

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2014

Tome I

Les observations

Volume I-2

La gestion publique

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire

	Pages réponses
Introduction ... *5*	
Troisième partie - La gestion publique ... *7*	
Chapitre I - L'État ... *9*	
1 - Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser ... *11*	*37*
2 - Le Centre national de documentation pédagogique et son réseau : un modèle obsolète, une réforme indispensable ... *47*	*65*
3 - Les prises de participation publique : une opération mal conduite dans le secteur de l'armement ... *83*	*97*
Chapitre II - Les collectivités territoriales ... *113*	
1 - Les subventions allouées aux associations par la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône : la nécessaire maîtrise des risques ... *115*	*143*
2 - Les Voies ferrées du Dauphiné : l'échec de la transformation d'une régie départementale de transports ... *217*	*237*
Chapitre III - Les organismes de protection sociale ... *251*	
La CIPAV (caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une gestion désordonnée, un service aux assurés déplorable ... *253*	*277*
Chapitre IV - Les organismes privés subventionnés ... *335*	
La Cinémathèque française : une renaissance et de nouveaux enjeux ... *337*	*357*
Chapitre V - Les partenariats public-privé ... *367*	
Les partenariats public-privé du plan Hôpital 2007 : une procédure mal maîtrisée ... *369*	*397*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Introduction

Ce second volume (I-2) du tome I du rapport public annuel 2014 rassemble huit sujets de **gestion publique** concernant une large variété d'organismes publics :

- **l'État, dans le premier chapitre,** avec trois sujets :
  - les missions fiscales de la Douane ;
  - le Centre national de la documentation pédagogique (CNDP) et son réseau ;
  - une prise de participation publique dans le secteur de l'armement ;
- **les collectivités territoriales, dans le deuxième chapitre,** avec deux sujets :
  - les subventions allouées aux associations par la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône : la nécessaire maîtrise des risques ;
  - la transformation d'une régie départementale de transports interurbains, avec le cas de la société d'économie mixte des Voies ferrées du Dauphiné ;
- **les organismes de protection sociale, dans le troisième chapitre,** avec :
  - la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (CIPAV) ;
- **les organismes privés subventionnés, dans le quatrième chapitre,** avec :
  - la Cinémathèque française ;
- **les partenariats public-privé, dans le cinquième chapitre,** avec :
  - les partenariats public-privé du plan Hôpital 2007.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Troisième partie

La gestion publique

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Chapitre I

L'État

1. Les missions fiscales de la douane : un rôle et une organisation à repenser

2. Le Centre national de documentation pédagogique et son réseau : un modèle obsolète, une réforme indispensable

3. Les prises de participation publique : une opération mal conduite dans le secteur de l'armement

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

1
Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser

PRÉSENTATION

Lors de l'entrée en vigueur du grand marché intérieur en 1993, les contrôles douaniers ont été abolis aux frontières intérieures de l'Union européenne et reportés à ses frontières extérieures. Pour compenser la perte d'une partie de l'activité douanière traditionnelle, des missions en matière de fiscalité indirecte ont été transférées de la direction générale des impôts à celle des douanes, rebaptisée alors direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

Aujourd'hui, cette administration gère, outre les droits de douane stricto sensu et la TVA à l'importation, un grand nombre de taxes indirectes, portant principalement sur des marchandises (les accises sur les tabacs et les alcools, les produits pétroliers et l'énergie, les déchets et les substances polluantes) et sur des moyens de transport (les taxes sur les véhicules).

Les taxes dont la Douane a la responsabilité constituent un ensemble composite, incluant des prélèvements d'un faible rendement, dont la gestion est assurée par une organisation administrative et territoriale éclatée et des applications informatiques souvent obsolètes (I). La modernisation, longtemps retardée, de cette activité passe par un réexamen en profondeur des missions confiées à la Douane et des taxes dont elle a la charge, afin de recentrer celle-ci sur son cœur de métier (II). Elle impose également de revoir les modalités actuelles de gestion de la TVA à l'importation, pénalisantes pour la compétitivité de l'économie (III) et de regrouper à terme, au sein de la direction générale des finances publiques (DGFiP), la fonction de recouvrement de l'ensemble des impôts et taxes (IV).

La Douane est principalement chargée du contrôle et de la taxation des marchandises à leur entrée et lors de leur circulation sur le territoire national. Elle exerce à ce titre des missions de sécurité et des missions fiscales.

La direction générale des douanes et droits indirects

La Douane, placée sous l'autorité du ministre chargé du budget, est organisée en deux branches : celle de la surveillance, composée d'agents en uniforme, et la branche administrative. Elle emploie au total 16 800 agents contre 114 300 à la direction générale des finances publiques (DGFiP) (données 2012). Les dépenses de son programme budgétaire se sont élevées en 2012 à 1,59 Md€.

Les missions de sécurité (protection des consommateurs et lutte contre les trafics illicites : stupéfiants, contrefaçons, patrimoine culturel, espèces menacées, etc.) s'exercent en complément des missions de police assurées par des personnels du ministère de l'intérieur et de contrôle des marchandises réalisées par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Les missions fiscales, qui concernent principalement les taxes sur les marchandises (droits de douane, alcools, tabacs, énergie, déchets, moyens de transport, etc.) sont distinctes de celles de la direction générale des finances publiques (DGFiP) qui a compétence pour l'ensemble des autres impôts et taxes. Cette séparation de principe souffre des exceptions, en particulier pour la TVA qui est collectée par ces deux administrations. En 2012, la Douane a collecté un produit fiscal de près de 68 Md€. Dans cet ensemble, les droits de douane proprement dits représentent désormais moins de 2 Md€.

I - Une gestion peu performante

Le dispositif fiscal géré par la Douane se compose d'un grand nombre de taxes très hétérogènes. Le coût de gestion élevé de certaines de ces taxes est en grande partie la conséquence de l'organisation territoriale de la Douane, de l'inadaptation de ses moyens informatiques et de l'éclatement de ses missions de contrôle.

A - Des coûts de gestion parfois excessifs

La Douane collecte des taxes indirectes pour le compte de plusieurs bénéficiaires. Plus de la moitié (37,6 Md€, soit 55,4 %) alimente le budget de l'État ; environ 15 Md€, soit 22 %, est prélevé pour le compte des organismes de sécurité sociale ; les collectivités territoriales bénéficient de recettes annuelles de l'ordre de 12 Md€, soit 18 % du produit collecté ; le solde (environ 1,5 %) est attribué à différents opérateurs.

En 2012, la Douane a prélevé ainsi plus de 70 taxes dont 28 seulement ont eu un produit supérieur à 100 M€.

Les taxes gérées par la Douane ont fréquemment des objectifs plus larges que le prélèvement fiscal : suivi de secteurs économiques, protection de la santé, de l'environnement, des consommateurs, etc. Il en découle de constantes évolutions de la fiscalité dont elle a la charge : création de la taxe intérieure de consommation sur la fourniture d'électricité en 2011, instauration en 2012 de taxes sur les boissons sucrées et contenant des édulcorants, taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises et nouvelle composante de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les sacs de caisse à usage unique en matière plastique en 2014.

