

COUR DES COMPTES

Le rapport public annuel

2013

Synthèses

Tome I

Les observations

Les finances publiques
Les politiques publiques
La gestion publique

Avertissement

Ces synthèses sont destinées à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.
Seul le rapport engage la Cour des comptes.
Les réponses des administrations et autres organismes intéressés sont insérées dans le rapport.

Le rapport public annuel 2013 de la Cour des comptes comprend trois tomes, dont seuls les deux premiers font l'objet de synthèses :

- **le tome I**, constitué de deux volumes (I-1 et I-2), expose les observations et recommandations tirées d'une sélection de contrôles, d'enquêtes et d'évaluations réalisés en 2011 par la Cour, les chambres régionales ou territoriales des comptes, ou conjointement par Cour et les chambres régionales ou territoriales ;

- **le tome II** est consacré aux suites données par les collectivités, administrations et autres organismes contrôlés aux observations et recommandations formulées les années précédentes ;

- **le tome III** présente, de façon synthétique, les activités de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes durant l'année 2012.

Le rapport annuel de la Cour de discipline budgétaire et financière est annexé à ces trois tomes.

Le présent fascicule rassemble les synthèses des 27 textes qui composent le tome I « Les observations ».

Ces 27 textes sont regroupés en trois parties :

- **première partie : les finances publiques (2) :**

- . *la situation d'ensemble des finances publiques à fin janvier 2013*
- . *la situation et les perspectives financières des départements*

- **deuxième partie : les politiques publiques (12) :**

- . chapitre I : *la santé et la cohésion sociale (4)*
- . chapitre II : *la recherche et l'enseignement supérieur (2)*
- . chapitre III : *les transports et l'aménagement du territoire (4)*
- . chapitre IV : *deux plans d'aide sectoriels (2)*

- **troisième partie : la gestion publique (13) :**

- . chapitre I : *les administrations de l'Etat (3) ;*
- . chapitre II : *les collectivités territoriales (4) ;*
- . chapitre III : *les opérateurs de l'Etat (1) ;*
- . chapitre IV : *les entreprises publiques (4) ;*
- . chapitre V : *une fondation parapublique (1).*

Synthèses du tome I

Les observations

I - Les finances publiques

- 1 La situation d'ensemble des finances publiques7
- 2 La situation et les perspectives financières des départements10

II - Les politiques publiques

- 3 La lutte contre la maladie d'Alzheimer : une politique de santé publique à consolider13
- 4 Les restructurations hospitalières : trois illustrations des difficultés rencontrées16
- 5 Le médecin traitant et le parcours de soins coordonné : une réforme inaboutie18
- 6 Le RSA "activité" : une prestation peu sollicitée, un impact restreint21
- 7 L'Inserm et les sciences du vivant : de nouveaux enjeux dans un secteur stratégique24
- 8 Les écoles supérieures de commerce et de gestion : un développement à réguler26
- 9 Le syndicat mixte des transports de l'agglomération toulousaine : une nécessaire adaptation de la croissance du réseau28
- 10 Le tramway d'Artois-Gohelle (Pas-de-Calais) : un projet insuffisamment réfléchi30
- 11 La participation des collectivités territoriales au financement de la ligne à grande vitesse Est (LGV Est) : des contreparties coûteuses, une gare de trop33
- 12 Les ports de pêche en Bretagne : un pilotage régional à renforcer 35

Sommaire

- 13 Le soutien de l'Etat aux débitants de tabac : des aides injustifiées .37
- 14 Le plan d'aide à la presse écrite 2009-2011 : une occasion de réforme manquée40

III - La gestion publique

- 15 Les achats de maintenance du ministère de la défense : un fort potentiel d'économies43
- 16 La délivrance des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer et des simplifications à poursuivre46
- 17 La direction générale de l'aviation civile : une action sociale généreuse et coûteuse49
- 18 Les concessions de distribution d'électricité : une organisation à simplifier, des investissements à financer51
- 19 Le traitement des eaux usées de la région de Corbeil-Essonnes et d'Evry : l'oubli de l'intérêt général54
- 20 Le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel : un projet mal conduit56
- 21 L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique59
- 22 L'office national de l'eau et des milieux aquatiques : une transformation mal préparée, une gestion défaillante62
- 23 Les rémunérations à EDF SA : une progression rapide, une accumulation d'avantages, peu de liens avec les performances65
- 24 Les dépenses de communication de la SNCF : des opérations dispendieuses, des marchés irréguliers68
- 25 De la SONACOTRA à Adoma : des dérives corrigées tardivement71
- 26 La Monnaie de Paris : une mutation bien engagée, des défis à relever74
- 27 Fondation du patrimoine : un modèle singulier77

1 La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2013)

La situation en 2012

Le déficit public, après avoir atteint un niveau exceptionnellement élevé en 2009 et en 2010 (respectivement 7,5 % et 7,1 % du PIB), a été ramené à 5,2 % du PIB en 2011 et le Gouvernement prévoit une nouvelle diminution en 2012, jusqu'à 4,5 % du PIB.

Le rapport de la Cour de juillet 2012 sur la situation et les perspectives des finances publiques avait mis en avant des risques de dérive par rapport à cet objectif, mais des mesures de redressement ont été prises au cours de l'été.

En incluant les mesures inscrites dans les lois de finances antérieures, l'effort structurel de réduction du déficit en 2012 a été très significatif (1,4 point de PIB). Il a surtout reposé sur une hausse des prélèvements obligatoires (1,1 point de PIB), nettement moins sur la maîtrise des dépenses (0,3 point de PIB).

Les informations disponibles en janvier 2013 ne conduisent pas à remettre en cause l'objectif de déficit de 4,5 % du PIB pour 2012, mais le risque d'un déficit plus élevé n'est pas négligeable, notamment parce que la dégradation de la conjoncture pourrait avoir entraîné une croissance des recettes plus faible que prévu. La dette publique pourrait avoir dépassé 90 % du PIB à la fin de décembre 2012.

Les autres pays européens ont fait des efforts semblables et la situation relative de la France en 2012 serait restée moins bonne que celle de la moyenne de l'Union européenne ou de la zone euro. L'Allemagne, en particulier, aurait été proche de l'équilibre de ses comptes publics.

Les perspectives pour 2013

Les prévisions de recettes du Gouvernement pour 2013 sont probablement trop favorables, notamment parce qu'elles sont fondées sur un scénario macroéconomique fragile et sur une croissance des prélèvements obligatoires, à législation constante, qui est trop forte par rapport à celle de l'activité économique. De plus, le coût des contentieux fiscaux communautaires est encore incertain et les difficultés de chiffrage des très nombreuses mesures fiscales nouvelles introduisent un aléa important.

Le Gouvernement a comme objectif pour 2013 une stabilité des dépenses de l'État, hors intérêts et pensions (champ de la norme en valeur), par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2012.

Son respect suppose de dégager des économies pour compenser les mesures nouvelles (1 Md€) et la croissance tendancielle des dépenses. En raison d'estimations différentes de celle-ci, dont la

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2013)

mesure est en partie conventionnelle, les économies nécessaires sont estimées à 10 Md€ par le Gouvernement et à 7 Md€ par la Cour. Une part non négligeable de ces économies résultera de l'effet décalé des mesures prises sous la législature précédente, notamment de l'impact des réductions d'effectifs inscrites dans la loi de finances initiale pour 2012 sur la masse salariale de 2013. Les mesures nouvelles identifiables dans la LFI pour 2013 sont assez limitées et le respect de la norme de dépenses, s'il est possible, sera difficile.

Même si l'objectif du Gouvernement pour 2013 est respecté, étant donné que les lois de finances rectificatives pour 2012 ont réduit les crédits de 1,2 Md€ par rapport à la LFI 2012, les dépenses de l'État sur le champ de la norme en valeur augmenteraient de 1,2 Md€ en 2013 en exécution, alors qu'elles ont baissé en 2012. Les dépenses d'assurance maladie et de retraite croîtraient, elles aussi, plus vite en 2013 qu'en 2012.

La croissance du total des dépenses publiques primaires serait néanmoins quasiment égale en 2012 et en 2013, selon le Gouvernement. Cette poursuite du freinage des dépenses engagé en 2011 résulte des hypothèses qui ont été retenues par le ministère des finances pour ce qui concerne l'évolution des dépenses les moins directement sous le contrôle de l'État (assurance chômage, collectivités locales, organismes divers d'administration centrale, etc.). Certaines de ces hypothèses, notam-

ment celles relatives aux indemnités de chômage, sont fragiles.

Sous ces réserves, l'effort structurel programmé en 2013 est considérable, presque 2 points de PIB, et la réduction du déficit structurel, qui est au cœur des obligations du nouveau traité européen, sera conforme aux engagements de la France.

En revanche, la réalisation de l'objectif de déficit effectif (3 % du PIB) pourrait être compromise, en France comme dans d'autres pays européens, si la situation économique ne s'améliore pas suffisamment vite. Cette perspective, si elle se confirme, est susceptible d'appeler au niveau européen un réexamen des poids respectifs accordés aux critères de déficit effectif, très difficile à respecter dans une conjoncture dégradée, et de déficit et d'effort structurels, plus facilement maîtrisables par un gouvernement.

La nécessaire maîtrise des dépenses

La priorité absolue est désormais d'intensifier l'effort de maîtrise de la dépense dans l'ensemble des administrations publiques. En effet, l'effort structurel prévu pour 2013 est déséquilibré : il repose pour moins de 25 % sur la maîtrise des dépenses et pour plus de 75 % sur des hausses des prélèvements obligatoires. En outre, les économies prévues tiennent pour partie à la faiblesse des taux d'intérêt, qui ne peut pas être considérée comme durable, et à l'impact de

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2013)

mesures prises sous la législature précédente.

Un rééquilibrage est prévu dans la loi de programmation des finances publiques, au-delà de 2013, entre les efforts en dépenses et en recettes, du fait notamment du financement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi par des économies supplémentaires.

Les mesures nécessaires, dans l'ensemble des administrations publiques, pour se rapprocher d'une stabilisation

en volume des dépenses à partir de 2014, comme il est prévu dans la loi de programmation, devront être rapidement prises. La modernisation de l'action publique annoncée par le Gouvernement doit viser explicitement autant le freinage des dépenses que l'amélioration de la qualité des services publics.

2 La situation et les perspectives financières des départements

Au cours de la dernière décennie, la structure financière des départements a été profondément modifiée. Parallèlement, l'ajustement des recettes à la croissance tendancielle des dépenses est devenu plus difficile.

L'accroissement du poids des dépenses sociales et des dépenses de personnel

Depuis les années 2000, les départements assurent notamment le versement du RMI/RSA, de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH). La part des dépenses sociales dans les budgets des départements a fortement progressé entre 2003 et 2011. Les dépenses d'intervention, constituées pour une large part de prestations sociales, sont ainsi passées de 58,7 % à 65 % des dépenses de fonctionnement.

Sur la même période, la masse salariale a augmenté de 115 %. Cette croissance s'explique en grande partie par le transfert de personnels de l'État (environ 80 000 emplois), en lien avec la décentralisation des compétences suite à l'Acte II de la décentralisation (2004). Ces transferts n'expliquent pas à eux seuls l'augmentation des effectifs. Hors effet de la décentralisation, les effectifs ont augmenté de 12 % sur la période.

Une modification de la structure des recettes

La structure des recettes des départements a fortement évolué. Les transferts de compétences aux départements ont, pour l'essentiel, été financés par le biais de transferts de fiscalité indirecte. La réforme de la fiscalité locale a inversé le rapport entre la fiscalité directe et indirecte dans leurs ressources et réduit la capacité des départements à moduler les taux d'imposition.

Un équilibre entre les recettes et les dépenses plus difficile à atteindre

Au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la compensation des transferts et de l'extension de compétence, qui s'apprécie au moment où intervient le transfert ou l'extension, n'a pas été opérée en contradiction avec les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution. Toutefois, sur le plan financier, un décalage s'observe entre les recettes affectées et les charges croissantes supportées par les départements, particulièrement s'agissant de l'APA, du RMI/RSA et de la PCH. Pour ces trois allocations, l'écart entre la charge supportée et le financement reçu de l'État s'élevait à 5 Md€ en 2011.

La situation et les perspectives financières des départements

L'effet de ciseaux constaté en 2009 en raison de la croissance des dépenses et de la chute des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) a mis en évidence la fragilité de l'équilibre financier des départements. En 2011, les départements ont pu reconstituer des marges de manœuvre, en grande partie grâce au niveau élevé des DMTO. Ils ont néanmoins fortement limité leurs investissements ainsi que le recours à l'emprunt.

Cette amélioration est cependant conjoncturelle alors que la progression des dépenses sociales se poursuit dans un contexte économique et social moins favorable. Les dépenses sociales des départements ont fortement progressé ces dernières années. Elles ont augmenté en moyenne annuelle de 7,1 % sur la période 2005/2011.

Prendre en compte la diversité des situations

Si la situation structurelle des départements s'est dégradée, la réponse à apporter ne peut être globale et uniforme. Le transfert d'une nouvelle ressource bénéficierait indifféremment à la collectivité en difficulté financière comme à celle disposant d'une relative aisance. De même, toute augmentation indifférenciée du taux de ressources existantes ne ferait qu'amplifier les inégalités.

En outre, de profondes disparités existent entre collectivités. Si l'on compare les départements qui cumulent à la fois les dépenses sociales les plus élevées et les droits de mutation les plus faibles,

il est possible d'identifier 11 collectivités présentant une structure budgétaire potentiellement fragile. Parmi ceux-ci, cinq se caractérisent, en plus, par un ratio d'endettement élevé.

Eviter des solutions mal adaptées

Le recours à un fonds d'urgence ne saurait constituer une solution durable pour résorber des déséquilibres d'origine structurelle. Une intervention strictement conjoncturelle devrait être ciblée dans sa finalité et obéir à des critères précis et objectifs.

Le transfert du RMI/RSA, de l'APA et de la PCH aux départements avait du sens compte tenu de leurs autres compétences. Un transfert à une autre administration publique ne paraît guère envisageable. Il ne résoudrait en outre pas la question de l'équilibre entre les ressources affectées et les charges.

Dans le contexte actuel de crise des finances publiques, toute réallocation de ressources aux départements entraînerait de facto un effet d'éviction sur les ressources disponibles pour les autres administrations publiques. Dans ces conditions, le transfert par l'État de nouvelles ressources fiscales aux collectivités locales ne saurait être privilégié.

Dégager des marges de manœuvre financières et fiscales

Des marges de manœuvre pourraient être dégagées au moyen d'efforts de gestion. Le renforcement de la res-

La situation et les perspectives financières des départements

pensabilité des départements dans la gestion des différents dispositifs de solidarité qui leur ont été confiés pourrait favoriser la recherche d'économies de gestion. Indépendamment de ces efforts, des mesures incitant au recentrage des dépenses d'investissement sur les actions prioritaires des départements pourraient être adoptées.

Une plus grande capacité d'ajuster les recettes aux dépenses pourrait être

donnée aux départements en transférant du bloc communal aux départements une part de taxe sur le foncier bâti en contrepartie d'une part de DMTO. Ce réaménagement devrait être complété par le renforcement de la péréquation et la mise en place d'un mécanisme pérenne de « lissage » sur cinq ans du produit des DMTO.

Recommandations

Pour une meilleure maîtrise des dépenses :

→ envisager le renforcement des responsabilités des départements dans la gestion des différents dispositifs d'intervention sociale ;

→ éviter les cofinancements d'investissements département-région et introduire un plafond de subventionnement pour les projets d'investissement conduits par d'autres collectivités ;

→ limiter la possibilité pour les départements d'intervenir en complément de l'Etat dans le financement des investissements publics ;

Pour une sécurisation et une meilleure répartition des ressources :

→ mettre en place une péréquation plus ambitieuse dans son volume (DMTO et CVAE) et dont les critères devraient être redéfinis (notamment

par la prise en compte du poids des dépenses sociales) avec l'objectif de réduire progressivement les écarts de 30 % par rapport à la situation actuelle ;

→ pour les DMTO, mettre en place un mécanisme pérenne de « lissage » des fluctuations, dont les critères pourraient s'inspirer du mécanisme de « mise en réserve » décidé en 2012. Un lissage sur la moyenne des cinq dernières années devrait permettre d'éviter les aléas de la conjoncture ;

→ envisager une réallocation de la fiscalité, neutre pour l'État, entre les départements et le bloc communal, afin de donner aux départements une plus grande marge de manœuvre ; à cet effet, réaffecter une part de la taxe sur le foncier bâti aux départements et une part des DMTO au bloc communal, ceci permettant notamment d'augmenter la part modulable de la fiscalité des départements et stabilisant une plus grande part de leurs ressources.

