait déjà soulevé, dans un référé de 2005, la question du rôle et du statut du caissier général. Elle avait alors souhaité une clarification entre deux options : soit faire du caissier général un comptable public de plein exercice, soit supprimer le compte de gestion du caissier général et son jugement par la Cour.

La CDC se définit aujourd'hui avant tout comme une institution financière dont l'activité est encadrée par des règles de nature prudentielle. L'option consistant à doter le caissier des fonctions classiques d'un comptable public serait incompatible avec cette situation. Elle supposerait de placer le caissier dans une position de responsable de la production de la comptabilité de l'établissement et d'appliquer des règles de contrôle des recettes et des dépenses conformes à celles qui régissent la comptabilité publique, inadaptées à la gestion d'un établissement financier.

La Cour recommande donc aujourd'hui que la clarification nécessaire s'opère au bénéfice de la deuxième option évoquée en 2005, cette simplification étant sans conséquence tant sur la qualité des comptes de l'établissement que sur le contrôle par la Cour de la gestion de l'établissement public et de ses filiales.

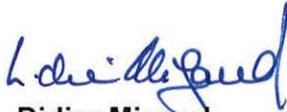
La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- **Recommandation n° 1** : Mettre un terme sans délai aux irrégularités constatées au titre du versement d'indemnités sans base réglementaire (*CDC*) ;
- **Recommandation n° 2** : Fixer une trajectoire budgétaire pluriannuelle déclinée par nature d'activités et objectifs-cibles à atteindre, en lien avec le ministre en charge des finances (*CDC*) ;
- **Recommandation n° 3** : Articuler étroitement la démarche de performance et l'élaboration du budget (*CDC*) ;
- **Recommandation n° 4** : Mettre en place une procédure d'approbation du budget par la commission de surveillance (*loi*) ;
- **Recommandation n° 5** : Revoir le statut du caissier général en supprimant le compte de gestion et son jugement par la Cour (*loi*).

--o0o--

Je vous informe que:

- deux mois après son envoi, cette communication sera transmise aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle sera accompagnée de votre réponse<sup>3</sup> si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet cette communication, accompagnée des réponses (article L.143-1 et R 131-25) ;
- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire de la présente communication, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.



Didier Migaud

<sup>3</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : [greffepresidence@ccomptes.fr](mailto:greffepresidence@ccomptes.fr) (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).