Les principaux produits fiscaux de la Douane relèvent d'un régime communautaire : TVA à l'importation, taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques et TVA qui leur est applicable, accises sur le tabac et les alcools. Les autres ont une base purement nationale et leur produit est parfois modeste.

Les taxes gérées par la Douane peuvent être regroupées en sept blocs homogènes, mais chaque bloc se décompose en une multiplicité d'impôts ou de régimes fiscaux. Ainsi, la fiscalité énergétique comprend, outre la TVA sur les produits pétroliers, cinq taxes intérieures de consommation sur les produits pétroliers (TICPE), sur la fourniture de gaz naturel (TICGN), sur la fourniture d'électricité (TICFE), sur les houilles, lignites et cokes (TIC Charbon), auxquelles s'ajoutent des taxes spéciales de consommation outre-mer ou des prélèvements au profit de certains opérateurs.

La fiscalité sur les boissons et alcools se décompose en six taxes, mais le droit de consommation sur les alcools prévoit quatre taux de taxation selon la nature du produit.

En matière de fiscalité environnementale, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) comporte sept composantes, dont deux

seulement ont un produit supérieur à 100 M€[1]. Les droits de ports comprennent sept redevances distinctes.

Tableau n° 1 : recettes fiscales de la Douane par bloc de taxes

Montants en millions d'euros	2008	2010	2012
Fiscalité énergétique	**35 665**	**33 057**	**36 056**
Dont TIC Pétrole	*25 158*	*24 488*	*24 562*
Dont TVA sur les pétroles	*10 254*	*8 270*	*11 146*
Dont TICGN	*242*	*283*	*265*
Dont TIC fourniture d'électricité	*0*	*0*	*62*
Dont TIC houilles, liginites et cokes	*7*	*8*	*8*
TVA à l'importation, droits de douane et assimilés	**13 256**	**13 025**	**13 879**
Dont TVA à l'importation	*10 359*	*10 096*	*10 853*
Dont droits de douane et assimilés	*1 822*	*1 917*	*1 952*
Dont octroi de mer	*1 056*	*993*	*1 055*
Fiscalité sur les tabacs	**10 146**	**11 014**	**11 826**
Dont droits de consommation sur les tabacs	*9 791*	*10 659*	*11 471*
Dont redevances diverses	*301*	*329*	*355*
Fiscalité sur les boissons et les alcools	**3 035**	**3 241**	**3 831**
Dont droits de consommation et autres taxes sur les alcools	*2 900*	*3 101*	*3 361*
Dont droits de circulation sur les vins	*115*	*120*	*122*
Dont surtaxe sur les eaux minérales	*18*	*19*	*20*
Dont taxe Premix	*0*	*0*	*2*
Dont contributions sur les boissons contenant des édulcorants	*0*	*0*	*58*
Dont cotisations sur les boissons sucrées	*0*	*0*	*265*
Fiscalité environnementale	**410**	**596**	**733**
TGAP	*410*	*596*	*733*
Fiscalité sur les transports	**764**	**694**	**683**
Dont droits de ports	*496*	*479*	*467*
Dont TSVR	*226*	*168*	*171*
Dont DAFN	*42*	*47*	*46*
Fiscalités diverses	**401**	**372**	**391**
Dont taxes sur les farines et les céréales	*87*	*88*	*86*
Dont taxes sur les jeux, spectacles et divertissements	*28*	*28*	*33*
Dont divers (produits à ventiler)	*286*	*257*	*272*
Total général	**63 624**	**61 975**	**67 946**

Source : ministère chargé du budget – Douane

La taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR), couramment appelée « taxe à l'essieu », constitue l'un des exemples les plus patents d'impôt archaïque. Elle a été créée par la loi de finances pour 1968. Avec la taxe nationale sur les véhicules de transports de marchandises

[1] Soit respectivement la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les installations de stockage et d'incinération des déchets ménagers et assimilés et sur les installations de déchets industriels spéciaux et la TGAP sur la mise à la consommation de carburants.

(autrement appelée « taxe poids-lourds » ou « écotaxe »), dont la mise en œuvre est suspendue, elle est l'une des taxes aujourd'hui régies par la directive européenne du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids-lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures au même titre que, par exemple, la « *Kraftfahrzeugsteuer* » en Allemagne et la « *Vehicle Excise Duty* » au Royaume-Uni, dont le produit atteint respectivement 8,3 et 7 Md€, contre 171 M€ pour la TVSR.

Son assiette limitée aux véhicules de plus de 12 tonnes en charge et ses taux abaissés en 2009 aux seuils minimaux imposés par la réglementation européenne ont pour conséquence un produit faible. Sa gestion est d'une particulière complexité et mobilise un nombre excessif d'emplois à la Douane (177 agents à temps plein). Les redevables qui choisissent d'acquitter la taxe au tarif trimestriel (environ 90 400) doivent adresser à leur bureau de douane une déclaration sur papier à chaque changement de situation du véhicule, ce qui concerne 20 % du parc chaque année. Il en va de même des 31 500 usagers ayant opté pour le tarif dit « journalier », qui doivent faire l'acquisition auprès du bureau de douane de cartes de circulation valables pendant cinq à dix jours d'utilisation du véhicule. Les déclarations doivent être conservées en permanence à bord des véhicules et présentées lors des contrôles routiers.

Au surplus, en application d'une décision ministérielle ancienne et illégale, la TSVR n'est pas appliquée en Corse ni dans les départements d'outre-mer depuis 1969.

Un impôt dont la mise en œuvre est suspendue : la taxe poids-lourds

La taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises, dite « taxe poids-lourds (TPL) » ou « écotaxe », a été créée par la loi de finances pour 2009. Elle vise à instituer un « droit d'usage » du réseau routier transeuropéen au sens de la réglementation communautaire, comme tel « proportionné à la durée de l'utilisation de l'infrastructure ». Elle doit s'appliquer aux véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes. L'État a conclu un contrat de partenariat avec un opérateur privé pour la réalisation de l'investissement nécessaire à la mise en place de l'équipement électronique et de comptage qui assurera la liquidation de la taxe due par chaque véhicule.

La Douane a mis en place un service consacré à la gestion de cette taxe, pour lequel 130 emplois administratifs ont été créés en 2013. La mise en œuvre de l'« écotaxe », initialement prévue en octobre 2013 puis repoussée au 1er janvier 2014, est suspendue.

Le coût de gestion des taxes prélevées par la Douane, calculé en rapportant les dépenses administratives à son produit, s'élevait à 0,49 % en moyenne en 2011.