3 La lutte contre la maladie d'Alzheimer : une politique de santé publique à consolider

L'INSERM estime que 860 000 personnes sont actuellement atteintes de la maladie d'Alzheimer ou d'une maladie apparentée. Cette affection qui évolue sur plusieurs années et pour laquelle il n'existe pas de traitement curatif touche au-delà de 75 ans 13 % des hommes et 20,5 % des femmes. Il s'agit d'un enjeu majeur de santé publique qui a fait l'objet de trois plans successifs élaborés et mis en œuvre entre 2001 et 2012. La Cour en a examiné les apports en termes de prise en charge médicale de cette pathologie.

Une continuité dans la politique mise en œuvre et un pilotage progressivement affermi

Dès 2001, le premier plan Alzheimer a défini les principaux objectifs de lutte contre la maladie qui ont ensuite été repris et approfondis, de manière cohérente, dans les plans suivants. Le deuxième plan (2004-2007) a notamment permis une prise en charge des soins à 100 % par l'assurance maladie. Le troisième (plan 2008-2012) a mis, en particulier, l'accent sur la recherche et sur l'organisation de la continuité de la prise en charge médicale à travers des dispositifs innovants destinés à renforcer l'implication des médecins de ville et

à renforcer les possibilités de soins spécialisés en établissements.

Les deux premiers plans ont été très faiblement structurés en termes de pilotage et de suivi. En revanche, pour le troisième, la mission de pilotage directement placée auprès du Président de la République, a permis de mobiliser l'ensemble des acteurs et d'éviter tout délitement au cours de la mise en œuvre du plan.

Un effort financier difficile à mesurer

C'est particulièrement vrai pour les deux premiers plans, faute de chiffrage prévisionnel et de bilan précis. Le chiffrage prévisionnel du troisième plan (1,6 Md€ sur cinq ans dont 226 M€ pour le volet sanitaire), présenté comme financé par les franchises médicales alors créées, s'est révélé approximatif et un suivi fin des dépenses réellement décaissées n'a pas été possible. L'estimation faite montre néanmoins une sous-exécution de l'enveloppe financière prévisionnelle, le taux de réalisation globale n'étant, fin 2011, que de 31,54 %. Ce résultat s'explique par le lent déploiement des nouveaux dispositifs, leurs délais de conception et de mise en place ayant été sous-estimés : en sep-

tembre 2012, les différentes mesures du plan étaient en moyenne mises en œuvre à 83 % de l'objectif final.

L'organisation progressive d'un parcours de soins qui reste cependant encore inabouti

Une offre de diagnostic est désormais accessible sur l'ensemble du territoire. Elle repose sur 469 consultations mémoire de proximité articulées avec 28 centres mémoire de ressources et de recherche, aux pratiques toutefois très hétérogènes. Une Banque nationale Alzheimer a été créée en 2009 pour permettre un suivi épidémiologique de la maladie, mais toutes les consultations mémoire ne l'alimentent pas.

Le suivi médical à domicile est encore en voie de structuration. Les consultations spécifiques par le médecin généraliste pour le malade et l'aidant, les expérimentations de nouveaux modes de rémunération des professionnels de santé ou encore la création d'équipes spécialisées Alzheimer regroupant plusieurs professions de santé ont cependant commencé cependant à repositionner le médecin traitant au cœur de la prise en charge sanitaire du malade. Toutefois seulement 273 Alzheimer sur les 500 prévues étaient opérationnelles en juin 2012.

Le déploiement des structures hospitalières dédiées créées par le troisième plan, a connu des retards : seulement 55 unités d'hébergement renforcées (sur 190 prévues) et 77 unités cognitivo-

comportementales (sur 120 prévues) étaient effectivement ouvertes en décembre 2012.

Une évaluation indispensable de la prise en charge médicamenteuse et de la stratégie de recherche

Des initiatives ont été engagées afin de mieux surveiller les effets indésirables des médicaments utilisés par les malades Alzheimer et pour réduire l'usage inapproprié des neuroleptiques. Cependant, la réévaluation à la baisse, par la Haute Autorité de santé en octobre 2011, du service médical rendu par quatre des médicaments utilisés appelle la réalisation rapide d'une évaluation médico-économique rigoureuse de l'apport de ces produits au regard de leur coût pour la collectivité (environ 380 M€ en 2012).

Le troisième plan a impulsé une véritable dynamique en faveur de la recherche en y consacrant 192 M€ et en s'appuyant sur un opérateur spécialisé : la Fondation de coopération scientifique Plan Alzheimer. Les résultats, notamment en termes de développement de nouveaux outils de diagnostic ainsi que de traitements préventifs et curatifs, devront être attentivement évalués selon un calendrier à préciser.

Recommandations

→ procéder à l'évaluation méthodique des nouveaux dispositifs de prise en charge avant d'envisager leur reconduction et leur pérennisation ;

→ réaliser une évaluation médico-économique rigoureuse des médicaments pour traiter la maladie d'Alzheimer ;

→ faire strictement respecter par la totalité des consultations mémoire

l'obligation de documenter la Banque nationale Alzheimer ;

→ en cas de lancement d'un nouveau plan Alzheimer, en organiser un suivi financier précis selon une méthodologie commune aux diverses administrations concernées.

4 Les restructurations hospitalières : trois illustrations des difficultés rencontrées

La recomposition du paysage hospitalier engagée depuis une quinzaine d'années reste aujourd'hui inachevée, elle ne répond qu'imparfaitement aux besoins de la population comme l'avait déjà constaté la Cour dans son rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2008 .

La Cour et les chambres régionales ont examiné, en 2012, trois exemples de restructurations : les hôpitaux de Perpignan dans les Pyrénées-Orientales, (1 151 lits), du Nord-Deux-Sèvres dans les Deux-Sèvres (316 lits) et d'Albertville-Moutiers en Savoie (544 lits).

Une longue gestation des projets

Malgré des enjeux financiers inégaux, les trois projets ont eu chacun beaucoup de mal à voir le jour : il a fallu entre dix et vingt ans pour rendre les arbitrages nécessaires.

A Perpignan, la reconstruction de l'ancien hôpital, dont la décision a été prise en 1993, a été effectuée en 2012, mais avec la réalisation de deux tranches seulement sur les quatre initialement prévues.

Le centre hospitalier du Nord-Deux-Sèvres n'a pas encore connu de

réalisation concrète, malgré trois projets successifs.

Dans la vallée de la Tarentaise, après le difficile accord sur la fusion de deux entités seulement (Albertville et Moutiers) sur les trois envisagées initialement (avec Bourg-Saint-Maurice), et après cinq projets successifs, le nouvel établissement n'est toujours pas construit.

Les rôles ambigus des tutelles

A Perpignan, plusieurs projets de reconstruction de l'ancien hôpital ont été rejetés successivement par l'agence régionale de l'hospitalisation puis par l'agence régionale de santé sans pour autant qu'une réflexion globale soit menée sur l'activité du nouvel hôpital.

Le centre hospitalier Nord-Deux-Sèvres, issu de la fusion de trois hôpitaux, connaît une situation dégradée, notamment en raison de l'absence de décision de la tutelle sur le choix du type d'organisation à mettre en place et sur le niveau de financement à prévoir.

En Tarentaise, le ministère chargé de la santé et l'agence régionale de santé ont longtemps insisté sur l'urgence d'une fusion, mais les différents acteurs, établissement, communauté médicale, élus et ministère, n'ont pas réussi à s'ac-

corder sur un regroupement efficient et économique.

Des attermolements préjudiciables financièrement

Les projets successifs de reconstruction de l'hôpital de Perpignan ont occasionné, depuis 1993, de nombreuses dépenses inutiles et l'enveloppe financière du projet a progressé de 63 % en euros constants, avec pour conséquence d'hypothéquer pour longtemps la situation financière de l'hôpital.

De même, pour le centre hospitalier Nord-Deux-Sèvres, la soutenabilité du nouveau projet, évalué à 106 M€, demeure incertaine.

Le plan de financement de l'hôpital d'Albertville-Moutiers (CHAM) apparaît également peu réaliste, au regard de son activité et de la capacité à assurer l'équilibre d'exploitation qui en découle.

Recommandations

La Cour persiste dans ses recommandations de 2008 visant à relancer et à rationaliser les plans de restructuration. Elle insiste, sur la nécessité pour les services de l'Etat de définir de objectifs nationaux de restructuration hospitalière, de renforcer les moyens d'action des agences régionales de santé et de soutenir leurs arbitrages, dans un contexte de plus en plus difficile de lutte contre les déficits sociaux.

En ce qui concerne les projets qui n'apparaissent pas aujourd'hui satisfaisants du point de vue de l'organisation médicale sur les territoires concernés,

Une offre de soins encore inadaptée

A Perpignan, le nouvel hôpital a été construit sur son ancien site qui ne permet pas d'extension. Le parti architectural retenu est peu satisfaisant et la réalisation de deux tranches supplémentaires prévues semble très hypothétique.

Quant aux deux autres projets étudiés, mais non encore définitivement arbitrés ni financés, ils ne répondent que très imparfaitement aux besoins de la population.

En conséquence, la Cour estime qu'il est encore temps de les reconsidérer et de définir de manière crédible l'activité future des établissements dans le cadre d'une approche cohérente et globale de l'offre de soins locale.

la Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :

- redéfinir les projets en les intégrant dans une démarche rigoureuse et cohérente prenant en compte la globalité de l'offre et de la demande locale de soins ;
- veiller à ce que les projets de restructurations hospitalières dégagent effectivement toutes les économies de fonctionnement dont elles offrent l'opportunité.

5 Le médecin traitant et le parcours de soins coordonnés : une réforme inaboutie

Depuis la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, tout assuré social de plus de 16 ans est incité à désigner un médecin traitant. La Cour a cherché à apprécier l'apport effectif de cette innovation, présentée comme une réforme structurelle majeure de l'organisation des soins.

Un dispositif ambitieux, réduit pour les assurés à un parcours tarifaire complexe

La réforme de 2004 systématise la pratique du médecin de famille en disposant que tout patient déclare un médecin de son choix, dit traitant, et ne consulte ensuite, sauf exceptions (psychiatre, gynécologue, ophtalmologue), les autres médecins, dits correspondants, que sur prescription du médecin traitant. Pour préserver le libre choix du patient, la désignation d'un médecin traitant, qui peut être un généraliste ou un spécialiste, n'est pas obligatoire. Si l'assuré s'en abstient ou s'il consulte directement un autre praticien sans prescription de son médecin traitant et ainsi ne respecte pas le parcours de soins coordonnés, il est pénalisé par une augmentation très sensible de la part laissée à sa charge par l'assurance maladie (70 % au lieu de 30 %), sans possibilité

pour les assurances complémentaires de couvrir la majoration.

De ce fait, et malgré divers obstacles administratifs, la part des assurés ayant déclaré un médecin traitant (à 95 % un généraliste), déjà de 80 % en mai 2006, a atteint 90 % en décembre 2011, date à laquelle les consultations médicales effectuées dans le respect du parcours de soins représentaient 91 % du total (hors urgences et autres actes exclus).

La réforme a ainsi institué un *gatekeeper* à la française, librement inspiré du schéma britannique où le médecin généraliste est un passage obligé. Contrairement au système britannique où toute personne est tenue de s'inscrire chez un généraliste, payé en fonction du nombre de ses patients, qui la soigne gratuitement et l'oriente si nécessaire vers un spécialiste ou un hôpital, le système français préserve les fondements de la médecine libérale que sont notamment le libre choix du médecin par le patient et le paiement à l'acte.

La mise en place du médecin traitant s'est avant tout traduite pour l'assuré par un parcours tarifaire d'une considérable complexité ayant pour principal objet de limiter la charge des remboursements pour l'assurance maladie. De fait, les préoccupations de celle-ci et des syndicats de médecins libéraux, auxquels a été déléguée la mise en œuvre opération-

nelle du dispositif, ont largement pris le pas sur son contenu médical.

Un facteur déterminant de diversification de la rémunération des médecins

Dans un contexte marqué par la persistance de déficits élevés et une volonté de redressement financier, l'assurance maladie s'est appuyée sur la mise en place du médecin traitant pour privilégier des revalorisations ciblées, selon des modalités différentes entre généralistes et spécialistes. L'effort financier consenti (600 M€ par an) a été paradoxalement plus favorable aux spécialistes qu'aux généralistes, pourtant censés être la clef de voûte du dispositif.

Conséquence de la relation juridique instaurée entre médecin traitant et assuré par un accord de désignation réciproque et formalisé, tout médecin généraliste se voit désormais rattacher une population clairement identifiée de patients. L'assurance maladie a ainsi trouvé l'outil nécessaire à la mise en place progressive d'incitations positives à la maîtrise médicalisée des dépenses de santé, en complétant la rémunération à l'acte, qui demeure principale, d'une rémunération à la performance modulée en fonction de l'atteinte d'objectifs quantifiés et de forfaits destinés à reconnaître certaines missions particulières.

En regard de ces surcoûts avérés, les économies attendues de l'optimisation des soins médicaux n'ont jamais donné lieu à évaluation.

Une réforme toujours inaboutie

Huit ans après la création du médecin traitant, le vieillissement de la population, le développement des pathologies chroniques et l'évolution de la démographie médicale rendent encore plus aiguë la nécessité de généraliser une « médecine de parcours ». Les expérimentations visant à une prise en charge des patients chaînée et coordonnée entre les divers acteurs du système de soins se sont certes multipliées, mais dans le plus grand désordre et en ne faisant que peu appel au médecin traitant.

Le manque de relations formalisées entre médecins traitant et correspondant, joint aux retards du dossier médical personnel, a contribué à vider de tout contenu médical la notion de parcours de soins coordonnés, chaque acteur tendant à vouloir que la coordination s'exerce à partir de sa propre sphère de responsabilité. Il en résulte un paysage brouillé au détriment d'une prise en charge efficiente des patients.

Recommandations

→ réaffirmer clairement le médecin traitant comme le coordonnateur des soins de ses patients vis-à-vis de l'ensemble des autres acteurs du système de santé ;

→ mettre sans délai à sa disposition les outils indispensables à sa mission et à sa relation avec les autres intervenants du système de soins, notamment :

- une messagerie sécurisée ;
- un dossier médical personnel pour chaque patient, intégrant pleinement ses préoccupations opérationnelles et reprenant le volet annuel de synthèse prévu par la convention du 26 juillet 2011 ;

→ mettre en place un dispositif d'évaluation rigoureux des suppléments de rémunération accordés aux médecins et subordonner toute nouvelle évolution au constat documenté de gains d'efficacité du système de

soins et d'économies pour l'assurance maladie ;

→ faciliter le parcours administratif-tarifaire de l'assuré, notamment :

- en supprimant l'obligation de déclarer une nouvelle fois son médecin traitant en cas de changement de régime ;

- en étudiant la suppression du mécanisme des « dépassements autorisés » facturables par un spécialiste à honoraires conventionnels (secteur 1) à un patient hors parcours de soins coordonnés ;

- en faisant en sorte que puisse être proposé à tout patient un parcours de soins coordonnés en tarifs opposables.

6 Le RSA « activité » : une prestation peu sollicitée, un impact restreint

Le RSA « activité » fait partie intégrante d'une prestation unique, à portée plus large, le revenu de solidarité active (RSA) dont la principale originalité est à la fois d'assurer un revenu minimum garanti aux personnes sans emploi et d'offrir un complément de revenu à ceux qui travaillent.

La composante « activité » du RSA porte un projet ambitieux et innovant : celui de rendre, quelle que soit la durée du travail, l'emploi toujours plus rémunérateur que l'inactivité et de contribuer ainsi à la lutte contre la pauvreté au travail.

Mise en place alors même que la crise économique bouleversait le marché de l'emploi, cette prestation peine à remplir les objectifs que la loi lui a fixés.

Les deux tiers des foyers éligibles ne demandent pas le RSA « activité »

Le non-recours au RSA « activité », jugé trop complexe et stigmatisant par le public susceptible d'en bénéficier, est deux fois plus important que pour d'autres prestations sociales : alors que la population éligible était estimée à environ 1,7 million de foyers, le nombre des bénéficiaires stagne depuis deux ans en dessous de 500 000.

Cette situation est à l'origine d'un surfinancement de la mesure et de l'utilisation à d'autres fins des ressources extrabudgétaires affectées au fonds national des solidarités actives (FNSA).

Le RSA « activité » souffre de plusieurs défauts structurels importants

Le RSA « activité » poursuit plusieurs objectifs difficilement compatibles entre eux, ce qui aboutit à un compromis peu satisfaisant entre une mesure d'incitation à l'emploi, qui devrait être plus individuelle, et une mesure fortement familialisée visant à compléter le revenu d'activité du ménage.

L'uniformité de traitement réservée à des populations différentes au regard de leur niveau d'insertion dans l'emploi constitue un facteur important du non recours à la prestation.

Enfin, les modalités de calcul de la prestation limitent son incidence sur le revenu des travailleurs pauvres :

- le barème et le mode de calcul ne permettent pas toujours aux foyers bénéficiaires de sortir de la pauvreté ;
- les règles de prise en compte des prestations familiales pour le calcul de l'allocation conduisent à exclure les couples avec plusieurs enfants, pour les-

quels la prime pour l'emploi (PPE) s'avère plus intéressante et plus simple à percevoir.

