

Le Premier président

Paris, le 29 NOV. 2012

65129

à

Madame Delphine BATHO
Ministre de l'écologie, du développement durable
et de l'énergie

Monsieur Jérôme CAHUZAC
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie
et des finances, chargé du budget

Objet : les phares et balises : la gestion du patrimoine.

La Cour a procédé, sur le fondement de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, au contrôle de la gestion du patrimoine des phares et balises. Au terme de ses investigations et après avoir pris connaissance des réponses de l'administration à ses observations provisoires, elle a décidé, en application de l'article R. 135-1 du code des juridictions financières, de porter à votre connaissance les observations suivantes.

--oOo--

Pour la navigation maritime, les phares constituent des aides conventionnelles qui permettent aux navigateurs de poursuivre leur route en toute sécurité, même lorsque les autres systèmes de localisation sont défaillants. Leur rôle doit subsister, sauf exception, pendant au moins une dizaine d'années. En France, on en dénombre 120 et au total, 250 en comptant les feux et les maisons-phares.

Accompagnant le départ des gardiens autour des années 2000, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a recherché des dispositifs de valorisation pour les phares et leurs sites. Certaines solutions ont permis de limiter leur dégradation grâce à une forme de surveillance et d'entretien. Limitées cependant, elles ne suffisent pas à réduire le risque de dégradation de l'ensemble du patrimoine identifié en 2005. Malgré l'engagement n° 103 du Grenelle de la mer, visant à « valoriser le patrimoine des phares », et l'instruction du ministère en 2010, la plupart des opérations prescrites n'a pas abouti trois ans plus tard. Hors les phares en mer et en Corse, le potentiel de valorisation est assez bien connu sur la façade atlantique et de la Manche mais mal appréhendé en Méditerranée.

Aucune des voies envisagées par le ministère, qu'il s'agisse de la remise de phares au Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres, ci-après dénommé Conservatoire du littoral, ou des partenariats avec les collectivités, ne semble non plus près d'aboutir.

France Domaine, en tant que représentant de l'État propriétaire, n'est pas allé au bout de la logique de la réforme de la politique immobilière de l'État en 2009, pour appuyer le ministère dans sa démarche.

Sans concrétisation de la démarche engagée, l'état général des phares ne pourra que se dégrader. Il en résultera des dépenses accrues d'entretien, voire des dépenses nouvelles lourdes de remise en état et des dommages collatéraux sur les sites protégés adjacents, alors même que le potentiel notamment économique de certains sites permet d'offrir des solutions.

1. La valorisation patrimoniale des phares par le Conservatoire du littoral est loin d'être acquise faute de garanties juridique et financière.

La valorisation des phares par le Conservatoire du littoral, pour rester conforme à l'objet de l'établissement, concerne une soixantaine de sites sur des caps et des îles. Ce dernier dispose d'un savoir-faire avéré en matière de patrimoine culturel, mais limité, compte tenu de son objet principal. Une modification législative serait nécessaire pour consolider au plan juridique son intervention sur un nombre croissant de phares, tout en préservant le principe de spécialité de l'établissement. Elle étendrait sa mission de politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de l'équilibre écologique, le cas échéant, au patrimoine culturel des sites sauvegardés lorsqu'il présente un intérêt particulier.

Valoriser ces sites exige également la garantie d'une neutralité financière sur le long terme pour l'établissement. Or, contrairement à l'annonce faite, il n'est pas envisagé de lui confier la ressource supplémentaire tirée de l'élargissement de l'assiette du droit annuel de francisation de la navigation (DAFN), décidée en 2012. Cet élargissement devrait assurer une augmentation des recettes publiques à compter de 2013 (estimée à cinq millions d'euros). Loin d'augmenter, la quote-part affectée au Conservatoire a été réduite à hauteur de 37 millions d'euros en 2012, soit deux millions d'euros de moins que l'année précédente (identique au niveau de 2009). Aucune visibilité en termes pluriannuels n'a pas non plus été donnée à l'établissement public dans le cadre de son contrat d'objectifs 2012-2014, signé au premier semestre de cette année.

Un premier groupe de phares, dont le Stiff (Ouessant) et Senetosa (Corse), a été transféré au Conservatoire. Toutefois, en l'absence de neutralité financière, ce mouvement de transfert ne peut se poursuivre sans risque d'alourdissement des charges. Au demeurant, l'établissement engagerait sa crédibilité, voire sa responsabilité, si devait advenir une dégradation des sites remis en gestion.

Enfin, une moitié des sites concernés pourrait sans doute être pris en gestion par une collectivité territoriale ou une association. Pour aller plus loin dans ce sens, une autre modification législative serait nécessaire pour élargir le champ des intervenants possibles, à l'instar de ce qui existe pour les parcs nationaux, tout en respectant l'obligation d'ouverture au public de ces sites.

2. La situation des associations sportives, culturelles et d'entraide doit être clarifiée au regard de l'occupation des sites.