Tableau n° 2 : coût de gestion de la fiscalité gérée par la Douane

Taxes	Taux d'intervention	Produit 2011 en M€	ETP	Coût de Gestion en M€
Diverses contributions indirectes (farines et céréales, spectacles, notamment)	14,93 %	124,1	179,7	18,53
Droit annuel de francisation des navires (DAFN)	13,69 %	45,7	60,7	6,26
Taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR)	10,73 %	170,3	177,2	18,27
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	1,48 %	647,6	92,9	9,58
Taxe intérieure de consommation du gaz naturel (TICGN)	1,37 %	274,3	36,4	3,76
Droits de port	1,18 %	477,1	54,6	5,63
Fiscalité sur les boissons et alcools	1,18 %	3 264,9	372,3	38,53
Octroi de mer	0,93 %	1 068,3	96,9	9,94
Taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE)	0,12 %	25 755,2	302,0	31,66
Fiscalité sur les tabacs	0,05 %	11 601,3	56,9	5,80
Fiscalité énergétique hors TICPE et TICGN	0,05 %	10 017,9	48,6	5,01

Source : ministère chargé du budget – Douane.

Ce coût de gestion est très variable d'une taxe à l'autre. La Douane enregistre de bonnes performances en matière de fiscalité sur les tabacs et de taxes sur l'énergie dont l'assiette est large et le produit élevé. À l'inverse, les taxes dont le produit est plus réduit se caractérisent par des coûts élevés voire manifestement disproportionnés. Tel est particulièrement le cas d'un ensemble de taxes anciennes sur les farines et les céréales, les jeux, spectacles et divertissements, ainsi que de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR) et du droit annuel de francisation des navires (DAFN).

Quant au coût de gestion des taxes sur les boissons et les alcools, il est à noter qu'il est calculé sans tenir compte du coût des missions dites « économiques » assumées par la Douane dans la filière vitivinicole, à savoir l'administration des statistiques commerciales et du potentiel de production.

B - Des structures de gestion dispersées

La gestion par la Douane des taxes dont la création est la plus récente est souvent confiée à des structures spécialisées et centralisées. Ainsi, depuis le 1er janvier 2013, cinq des sept composantes de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) relevant de la Douane sont gérées par une structure unique à compétence nationale, tout comme les taxes dues par les déclarants étrangers. De même, la gestion de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises (TPL) sera assurée par une structure unique implantée à Metz.

S'agissant des taxes les plus anciennes, la Douane a également concentré de manière progressive ses structures de gestion : en 2012, on comptait 182 bureaux de douane, contre 250 en 2008 et 268 en 2000. Ce processus de concentration n'est toutefois pas encore abouti et la plupart des taxes restent encore gérées par des structures trop nombreuses et insuffisamment spécialisées.

Ainsi la réorganisation des structures de gestion de la fiscalité vitivinicole et de la filière économique des alcools, n'est pas achevée : subsistent encore 54 centres de viticulture et de cidriculture hérités de l'organisation de la direction générale des impôts (DGI) lors du transfert de 1993 (64 en 2000).

La situation est comparable pour des taxes dont le produit est pourtant fortement concentré. Ainsi, 34 recettes régionales enregistrent des produits au titre de la taxe sur les cercles et maisons de jeux, alors que la quasi-totalité du produit (96 %) est gérée par trois bureaux de douane. Une grande dispersion et de fortes disparités sont également constatées pour la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE) et l'ensemble de la fiscalité énergétique (TICGN, TICFE, TIC Charbon), pour la fiscalité sur les alcools, pour les missions viticoles, pour les composantes non centralisées de la TGAP, en matière de fiscalité sur les transports (TSVR, DAFN) et pour diverses autres contributions indirectes (taxe sur les farines, taxe sur les céréales, taxe sur les manifestations sportives, taxe sur les appareils automatiques).

Cette organisation trop éclatée a pour conséquence de forts écarts des coûts de gestion entre les directions régionales des douanes.

Tableau n° 3 : coûts de gestion par direction régionale

Taxes	Taux d'intervention moyen	Nombre de directions régionales	Taux d'intervention le plus bas	Taux d'intervention le plus élevé
Diverses contributions indirectes (farines et céréales, spectacles, etc.)	14,93 %	35	1,11 %	259,40 %
Droit annuel de francisation des navires (DAFN)	13,69 %	25	4,86 %	495,20 %
Taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR)	10,73 %	31	4,48 %	31,38 %
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	1,48 %	38	0,10 %	32,43 %
Taxe intérieure de consommation du gaz naturel (TICGN)	1,37 %	31	0,07 %	4 643,00 %
Droits de ports	1,18 %	22	0,29 %	15,90 %
Fiscalité sur les boissons et alcools	1,18 %	39	0,37 %	38,65 %
Octroi de mer	0,93 %	4	0,54 %	1,02 %
Taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE)	0,12 %	20	0,06 %	26,31 %

Source : ministère chargé du budget – Douane, retraitement Cour des comptes

Ainsi, si le coût de gestion de la TICPE représente en moyenne 0,12 % du produit de cet impôt, il atteint des taux très élevés - jusqu'à 26,3 % - dans certaines directions régionales des douanes. On observe le même phénomène pour la taxe intérieure de consommation du gaz naturel (TICGN), acquittée par 79 redevables en 2012, mais gérée dans 31 directions régionales, dont 14 enregistrent un coût de gestion supérieur à 100 %.

Pour les mêmes raisons, le coût de gestion de la TSVR, en moyenne de 10,73 %, varie entre 4,48 % et 31,38 % selon les directions régionales. Il en va de même pour la fiscalité sur les boissons et alcools, dont le coût de gestion moyen (1,18 %) varie entre 0,37 % et 38,65 %.

La mise en œuvre rapide d'une gestion centralisée de ces taxes, évoquée dans le plan stratégique « Douanes 2018 » en préparation permettrait à la Douane de disposer d'unités de gestion plus efficaces regroupant une expertise apte à administrer ces taxes complexes.

C - Une dématérialisation insuffisante

À l'exception des dématérialisations imposées par la mise en place des applications européennes (Gamm@-EMCS pour les produits soumis à accises, ISOPE pour les produits pétroliers, Delt@-NSTI pour le dédouanement), la Douane française a pris un retard significatif en matière d'informatisation par rapport à la plupart des douanes des pays développés.

De nombreuses tâches de gestion sont encore effectuées par les services douaniers à partir de déclarations des redevables établies sur papier et adressées par courrier.

Le retard de dématérialisation est particulièrement marqué dans le secteur des vins et des alcools où la Douane, parallèlement à ses missions fiscales, intervient en matière de statistiques commerciales et de contrôle du foncier viticole. Ainsi, les récoltants doivent adresser à la recette des douanes dont ils dépendent une déclaration récapitulative mensuelle (DRM), en format papier, des entrées et des sorties de vins et d'alcools de leurs chais et entrepôts.

Ce document a une finalité à la fois fiscale (nombre d'hectolitres mis à la consommation) et statistique (ventes classées par appellation). Pour répondre à leurs besoins spécifiques, les 26 interprofessions viticoles ont souhaité chacune conserver un formulaire distinct, qui fait obstacle à l'informatisation. Les fonctionnaires des douanes sont donc contraints de saisir les informations dans une application informatique dédiée. Cette tâche occupe 300 emplois par an sur les 822 affectés à l'ensemble des missions de la filière vins et alcools (missions fiscales et autres missions).