Le défaut d'articulation avec d'autres aides nuit à son efficacité

L'articulation est encore insuffisante avec certaines prestations sociales (notamment les aides au logement) et avec les dispositifs d'aides sociales mis en place par les collectivités locales, ce qui peut conduire à diminuer significativement les gains à la reprise d'emploi.

Par ailleurs, le maintien d'une mesure d'intéressement permettant dans un premier temps, de cumuler pendant trois mois le revenu d'activité avec l'intégralité du RSA « socle », entraîne

lors du versement du RSA « activité », une baisse de revenu pour son bénéficiaire.

Enfin, la coexistence avec d'autres mesures incitatives et plus particulièrement avec la prime pour l'emploi (PPE) dont l'obtention automatique est beaucoup plus aisée, joue en défaveur du RSA « activité ».

Compte tenu de ces défauts, il semble qu'une embellie du marché de l'emploi et une meilleure information du public éligible ne sauraient suffire à améliorer significativement la performance de la prestation, si elle ne s'accompagne pas d'une réforme du système d'incitation à l'emploi et de son organisation autour du RSA « activité » et de la PPE.

Recommandations

→ engager sans délai une étude sur l'articulation entre le RSA « activité » et la PPE, avec pour objectif d'organiser la complémentarité entre une prestation sociale (le RSA) incitant les inactifs à prendre ou à reprendre une activité et une mesure fiscale (la PPE) bénéficiant aux actifs aux revenus modestes pour encourager leur maintien dans l'emploi ;

→ supprimer la période de cumul intégral entre RSA « socle » et revenus d'activité ;

→ veiller à éviter les effets de seuil et les situations de perte de revenu lors de la reprise d'activité en articulant davantage prestations sociales et dispositifs incitatifs et en poursuivant la réforme des droits connexes ;

→ replacer l'accompagnement social et professionnel au centre du dispositif et entreprendre à cet effet une réforme de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) sur la base de l'évaluation qui doit être conduite dès 2013 ;

→ finaliser l'étude demandée par la loi du 1er décembre 2008 sur l'éventuel remplacement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) par le RSA ;

→ revenir à une gestion plus rigoureuse du fonds national des solidarités actives (FNSA).

7 L'Inserm et les sciences du vivant : de nouveaux enjeux dans un secteur stratégique

La recherche en sciences du vivant, premier secteur de la recherche en France, est la première priorité inscrite dans la stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI) pour la période 2009-2012.

À la suite de la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche, le rôle des acteurs historiques a évolué et de nouvelles structures dédiées à la stratégie, à la programmation, au financement ou à l'évaluation ont été créées.

L'affirmation de la place de l'Inserm

Grâce à la réussite de ses équipes, l'Inserm a su bénéficier de la croissance de financement de la recherche par appels à projets : ses recettes ont augmenté de 35 % depuis 2006 et la part des ressources externes représente près de 32 % en 2011, contre 22 % en 2006.

Parallèlement, le nombre des publications de l'Inserm et leur part dans les publications françaises ont augmenté. La fonction de valorisation, confiée à la filiale Inserm Transfert, affiche des résultats encourageants.

Face à la complexification de l'organisation de la recherche en sciences du vivant (création de nouveaux instruments de coopération scientifique et d'agences de financement autonomes),

un rôle de pilotage et de coordination a été confié à l'Inserm en 2007. L'institut a ainsi joué un rôle majeur dans la création de l'Alliance pour les Sciences de la vie et la Santé (AVIESAN) en 2009. Celle-ci constitue un cadre de coordination des principaux acteurs publics.

Des difficultés liées aux réformes récentes

Le dynamisme de l'Inserm pour obtenir des crédits sur projets a entraîné une augmentation importante des personnels recrutés sous contrats de recherche. Ces contrats à durée déterminée (CDD) créent un risque social, contentieux et financier, puisque 515 de ces contractuels seraient éligibles à la titularisation.

La valorisation portée par Inserm Transfert risque d'être affectée par la mise en place de sociétés d'accélération de transfert de technologie (SATT), financées par le programme des investissements d'avenir.

La répartition des rôles entre l'AVIESAN et les autres acteurs (État, opérateurs de recherche, Agence nationale de la recherche (ANR)) n'est pas assez claire concernant la définition des priorités stratégiques, la cohérence des financements accordés avec ces priorités, la programmation des appels à pro-

jets ou encore la coordination opérationnelle des différents acteurs.

Des problèmes structurels persistent malgré les réformes

Le pilotage des unités mixtes de recherche, associant plusieurs établissements, n'a pas significativement progressé.

La diversité des sources de financement public et l'absence de vision consolidée des crédits obèrent toujours les capacités de pilotage stratégique et budgétaire du secteur.

Enfin, l'augmentation du budget consacré aux sciences du vivant reste relative en comparaison avec les États-Unis, le Royaume-Uni ou l'Allemagne.

Recommandations

→ clarifier les procédures impliquant les différents acteurs de la recherche en sciences de la vie et de la santé (ministères, alliance, agence nationale de la recherche, opérateurs de recherche) afin d'assurer :

- la définition des priorités stratégiques de recherche ;

- la programmation des appels à projets et la cohérence des financements accordés avec les priorités stratégiques ;

- la coordination opérationnelle des différents acteurs de recherche ;

→ préserver la dynamique positive de valorisation de la recherche biomédicale portée par Inserm Transfert ;

→ doter l'État d'une vision globale des moyens publics dédiés à la recherche dans le secteur des sciences du vivant ;

→ définir et mettre en œuvre les processus et les outils de gestion administrative communs pour les unités mixtes et créer les indicateurs permettant de suivre l'ensemble des moyens humains et financiers des unités ;

→ réexaminer les règles attachées au recrutement et à la gestion des personnels financés par les contrats de recherche.

8 Les écoles supérieures de commerce et de gestion : un développement à réguler

Les écoles supérieures de commerce et de gestion (ESCG), examinées dans l'enquête de la Cour et des chambres régionales des comptes, sont des établissements de formation dépendant d'une chambre de commerce et d'industrie, reconnues par l'État et habilitées à délivrer un diplôme de master visé par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Ces écoles jouent un rôle important aux côtés des universités dans le paysage français de l'enseignement supérieur de la gestion : au nombre de 29, elles formaient, en 2011, plus de 135 000 étudiants et représentaient un tiers des effectifs des étudiants en gestion de niveau bac +4 et +5.

Une évolution rendue nécessaire par la mondialisation

Pour faire face à la concurrence internationale, le recrutement par ces écoles de professeurs de haut niveau et la construction de réseaux à l'étranger se sont révélés nécessaires. Toutefois, cette politique accroît les charges des écoles alors même que les ressources financières publiques se raréfient. L'effet de ciseaux qui en résulte a amené les ESCG à augmenter leurs effectifs étudiants et les frais de scolarité pour diminuer le coût de leurs investissements.

Une position internationale enviable

Dans un marché de la formation en gestion dominé par les institutions anglo-saxonnes, les écoles françaises ont réussi à occuper une position internationale enviable, qui s'est affirmée au cours des 20 dernières années. La performance à l'international du modèle français des grandes écoles de commerce est confirmée par le classement 2012 du *Financial Times* des meilleurs *masters en management* dans le monde : sur les cent premières formations, les ESCG placent dix-neuf écoles dans les premières, dont trois dans les cinq premières.

Certaines écoles à la croisée des chemins

La taille critique des écoles et l'adaptation de leurs structures restent un sérieux défi pour l'avenir de chaque école et, au-delà, de l'enseignement supérieur consulaire français, puisqu'elles déterminent l'accès au marché des formations internationales. Les ESCG doivent faire des choix stratégiques de rapprochement avec d'autres écoles, si elles souhaitent concourir dans l'élite ou se recentrer sur leur marché régional et national.

Une nécessaire régulation

Contrairement aux universités placées sous l'unique tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), les ESCG sont sous la double tutelle du ministère chargé de l'industrie, pour les aspects financiers à travers les chambres de commerce et d'industrie, et celle du MESR pour l'attribution des diplômes.

La Cour regrette que les chambres de commerce et d'industrie n'aient pas

cherché à analyser et à davantage contrôler la pertinence du maillage de leurs écoles, laissant apparemment au marché le soin d'arbitrer, en l'absence de mécanismes de régulation.

En 2012, pour parfaire et consolider la place des ESCG dans l'enseignement supérieur de la gestion, certains choix qui relèvent de la responsabilité de l'État doivent être faits.

Recommandations

→ engager une réflexion sur le statut des ESCG et la place des chambres de commerce et d'industrie et de l'État dans le dispositif, pour avoir les moyens financiers de mener des stratégies adaptées, tout en donnant plus d'autonomie aux écoles dans leur gouvernance ;

→ s'assurer que la forte augmentation des droits de scolarité est compensée par des systèmes de bourses, de prêts ou d'apprentissage, qui permettent à chaque élève de suivre ces formations en fonction de ses mérites

personnels, quels que soient ses revenus ou ceux de sa famille ;

→ mieux contrôler les coûts et la cohérence des choix effectués en matière d'académisation des études et d'internationalisation des cursus avec la taille et le positionnement des écoles dans l'offre des formations de gestion ;

→ renforcer l'action de contrôle de la commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion sur la qualité des diplômes des ESCG, qu'ils soient délivrés en France ou à l'étranger et sur les obligations des écoles quant à l'information des étudiants sur l'appellation des diplômes.

9 Le syndicat mixte des transports de l'agglomération toulousaine : une nécessaire adaptation à la croissance du réseau

L'agglomération toulousaine connaît une croissance démographique de plus de 20 000 habitants par an en moyenne et compte aujourd'hui plus de 1,2 millions d'habitants. La saturation du réseau routier et la hausse constante de la fréquentation des transports en commun font de la question des déplacements urbains, un enjeu majeur.

L'acteur central de la politique des transports urbains est le syndicat mixte des transports en commun (SMTC) de l'agglomération toulousaine, contrôlé par la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées.

Une organisation institutionnelle inadaptée

Les règles institutionnelles, notamment celle de l'unanimité, qui régissent le syndicat mixte entraînent parfois des blocages du processus décisionnel. L'adoption du plan de déplacements urbains a ainsi nécessité près de dix années de négociations. Enfin, certains projets structurants prennent du retard et la coordination des politiques d'urbanisation et de transports reste très imparfaite.

Une exploitation davantage financée par les contribuables que par les usagers

Le mode de financement de l'exploitation des transports montre désormais ses limites. Si, jusqu'à présent, le dynamisme du versement transport assurait une progression régulière des recettes, cette source de financement tend depuis 2009 à se stabiliser. Or, le financement du réseau toulousain est caractérisé par une offre tarifaire qui laisse une large place à la gratuité puisque plus d'un voyageur sur trois ne s'acquitte pas de son titre de transport. En 2010, la gratuité et le nouveau tarif « jeunes » ont ainsi entraîné un coût de près de 22 M€ annuel pour l'exploitant.

Le financement de l'exploitation repose donc essentiellement sur les contribuables, par le biais du versement de transport et des participations des collectivités membres du syndicat mixte, notamment de la communauté urbaine du Grand Toulouse.

Pourtant, malgré la hausse de la contribution du Grand Toulouse, qui a doublé sa participation pour la porter à 80 M€, l'équilibre financier reste pré-

Le syndicat mixte des transports de l'agglomération toulousaine

caire. Le syndicat mixte a même dû user d'un artifice comptable, en neutralisant ses amortissements, pour assurer l'équilibre de sa section de fonctionnement.

Cette pratique budgétaire constitue une solution à la fois précaire et hétérodoxe. Elle révèle le défaut de stratégie financière globale du syndicat mixte et des collectivités membres.

La question du financement de l'investissement

Déjà fortement endetté par ses investissements antérieurs, le syndicat

mixte a aujourd'hui une capacité de financement limitée. Or, pour répondre à une demande croissante, il s'est fixé des objectifs d'investissements particulièrement ambitieux mais qui, au regard des contraintes financières qui pèsent sur lui, paraissent surdimensionnés à hauteur de 30 M€ par an.

Il est donc impératif pour le syndicat mixte de redéfinir son pacte financier, mais aussi de revoir la règle de l'unanimité, pour envisager une politique des transports urbains qui puisse se construire sur le long terme.

Recommandations

Pour le syndicat mixte et toutes les collectivités territoriales concernées :

→ formaliser les partenariats entre les acteurs locaux de l'aménagement urbain en tenant compte de l'évolution de la demande potentielle de transport, notamment lors de l'éclosion de projet d'urbanisation d'ampleur ;

→ réexaminer les conditions de gratuité d'accès au service qui, à l'heure actuelle, obèrent les possibilités de croissance des recettes commerciales et ne permettent pas de dégager un autofinancement suffisant ;

→ financer les investissements, en privilégiant l'autofinancement dégagé, les participations des collectivités-membres et les subventions de tiers, compte tenu du niveau d'endettement actuel, qui a atteint un seuil critique ;

→ reconsidérer la règle de l'unanimité pour améliorer l'efficacité du processus de décision interne au syndicat ;

→ définir un nouveau pacte financier entre toutes les communes concernées et, le cas échéant, avec le département de la Haute-Garonne, en vue d'assurer au syndicat des perspectives financières durables.

10 Le projet de tramway d'Artois Gohelle (Pas-de-Calais) : un projet insuffisamment réfléchi

Le syndicat mixte des transports d'Artois Gohelle a décidé, en 2008, la création d'un transport en commun en site propre, pour un coût estimé en 2009 à 657 M€ H.T. Ce projet prévoit la réalisation simultanée de deux lignes non connectées entre elles sur 37 kilomètres, selon deux axes : Liévin - Lens- Hénin-Beaumont d'une part, et Beuvry - Béthune- Bruay-la-Buissière - Houdain, d'autre part.

Un projet ambigu

Le projet de transport en commun comporte également un volet de rénovation et de requalification urbaine.

Cette double ambition nourrit une ambiguïté entretenue par l'insuffisance de la réflexion préalable et l'absence de consensus sur la consistance du projet. Le plan de déplacements urbains adopté en 2006 ne couvre que le territoire des communautés fondatrices, à savoir celles de Lens-Liévin et Hénin-Carvin. Il n'intègre pas les territoires de la communauté d'agglomération de l'Artois et de la communauté de communes de Noeux et Environs, devenues adhérentes du syndicat mixte en 2006.

Quant à la dimension aménagement urbain, elle échappe totalement à la

compétence du syndicat, limitée aux transports.

La définition du projet est laborieuse. La nécessité d'un choix entre l'option technique, voie unique et voie double, apparaît tardivement. Le tracé de la ligne n° 1 n'est arrêté qu'en avril 2011 ; mais il est, dans le même temps, remis en cause par l'hypothèse d'un abandon du projet, conséquence de l'absence de consensus.

Un financement incertain

Fondée sur des premières études sommaires, l'évaluation des dépenses apparaît sous-estimée.

L'accumulation des retards a compromis la subvention de l'État de 57,6 M€ obtenue dans le cadre du « Grenelle de l'environnement ». Le financement du projet repose également sur une augmentation du versement de transport, dont le taux a été porté en juillet 2010 à 1,80 %. Si les travaux ne commencent pas avant le 1^{er} juillet 2013, ce taux sera réduit à 1,05 %. Cette taxe sur les entreprises est strictement réservée aux transports urbains de voyageurs. Elle ne peut financer, même partiellement, les aménagements urbains. Or le plan de financement du projet ne distingue pas le financement de ces amé-

Le projet de tramway d'Artois Gohelle (Pas-de-Calais)

nagements et ne prévoit aucune participation des collectivités concernées à ce titre.

Une maîtrise d'ouvrage incompétente

Insuffisamment doté en personnels qualifiés en matière de transports urbains, le syndicat a délégué la maîtrise d'ouvrage en confiant la réalisation du projet à un mandataire, dans les conditions prévues la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique.

A l'issue d'une procédure de sélection, dont les modalités apparaissent critiquables au regard des principes de transparence et d'égalité qui régissent la

commande publique, le choix s'est porté sur une société d'économie mixte (SEM) régionale, spécialiste des opérations d'aménagement et de construction mais incompétente en matière de transports publics.

Aussi cette dernière s'est-elle adjointe un sous-traitant spécialisé dans ce domaine, dans des conditions irrégulières au regard de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique. La définition imprécise des prestations sous-traitées a pour effet la mise en place d'un pilotage bicéphale de l'opération, source de confusion.

A ce jour, cette opération paraît être dans une impasse et pourrait être totalement ou partiellement remise en cause.

Le projet de tramway d'Artois Gohelle (Pas-de-Calais)

Recommandations

→ adapter les compétences techniques administratives et financières du syndicat à la conception et au suivi d'un projet aussi conséquent ;

→ élaborer dans les meilleurs délais un plan de déplacements urbains couvrant la totalité du périmètre des transports urbains relevant du syndicat.