Actuellement, sur une quinzaine¹ de sites incluant des phares et susceptibles d'être remis au Conservatoire, existent des unités d'accueil gérées par les associations départementales sportives, culturelles et d'entraide (ASCE). Ces associations assurent l'hébergement de loisirs de leurs adhérents, agents du ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie dans le cadre de sa politique d'action sociale.

Réserver l'accès, sous condition d'adhésion à une association, d'une partie d'un site patrimonial, remis au Conservatoire, est contraire à l'article L. 322-9 du code de l'environnement. Cet article n'autorise la dérogation au principe d'ouverture de tels sites au public que dans certaines limites explicitement définies, comme la fragilité et la vocation du site. Cette incompatibilité limite le champ des valorisations potentielles et nécessaires des sites appréhendés dans leur ensemble. Seul un profond aménagement des dispositions légales comme des missions des associations permettra de la lever. Si une occupation partielle est préférable à une absence totale d'occupation de ces sites, il importe d'examiner attentivement les alternatives au maintien ou au renouvellement de la présence d'unités d'accueil de ces associations. Si l'intérêt de l'occupation est confirmé, celle-ci doit également respecter les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques, en matière de durée et de gratuité. Une redevance doit être instituée lorsque l'occupation gratuite ne se justifie pas. Son montant doit être fixé selon des critères prédéfinis, tenant compte de la meilleure valorisation possible du site (tourisme, logement, activité de loisir) avec, le cas échéant, une part variable permettant un partage entre l'État et l'occupant des avantages économiques en résultant. À défaut, la gratuité de l'occupation doit s'accompagner nécessairement d'une contrepartie en termes de conservation du domaine ou de satisfaction d'un intérêt général.

Il doit impérativement être mis fin aux dernières occupations sans titre.

Comme les associations mettent en œuvre des mesures d'action sociale, il appartient au ministère de vérifier le respect de l'équité de traitement entre ses agents, par le biais des règles d'attribution et de gratuité. Il lui revient également de s'assurer de la transparence de leur gestion, notamment au regard des subventions indirectes que représentent les excédents d'exploitation de l'activité locative liée aux phares.

Des solutions conformes aux règles domaniales et aux priorités du ministère doivent rapidement être trouvées pour ces unités d'accueil d'hébergement de loisirs, et notamment pour celles sises dans le périmètre des phares en voie de remise au Conservatoire.

¹ Le nombre des sites concernés double en incluant les maisons-phares.

3. La connaissance des sites des phares et de leur valeur comme la hiérarchisation des options à retenir doivent être améliorées

Les sites des phares ont en majorité vocation à rester dans le domaine public, tant qu'ils présentent un intérêt pour le service public. À défaut, les bâtiments pourraient être déclassés et désaffectés, puis devenir cessibles, comme c'est le cas pour les logements à terre de gardiens de phares en mer. Cependant, on a pu observer dans d'autres pays européens que des sites de phares, après cession, ont été mal entretenus.

Il serait donc logique que la cession des sites ne soit une solution retenue qu'après vérification de l'absence d'intérêt pour les missions de services publics.

Les options de valorisation en présence doivent donc être hiérarchisées, en tenant compte de critères comme le taux d'ouverture du site ou le public bénéficiaire.

Dans l'inventaire des biens de l'État qu'il reste à compléter, la valorisation retenue pour ces sites ne semble pas fondée sur des méthodes très explicites, ni très homogènes. Les valeurs vont en effet de l'euro symbolique à une valeur de marché, sans distinction du caractère spécifique ou non des biens concernés. Il conviendrait de caractériser les biens relevant des phares et de vérifier si la valeur retenue est adaptée.

Ces faiblesses et incertitudes n'ont pas permis de faire progresser les discussions engagées avec certaines collectivités, pourtant intéressées. Les négociations achoppent notamment sur le sujet de la gratuité des opérations, alors que l'état des biens et donc les charges du propriétaire sont mal connus. Le risque financier n'étant pas clarifié, l'intérêt des collectivités ne s'est pas confirmé dans un climat peu favorable aux partenariats.

La période de transition issue de la réforme de la politique immobilière de l'État de 2009 doit rapidement s'achever. Faute de pilote clairement désigné, il ne serait pas de bonne gestion, dans un contexte budgétaire serré, que l'entretien patrimonial des phares soit délaissé.

Une circulaire commune du ministère et de France Domaine devrait donner aux services les instructions nécessaires pour hiérarchiser les options de valorisation des phares, autres que ceux concernés par une mise à disposition auprès du Conservatoire du littoral, et la méthode à suivre avant que des choix ne soient opérés.

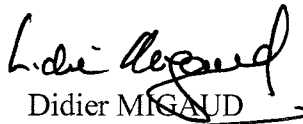
--oOo--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse - sous votre signature personnelle, exclusivement -, si celle-ci est parvenue dans ce délai. À défaut, votre réponse sera transmise au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de votre réponse.

Nb ccd. Courr.


Didier MIGAUD