La situation est la même pour la tenue du casier viticole informatisé (CVI), qui recense les déclarations, insuffisamment dématérialisées, relatives au potentiel de production national et au foncier viticole (parcelles, cépages, plantations et arrachages).

La gestion de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR) souffre également d'un retard en matière d'informatisation, tant en ce qui concerne le dépôt des déclarations des redevables que les recoupements

avec les autres applications ou bases de données existantes (fichier d'immatriculation des véhicules, fichier des remboursements de TICPE aux opérateurs notamment). L'application métier utilisée par les bureaux de fiscalité, improprement appelée « TSVR Web », n'autorise ni la télédéclaration par les redevables ni le télépaiement de la taxe et ne dispose pas de fonctionnalités permettant des contrôles.

Le maintien d'une taxe d'une telle complexité et d'un faible rendement implique que sa gestion soit largement automatisée afin de réduire les effectifs employés à sa perception.

Le droit annuel de francisation des navires (DAFN)[2] constitue un autre exemple de taxe à faible rendement dont le coût de gestion est alourdi par un recours insuffisant à l'informatique et par l'incapacité des administrations concernées à se doter d'outils communs et performants. Les propriétaires de navires de plaisance doivent procéder à deux démarches distinctes : l'immatriculation de leur navire auprès de l'administration des affaires maritimes et sa francisation auprès des services douaniers, ces deux administrations ayant au surplus une organisation territoriale différente. Cette situation, inutilement complexe, est sans équivalent en Europe.

Afin d'économiser des tâches matérielles sans grande valeur ajoutée et d'améliorer le service rendu à l'usager à moindre coût, il conviendrait de faire aboutir rapidement le projet de guichet électronique unique depuis trop longtemps en préparation.

Les enjeux budgétaires associés à la dématérialisation

La Cour estime à 400 au minimum[3] les emplois susceptibles d'être économisés ou redéployés vers des tâches à plus forte valeur ajoutée grâce à la seule suppression des tâches de ressaisie informatique des déclarations papiers des redevables.

[2] Le droit annuel de francisation des navires s'applique aux navires de plaisance d'une longueur de sept mètres et plus, ou d'une longueur de coque inférieure à sept mètres dotés d'une motorisation égale ou supérieure à 22 CV, ayant obtenu la délivrance par le service des douanes d'un acte de francisation. Les navires francisés destinés à la pêche et au commerce sont exonérés de la taxe. Depuis le 1er janvier 2013, en sont également redevables les propriétaires de véhicules nautiques à moteur (VNM) dont la puissance réelle des moteurs est supérieure ou égale à 90 kilowatts.

[3] Soit le tiers des emplois affectés aux tâches d'assiette et de gestion des déclarations (1 209 équivalents temps plein (ETP)). Les principaux gains porteraient sur la gestion des déclarations récapitulatives mensuelles (300 emplois), du casier viticole informatisé (60 emplois) et de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (43 emplois).

Sachant que le coût moyen d'un fonctionnaire des douanes est évalué à 100 000 €[4], l'absence de télédéclaration représente un coût annuel global de 40 M€. Le développement d'applications informatiques de télédéclarations, qui était possible techniquement il y a vingt ans, aurait coûté à l'époque sans doute moins de 10 M€ (euros constants).

Un important effort d'investissement est nécessaire pour développer la télédéclaration et le télépaiement des taxes. L'exécution budgétaire du programme de la Douane française a été marquée, ces dernières années, par des arbitrages sur les dépenses en faveur de la masse salariale, au détriment de l'investissement informatique qui aurait permis une meilleure maîtrise des dépenses publiques, une meilleure efficacité et un enrichissement des tâches des agents.

D - Une fonction de contrôle éclatée

La mission de contrôle de la Douane comporte deux volets : la fonction de gestion-contrôle *a priori* (accueil du public, traitement des déclarations, tâches d'assiette et de liquidation, contrôles de cohérence des documents et de sécurité lors du dédouanement physique de la marchandise) ; les fonctions de contrôles *ex-post*, c'est-à-dire aussi bien les contrôles différés (contrôle sur pièces, inventaires et contrôles physiques) que les enquêtes sur place à partir d'un travail préalable d'analyse de risque.

Les autres douanes européennes ont, depuis l'instauration du marché unique, clairement distingué les fonctions de gestion et de contrôle *a priori* des fonctions de contrôle différé et d'enquête, afin de réaliser des économies de gestion significatives et d'améliorer leur efficacité. La fonction de gestion-contrôle *a priori* y est réalisée, au plus près du terrain, dans les bureaux de douane. Les fonctions de contrôle *a posteriori* sont centralisées à un niveau régional ou interrégional. Ce type d'organisation territoriale est particulièrement affirmé en Allemagne, au Royaume-Uni et en Espagne.

La Douane n'a pas encore pleinement séparé la gestion administrative et les tâches de contrôle des taxes, qui restent assurées par les mêmes agents : si les services régionaux d'enquête et les cellules d'orientation des contrôles assurent des tâches d'analyse de risques et

[4] Soit 65 000 € pour son traitement chargé (équivalent temps plein, contribution au compte d'affection spéciale *Pensions*, chiffre 2011) auxquels s'ajoutent 35 000 € de fonctions supports liées à son activité.

d'enquêtes sur place, les agents des bureaux de douane ont conservé la responsabilité des contrôles « différés » en plus de leurs fonctions de gestion (contrôles réalisés dans les quatre mois qui suivent la validation de la déclaration en douane et contrôles d'inventaire de stocks).

Ce choix de la proximité et de la polyvalence amène la Douane à avoir, par rapport à la douane allemande par exemple, des effectifs plus nombreux dans les bureaux et moins nombreux dans les services d'enquête des directions régionales : en Allemagne, les services régionaux d'enquête regroupent entre 64 et 158 agents, alors qu'ils ne sont qu'entre 8 et 15 en France.

Cette organisation nuit particulièrement à l'efficacité des contrôles en matière de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) qui nécessitent des moyens et des compétences spécifiques, comme le montrent les redressements opérés sur cet impôt qui émanent en quasi-totalité des services régionaux d'enquête.

Elle affecte également la capacité d'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes aux produits soumis à droits d'accises (énergie, tabacs et alcools). Or l'efficacité des contrôles de ces produits en stock, en circulation ou mis à la consommation représente un enjeu de premier ordre pour garantir l'encaissement des droits dus. Il en va de même pour les fraudes à la TVA.

Pour l'ensemble de la fiscalité douanière, une organisation saupoudrant les capacités de contrôle consomme beaucoup de ressources pour un faible rendement. Il serait plus efficace d'une part de concentrer les tâches de gestion et d'autre part de confier les contrôles *a posteriori* à des équipes spécialisées, capables de démonter des mécanismes de fraude complexes.