→ insérer la définition du projet de transport en commun en site propre, et notamment le tracé des lignes de tramway, dans une réflexion d'ensemble intégrant celle des diverses autorités organisatrices de transports environnantes dont la région et le département, de façon à assurer la cohérence et la complémentarité des modes de transports urbains et interurbains ;

→ veiller à une utilisation du produit du versement transport conforme à sa destination légale ce qui induit notamment la mobilisation des financements communaux ou intercommunaux pour les travaux excédant le strict domaine des transports urbains.

→ Par ailleurs, il serait souhaitable que soient précisées les conditions de mise en œuvre de la majoration du taux du versement transport autorisée par les dispositions de l'article L. 2333-67 du CGCT lorsque la population de la commune ou de l'établissement public de coopération est supérieure à 100 000 habitants et que l'autorité organisatrice des transports urbains a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé.

En effet, il convient d'éviter que l'insuffisante maturité du projet n'entraîne une mobilisation trop prématurée ou inutile de cette ressource fiscale supplémentaire.

11 La participation des collectivités territoriales au financement de la ligne à grande vitesse Est (LGV Est) : des contreparties coûteuses, une gare de trop

La ligne à grande vitesse Est (LGV Est) inaugurée en juin 2007, reliera Paris à Strasbourg sur 406 km à l'achèvement des travaux en mars 2016, continuera en Allemagne. Des trains de la compagnie allemande Deutsche Bahn y circulent d'ores et déjà, comme ceux de la SNCF. Si le trafic voyageurs est supérieur aux prévisions - 13 millions en 2011 -, l'impact économique pour les collectivités territoriales reste encore à mesurer.

Un montage financier complexe

Le financement des travaux de construction de la LGV Est, scindés en deux phases pour ne pas retarder l'ouverture de la ligne, présente un caractère novateur : l'État, premier financeur, est associé aux collectivités territoriales, deuxième source de financement, et à Réseau Ferré de France (RFF), ainsi que l'Union européenne et le Grand Duché de Luxembourg.

Le plan de financement a été long à mettre en place en raison du nombre important de collectivités concernées, soit seize dans les régions Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace, auxquelles s'ajoutait la région Île-de-France.

La recherche des cofinancements et la compétition entre les collectivités pour l'accès au TGV ont fragilisé le pilotage du projet.

Des choix d'investissements critiques

Le choix de l'implantation de la gare Lorraine TGV a fait l'objet de négociations difficiles. Dès l'origine, il était prévu qu'elle soit implantée entre Nancy et Metz. Le site de Cheminot-Louvigny a ainsi été retenu. Or la gare qui y est implantée ne dispose d'aucune interconnexion avec la ligne TER Nancy-Metz. Malgré ce choix, le projet d'implanter une autre gare à Vandières, mieux desservie, n'a pas été abandonné ; le financement n'est toutefois pas encore défini. Si le projet allait jusqu'à son terme, on aboutirait ainsi à la construction de deux gares TGV, situées à moins de 20 kilomètres l'une de l'autre, pour un coût total de 156 M€.

Des déficits d'exploitation à la charge des collectivités

La demande de dessertes directes régulières, par le TGV, de gares non situées sur la ligne à grande vitesse a

La participation des collectivités territoriales au financement de la ligne à grande vitesse Est (LGV Est)

également conduit les collectivités concernées à financer les déficits d'exploitation correspondants, alors que la pérennité de certaines d'entre elles, n'est toujours pas assurée.

L'incertitude sur les retombées économiques

Les retombées économiques pour les collectivités territoriales concernées apparaissent encore incertaines. Certaines collectivités ont toutefois pro-

cedé, auprès des gares desservies par le TGV, à d'importants aménagements urbains, en construisant notamment des immeubles de bureau ou des commerces. Les projets qu'elles ont cofinancés, qu'il s'agisse de la ligne à grande vitesse ou des dessertes, n'ont, par ailleurs, pas fait l'objet d'évaluations a priori ou de bilans a posteriori. Ces évaluations sont, en outre, handicapées par la réticence de la SNCF à fournir des données précises sur les trafics, pour des raisons de secret commercial.

Recommandations

Pour l'État et RFF :

→ veiller, en recherchant les cofinancements de collectivités territoriales pour des grandes infrastructures de transport, à préserver la logique du projet, l'optimisation du tracé de la ligne à grande vitesse et l'équilibre de son exploitation future ;

→ suspendre l'exécution des travaux de la gare de Vandières jusqu'au moment où l'évolution du trafic assurera la rentabilité socio-économique du projet ;

Pour les collectivités territoriales :

→ limiter, en cas de cofinancement, le nombre des collectivités participantes ; privilégier et confier le rôle de chef de file à la région ;

→ éclairer la participation financière des collectivités par des évaluations préalables portant sur les choix des tracés de la ligne et sur les dessertes, complétant les évaluations globales effectuées par RFF.

Pour l'État, RFF et les collectivités territoriales :

→ exclure l'implantation de gares TGV en rase campagne sans interconnexion avec le réseau de transport régional ;

Pour la SNCF et RFF :

→ fournir une meilleure information aux collectivités territoriales sur les résultats du trafic, éventuellement assortie d'une clause de confidentialité.

12 La gestion des ports de pêche en Bretagne : un pilotage régional à renforcer

Bien qu'elle représente encore 46 % de la valeur des produits de la mer commercialisés sous les halles à marée en France en 2011, la pêche bretonne connaît un déclin important avec notamment la disparition de la moitié des navires et des marins-pêcheurs depuis 20 ans.

Une exploitation des ports de pêche adaptée à un contexte de crise

Face à un contexte de crise aigu, les exploitants ont développé de nouveaux services comme la vente à distance par Internet qui permet d'élargir la demande, ou l'aide au transport pour approvisionner certaines halles à marée avec du poisson débarqué dans d'autres ports. Des moyens humains ou techniques ont aussi parfois été mutualisés. Toutefois, l'offre portuaire paraît aujourd'hui surdimensionnée dans certaines zones du littoral.

La redevance d'équipement des ports de pêche (REPP) constitue la principale recette d'exploitation des concessionnaires. La réglementation qui la régit est sujette à interprétation générant des tensions entre les ports. Ainsi, la REPP bénéficie prioritairement aux ports de débarquement, et non à ceux disposant

de halles à marée où se concentre la majeure partie des services à la charge des exploitants.

Des investissements financés largement par des aides publiques

Certains ports, notamment sur la côte nord de la Bretagne, ont réalisé des travaux d'extension pour améliorer les conditions de prise en charge des navires et permettre l'accueil de bateaux supplémentaires. D'autres ports ont effectué des travaux de mise aux normes sanitaires et environnementales importants pour pérenniser l'activité, notamment dans le sud de la Bretagne.

Le financement de ces investissements n'est assuré que grâce à des subventions importantes, qui peuvent représenter jusqu'à 80 % du coût de l'équipement.

Des contrats de concession inadaptés

Les contrats de concession, souvent anciens, ne sont ni adaptés ni entièrement respectés. Les concessionnaires sont ainsi responsables du choix et de la maîtrise d'ouvrage des investissements alors qu'ils ne les financent parfois que

très partiellement. Lors du renouvellement des contrats actuels, les concédants pourraient conserver la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage des investissements structurants.

Des relations entre collectivités territoriales à revoir

Les compétences des différents niveaux de collectivités territoriales mériteraient d'être précisées. Trois des

ports de pêche bretons disposant d'une halle à marée appartiennent à la région (Saint-Malo, Lorient et Brest), les autres sont la propriété des départements. Ce partage de compétences entre ces deux niveaux de collectivités ne favorise pas toujours la cohérence et la pertinence des investissements portuaires à l'échelle de la région.

Recommandations

Pour la gestion des ports de pêche en Bretagne :

- poursuivre les efforts de rationalisation de l'offre portuaire, notamment en Cornouaille ;
- mutualiser les bonnes pratiques à l'ensemble des ports ;
- appliquer une politique uniforme en matière de redevances ;
- mieux définir les modalités comptables de clôture des concessions afin de sécuriser la gestion actuelle des concessionnaires ;
- mieux définir les rôles respectifs des délégants et des délégataires, dans la réalisation des investissements, en privilégiant l'affermage pour les prochaines délégations de service public ;
- renforcer le rôle de la région Bretagne dans le choix des investissements portuaires en prévoyant l'établis-

sement d'un plan régional d'équipement des ports de pêche contractualisé entre les départements et la région qui fixerait la liste et la localisation des investissements à réaliser ;

Pour l'État et la politique nationale de gestion des ports de pêche :

- revoir la réglementation de la redevance d'équipement des ports de pêche pour prendre en compte les nouvelles pratiques des armateurs ;
- harmoniser la fiscalité applicable aux ports de pêche ;
- examiner la possibilité de modifier la répartition de la compétence relative à la gestion des ports de pêche entre collectivités territoriales, en renforçant le rôle de pilotage de la région.

13 Le soutien de l'État aux débitants de tabac : des aides injustifiées

Le soutien financier de l'État aux débitants de tabac est ancien. La mise en place des contrats d'avenir à partir de 2004 l'a sensiblement renforcé. Ces aides, conçues pour soutenir une profession que l'on estimait alors fragilisée par la hausse des prix du tabac, se sont révélées injustifiées et coûteuses. Sous une apparence de rupture, le contrat d'avenir en cours (2012-2016) perpétue cette situation. Une remise en cause rapide et complète de ce dispositif est donc impérative.

Les aides à la profession : des « contrats d'avenir » venus s'ajouter aux aides traditionnelles

Le soutien de l'État aux débitants de tabac est ancien. Celui-ci finance ainsi à hauteur des deux-tiers leur régime de retraite supplémentaire institué en 1963, et subventionne notamment la sécurisation de leurs locaux depuis 1995.

Les contrats d'avenir signés entre l'État et les débitants sont venus s'ajouter à ces aides traditionnelles à compter de 2004. Le premier contrat (2004-2007) avait pour objet principal de compenser les pertes de rémunération que l'on présumait devoir résulter de la baisse des achats sur le marché réglementé, à la

suite de la hausse des prix décidée par les pouvoirs publics à des fins de santé publique.

Le montant total du soutien en faveur de la profession s'est élevé à 2,6 Md€ entre le 1er janvier 2004 et fin 2011 (1,4 Md€ pour la période correspondant au premier contrat et 1,2 Md€ pour celle correspondant au deuxième), soit en moyenne un peu plus de 300 M€ par an.

Des aides injustifiées, à l'origine d'effets d'aubaine massifs

Contrairement aux anticipations pessimistes initiales, la hausse du prix du tabac entre 2002 et 2003 a contribué à augmenter, pour les débitants, le chiffre d'affaires moyen lié au tabac. En effet, si le volume des ventes a reculé de 30 %, passant de 90 000 tonnes par an au début des années 2000 à 65 000 tonnes à partir de 2004, les ventes TTC ont progressé en valeur de plus de 20 % entre 2002 et 2011, de 14,7 Md€ à 17,8 Md€.

La rémunération moyenne des débitants a ainsi connu une forte progression, amplifiée par la baisse, ancienne, du nombre de débits de tabac. Hors aides directes de l'État, la rémunération

Le soutien de l'Etat aux débiteurs de tabac

a progressé de 53,9 % entre 2002 et 2011, passant de 29 070 € à 44 725 €. Avec les aides, la progression a été de 67,1 % (29 070 € à 48 564 €).

Si l'on excepte certains débiteurs situés dans certaines zones frontalières qui sont confrontées à une concurrence difficile, du fait des prix du tabac pratiqués en France, généralement supérieurs aux prix étrangers, la majorité des buralistes ont bénéficié d'aides alors même que leur chiffre d'affaire lié au tabac ne reculait pas.

Cette situation s'explique par l'absence de ciblage du dispositif mis en place par l'administration qui a privilégié des aides universelles, c'est-à-dire bénéficiant à l'ensemble des débiteurs quelle que soit l'évolution de leur situation, plutôt qu'une aide accordée temporairement aux seuls débiteurs subissant une forte chute de leur activité suite au relèvement des prix du tabac.

Le contrat en cours : une rupture plus apparente que réelle

Le contrat en cours (2012-2016) prévoit un meilleur ciblage du soutien et une forte diminution des aides budgé-

taires, avec notamment l'extinction progressive de la remise additionnelle. Toutefois, parallèlement à ces mesures, la hausse du taux de la remise nette, qui progressera de 6,5 % à 6,9 % et dégagera un gain cumulé pour les débiteurs d'environ 260 M€, devrait permettre de compenser intégralement le repli des subventions budgétaires.

La rupture affichée est donc plus apparente que réelle. En effet, si l'effort consenti par la collectivité en faveur des débiteurs de tabac passera moins à l'avenir par le versement d'aides budgétaires, il restera globalement du même ordre que dans les contrats précédents. Il affectera bien les finances publiques puisqu'en consentant une hausse de la remise nette, supportée par les fabricants, l'État s'est privé, à marge inchangée pour ces derniers, de la possibilité de prélever des recettes fiscales supplémentaires. En outre, le dispositif est encore moins ciblé qu'auparavant : compte tenu du caractère proportionnel de la remise nette par rapport au chiffre d'affaires, cette mesure bénéficiera de façon accrue aux débiteurs aisés.

Recommandations

→ procéder à une remise en cause rapide et complète des mesures arrêtées début 2012 sous l'appellation de « contrat d'avenir 2012-2016 » ;

→ ne laisser subsister que les aides structurelles (indemnité de fin d'activité, subvention de sécurité, prime de service public) destinées à moderniser le réseau et à renforcer la sécurité des débiteurs ;

→ maintenir, pour les quatre années à venir, le taux de la remise nette au niveau atteint le 1^{er} janvier 2012 ;

→ mettre en place, après concertation avec la profession, un mécanisme dégressif appliqué à la remise nette, en fonction des niveaux de chiffre d'affaires.

14 Le plan d'aide à la presse écrite 2009-2011 : une occasion de réforme manquée

A la suite des états généraux de la presse écrite de 2008, le Président de la République a annoncé un plan d'aide très important pour la période 2009-2011 : 450 M€ de dépenses budgétaires supplémentaires pendant les trois années, 5 Md€ en tenant compte du coût cumulé des aides budgétaires directes et des mesures fiscales sur la même période.

Les pouvoirs publics ont toutefois lancé ce plan sans disposer d'un diagnostic préalable qui aurait identifié les soutiens les plus efficaces.

La prédominance des mesures d'urgence au détriment des mesures structurelles

L'adoption d'un moratoire sur les tarifs du transport postal, dont le coût budgétaire est évalué pour 2013 à 32 M€, a contribué à retarder le développement du portage de la presse quotidienne, soutenu par l'État au titre des mesures structurelles.

Par ailleurs, la forte hausse de l'aide à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale (74 M€ d'aide de 2009 à 2011) et les mesures exceptionnelles en faveur des distributeurs de la presse (62,6 M€

sur la même période) n'ont pas amélioré la situation économique des deux principaux acteurs de la distribution de la presse : la messagerie de presse Presstalis et les points de vente.

Les aides à la modernisation se sont portées sur les imprimeries alors que le développement de l'Internet aurait dû constituer un axe stratégique privilégié. L'aide à la modernisation sociale de la presse s'est avérée particulièrement coûteuse, avec notamment un coût moyen de plus de 150 000 € par bénéficiaire du plan « Imprime ».

Un renforcement trop tardif du pilotage ministériel

Les procédures et les structures dont s'est pourvu le ministère de la culture et de la communication pour conduire plus efficacement sa politique d'aide à la presse n'ont été mises en place qu'après l'achèvement du plan d'aide. Les mesures prévues par le décret du 13 avril 2012 vont dans la bonne direction mais leurs modalités de mise en œuvre ne sont pas encore fixées.

La démarche de contractualisation pluriannuelle engagée avec les entreprises de presse dépendra de la fixation d'objectifs précis à l'appui du soutien

financier de l'État, ainsi que d'un suivi effectif des conventions.

En matière d'information budgétaire, des avancées ont été réalisées. Mais la transparence passe désormais par une information plus complète sur le montant des aides consenties aux éditeurs et titres de presse.

Il est enfin urgent de finaliser le cadre méthodologique et opérationnel des dispositifs de contrôle et d'évaluation.

Une réduction trop timide du coût des aides

Les crédits ouverts en 2012 au titre des aides à la presse ont diminué de 10 % par rapport à 2011, mais des rigidités retardent le retour au niveau des dépenses publiques, constaté avant la mise en œuvre du plan triennal 2009-2011.

La programmation triennale 2013-2015 prévoit une diminution de l'ordre de 13 % des crédits budgétaires consacrés à la presse écrite, sans s'appuyer sur une réforme des dispositifs, seule à même de dégager de réelles marges de manœuvre.

Une stratégie d'intervention de l'État à refonder

Une approche plus sélective et une plus forte concentration des moyens sur les objectifs fondamentaux de la politique d'aide à la presse sont désormais impératives.

Le développement de la diffusion doit conduire à mettre en cohérence les nombreux dispositifs existants et à élaborer des outils de pilotage global d'ici 2015, date à laquelle les accords relatifs à l'aide au transport postal viendront à échéance.