II - Un champ d'intervention à resserrer

Pour maîtriser les dépenses publiques sans réduire le service rendu aux citoyens, chaque administration doit se concentrer sur les missions qu'elle exerce le mieux compte tenu de son savoir-faire propre. La Douane, administration de contrôle de la sécurité et de la valeur des marchandises importées, ne saurait échapper à cette règle.

Elle devrait se spécialiser sur les missions de sécurité et d'assiette fiscale en se séparant des autres missions. Les missions statistiques et cadastrales du secteur viticole pourraient être transférées. Le dispositif de

remboursement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) devrait être remplacé. La gestion de certaines taxes devrait être transférée à d'autres autorités. Enfin, il y aurait lieu de réexaminer le bien-fondé des taxes à faible rendement.

A - Vins et spiritueux : abandonner les missions non fiscales

Les missions de la Douane dans ce secteur couvrent un champ plus large que ses missions traditionnelles de fiscalisation des produits et de contrôle de leur circulation puisqu'elle est responsable du casier viticole, des pratiques œnologiques et des statistiques sur les mises à la consommation classées par appellation issues des déclarations récapitulatives mensuelles (DRM).

La multiplicité des services publics territoriaux traitant des questions viticoles

La filière viticole est suivie à la fois par les directions régionales des douanes et droits indirects (potentiel de production et fiscalité indirecte), les chambres d'agriculture (formation), les directions départementales des territoires (installation et environnement), les services régionaux de l'alimentation, les directions départementales de la protection des populations (loyauté des produits), les directions régionales des finances publiques (fiscalité directe), les services territoriaux de l'établissement public FranceAgriMer (aides nationales et fonds européen agricole de garantie (FEAGA)), l'Agence de services et de paiement (aides directes) et les antennes territoriales de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) (contrôle des appellations d'origine contrôlée (AOC) et indications géographiques protégées (IGP)).

L'importance économique du secteur viti-vinicole pour la France (l'un des premiers producteurs et exportateurs mondiaux de vins) ne justifie pas ce foisonnement administratif. Les autres pays producteurs de vins dans le monde, en Europe ou ailleurs, ont rassemblé au sein d'une seule administration le suivi de cette filière.

Les missions viticoles non fiscales aujourd'hui assumées par la Douane pourraient être transférées à d'autres autorités :

- la gestion du casier viticole devrait être transférée au ministère de l'agriculture ;
- le recueil des statistiques commerciales incluses dans les déclarations récapitulatives mensuelles (DRM) devrait être assumé par les interprofessions viticoles, sous le contrôle de l'État[5].

Le transfert au ministère de l'agriculture de la gestion des informations cadastrales alignerait l'organisation administrative française sur celles des autres pays producteurs de vins. Le transfert aux interprofessions du traitement des statistiques commerciales contenues dans les DRM mettrait fin à une spécificité de ce secteur économique.

Les autres filières économiques françaises, qui disposent de cotisations volontaires obligatoires, y compris dans le secteur agricole, ne bénéficient pas du même service gratuit, pris en charge par l'État, de collecte statistique destinée à asseoir leurs cotisations. Il appartiendra au ministère de l'agriculture de s'assurer de la fiabilité de ces statistiques qui lui sont par ailleurs utiles pour la gestion de la filière (aides et régulation du marché). Avec ce transfert, la Douane pourrait se consacrer alors au traitement des informations purement fiscales des DRM.

S'il était décidé de maintenir la collecte par la Douane des informations économiques au bénéfice de la filière viticole, deux conditions devraient être exigées de la part des interprofessions. D'une part, les modèles de DRM, dont l'hétérogénéité est le principal frein à la dématérialisation, devraient être unifiés. D'autre part, le coût de cette collecte devrait être facturé à la filière.

B - Produits pétroliers : substituer un crédit d'impôt au remboursement de taxe

La Douane procède à des remboursements de la taxe intérieure de consommation des produits pétroliers (TICPE).

Contrairement à certains États européens, la France a choisi de percevoir la TICPE lors de la mise à la consommation des produits taxés, principalement au moment de leur sortie des raffineries ou des entrepôts

[5] Les rares appellations n'étant pas rattachées à une interprofession devraient faire traiter leurs statistiques commerciales par une autre structure professionnelle.

fiscaux de stockage. Le nombre de points de taxation est donc réduit (environ 250), ce qui permet d'aboutir à un coût de gestion faible.

L'État a cependant mis en place, dans le cadre autorisé par la réglementation communautaire, des dispositifs d'allègement partiel de la TICPE au profit de certaines professions : transporteurs routiers de marchandises et de voyageurs, entreprises de taxis, transporteurs aériens ou fluviaux normalement exonérés, mais n'ayant pu s'approvisionner auprès d'un distributeur de carburants détaxés.

Le carburant mis à la consommation n'étant pas différencié selon les utilisateurs, à la différence de ce qui est pratiqué dans certains États européens, ces mesures nécessitent des remboursements, d'un montant global de 440 M€ chaque année, qui doivent donc être effectués *ex-post*, en fonction des consommations effectives des redevables concernés.

Ce processus grève fortement le coût de gestion de la TICPE. La Douane affecte moins de 135 agents à temps plein (ETP) pour gérer le produit de cette taxe, soit 25 Md€. Elle en emploie plus de 167 pour les seuls remboursements. Il est paradoxal d'employer plus d'agents au paiement des remboursements qu'à la gestion de la taxe elle-même.

Tableau n° 4 : les coûts de gestion de la taxe intérieure de consommation des produits pétroliers (TICPE) et des remboursements

	Produits de TICPE	**Remboursements à des transporteurs**	**Total des flux (produits et remboursements)**
Montants en M€	25 316	439	25 755
Nombre d'agents employés en Équivalent temps plein (ETP)	134,6	167,4	302,0
Coût de gestion en M€	13,7	17,9	31,7
Taux d'intervention	0,05 %	4,08 %	0,12 %

Source : Cour des comptes (données : ministère chargé du budget – Douane pour 2011)

Cette situation conduit à une allocation inappropriée de moyens à cette tâche, au détriment d'autres, représentant un enjeu bien plus important. Des erreurs ou des manquements même infimes dans l'application de la TICPE, notamment dans le contrôle des stocks des entrepôts défiscalisés de stockage, sont susceptibles de pertes financières

pour l'État très supérieures à celles qui résulteraient de remboursements indus à certains transporteurs[6].

Pour ces raisons, il y aurait lieu d'étudier le remplacement du dispositif actuel de remboursement par un crédit d'impôt, vérifié dans le cadre de l'examen global de la situation fiscale du redevable par les services de la direction générale des finances publiques (DGFiP).

C - Transférer la gestion de certaines taxes

Parmi les missions de la Douane en matière fiscale, certaines devraient être confiées à des autorités mieux outillées pour les prendre en charge.

La taxe sur les manifestations sportives est un impôt coûteux en gestion et d'un faible rendement, notamment en raison des multiples possibilités de modulation dont elle peut faire l'objet, qui rendent très difficilement envisageable une informatisation de cet impôt. La gestion de cette taxe pourrait être transférée aux collectivités territoriales et son recouvrement à la direction générale des finances publiques (DGFiP).

[6] Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a, par ailleurs, contesté la pertinence de ces remboursements, au motif notamment qu'ils présentent une faible visibilité pour le consommateur final, qu'ils ont surtout pour objet de compenser des déficits de compétitivité avérés mais souvent étrangers au coût des carburants et qu'ils ont un effet négatif sur le plan environnemental, en raison de l'insuffisante couverture par la fiscalité énergétique des externalités négatives liées à la consommation des énergies fossiles (rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011).

La taxe sur les manifestations sportives

Impôt ancien et d'une gestion complexe, la taxe sur les manifestations sportives est collectée pour le compte des collectivités territoriales. Elle est prélevée sur les droits d'entrée de certains spectacles sportifs ou à défaut, sur la recette des consommations pendant la manifestation (les buvettes). Elle peut donner lieu à de multiples exonérations, totales (pour certaines disciplines sportives) ou partielles (pour certaines catégories d'organismes) ou à l'inverse à des majorations qui en compliquent singulièrement la gestion et en font un impôt complexe. Ces exonérations ou majorations sont décidées selon le cas à l'échelon national ou par chaque collectivité bénéficiaire.

Le produit de cette taxe attribué aux collectivités territoriales s'est élevé à 18,1 M€ en 2012. Il est inégalement réparti, en fonction des choix des conseils municipaux. En 2012, il était de 7,8 M€ à Paris et 62 587 € à Marseille. 97 % des recettes proviennent de quatre disciplines sportives.

La taxe sur les maisons et cercles de jeux a représenté un produit de 12,7 M€ en 2012. Elle présente cette particularité notable que, si elle donne lieu à des recettes dans 34 recettes régionales, trois bureaux de fiscalité concentrent la gestion de plus de 96 % du produit total de cet impôt, dont un seul plus de 92 %.

La DGFiP exerce parallèlement des missions de gestion et de recouvrement de plusieurs prélèvements sur les jeux de casinos, le pari mutuel, les jeux exploités par la Française des jeux, les jeux en lignes (paris hippiques, paris sportifs, jeux de cercle). La gestion de la taxe sur les maisons et cercles de jeux pourrait être transférée à cette administration.

Les droits de port se décomposent en une série de sept taxes dont le produit global s'est élevé à 467 M€ en 2012, affecté intégralement aux autorités portuaires sous réserve d'un prélèvement par l'État au titre des frais d'assiette et de recouvrement. Parmi ces taxes, seules les redevances sur les navires et sur les marchandises ont un produit supérieur à 100 M€ et ont un lien avec les missions de la Douane. Il y aurait lieu de recentrer les compétences de cette dernière sur ces seules redevances et de transférer les autres aux autorités portuaires.

D - Réexaminer le bien-fondé de taxes à faible rendement

Certaines tâches effectuées par la Douane dans le cadre de ses missions fiscales ont pour effet de détourner cette administration de

missions essentielles au profit d'autres, moins prioritaires et portant sur des enjeux, notamment financiers, plus modestes.

Les taxes sur les farines et les céréales figurent au nombre de celles dont le coût de gestion est le plus coûteux. Elles constituent un exemple de taxes maintenues sans changement, notamment de taux, depuis de très nombreuses années et mobilisant sans justification les moyens de la Douane pour la perception de produits parfois de très faibles montants auprès de redevables souvent difficiles à identifier.

La taxe sur les farines est appliquée aux farines et produits assimilés destinés à la consommation humaine, produits en France ou achetés dans un État étranger ou européen. Elle finance la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), à hauteur de 64 M€ en 2012. La taxe sur les céréales est due par les exploitants agricoles producteurs de céréales et sert à financer l'établissement FranceAgriMer. Son produit était de 22 M€ en 2012.

La taxe sur les farines, une application complexe qui confine à l'absurde

Une taxation des céréales a été mise en place à partir de 1962 pour financer le budget annexe des prestations sociales agricoles. Les produits dérivés du blé tendre (farines, semoules et gruaux) importés en étaient également redevables. En 1978, la taxation a été étendue aux farines livrées ou mises en œuvre en France, à l'exclusion des farines exportées. Cette taxe est acquittée mensuellement par les meuneries, à raison de 15,24 € par tonne de farines en France. Ce taux est inchangé depuis 1993.

La taxe sur les farines perd tout son sens dans le cadre du marché unique. Elle est, en effet, appliquée aux opérateurs qui procèdent à l'introduction (en provenance de l'Union européenne) ou à l'importation (en provenance de pays tiers) de farines, mais aussi de produits transformés à partir de farines. C'est ainsi que, parmi de nombreux autres redevables dans la même situation, un célèbre pâtissier-traiteur parisien a acquitté un impôt de 3 € en 2012 pour l'acquisition de gâteaux en provenance d'un pays européen. Dans de telles opérations, les recettes ne couvrent pas les frais de gestion de l'État.

Cette taxe n'ayant pas d'équivalent en Europe les industriels agro-alimentaires européens ont tendance à l'éluder, faute de connaître son existence. En l'absence de contrôle au passage de la frontière, l'identification de ces redevables est aléatoire et coûteuse pour la Douane.

Ces taxes devraient être supprimées et remplacées par des ajustements d'autres prélèvements au profit de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole et de FranceAgriMer.

La taxe sur les appareils automatiques, qui s'applique aux flippers et autres jeux électroniques principalement exploités dans les débits de boissons, est due pour tous les appareils dont l'enregistrement par l'administration est obligatoire. Elle a été réformée en 2007, de telle manière qu'elle est devenue un impôt purement symbolique dont le produit, en constante diminution depuis plusieurs années, inférieur à 0,5 M€ en 2012, ne couvre pas le coût de gestion. L'État aurait avantage à la supprimer et la remplacer par une amende contraventionnelle d'un montant élevé dissuasif pour chaque appareil non déclaré à l'administration.

III - Réformer la perception de la TVA à l'importation

Le droit fiscal français distingue les modes de perception de la TVA selon qu'elle est perçue à l'importation ou sur le marché intérieur. Cette distinction a un impact sur l'attractivité économique des plates-formes logistiques. Le dispositif actuel de la TVA à l'importation en France n'est pas un rempart contre l'essor des fraudes à la TVA entre pays européens.

En France, la TVA est collectée par la direction générale des finances publiques (DGFiP) pour les transactions se réalisant sur le territoire, pour les acquisitions intra-communautaires de biens et services et pour les importations de marchandises en provenance de pays tiers dédouanées dans un autre pays européen. Le redevable déclare et acquitte mensuellement la différence entre la TVA collectée sur ses ventes et la TVA payée sur ses achats. Ce dispositif est appelé couramment « l'auto-liquidation ».

En revanche, la TVA sur les marchandises en provenance de pays tiers importées par un port ou aéroport français est collectée par la Douane à l'occasion de l'admission de la marchandise sur le territoire.