La préservation du pluralisme implique une réflexion sur le périmètre d'application des tarifs postaux préférentiels et le taux de TVA « super réduit » à 2,1 %, afin de mieux prendre en compte la situation propre à chaque famille de presse au regard de cet objectif.

Enfin, pour la modernisation du secteur de la presse écrite, les interventions du fonds stratégique créé en 2012 doivent être orientées sur les projets innovants et la presse d'information politique et générale.

Recommandations

Concernant la gouvernance et le pilotage des aides :

- ➔ mettre en œuvre de façon effective la contractualisation avec les entreprises bénéficiant de subventions ;
- ➔ publier le montant annuel des aides accordées à chaque titre de presse ;
- ➔ systématiser les procédures d'évaluation et de contrôle et améliorer la cohérence du dispositif.

Concernant la stratégie d'intervention de l'État :

- ➔ accompagner la baisse programmée des aides publiques d'une réflexion globale visant à :
 - mettre en cohérence les différentes aides à la diffusion d'ici 2015 ;
 - accentuer leur ciblage en faveur des familles de presse présentant des enjeux en termes de pluralisme ;
 - recentrer les aides à la modernisation sur les projets innovants.

15 Les achats de maintenance du ministère de la défense : un fort potentiel d'économies

Le ministère de la défense est le premier acheteur de l'État. Il apporte tous les ans environ 13 Md€ aux entreprises du secteur marchand, pour acheter des biens et services courants, et surtout, des équipements militaires et des prestations de maintenance de ses équipements militaires.

Les achats relatifs à la maintenance des équipements, en augmentation constante, représentent environ 3 Md€ de crédits de paiement chaque année. La performance des services chargés de ces achats est donc essentielle pour que les armées disposent d'un bon niveau d'entretien de leurs équipements au meilleur coût possible.

Un acheteur sous contraintes

Trois services à vocation interarmées achètent, pour le compte des armées, les prestations de maintenance de matériels : le service de maintenance aéronautique (SIMMAD), le service du soutien de la Flotte (SSF), et le service de maintenance des matériels terrestres (SIMMT). En 2011, ils ont respectivement consommé 1,95 Md€, 630 M€ et 460 M€ de crédit.

Dans ces services, les marchés aux enjeux financiers et techniques les plus forts sont passés auprès d'un nombre limité d'entreprises sans mise en concurren-

ce, celles-ci étant fournisseurs exclusifs ou en situation de monopole. En outre, le positionnement de l'État est parfois ambigu : souvent présent au capital de ces sociétés comme actionnaire minoritaire ou majoritaire, il ne peut se désintéresser de l'impact en termes d'industries ou d'emplois de ses décisions d'achats.

Des acheteurs professionnels trop peu nombreux

Bien que le ministère de la défense affirme sa volonté d'obtenir des économies significatives dans ce domaine où les coûts dérivent alors que la contrainte budgétaire est de plus en plus forte, il n'en tire pas les conséquences en termes d'organisation et de procédures qui lui permettraient d'améliorer sa performance.

Les effectifs et la qualification des acheteurs professionnels sont ainsi insuffisants, en particulier au service de maintenance aéronautique, la SIMMAD, où le très faible nombre d'acheteurs professionnels est inadapté aux enjeux financiers et opérationnels des achats. Le ministère de la défense ne consacre pas plus d'effectifs d'acheteurs pour ces achats cruciaux en termes de consommation de ressources budgétaires (plus

Les achats de maintenance du ministère de la défense

de 2 Md€ par an), et de conséquences opérationnelles, que pour les achats courants (gardiennage, entretien, fluides) d'une base de défense, qui ne représentent que quelques millions d'euros.

Une mise en oeuvre limitée des prérogatives d'enquête

L'État utilise insuffisamment les dispositions du code des marchés publics qui lui permettent, lorsque la concurrence est faible ou nulle, d'enquêter sur les coûts et les marges de ses fournisseurs.

Cette compétence est confiée à une division des enquêtes de coûts placée auprès de la direction centrale des achats de la direction générale à l'armement du ministère de la défense. Le rôle qu'elle devrait jouer pour améliorer les conditions de négociation entre le ministère de la défense et ses fournisseurs en situation de monopole est altéré par le fait qu'elle ne décide pas de son programme d'enquêtes, et que les services de maintenance, qui dépendent des états-majors, ne peuvent pas y recourir directement.

Par comparaison avec le Royaume-Uni et l'Allemagne, ce service d'enquête a peu d'effectifs. Ses pouvoirs d'investigation sont limités à des phases de marché achevés, et il n'est pas toujours en mesure de faire respecter leurs obligations de transparence aux entreprises fournisseurs. Enfin, les résultats d'enquête sont utilisés à la discrétion des services acheteurs. Dès lors, les négocia-

tions ne sont pas menées dans de bonnes conditions.

Une négociation tardive de la maintenance des nouveaux programmes

Lorsque le ministère de la défense acquiert un matériel militaire nouveau, il en estime le coût de possession sur toute sa durée de vie y compris la maintenance. Cette estimation est, depuis 2010, systématique, ce qui constitue un progrès notable par rapport aux pratiques antérieures. Toutefois, les marchés de maintenance restent partagés entre ceux relevant de la phase initiale de mise en service négociés par la DGA, et les marchés d'entretien négociés par les services de maintenance. Cette deuxième négociation intervient alors que toutes les composantes du marché d'équipement ont été déjà définies, fréquemment sans mise en concurrence. Les industriels-fournisseurs assurant la maintenance sont alors en situation de force pour obtenir les prix les plus élevés possibles.

Le ministère de la défense devrait associer très en amont les services de maintenance à la définition des équipements et aux négociations avec les industriels, et chercher à obtenir des engagements de l'industriel sur le coût futur de la maintenance tout en veillant à une certaine flexibilité, pour tenir compte de l'évolution de ces coûts et de l'emploi effectif des matériels.

Recommandations

→ renforcer et professionnaliser les effectifs d'acheteurs des services des armées chargés de la maintenance en priorité au sein de la maintenance des matériels aéronautiques (SIM-MAD) ;

→ renforcer les pouvoirs des enquêteurs de la division des enquêtes de coûts de la DGA, en modifiant les dispositions réglementaires qui limitent leurs pouvoirs d'enquêtes a priori, afin que les acheteurs étatiques puissent apprécier le caractère raisonnable des marges des contrats conclus avec des fournisseurs en situation de monopole ;

→ rattacher la division des enquêtes de coûts directement au délégué général à l'armement ;

→ accroître, au sein du ministère, les mécanismes de contrôle ou de contre-expertise sur les pratiques des

services acheteurs afin d'éviter une concentration excessive des fonctions ;

→ donner toute leur place aux services de maintenance dans la définition des coûts prévisionnels de possession à tous les stades de développement d'un programme d'armement ;

→ anticiper, dès l'acquisition des équipements militaires, une partie de la négociation sur les coûts de maintenance prévisionnels futurs, avec les industriels fournisseurs.

Sur la base d'un examen d'un échantillon d'enquêtes de coût, la Cour estime que des économies de l'ordre de 10 % du total des achats de prestations de maintenance annuel, soit 300 M€, devraient pouvoir être atteintes pour les contrats de maintenance futurs du ministère de la défense si ces mesures sont mises en œuvre.

16 La délivrance des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer et des simplifications à poursuivre

Un cadre juridique complexe

Depuis 1945, les lois relatives à l'entrée et au séjour des étrangers ont été amendées trente-six fois. Le droit communautaire a évolué : la plupart des visas de court séjour sont désormais de type « Schengen ». Les titres sont variés : cartes de séjour d'un an, cartes de résident de dix ans, cartes « compétences et talents », etc. En 2009, une simplification notable a été introduite par la création du visa de long séjour.

Des moyens accrus pour une activité globalement stable

La délivrance de ces titres mobilise des moyens du ministère de l'intérieur, de celui des affaires étrangères et de l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Les consulats recourent, aujourd'hui pour 60 % des visas accordés, à des prestataires rémunérés par les demandeurs, qui emploient quelques 700 personnes. Malgré cette externalisation, les moyens humains des consulats ont été pratiquement maintenus. Ceux des préfectures ont augmenté, alors que les volumes traités ont peu varié : les

demandes de visas sont passées de 2 411 000 en 2005 à 2 431 000 en 2011 (+1 %), les visas délivrés de 2 053 000 à 2 153 000 (+ 5 %) ; les titres de séjour définitifs délivrés par les préfectures sont, eux, restés à peu près constants : de 846 000 en 2006 à 849 000 en 2010, avec un ressaut conjoncturel en 2011 (935 000).

Le coût total de la délivrance des visas a été, en 2011, d'environ 54,3 M€ (dont 42 M€ de personnel), soit 22 € par visa délivré. Les recettes encaissées par l'État se sont élevées à 116 M€, soit 54 € par visa délivré.

Le coût total de la délivrance des titres de séjour, provisoires et définitifs, a été, en 2011, d'environ 121,5 M€ (dont 82 M€ de personnel), soit 120 € par titre définitif délivré. Il a été couvert par les droits acquittés par les demandeurs.

Les résultats encore peu tangibles de l'unification du pilotage

Le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII) créé en 2007 et aujourd'hui placé sous l'autorité du ministre de l'intérieur est à la fois un

donneur d'ordres, un animateur et un coordinateur des préfectures et des consulats afin notamment d'accroître les échanges d'expérience. Mais tous les effets bénéfiques escomptés n'ont pas encore été retirés de cette réorganisation.

Ainsi, les applications informatiques des ministères de l'intérieur et des affaires étrangères, anciennes, ne permettent toujours pas le partage de données. Les services de prise de rendez-vous existants ne sont pas performants. Le recueil des statistiques manque de fiabilité. Le projet du ministère de l'intérieur accuse un retard de plus de deux ans et celui du ministère des affaires étrangères n'est pas inscrit au budget triennal 2013-2015.

La lutte contre la fraude documentaire est encore insuffisamment coordonnée et les services sont inégalement actifs. La clarification des compétences opérée en 2012 au niveau de l'administration centrale reste partielle.

Deux dispositifs de prévention de la fraude - le « contrôle au retour » dans le pays d'origine et l'obligation faite aux employeurs de vérifier la validité de certaines autorisations de travail - devraient particulièrement être évalués.

Le difficile parcours du demandeur de titre de séjour

Dans les préfectures les plus sollicitées, de longues files d'attente conduisent à des tensions, quelquefois à des systèmes parallèles d'échange de places à

titre onéreux. Les préfectures délivrent en moyenne 1,4 million de documents provisoires par an. Ce nombre important contribue à engorger les guichets et témoigne de défauts d'organisation, qui mettent en cause l'égalité de traitement entre usagers.

L'instruction et la délivrance sont, dans certains cas, dispersées, en particulier entre préfecture et sous-préfectures. Plusieurs mairies et commissariats recueillent encore les demandes ou remettent les titres.

Pour réduire les risques d'inégalité de traitement, l'administration centrale a diffusé en 2011 un guide de l'agent d'accueil qui rassemble les textes antérieurement épars et incite à la modernisation et à la simplification des services et de l'accueil du public.

Les « bonnes pratiques » ne sont pas systématiquement diffusées. Certains sites Internet sont incomplets ; plusieurs préfectures ne vendent pas les timbres fiscaux nécessaires, sans en aviser les demandeurs.

Les simplifications doivent se poursuivre. Par exemple, les demandes de regroupement familial sont désormais à adresser au seul OFII mais le nombre excessif des acteurs de l'instruction, qui allonge les délais, n'a pas été réduit.

En conclusion, sur la période 2006-2011, les moyens se sont globalement accrus alors que le nombre de demandes a peu évolué. De nouvelles pistes de simplification des procédures devraient être explorées.

La délivrance des visas et des titres de séjour

La coordination et les échanges d'information entre les préfectures, les postes consulaires, l'OFII et les services de police et de gendarmerie ont progressé mais le SGII n'assure pas pleine-

ment son rôle de pilotage, notamment pour la modernisation des systèmes d'information et la lutte contre la fraude documentaire.

Recommandations

- ➔ garantir le respect du droit :
 - remédier à certaines différences d'interprétation de la loi fiscale ;
 - rappeler les préfectures au respect de l'obligation de comparution physique quand elle est prévue par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
 - supprimer les attestations de dépôt non prévues par ce code ;
- ➔ faciliter le travail de l'administration et le parcours de l'utilisateur :
 - limiter le nombre de services instructeurs d'une même demande ;
 - développer la dématérialisation, les téléprocédures et la mise à jour électronique des titres ;
 - évaluer l'efficacité du « contrôle au retour » et de l'obligation faite aux

employeurs de vérifier la situation des salariés étrangers ;

- ➔ mieux coordonner les réseaux :
 - moderniser les systèmes d'information en facilitant les échanges de données et le recueil des statistiques ;
 - désigner un correspondant interministériel unique chargé de la lutte contre la fraude documentaire ;
 - développer l'échange de bonnes pratiques au sein des réseaux et entre ceux-ci.

17 La direction générale de l'aviation civile : une action sociale généreuse et coûteuse

L'action sociale dans la fonction publique, consacrée par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, est constituée par l'ensemble des prestations spécifiques que l'État accorde à ses agents actifs et retraités, dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance ou des loisirs.

Au sein du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, elle s'applique, selon des modalités particulières, aux personnels de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et, pour des raisons historiques, à ceux de Météo-France.

Le dispositif a progressivement perdu de vue sa mission de solidarité et ne cherche désormais qu'à fournir des prestations au plus grand nombre possible d'agents.

Des structures foisonnantes pour des actions redondantes

L'action sociale est mise en œuvre par l'intermédiaire d'un enchevêtrement de plus de 120 associations nationales, régionales et locales. La politique de mutualisation menée n'est pas à la hauteur de l'enjeu. En général, l'administra-

tion n'exerce pas les missions de pilotage et de direction qui lui incombent.

La gestion de ce dispositif coûteux (1 300 € par agent et par an) manque de vision claire. Son efficacité et la rigueur de sa gestion ont beaucoup pâti de la dilution des compétences entre ses différentes instances (administration, comités d'action sociale).

Un dispositif généreux

Le coût d'une politique très généreuse (plus de 15 M€ annuels) se révèle supérieur aux crédits votés et affectés par le Parlement (9,2 M€ en 2010).

En matière d'investissement, la technique du « rempli », sans base réglementaire, a induit le retour à l'action sociale du produit des cessions immobilières qui devrait être consacré au désendettement du budget annexe Contrôle et exploitation aériens.

Par ailleurs, une « règle » sans autre fondement juridique que le protocole (2007-2009) négocié avec les partenaires sociaux prévoit que dans toute construction, 2 % au moins du montant de l'investissement doivent être consacrés à un équipement socio-culturel.

La faiblesse du pilogage par l'administration

Le contrôle que l'administration se doit d'exercer sur les associations qu'elle subventionne est, en pratique, très insuffisant. Il sera d'autant plus facilité qu'elle recueillera et exploitera l'information disponible et qu'elle améliorera ses outils de contrôle et d'évaluation. De véritables contrats d'objectifs devront être passés avec les associations concernées.

Deux exemples viennent illustrer les constats de la Cour : la Maison familiale de vacances du « Bataillet » (Hautes-

Pyrénées), objet de travaux réalisés dans des conditions critiquables et conservée bien qu'elle ait perdu aujourd'hui de son attractivité ; la Maison des associations du Raizet (Guadeloupe), dont le bâtiment réceptionné en 2010 n'est toujours pas utilisé fin 2012.

Enfin, le personnel mis à disposition des associations ne l'a pas toujours été dans des conditions conformes à la réglementation. Les autorisations d'absence accordées ne sont pas systématiquement valorisées dans les comptabilités.

Recommandations

- recentrer l'action sociale sur la solidarité, en accompagnant la modernisation de l'administration ;
- réduire nettement le nombre des associations aidées, en privilégiant le rattachement à un comité local d'action sociale selon une logique de service ;
- faire en sorte que l'administration exerce son rôle, pour définir et mettre en œuvre l'action sociale ;
- financer l'action sociale par les crédits inscrits à cet effet au budget annexe ;

- se doter de tableaux de bord en vue d'un pilotage efficace de l'action sociale ;
- conclure des contrats d'objectifs avec les associations recevant une subvention de plus de 23 000 € et évaluer périodiquement leur action ;
- définir et planifier l'ensemble des mesures relatives à la fermeture du centre de vacances du Bataillet.

18 Les concessions de distribution d'électricité : une organisation à simplifier, des investissements à financer

La distribution d'électricité comprend son acheminement depuis la sortie du réseau à haute tension jusqu'aux compteurs des usagers.

Une organisation atypique et potentiellement conflictuelle

La distribution d'électricité est gérée sous la forme de concessions de service public très spécifiques, sur la quasi-totalité du territoire national. Les communes et leurs groupements sont tenus de confier la gestion de la distribution d'électricité à ERDF, filiale à 100 % du groupe EDF, en application de la loi.