En l'absence de procédure d'auto-liquidation, l'importateur procède à un décaissement au moment du dédouanement pour régler la TVA à l'administration douanière, soit directement, soit par l'intermédiaire de son commissionnaire en douane. Il en obtient ultérieurement la restitution par l'administration fiscale, via la déclaration mensuelle sur la TVA collectée.

A - Un handicap pour l'attractivité du territoire français

L'attractivité des plates-formes logistiques de fret (ports et aéroports) est une composante majeure de la compétitivité d'une économie. Elle permet l'importation et l'exportation à bon marché des produits pour les consommateurs et l'industrie. Dans l'*hinterland* (arrière-pays), elle crée de l'activité et des emplois dans les transports et la transformation.

La France, par sa position géographique, aurait vocation à devenir l'une des principales portes de circulation du fret entre l'Union européenne et les pays tiers. Pourtant, elle ne cesse de perdre des parts de marché depuis trente ans, principalement au profit des Pays-Bas et de la Belgique. Plus encore, les marchandises ayant pour destination finale la France sont importées majoritairement *via* d'autres pays. Les raisons de cette perte d'attractivité sont multiples : coût de la manutention, nombre insuffisant de rotations des porte-conteneurs, faiblesse de l'inter-modalité, risques sociaux, risques fiscaux. Elle tient aussi, selon la perception des représentants des entreprises et de l'agence française des investissements internationaux, à l'absence d'un dispositif d'auto-liquidation de la TVA à l'importation (TVAI) analogue à celui pratiqué aux Pays-Bas et en Belgique.

L'obligation de décaissement associée au recouvrement douanier de la TVA à l'importation pèse sur le besoin en fonds de roulement de l'importateur et a donc un coût financier. La perte de trésorerie consécutive à ce décaissement est cruciale pour les petites et moyennes industries et les petites et moyennes entreprises, qui, ayant déjà réglé l'achat des marchandises avant leur expédition doivent, à leur arrivée en France, régler la TVA, alors qu'elles n'encaisseront les produits de la revente, directe ou après transformation, que bien plus tard. Les effets sont encore plus sensibles dans une conjoncture où les financements bancaires sont difficiles à trouver. La situation est spécialement pénalisante pour les entreprises non établies en France qui ne peuvent pas récupérer la TVA autrement que par des demandes de remboursement auprès du service des impôts, dont le traitement se traduit par un portage de TVA de plusieurs mois.

TVA à l'importation et attractivité des plates-formes logistiques établies en France

L'une des principales entreprises mondiales de transport international de fret ayant installé en France son *hub* européen (plate-forme de correspondance) n'a pas pu y prendre en charge l'importation dans l'Union européenne des produits de haute technologie (par exemple, les tablettes numériques) de grands groupes internationaux, principalement américains et chinois, en raison de leur demande formelle de faire dédouaner leurs produits aux Pays-Bas pour profiter de la procédure d'auto-liquidation. Le Président de cette entreprise de logistique a dès lors indiqué, dans un courrier adressé au ministre de l'économie et des finances durant l'été 2012, que « l'obligation d'avancer la TVA à l'importation (…) constituait un obstacle sérieux au commerce français et à l'attractivité de la France en tant que lieu d'implantation d'une infrastructure internationale de *hub* ».

Les aménagements ponctuels mis en place par la Douane pour limiter les inconvénients de la perception de la TVA à l'importation à l'admission de la marchandise (décautionnement et report du paiement de TVA au 25 du mois suivant) et alléger l'avance de trésorerie au bénéfice des entreprises agréées ne suffisent pas à compenser l'écart de compétitivité fiscale avec les pays pratiquant l'auto-liquidation. C'est la raison pour laquelle beaucoup d'entreprises préfèrent dédouaner en Belgique et aux Pays-Bas où leurs importations bénéficient de fait de l'auto-liquidation puisqu'elles arrivent en France sous le régime de circulation intracommunautaire (procédure dite du « régime 42 » entraînant la suspension du paiement de la TVA jusqu'à la mise en consommation et paiement de la TVA sur imprimé CA3).

B - L'auto-liquidation : une réponse fiable

L'adoption de l'auto-liquidation pour la TVA à l'importation favoriserait l'attractivité du territoire, sans affaiblir la lutte contre les fraudes à la TVA en Europe.

Lorsque la marchandise est importée et mise à la consommation dans le même pays, le risque de fraude est faible : le contribuable est identifié, cautionné et suivi du dédouanement à l'encaissement de la TVA, soit par une seule administration nationale (la Douane) lorsque l'État ne met pas en œuvre de procédure d'auto-liquidation soit par deux administrations nationales distinctes (douane et impôts), mais partageant la même base de données, lorsqu'elle est appliquée.

Lorsque la marchandise circule au sein du marché unique entre des États différents, la fraude consiste à profiter de la circulation des marchandises en suspension de TVA pour mettre à la consommation des produits sans l'acquitter ou à demander des remboursements de TVA alors qu'elle n'a pas été payée (carrousel). Même si son montant exact est mal connu, cette fraude est en hausse.

Comme l'ont démontré les différents rapports consacrés à cette question, l'enjeu principal de la lutte contre la fraude consiste donc en une détection rapide du non–paiement de la TVA pour les marchandises circulant en suspension de taxes. L'administration d'un État membre qui autorise un départ de marchandises en suspension de TVA de son territoire devrait pouvoir en informer en temps réel l'administration du pays acquéreur afin qu'il recouvre la TVA.

Cette fonction d'apurement qui existe dans les applications européennes sur les droits de douane et les accises est pourtant absente de la base de données communautaire VIES (*VAT Information and Exchange System*) sur la TVA. L'absence d'un tel réseau permettant un échange rapide et dématérialisé d'informations est la première cause des fraudes à la TVA en Europe. À l'inverse, le recours à l'auto-liquidation pour les marchandises dédouanées et mises à la consommation sur le territoire national est sans effet sur les fraudes massives liées à la circulation des marchandises entre États, pour peu que soit organisée une bonne circulation de l'information entre l'administration fiscale et l'administration douanière.

De plus, l'absence d'auto-liquidation pour la TVA à l'importation encourage les entreprises opérant en France à dédouaner à l'étranger et accroît le recours au régime 42 et donc les risques de fraude.

Après un réexamen complet de la perception de la TVA à l'importation, la Cour ne peut donc que renouveler sa recommandation déjà formulée dans une communication à l'Assemblée nationale de février 2012[7], demandant que soit institué en France le régime d'auto-liquidation de la TVA à l'importation, afin de renforcer l'attractivité des plateformes portuaires et aéroportuaires françaises et d'alléger la trésorerie des entreprises.

[7] Communication de la Cour des comptes à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 : *La gestion et le contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA*) Février 2012.

Pour être opérationnelle, comme l'avait déjà indiqué la Cour[8], cette réforme nécessite l'interconnexion de l'application douanière Delt@ et des applications fiscales MEDOC et COPERNIC et d'une base commune des entreprises soumises à la TVA.