Cette organisation par rapport aux autres concessions de service public, se révèle atypique et potentiellement conflictuelle.

Le caractère atypique se traduit d'abord par un tarif de distribution fixé nationalement grâce à une péréquation tarifaire permettant à tous les consommateurs de payer le même prix pour l'électricité, à la différence de l'eau par exemple.

Il se traduit également par l'absence de choix des autorités concédantes pour désigner leur concessionnaire, ERDF ayant un monopole légal sur la quasi-totalité du territoire.

Par contre, les autorités concédantes ont une compétence qu'elles n'ont pas pour les autres concessions de service public : celle d'assurer la maîtrise d'ouvrage de certains travaux en zone rurale et bénéficient pour cela de financements versés par le concessionnaire.

L'incertitude qui pèse sur le maintien à terme du monopole légal d'ERDF complique les relations entre le concessionnaire et une partie des autorités concédantes et pourrait remettre en cause cet équilibre issu de l'après-guerre.

Des besoins d'investissements en hausse

Or, dans ce contexte déjà tendu, le besoin d'investissements sur le réseau de distribution est en augmentation : ERDF investit aujourd'hui 3 Md€ par an sur le réseau mais ce montant pourrait s'élever à 5 Md€ d'ici 2020. Les autorités concédantes investissent pour leur part environ 1 Md€ par an sur le réseau.

L'augmentation en cours des investissements (de 1,5 Md€ au début des années 2000 à environ 3 Md€ en 2011 pour ERDF) s'explique d'abord par la nécessaire rénovation du réseau vieillissant et plus sensible aux aléas climatiques. Le temps de coupure moyen de

l'électricité a eu tendance à augmenter en France depuis le début des années 2000, même si cette dégradation reste limitée (50 minutes de coupure en 2000, 85 minutes en 2010, soit un niveau inférieur à celui de nombreux pays européens comparables ; toutefois, l'Allemagne a un temps de coupure moyen plus faible).

Par ailleurs, la montée en puissance des énergies nouvelles décentralisées et intermittentes, comme l'éolien ou le photovoltaïque implique de bâtir des réseaux intelligents, dont le futur compteur communicant Linky sera un premier élément. Le coût du déploiement de ce compteur est à lui seul estimé à 4 Md€.

Une nécessaire rationalisation des dépenses

La distribution d'électricité en France pourrait évoluer vers deux modèles différents : une optimisation de la dépense par un pilotage national des investissements, d'autant plus nécessaire que les réseaux électriques sont interconnectés et interdépendants, ou au contraire l'accroissement de l'autonomie des collectivités territoriales, dans un contexte de production de l'électricité moins centralisée et de limitation des monopoles.

En l'absence de choix entre ces deux modèles opposés, la Cour recommande une meilleure régulation des investissements dans le cadre du système actuel de la distribution d'électricité, et une

rationalisation des dépenses avant d'augmenter les tarifs, ce qui suppose que :

- le distributeur ERDF maîtrise ses charges comme les dépenses de personnel ou les achats ;

- l'actionnaire d'ERDF, à savoir EDF et, indirectement, l'État, limite les remontées de dividendes face au besoin d'investissements sur le réseau ;

- les autorités concédantes, qui sont encore trop nombreuses (736) accélèrent le regroupement. Par ailleurs, les financements qui leur sont attribués devraient être simplifiés et réorientés vers les travaux améliorant la qualité de l'électricité ;

- enfin, pour faire face à ces besoins d'investissements, l'organisation actuelle de la distribution d'électricité devra être améliorée : il faut renforcer la coordination des investissements d'ERDF et des autorités concédantes sous la forme d'une programmation locale qui pourra être consolidée à terme au niveau national, afin de diriger les efforts vers les enjeux prioritaires, comme le réseau moyenne tension qui est aujourd'hui à l'origine de la majorité des coupures.

Ce n'est qu'après avoir opéré ces rationalisations, qu'une augmentation des tarifs pourrait éventuellement être envisagée s'il reste des besoins d'investissement à couvrir.

Recommandations

→ accélérer le regroupement des autorités concédantes pour achever la départementalisation ;

→ conclure un contrat de service public entre l'État et ERDF ;

→ établir une programmation locale des investissements entre ERDF et les autorités concédantes, visant à les orienter vers les enjeux prioritaires en termes de qualité de l'électricité, notamment le réseau moyenne tension. À terme, ces programmations locales devraient être consolidées au niveau national ;

→ simplifier le système de financement des investissements des autorités concédantes en le recentrant sur les

investissements prioritaires pour la qualité de l'électricité ;

→ revoir la position d'EDF et de l'État vis-à-vis des remontées de dividendes d'ERDF, à la lumière des investissements futurs à consentir sur le réseau ;

→ accroître les efforts de productivité d'ERDF pour développer sa capacité d'autofinancement des investissements dans le prochain cadre tarifaire ;

→ s'interroger à plus long terme sur l'évolution du modèle de la distribution d'électricité.

19 Le traitement des eaux usées de la région de Corbeil-Essonnes-Evry : l'oubli de l'intérêt général

Le traitement des eaux usées de la région de Corbeil-Essonnes-Evry, dans le centre-est du département de l'Essonne, présente la particularité d'être assuré par deux stations contiguës, situées en bordure de la Seine, sur le territoire de la commune d'Evry. Cette situation trouve son origine dans la rivalité qui a opposé les villes de Corbeil-Essonnes et d'Evry, depuis la création de la ville nouvelle d'Evry, depuis la fin des années 60, jusqu'à aujourd'hui.

L'échec de la rénovation concertée des stations

La rénovation des stations s'imposait, tant pour accroître les capacités de traitement que pour se conformer aux normes de rejet édictées par la directive européenne du 21 mai 1991 sur les eaux résiduaires.

Une politique globale et cohérente du traitement des eaux usées a tout d'abord été recherchée. Un syndicat mixte d'études et de traitement intersyndical des eaux (SYMETRIE), comprenant les deux intercommunalités maîtres d'ouvrage, a été créé et a proposé, en 2004, plusieurs scénarii.

Dans le scénario reposant sur la collaboration des maîtres d'ouvrage et

recherchant l'utilisation optimale des deux équipements, le coût prévisionnel global des travaux et les coûts d'exploitation étaient nettement inférieurs à ceux du scénario optant pour la rénovation des deux usines indépendamment l'une de l'autre.

C'est pourtant ce dernier, globalement le moins efficace et le plus onéreux, qui a prévalu.

Les surcoûts résultant de la mésentente

Le coût des travaux de rénovation de la station du SIARCE, syndicat intercommunal dont la commune principale est à Corbeil-Essonnes, a augmenté de 54 % en quatre ans, passant de 20,08 M€, en août 2006, à 30,89 M€, en avril 2010, au terme de six avenants. L'avenant relatif à la création d'une unité de compostage des boues, qui a entraîné une hausse du montant du marché initial d'environ 40 %, fait notamment écho à l'échec de la solution d'un traitement conjoint des boues sur une seule station.

De son côté, la communauté d'agglomération d'Evry a engagé la rénovation de son usine, dont les travaux ne

Le traitement des eaux usées de la région de Corbeil-Essonnes-Evry

sont pas encore achevés et dont le coût s'élèverait à environ 43,5 M€.

Les travaux d'extension et de mise aux normes des deux stations peuvent ainsi être estimés globalement, à la fin de l'année 2012, à environ 80 M€. Le coût actualisé, à la même date, de la rénovation coordonnée s'élèverait à environ 70 M€.

Le surcoût dû à l'absence de concertation peut donc être évalué à une dizaine de millions d'euros sans compter le surcoût global des charges d'exploitation évalué à 1,11 M€ par an.

L'oubli de l'intérêt général

Aucun des nombreux intervenants n'a été en mesure de faire prévaloir l'intérêt général.

Les maîtres d'ouvrage ne sont pas parvenus à surmonter leurs anciennes

oppositions et à agir de manière concertée.

Les financeurs publics, l'agence de l'eau Seine-Normandie et le département de l'Essonne notamment, ont certes privilégié une action conjointe de modernisation des équipements, mais ils n'ont pas été en mesure de s'opposer au choix des maîtres d'ouvrage.

Il appartenait au représentant de l'État de faire prévaloir l'intérêt général. Cependant, les services de l'État étaient d'abord désireux de voir se réaliser, le plus rapidement possible, les travaux de mise aux normes des stations de traitement des eaux usées à la suite de la condamnation de la France, en 2004, pour manquement aux obligations prescrites par la directive européenne de 1991. L'urgence l'a donc emporté, au détriment de la solution la plus économe pour les fonds publics.

Recommandations

Pour les deux collectivités concernées :

→ agir désormais de manière concertée et de privilégier l'approche la plus rationnelle pour la gestion de leurs équipements, en termes d'investissement et de coûts d'exploitation.

Pour les services de l'État :

→ veiller à faire prévaloir l'intérêt général dans l'exercice de leurs responsabilités.

20 Le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel : un projet mal conduit

Le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel est un vaste projet dont les modalités de pilotage actuel, n'ont pas favorisé une prise en compte exhaustive de tous les aspects du dossier.

Un projet dont l'efficacité ne pourra être mesurée que sur le long terme

Le projet actuel, initié dès 1969 et estimé en mars 2011 à 185 M€, consiste, principalement, en l'édification d'un nouveau barrage qui a pour objet de redonner au Couesnon la puissance hydraulique nécessaire. Celle-ci, conjuguée à la force de la mer et aux nouvelles installations laissant le libre passage de l'eau autour du Mont, devrait permettre de chasser les sédiments au large.

L'efficacité réelle de ces procédés ne pourra toutefois être vérifiée avant plusieurs années (horizon 2025) et permettra de rétablir le caractère insulaire du Mont durant quelques heures par an lors des coefficients de marée exceptionnels.

Un double pilotage ambigu qui n'a pas facilité la réflexion d'ensemble sur ce dossier

Initié par l'État en 1990, le projet actuel est piloté par les collectivités territoriales regroupées dans un syndicat mixte.

Néanmoins et conscient de la difficulté de se désengager d'un tel projet qui, à l'évidence, va largement au-delà du simple cadre régional, ne serait-ce qu'en raison de l'inscription par l'Unesco du site au Patrimoine mondial, l'État a mis en place, avec le syndicat mixte, un comité de pilotage, qui constitue en principe l'organe de décisions communes.

Il en résulte un double pilotage ambigu, ce comité n'ayant juridiquement pas de véritable rôle décisionnel ou opérationnel, pénalisant la réflexion d'ensemble sur le devenir de ce site remarquable.

De plus, les modalités actuelles de financement de ce syndicat font intervenir certaines communes membres, mais pas toutes, et une collectivité associée qui, juridiquement, ne peut prendre part

Le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel

aux décisions, autant de sources de conflits potentiels en cas de divergences.

Une réalisation opérationnelle défailante

La conduite, la gestion et la réalisation opérationnelle de ce dossier par le syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel, font apparaître des insuffisances, notamment dans le pilotage global et la gestion de ce dossier.

Ainsi, la construction et l'exploitation des ouvrages et services d'accueil au public, confiées par le syndicat mixte à la société Veolia Transport par une convention de délégation de service public conclue pour une durée de 13 ans, font apparaître un manque de contrôle et de vigilance.

Le syndicat a dû acter que ce délégataire ne serait pas en mesure de fournir le matériel roulant à la date de mise en service prévue (avril 2012). De surcroît, les matériels de transports initialement conçus devront être largement revus. Cette situation pourrait conduire à remettre en cause les termes de la délégation.

Des conditions d'exploitation futures en suspens

Selon le calendrier du projet, la totalité des aménagements et constructions prévus pour rétablir le caractère maritime du Mont-Saint-Michel seront terminés d'ici fin 2015.

Or, les contributions financières des membres du syndicat ont été définies en 2006, en grande partie afin de financer les investissements nécessaires à la réalisation opérationnelle du projet. Rien à ce jour n'a été anticipé pour les futures contributions de fonctionnement, une fois les travaux terminés.

De même, le protocole signé avec l'État n'a déterminé que les contributions au coût des travaux au sens large, sans que ne soient abordées les conditions de financement des charges de fonctionnement dans une perspective pérenne qui intègre les dimensions culturelle, touristique et environnementale de ce site mondialement connu et fréquenté par de nombreux visiteurs étrangers.

Recommandations

Pour l'État :

→ engager une nouvelle réflexion sur la gouvernance et la conduite opérationnelle du projet, en intégrant les dimensions culturelle, touristique et environnementale du site, notamment de façon à faire participer au syndicat les collectivités qui financent le projet ;

→ exercer effectivement le contrôle financier du syndicat mixte, en tant qu'il est concessionnaire du domaine public maritime relevant de l'État ;

→ inciter les collectivités territoriales concernées à définir précisément la répartition des financements pour l'exploitation du site, à compter de 2015, année prévue pour la fin des travaux ;

Pour le syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel :

→ élaborer un véritable plan d'amortissement à partir d'un inventaire de l'actif régulièrement mis à jour et évaluer précisément les futures charges de fonctionnement ;

→ mettre en place le contrôle du délégataire, notamment en matière de gestion des ouvrages d'accueil ;

→ fiabiliser le suivi financier du projet.

21 L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique

Le patrimoine immobilier des collectivités territoriales et de leurs groupements s'accroît et se diversifie avec l'extension de leurs domaines d'intervention et les nouveaux besoins des habitants. Il représente un actif très important qui génère aussi des frais pour son fonctionnement.

Aujourd'hui, alors que les administrations publiques locales sont appelées à contribuer à l'effort de redressement des finances publiques et, au regard des tensions qui s'exercent sur les budgets locaux, l'exercice d'une gestion plus performante des biens s'impose.

Elaborer une politique de valorisation du patrimoine public immobilier des collectivités territoriales

La situation immobilière actuelle résulte souvent d'une succession de décisions ponctuelles prises en fonction des besoins, des opportunités et des contraintes, au fil des opérations immobilières. En revanche, la définition d'une stratégie immobilière permet de disposer d'une vision d'ensemble claire, à moyen et long terme, faisant le lien entre les différentes politiques qui affectent le patrimoine immobilier.

Les opérations immobilières qui traduisent cette vision d'ensemble résultent cependant rarement de décisions prises après examen par les assemblées délibérantes des différents scénarii possibles, et les démarches engagées pour que ces dernières puissent vraiment choisir, sont peu abouties.

Connaître les biens

L'inventaire physique, qui permet le recensement complet des biens et leur suivi, est parfois encore inexistant. Il est très souvent partiel, succinct, présenté sous la forme d'une simple liste, et insuffisamment renseigné.

La gestion du patrimoine suppose aussi d'identifier précisément les régimes juridiques qui conditionnent les conditions d'occupation et les obligations attachées aux biens détenus et/ou occupés. Dans ce domaine, il existe des lacunes, en particulier lors des transferts liés à la décentralisation ou au développement de l'intercommunalité, mais aussi par rapport au patrimoine privé.

Enfin, la gestion comptable du patrimoine permet la traçabilité des opérations et la vérification de leurs justifications. L'amélioration de la qualité des informations produites est donc importante pour les gestionnaires. Dans la plu-

part des cas, les états et les écritures se rapportant à des opérations immobilières ne répondent qu'imparfaitement aux règles de la qualité des comptes.

Optimiser les charges d'investissement et de fonctionnement

Pour le seul immobilier de bureaux, il apparaît des insuffisances dont la correction apporterait des améliorations notables.

Les opérations de gestion immobilières mobilisent les compétences juridiques, techniques, comptables et budgétaires de divers services mais ne sont pas intégrées dans une unité dédiée. Cette segmentation ne favorise pas la mobilisation des compétences et la mai-

trise des coûts et des risques. Pour répondre à leurs besoins, les collectivités peuvent choisir leurs outils de gestion patrimoniale mais les possibilités offertes ne sont pas toujours exploitées, voire mal ou sous-utilisées, et les informations produites sont lacunaires ou mal partagées, ce qui nuit à un management plus global de l'immobilier.

En conclusion, les constats faits par les chambres régionales indiquent que la gestion du patrimoine immobilier ne fait pas encore partie des préoccupations majeures de la plupart des collectivités territoriales. Les pratiques des collectivités territoriales qui ont mis en œuvre une gestion plus dynamique montrent, en revanche, que, si les coûts des actions entreprises restent modestes, les bénéfices en termes d'économie, d'efficacité et d'efficacité sont importants.

Recommandations

Pour l'État :

→ bien distinguer, dans les inventaires des collectivités territoriales, entre les biens immobiliers relevant de leur domaine public et de leur domaine privé et mentionner les principales informations juridiques liées à l'origine et aux caractéristiques de leur propriété ;

→ généraliser dans les grandes collectivités territoriales l'établissement

d'un schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier, articulé avec leur plan pluriannuel d'investissement ;

→ renforcer l'obligation d'information des assemblées délibérantes d'une part, sur les éléments et critères de décision relatifs aux opérations immobilières, d'autre part, sur leur bilan à leur dénouement ;

→ requérir pour les opérations immobilières importantes la produc-

tion aux assemblées délibérantes des coûts globaux d'investissement et de fonctionnement avec une évaluation des solutions alternatives envisageables.

Pour l'État et les collectivités territoriales :

→ mener à leur terme dans les meilleurs délais, au fur et à mesure de la rationalisation de la carte des établissements publics de coopération intercommunale, les démarches de décroisement de propriété, tant pour les biens transférés par l'État dans le cadre des lois de décentralisation que pour ceux affectés aux intercommunalités ou revenus vers les communes ;

→ veiller, par une collaboration renforcée des ordonnateurs et des comptables, à garantir la conformité du haut de bilan des comptes des collectivités territoriales avec la réalité de leur actif immobilier.

Pour les collectivités territoriales :

→ établir, s'il y a lieu, l'inventaire physique unique, et complet prévu par

la réglementation et veiller, lors de l'entrée à l'inventaire d'un bien, à ce qu'il ne reçoive qu'un seul numéro d'inventaire, commun à tous les services de la collectivité et communiqué sans délai au comptable public ;

→ renforcer la mutualisation des services des collectivités dans le cadre des intercommunalités pour la mise en œuvre et la coordination de leurs politiques immobilières respectives ;

→ identifier une fonction « immobilier » dans l'organisation des collectivités et mettre en place des outils de pilotage exploitant les données immobilières disponibles dans les systèmes d'information ;

→ répertorier l'immobilier mis à disposition de tiers et regrouper l'ensemble des conventions et informations concernant chaque immeuble concerné dans un dossier unique ;

→ définir une politique de couverture des risques liés à l'immobilier et faire régulièrement un audit des contrats d'assurance pour avoir toujours une couverture au meilleur coût des biens assurés.

22 L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) : une transformation mal préparée, une gestion défailante

L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) est un établissement public administratif créé en 2007. Placé sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement, il emploie quelque 900 personnes et dispose d'un budget annuel de l'ordre de 110 M€, financé pour l'essentiel par un prélèvement sur la redevance sur l'eau acquittée par les usagers et perçue par les agences de l'eau.

L'ampleur et l'accroissement des missions confiées à l'ONEMA, dans un contexte mouvant, complexe et soumis à la pression d'échéances communautaires, n'ont pas été accompagnés par la mise en place de moyens à la hauteur des enjeux. Il en est résulté de nombreuses défailances et irrégularités dans la gestion administrative et financière qui ont nui à l'efficacité de l'action du nouvel établissement public.

Une accumulation de missions mal assurées

L'ONEMA n'a pas mis l'accent dans les premières années de son existence sur la qualité de la gestion alors qu'elle était essentielle pour conduire de manière économe et efficace les missions de l'établissement qui engagent la

France en matière de politique de l'eau. Des recommandations avaient pourtant été formulées par la Cour à ce sujet dans la perspective de la création de l'établissement à partir du Conseil supérieur de la pêche.

Les projets relatifs au système d'information sur l'eau (SIE), nécessaires pour atteindre l'objectif prioritaire de connaissance de l'eau et rendre compte à la Commission européenne des résultats obtenus en matière de qualité de l'eau, ont pris du retard.

La mission de police a été améliorée suite aux recommandations formulées précédemment par la Cour. Des outils et référentiels ont été déployés. En revanche, la coordination des services compétents de l'Etat reste largement imparfaite faute d'un outil partagé du suivi des actions de police. L'efficacité de ces actions est encore difficile à apprécier en l'absence d'indicateurs adaptés. La pression des contrôles demandée pour lutter contre la pollution de l'eau par les nitrates est trop faible au vu des enjeux.

L'ONEMA apporte un appui financier aux politiques d'assainissement de l'eau, notamment des eaux résiduaires pour que la France puisse respecter ses obligations communautaires. Pour la

Corse, le dispositif financier lui-même est contestable. Pour les DOM-TOM, le suivi financier est insatisfaisant.

Les déficiences dans l'organisation et la gestion

Les moyens n'ont pas été adaptés aux objectifs et de ce fait les missions ont été imparfaitement assurées. L'établissement public a tardé à prendre des mesures correctrices. A cet égard, la confusion des rôles de présidence du conseil d'administration et de tutelle n'a pas permis d'accélérer le processus.

La gestion comptable et financière a présenté de graves lacunes. Les comptes se sont avérés peu fiables et la procédure d'engagement de la dépense déficiente jusqu'en 2010. Les pratiques contractuelles de l'ONEMA n'ont pas permis au contrôle financier d'être exercé pleinement. Le contrôle de gestion est demeuré lacunaire faute de tableaux de bord.

Jusqu'en 2011, de la passation des marchés à leur exécution de multiples et coûteuses erreurs de gestion ont été commises, l'ONEMA s'affranchissant bien souvent des règles du code des marchés publics. Elles sont à l'origine de retards dans la réalisation de projets pourtant essentiels à l'exercice des missions de l'établissement public et au respect des engagements de la France.

La faiblesse des structures de gestion du personnel, l'inadéquation des statuts et les insuffisances constatées sur le plan juridique ont confronté l'ONEMA à des problématiques de recrutement qui l'exposent encore aujourd'hui au risque de perte de compétences. Sur le plan financier, si le renforcement de l'encadrement explique en grande partie la hausse de la masse salariale (+ 27 % sur 4 ans), plusieurs mesures indemnitaires ou liées aux vacances, contestables voire irrégulières, ont accentué la progression des dépenses. Enfin, l'organisation des services territoriaux et le rythme de travail de certains agents (4 jours par semaine), ne sont pas en adéquation avec les missions de l'établissement. Alors que se rapproche l'échéance de 2015 fixée par la directive cadre sur l'eau de 2000 pour atteindre « un bon état » des eaux, et, à l'heure où la loi de finances pour 2012 a porté le plafond annuel de la redevance sur l'eau versée à l'ONEMA de 108 M€ à 150 M€ à compter de 2013, il est impératif d'assurer une gestion rigoureuse de l'établissement en poursuivant les actions entreprises récemment.

Recommandations

- séparer les fonctions de tutelle et de présidence du conseil d'administration ;
- fiabiliser les comptes et mettre en place dans les plus brefs délais les procédures de contrôle interne formalisé ;
- mettre en place un pilotage et un suivi rigoureux des projets informatiques, dont ceux liés au système d'information de l'eau ;
- réorganiser le dispositif territorial ;
- revoir les pratiques de gestion des ressources humaines notamment les conditions d'attribution de l'indemnité de mobilité, le suivi du temps de travail et l'adéquation de la semaine de quatre jours aux missions de l'ONEMA ;
- poursuivre les actions menées en matière de police de l'eau en redéfinissant les indicateurs de suivi et en augmentant significativement la pression de contrôle sur des thématiques ou dans des zones à enjeux.

23 Les rémunérations à EDF SA : une progression rapide, une accumulation d'avantages, peu de liens avec les performances

La période de contrôle coïncide avec de profonds changements de l'entreprise : entrée en bourse d'une partie du capital, filialisation des réseaux de transport et de distribution, fin du monopole, internationalisation des activités. Parallèlement, les 65 931 salariés d'EDF SA fin 2011 restent à 94 % régis par le statut des industries électriques et gazières, dont les bases ont été posées par la loi du 8 avril 1946. Dérogeant au droit commun du travail, ce statut fixe des règles de rémunération, et renvoie à des accords de branche, puis à des accords d'entreprise pour l'application et l'amélioration des conditions faites aux salariés.

Une politique salariale généreuse

Contrairement aux salariés du secteur privé, au sein du groupe EDF, l'évolution du salaire net moyen par tête a représenté plus de 3 % par an. En outre, les salaires sont, à EDF, plus élevés à l'embauche (16 % de plus que le SMIC pour un jeune sans diplôme, 26 % pour un titulaire d'un BEP), et connaissent une progression automatique garantie. En fin de carrière, la rémunéra-

tion à l'ancienneté peut constituer jusqu'à 22 % de la rémunération fixe. Les rémunérations complémentaires peuvent représenter plus de 50 % de la rémunération totale de certains salariés, cinq années après l'embauche.

Décidées au niveau de l'entreprise, et se rajoutant aux augmentations précitées, les mesures individuelles sont également plus favorables que dans le secteur privé, et plus répandues : ainsi 67 % des agents en avaient bénéficié en 2010.

Le groupe EDF a mis en place dans le courant des années 2008-2009, un début de rémunération au mérite avec des mécanismes de rémunération variable, comme de nombreuses entreprises publiques et privées. Sa singularité est toutefois de l'attribuer à une fraction plus importante de salariés pour des montants encore faibles (moins de 4 % des rémunérations principales).

Une rémunération des dirigeants en forte augmentation jusque récemment

De 2005 à 2010, la rémunération globale du président-directeur général

d'EDF SA a été multipliée, en euros courants, par 2,35, sous l'effet de deux mouvements cumulatifs : augmentation régulière et importante de la part fixe annuelle (1 M€ en 2010), et fixation d'une part variable dont les critères ont été atteints, sur la période, dans la partie supérieure de la fourchette (entre 75 et 100 %). Cette rémunération, approuvée expressément par le ministre de l'économie, a atteint environ 1,5 M€ en 2011. Depuis le décret du 26 juillet 2012, elle est plafonnée à 450 000 €. La rémunération des autres mandataires sociaux a suivi une pente comparable, et leurs taux de bonus ont atteint des montants élevés, supérieurs à 75 %.

L'État actionnaire n'a connaissance de la politique de rémunération des cadres dirigeants d'EDF SA qu'à travers les éléments communiqués, peu fréquemment, au comité des rémunérations, émanation du conseil d'administration dont il fait partie. Il est regrettable qu'il ait cessé à partir de 2004 de réaliser l'enquête annuelle sur les rémunérations.

Pendant la période contrôlée, l'effectif des cadres dirigeants a progressé de 32,5 %, et leurs rémunérations fixes de près de 4 % par an comme l'ensemble des salariés. S'y ajoute, toutefois, une part variable plus élevée (avec un maximum de 26 à 37 % du salaire fixe). Aucun dirigeant n'a atteint moins de 90 % des objectifs fixés en 2010. Le bonus apparaît donc plus comme une rémunération complémentaire que comme une variable incitative.

De nombreux avantages liés à l'emploi

La fourniture d'électricité à un tarif préférentiel

Comme tous les salariés des industries électriques et gazières, ceux d'EDF SA bénéficient du « tarif agent », ce qui représente un manque à gagner pour l'entreprise estimé à 222 M€ en 2010.

Cet avantage est exorbitant à plusieurs titres : l'abonnement est gratuit, et la fourniture d'énergie au tarif préférentiel est ouverte sans limite de consommation, sans considération de la composition du foyer, aux agents en fonction et en retraite, pour la résidence principale et secondaire, et même pour les résidences de vacances occasionnelles.

Il est en outre fiscalisé dans des conditions et selon un barème favorables, et de plus sous-évalué au titre des cotisations sociales.

Un large éventail d'avantages complémentaires

Les salariés d'EDF SA peuvent bénéficier, dans certaines conditions, de logements de fonction, ou d'une indemnité mensuelle destinée à participer aux frais du logement (coût pour EDF SA en 2011 : 263,7 M€). Ils perçoivent ou ont perçu l'intéressement, des actions gratuites, et bénéficient de plans d'épargne collective abondés par l'entreprise dans des conditions favorables,

comparativement au secteur privé. EDF SA peut également leur accorder des prêts à la consommation.

En mai 2011, la Cour a émis des observations sur l'organisation du régime d'assurance maladie des industries électriques et gazières qui garantit des prestations d'un niveau plus élevé que le droit commun, encore améliorées par une couverture complémentaire et supplémentaire.

Le niveau des avantages famille et retraite garantis aux salariés d'EDF est

également sensiblement plus élevé que dans la moyenne des branches de l'économie : nombreux avantages familiaux sous forme de congés rémunérés et d'indemnités spécifiques, voire cumul de ces deux avantages pour un même motif, comme le mariage par exemple ; retraite calculée sur la base des six derniers mois, cumulée avec des dispositifs d'accompagnement.

Recommandations

Pour l'entreprise et les pouvoirs publics :

→ poursuivre la différenciation des rémunérations en rémunérant la performance plutôt que la position statutaire ;

→ fixer des objectifs de part variable suffisamment ambitieux pour justifier la notion même de part variable ;

→ rétablir l'enquête annuelle sur les rémunérations des dirigeants des entreprises publiques en y incluant le groupe EDF ;

→ étudier l'impact sur la hiérarchie des rémunérations des dirigeants de la mesure de plafonnement qui vient d'être récemment introduite ;

→ mettre fin aux dispositions dérogatoires au droit commun en matière fiscale et sociale qui sont actuellement attachées au tarif agent ; instaurer un plafonnement de la consommation d'énergie assujettie à ce tarif et l'indexer sur le prix réel de l'électricité ;

→ redéfinir la politique du logement afin que le bénéfice d'un logement et/ou de l'avantage logement soit accordé aux agents qui en ont besoin en raison des contraintes de leurs fonctions ;

→ réexaminer la politique familiale au regard de son coût et des évolutions de la structure familiale.

24 Les dépenses de communication de la SNCF : des opérations dispendieuses, des marchés irréguliers

La Cour a contrôlé la régularité, l'efficacité et l'efficacité des dépenses de communication externe et interne de l'établissement public entre 2000 et 2011.

La lente formulation de la stratégie de marque unique « SNCF »

La SNCF a engagé, au cours de la dernière décennie, une politique active de communication du « groupe » qui couvre le périmètre de l'établissement public industriel et commercial (l'EPIC SNCF) et de ses filiales. Au terme d'une lente élaboration, la SNCF a opté, en juillet 2010, pour la stratégie de marque unique « SNCF » applicable à l'ensemble du groupe.

La difficile évaluation du coût de la communication

La SNCF n'effectue pas de suivi analytique de ses dépenses de communication (communication commerciale, institutionnelle ou interne) et le coût global de l'activité est difficile à chiffrer. Pour l'EPIC seul, il est estimé à 153 M€ de dépenses annuelles moyennes entre

2007 et 2011, auxquelles il convient d'ajouter en moyenne 55 M€ de masse salariale par an, soit un total de près de 210 M€ par an. Ce montant équivaut à environ 13 % des investissements de l'EPIC qui s'élèvent à 1,6 Md€ en 2010.

Un pilotage et un suivi insuffisants des dépenses

Le pilotage et le suivi des dépenses souffrent de la faiblesse de la programmation budgétaire, de lacunes dans le suivi comptable, de l'insuffisance d'anticipation des opérations et de l'inexistence de bilans annuels. Il s'ensuit de nombreux et importants dépassements du budget. Engagée en 2009 dans une politique de réduction de ses frais de structures de 2 % à 4 % par an, la SNCF prévoyait, sur la base d'un audit externe, une réduction des dépenses de communication de 1,5 M€ dès 2010, 6,5 M€ en 2011 et 8,3 M€ en 2012 ; elle ne s'est pas produite.

Des pratiques d'achat peu respectueuses des règles en vigueur

Le recours excessif aux marchés négociés, sans mise en concurrence, constitue le point le plus préoccupant. Ces pratiques concernent 71 % des 41 marchés les plus importants conclus depuis 2007 et contrôlés par la Cour. Elles révèlent un non-respect des grands principes de l'achat public définis par l'ordonnance du 6 juin 2005 et son décret d'application, à laquelle sont soumises les dépenses de communication de la SNCF, et montrent que l'établissement s'affranchit également du respect de ses procédures internes dans ce domaine.

L'invocation de l'urgence impérieuse ou de la spécificité technique, pour échapper à l'obligation de mise en concurrence, ne fait pas l'objet d'une justification conforme à la réglementation en vigueur ou aux règles internes de la SNCF. La mention d'une « demande du président » qui figure au renfort de la justification de ces procédures exceptionnelles d'achat ne saurait justifier leur mise en œuvre et ne figure pas parmi les

cas prévus par la réglementation en vigueur.

L'enquête globale périodique montre que la SNCF souffre d'un déficit d'image auprès du public, néanmoins, l'efficacité des actions de communication de la SNCF reste mal évaluée. Des tests sont réalisés ponctuellement pour mesurer l'efficacité des campagnes de publicité et d'autres actions de marketing. En revanche, la réalisation des objectifs de la SNCF en matière de communication n'a été évaluée pour aucune des opérations étudiées. Des sommes importantes sont ainsi dépensées en l'absence de toute évaluation ou retour d'expérience. La SNCF s'est engagée à mettre en œuvre, selon un calendrier précis et à brève échéance, les mesures nécessaires pour faire cesser ces pratiques. Elle a présenté à son conseil d'administration du 20 décembre 2012 les grands axes de sa stratégie de communication et les mesures décidées à la suite du contrôle de la Cour.

Recommandations

- formaliser la stratégie pluriannuelle de communication, la détailler dans un plan d'action avec l'objectif d'en encadrer les coûts et la présenter au conseil d'administration ;
- anticiper et évaluer les besoins annuels afin d'améliorer la qualité des prévisions ;
- formaliser une démarche de gestion de projet pour chaque opération en incluant les aspects budgétaires ;
- procéder à un bilan financier de chaque grand projet et établir un bilan de l'exécution budgétaire annuelle ;
- assurer une information annuelle sur les dépenses par grands axes stratégiques en présentant des informations financières fiables et consolidées pour l'EPIC et le groupe ;
- veiller à la stricte application des procédures imposées par l'ordonnance 2005-649 du 6 juin 2005 et renforcer les dispositifs de contrôle interne afin d'assurer la sécurité juridique des procédures exceptionnelles.

25 De la Sonacotra à Adoma : des dérives corrigées tardivement

La société anonyme d'économie mixte Adoma, anciennement SONACOTRA, gère plus de 500 foyers de travailleurs migrants ou résidences sociales, qui accueillent 70 000 personnes et représentent plus de 60 % des places des foyers de travailleurs migrants et résidences sociales.

Dans son rapport public particulier sur « l'accueil et l'intégration des populations immigrées », la Cour avait évoqué en termes positifs l'action de la SONACOTRA tout en soulignant les difficultés de la société, incitée à passer du statut de « logeur des immigrés » à celui de « logeur des plus démunis ».

Une stratégie fluctuante aux dépens de la rénovation des foyers

L'État est actionnaire à hauteur de 57 % d'Adoma. Dès la fin des années 1990, sa priorité a été de rénover les foyers de travailleurs migrants. Adoma a pris sa part de l'effort. Pourtant, en 2012, la moitié des chambres offertes par la société à sa clientèle continue d'avoir une superficie de 9 m² ou moins, et seulement une sur cinq présente des éléments de confort autonomes, intégrant sanitaires individuels et coin cuisine.

Ces résultats inégaux s'expliquent largement par l'instabilité et la dispersion des objectifs fixés à la société. Ainsi, le contrat d'objectifs 2005-2010 invitait Adoma à diversifier son activité vers le logement social des familles en difficulté ainsi que vers le logement des jeunes, notamment des étudiants.

La société s'est impliquée aussi dans l'accueil des demandeurs d'asile et dans l'hébergement d'urgence, pour lequel des fonds propres, apportés par l'État, ont été utilisés pour financer des constructions sur des terrains concédés à titre précaire, parfois pour une durée de 5 ans seulement. L'amortissement anticipé de telles opérations a contribué pour beaucoup à la perte comptable de 26 M€ constatée en 2010.

De graves défaillances de gestion

Pour le logement des jeunes et des familles, plutôt que d'accélérer la transformation des foyers en résidences sociales, il a été décidé de créer des capacités complémentaires. Des opérations conduites dans l'urgence ont donné lieu, notamment dans le Sud-Est de la France, à des acquisitions à des prix supérieurs à l'estimation des domaines, ou sans étude technique préalable, ce qui a conduit à des surcoûts de travaux et à

des difficultés d'usage de certains immeubles.

Pour mener cette politique d'investissement, Adoma s'est endettée dans les limites prévues au contrat d'objectifs. Elle a toutefois souscrit, de façon hasardeuse, des contrats spéculatifs avec les banques, qui ont déjà entraîné une perte certaine de 7 M€ et créent une moins-value latente estimée à 57 M€ sur l'en-cours des dettes.

Dans la gestion courante, la politique d'achat de la société a connu des dérives, enrayées seulement à partir de 2011. Un certain laxisme a longtemps entaché la gestion des ressources humaines, la gestion territoriale étant trop dispersée et les avantages accordés en matière de logement pas toujours justifiés par des contraintes de service. Enfin, un accord de participation aux bénéfices a été mis en place alors que la réglementation ne l'autorisait pas ; dénoncé tardivement, cet accord continue de faire peser un risque juridique et financier.

Un redressement tardif

Une nouvelle gouvernance a été mise en place fin 2010, le contrôle opérationnel de la société étant confié à un actionnaire minoritaire, la SNI, filiale de la Caisse des dépôts et consignations. Celle-ci a accentué le recentrage stratégique amorcé en 2009 et arrêté des orientations qui vont dans le sens d'un redressement.

Adoma se désengage ainsi des secteurs non prioritaires. Elle met en œuvre un plan d'économie et de réduction d'effectifs qui a permis de dégager des bénéfices en 2011. L'État doit désormais fixer des objectifs clairs pour *in-fine* doter cet opérateur d'un actionnariat stable, de fonds propres suffisants et d'une gouvernance transparente.

Recommandations

La Cour recommande à l'État actionnaire de :

→ préciser les missions de service public qu'il assigne à la société Adoma ;

→ encourager les synergies nécessaires avec la société nationale immobilière, pour doter Adoma d'un actionariat stable, de fonds propres suffisants et d'une gouvernance transparente ;

→ renforcer la coordination interministérielle et s'assurer que les missions ponctuelles confiées à Adoma bénéficient d'un financement équilibré et permettent des réalisations durables ;

→ déterminer les priorités stratégiques sur une période suffisamment longue pour obtenir des résultats solides, et rattraper les retards pris dans la réhabilitation des foyers, notamment dans la suppression des petites chambres et l'achèvement de la transformation des foyers en résidences sociales.

La Cour recommande à la société Adoma de :

→ poursuivre la rationalisation de sa gestion et la sécurisation de ses emprunts.

26 La Monnaie de Paris : une mutation bien engagée, des défis à relever

La direction des monnaies et médailles a été transformée en établissement public industriel et commercial dénommé "La Monnaie de Paris" par la loi de finances pour 2007.

Comptant aujourd'hui moins de 500 agents, la Monnaie de Paris doit remplir plusieurs missions prévues par la loi, certaines en situation de monopole (frappe de monnaies courantes et de collection ayant cours légal, poinçons) et d'autres en situation concurrentielle (décorations, médailles, monnaies courantes étrangères).

L'entreprise est confrontée à deux défis principaux : assurer son équilibre économique en développant suffisamment ses activités commerciales pour compenser une activité régaliennne peu rentable, et réussir la nouvelle mission qui lui a été confiée de valorisation de son patrimoine immobilier parisien.

Un changement de statut à l'origine d'une dynamique positive

Avant le changement de statut, la situation économique de l'entreprise était fortement dégradée. Des handicaps structurels, liés notamment à l'importance de la masse salariale ont été aggravés par les difficultés liées au passage à

l'euro (commandes très importantes suivies d'une forte baisse d'activité).

Le climat social était très tendu au sein de l'entreprise, dans un contexte d'incertitude sur la pérennité des activités. En 2006, en dépit d'une importante baisse des effectifs amorcée en 2002, la situation financière de la direction des monnaies et médailles restait critique.

En 2007, une nouvelle gouvernance s'est rapidement mise en place et un plan stratégique a été défini et validé par le conseil d'administration en moins d'un an.

Un dispositif de départs volontaires a permis d'accélérer la baisse des effectifs, tout en engageant parallèlement un renouvellement du personnel, sur des fonctions ciblées.

Cinq ans après le changement de statut, les résultats sont encourageants. Les effectifs sont désormais mieux adaptés aux transformations de l'entreprise, et le climat social s'est apaisé.

Le chiffre d'affaires a augmenté de plus de 50 % en cinq ans. La masse salariale s'est stabilisée et représente désormais 20 % du chiffre d'affaires.

Ces résultats ont permis pour la première fois en 2009, le versement d'un dividende de 8,3 M€ à l'Etat. La dynamique s'est confirmée en 2010, avec un versement de 12,2 M€, et de 9 M€ en 2011.

Le modèle économique de la Monnaie de Paris demeure fragile

Les coûts fixes de l'entreprise sont encore trop importants. Les effets de la réduction des effectifs ont en réalité été compensés par des recrutements dont certains portaient sur des niveaux élevés de responsabilité, et donc de rémunération. Le niveau des salaires et l'âge moyen des personnels demeurent, par conséquent, élevés (en moyenne 3 600 € bruts mensuels et 49,6 ans).

De même, les efforts de réorganisation n'ont pas été suffisamment poussés. Les fonctions supports sont toujours très importantes par rapport aux fonctions opérationnelles.

Enfin, l'entreprise reste structurellement en surcapacité de production de monnaie. Au moment du passage à l'euro, les besoins en pièces de 1 euro et 50 centimes ont été largement surestimés, ce qui a conduit la direction du Trésor à faire procéder à la destruction de 310 millions de pièces. Pour l'État, le coût global de la surproduction des pièces d'euro peut être évalué à 41,5 M€, soit un coût net de 20,5 M€ si l'on tient compte de la vente du métal, qui devrait rapporter près de 21 M€.

Les commandes de l'État (autour de 850 millions de pièces) sont désormais durablement inférieures aux capacités de production (de 1,5 milliard de pièces).

Pour augmenter la rentabilité des outils de production, l'activité de frappe

de monnaies courantes étrangères doit être développée. Ce marché est cependant très concurrentiel et cette activité reste pour le moment déficitaire pour l'entreprise.

En fin de compte, l'embellie actuelle de la situation économique de la Monnaie de Paris est principalement liée au succès des monnaies de collection à valeur faciale (« euros or et argent »). Cependant, il repose sur un « effet nouveauté » et un « effet d'aubaine » qui peuvent disparaître.

Quant aux autres activités commerciales de l'établissement, elles sont à repenser et la Monnaie de Paris doit envisager d'en arrêter certaines.

Une mission nouvelle de valorisation du patrimoine à l'impact incertain

Lors de sa création, l'établissement public s'est vu confier par la loi, une mission de valorisation de L'Hôtel de la Monnaie, qui a donné naissance au projet Métalmorphoses.

L'ensemble immobilier parisien a toutefois été privé de la Parcelle de l'an IV, deux ans après le changement de statut, alors que celle-ci, occupée par des ateliers difficilement déplaçables, était utile au fonctionnement de l'entreprise. Son transfert à l'Institut de France pour y construire un auditorium a été décidé par l'État sans étude d'impact, et sans tenir compte des conséquences pour la Monnaie de Paris.

La perte pour l'établissement est, sur un plan comptable, de 3,6 M€, mais celui-ci a également subi des coûts indirects importants liés aux travaux consécutifs au déménagement des machines.

De plus le transfert de la parcelle a contraint l'établissement à modifier le projet Métalmorphoses, alors qu'un marché de maîtrise d'œuvre avait déjà été conclu.

La direction de l'établissement s'est appuyée sur le fait que la décision de transfert de la Parcelle de l'an IV avait été imposée, pour obtenir une grande marge de manœuvre dans la mise en œuvre du projet.

Les prévisions de retombées économiques de ce dernier sont très optimistes ; le projet doit donc faire l'objet d'une attention constante de la tutelle (Agence des participations de l'État) et du conseil d'administration.

Enfin, s'agissant de la mission de présentation de ses collections historiques, la Monnaie de Paris doit s'efforcer, avec l'appui de sa tutelle, de nouer des partenariats, pour mieux valoriser son patrimoine.

Recommandations

S'agissant de l'activité de production :

→ prévoir un scénario alternatif destiné à faire face à l'éventualité d'un ralentissement de l'activité « monnaies de collection à valeur faciale » ;

→ mener, en lien avec la tutelle, une étude précise et complète, pour évaluer la pertinence de chacune des activités commerciales et envisager les conséquences économiques et organisationnelles de leur arrêt éventuel.

S'agissant des charges de l'entreprise :

→ mieux maîtriser les évolutions des rémunérations ;

→ poursuivre l'effort de rationalisation des fonctions support ;

→ limiter le recours aux prestataires externes en se réappropriant le pilotage stratégique.

S'agissant de la mission de valorisation du patrimoine :

→ réexaminer et actualiser le plan d'affaires du projet Métalmorphoses ;

→ développer des partenariats, en particulier avec la Cité de l'économie et de la monnaie, pour mieux assurer la présentation des collections historiques.

27 La Fondation du patrimoine : un modèle singulier

Instituée par la loi du 2 juillet 1996 et reconnue d'utilité publique par décret du 18 avril 1997, la Fondation du patrimoine a reçu la mission de service public de contribuer à la conservation et à la valorisation du patrimoine national non protégé. Ce patrimoine dont les éléments ne bénéficient pas d'un régime de classement ou d'inscription au titre des monuments historiques est constitué de plusieurs centaines de milliers de biens meubles et immeubles présentant un intérêt architectural, mémoriel ou paysager (habitat traditionnel, lavoir, halles, four à pain, églises rurales, etc.).

Une fondation bénéficiaire de concours publics importants

Quinze grandes entreprises participèrent à l'origine à la constitution du capital de la Fondation du patrimoine. Elles sont encore toutes représentées au sein de son conseil d'administration où elles détiennent la majorité des voix. La Fondation dispose aujourd'hui d'environ 32 M€ de ressources annuelles, dont des concours publics qui représentent, selon les années, entre 35 et 50 % de son budget. Sur la période 2000-2011, la Fondation du patrimoine a aidé plus de 18 000 projets d'ampleur variable

(14 000 d'entre eux relevant du patrimoine privé et près de 4 000 du patrimoine public).

Après un démarrage lent et difficile, la Fondation connaît un essor à partir de l'année 2000 quand elle est autorisée par l'administration fiscale à octroyer le label « Fondation du patrimoine ». L'année 2004 marque une nouvelle étape grâce à la décision de lui affecter une part des recettes domaniales de l'État issues du produit des successions en déshérence. Durant la période 2006-2010 sur laquelle a porté le contrôle de la Cour, la Fondation est en forte expansion. En à peine quatre ans, ses recettes augmentent de 80 %.

La Fondation du patrimoine est un organisme singulier, irréductible à toute catégorie juridique connue : un organisme privé attribuant directement des agréments fiscaux, une fondation bénéficiaire d'une recette domaniale de l'État, une fondation dont les missions et le fonctionnement n'ont pas été établis par ses fondateurs mais par la loi, une fondation dotée d'un statut dérogatoire au droit des fondations.

Pour le législateur, l'objectif initial de la Fondation était de dynamiser initiatives et financements privés en faveur du patrimoine non-protégé afin qu'ils viennent compléter l'action et les crédits

publics plutôt faibles dans ce domaine. A cette fin, la Fondation se voyait reconnaître certains droits inhabituels pour une institution privée de ce type, comme la capacité de déclencher, par l'attribution du label « Fondation du patrimoine », des réductions fiscales ou encore, de façon dérogatoire par rapport au statut des fondations reconnues d'utilité publique, la possibilité offerte aux personnes physiques ou morales d'une adhésion directe.

En dépit d'une situation unique et privilégiée, force est de constater que la Fondation du patrimoine n'est pas parvenue à lever d'importants concours en provenance des entreprises. En revanche, pour réaliser sa mission en faveur du patrimoine non protégé, elle a su tirer parti de ses nombreuses prérogatives et combiner habilement financements publics, incitations fiscales et initiatives des particuliers.

Il découle cependant du régime juridique dans lequel la Fondation évolue que la dépense publique associée à ses diverses actions, reste mal cernée dans son montant et peu lisible dans son fléchage. Ce qui est d'autant plus critiquable que cet effort budgétaire et fiscal est beaucoup plus important que ne l'envisageait le législateur au départ : recette domaniale affectée, subventions annuelles de collectivités locales, dépenses fiscales liées au label « Fondation du patrimoine » et aux dons.

Un large appui sur le bénévolat

L'activité de la Fondation repose aujourd'hui sur un apport de concours publics significatifs, non prévu au départ. En outre, l'essor de la Fondation du patrimoine s'est effectué au prix d'une réorientation de son action par rapport aux perspectives tracées par le législateur. Elle ne s'appuie pas sur un vaste réseau d'adhérents individuels ni sur de grands partenariats nationaux, elle draine peu de mécénat d'entreprises, elle ne gère, comme maître d'ouvrage, aucun chantier de rénovation.

La Fondation a cependant su trouver d'autres voies de développement de ses actions, notamment grâce à une communauté de bénévoles très actifs et au lancement de souscriptions publiques au niveau local pour financer ses projets les plus importants.

La Fondation du patrimoine a ainsi répondu aux objectifs de sa mission, dans la mesure de ses moyens, selon des modalités d'action originales et dans des conditions de gestion satisfaisantes.

Recommandations

Pour le ministère de la culture et le ministère du budget :

→ informer annuellement le Parlement du montant de la recette affectée à la Fondation et de son emploi ;

→ instituer un mécanisme de plafonnement de cette recette ;

→ instaurer un dialogue avec la Fondation du patrimoine sur ses objectifs et ses actions afin de l'intégrer à la politique nationale du patrimoine ;

→ renforcer la cohérence entre la politique générale de protection du patrimoine et l'outil que représente le label.

Pour la Fondation du patrimoine :

→ renforcer le contrôle du siège sur les délégations régionales en matière financière ;

→ approfondir le développement des ressources privées moins exploitées à ce jour : mécénat d'entreprise, relance du dispositif d'adhésion ;

→ appliquer l'ensemble des obligations relatives à l'appel à la générosité publique, dans le cadre des souscriptions de « mécénat populaire ».