IV - Regrouper le recouvrement fiscal au sein de la DGFiP

Il existe en France deux réseaux de recouvrement des impôts et taxes : celui de la direction générale des finances publiques (DGFiP) et celui de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Cette dualité apparaît aujourd'hui inadaptée.

La plupart des pays de l'OCDE ont rapproché leurs administrations fiscales et douanières afin de rechercher des économies d'échelle et d'assurer un suivi fiscal unique des entreprises. Tel est notamment le cas du Royaume-Uni, des pays scandinaves, de l'Espagne, de l'Irlande et des Pays-Bas qui ont récemment fusionné la douane et les impôts au sein d'une administration unique.

Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et la mise en service du système d'information commun CHORUS ont permis à la France de mieux organiser la dépense publique en mutualisant les moyens et en regroupant des services (centres de services partagés, services facturiers, etc.) pour qu'ils atteignent une taille critique de traitement. Ce processus reste à développer en matière de recettes.

L'essor du télépaiement permet désormais aux contribuables de payer leurs impôts et taxes en ligne. Lorsque le paiement est dématérialisé, les raisons qui justifiaient autrefois l'existence de deux réseaux de recouvrement, notamment la proximité géographique entre redevables et administration de recouvrement, ne sont plus pertinentes.

Pour la faible part des recettes qui nécessite des mesures de recouvrement forcé, soit de l'ordre de 1 à 2 % des créances, la séparation des réseaux comptables de la DGFiP et de la Douane paraît également inefficiente, dans la mesure notamment où les dossiers en cause concernent le plus souvent les mêmes entreprises en difficulté, ayant fait

[8] Cour des comptes, *Référé. Les opérations commerciales de la Douane et la réforme du dédouanement.* 11 janvier 2011, disponible sur www.ccomptes.fr

ou appelées à faire l'objet de procédures judiciaires identiques pour les dettes fiscales et douanières. L'État aurait avantage à être représenté dans de telles procédures par le même agent comptable ayant une connaissance d'ensemble du dossier fiscal et du patrimoine du redevable concerné.

C'est pourquoi, sans remettre en cause l'existence d'une Douane dotée de missions fiscales pour les tâches d'assiette, de liquidation et de contrôles distinctes de celles relevant de l'administration fiscale, la Cour estime qu'il conviendrait de mettre fin à la coexistence de deux réseaux distincts de recouvrement, celui de la Douane (647 emplois) et celui de la DGFiP, qui apparaît coûteuse et inutile, comme elle l'avait déjà indiqué en février 2012 dans sa communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la gestion et le contrôle de la TVA.

Il apparaît ainsi nécessaire d'engager sans tarder l'unification au sein de la DGFiP de l'ensemble de la mission de recouvrement, incluant tous les droits et taxes recouvrés actuellement par les recettes régionales des douanes. Cette orientation requiert la mise en compatibilité des systèmes d'information de la Douane et de la DGFiP (rattachement du recouvrement douanier à l'application refonte des systèmes de paiement (RSP) de la DGFiP, interconnexion de l'application douanière Delt@ et des applications fiscales MEDOC et COPERNIC). Si ces projets informatiques ont indéniablement un coût, le retour sur investissement sera favorable en termes de masse salariale, de service aux redevables et de lutte contre la fraude.

L'unification du recouvrement nécessitera un accompagnement par un dialogue social approprié au sein de la DGFiP mais surtout au sein de la Douane pour assurer le redéploiement des agents vers les missions, actuellement prioritaires, de contrôle et de lutte contre la fraude.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Douane assure des missions essentielles, notamment en matière de régulation des échanges internationaux, de protection des citoyens et des consommateurs. Il en est de même en matière fiscale mais cette activité de la Douane est rendue peu performante par la prise en charge de missions périphériques, par une dématérialisation insuffisante et par une organisation territoriale éclatée et polyvalente.

Pour une meilleure efficacité, la Douane devrait se recentrer sur son cœur de métier fiscal : identifier la valeur et contrôler les produits à fort enjeu de taxation, notamment la fiscalité pétrolière, les droits et taxes perçus à l'importation, les accises sur les tabacs et les alcools. Cela suppose qu'elle n'exerce plus des missions non fiscales et ne soit plus chargée de dispositifs fiscaux obsolètes ou qui seraient mieux exercés par d'autres administrations. La modernisation de la Douane nécessite également des réformes trop longtemps différées : la réorganisation du réseau des services douaniers et le déploiement de moyens informatiques propres à rendre un meilleur service à l'usager et à déjouer les fraudes complexes. Sa fonction de recouvrement devrait être reconsidérée, notamment en matière de TVA à l'importation.

La modernisation des conditions d'exercice de cette mission constitue aujourd'hui un impératif.

En conséquence, la Cour formule pour la Douane les recommandations suivantes :

Concernant ses missions :

1. *transférer à la profession viticole la collecte des informations non fiscales et au ministère chargé de l'agriculture le suivi du potentiel de production viticole ;*
2. *réexaminer le bien-fondé des taxes sur les farines et les céréales et relever à due concurrence les autres taxes affectées aux organismes bénéficiaires ;*
3. *substituer une amende contraventionnelle à la taxe sur les appareils automatiques et un crédit d'impôt aux remboursements de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ;*
4. *transférer la gestion :*
   - *des droits de port aux autorités portuaires ;*
   - *de la taxe sur les manifestations sportives aux communes ;*
   - *de la taxe sur les maisons et cercles de jeux à la direction générale des finances publiques (DGFiP).*

Concernant sa gestion :

5. *accélérer la diminution du nombre des implantations territoriales ;*

6. *généraliser et rendre à terme obligatoires pour les redevables professionnels la télédéclaration et le télépaiement de toutes les taxes gérées par la Douane ;*
7. *séparer les fonctions de gestion et de contrôle et regrouper les fonctions de contrôle au niveau interrégional ;*
8. *créer un guichet unique pour le droit de francisation et l'immatriculation des navires ;*

Concernant le recouvrement :

9. *mettre en place l'auto-liquidation pour la TVA à l'importation et, à cette fin, interconnecter les systèmes d'information de la Douane et de la direction générale des finances publiques (DGFiP) ;*
10. *regrouper la fonction de recouvrement au sein de la direction générale des finances publiques (DGFiP).*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	38
Ministre de l'intérieur	40
Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	42
Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	44

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Conscients des marges d'optimisation des modes actuels de gestion de la fiscalité douanière, nous partageons le souci de la Cour d'en améliorer la performance. En conséquence, la modernisation de la gestion de la fiscalité douanière est un axe important du projet stratégique « Douane 2018 », que nous avons approuvé en décembre 2013 et qui a été porté à la connaissance de la Cour.

Ainsi, la mise en œuvre de certaines recommandations est déjà prévue dans ce cadre. C'est notamment le cas de la centralisation de la gestion de certaines taxes (avec réduction du nombre d'implantations territoriales) et du renforcement de la dématérialisation. En particulier, la dématérialisation des déclarations récapitulatives mensuelles, que vous recommandez, devrait être effective en 2015. Une téléprocédure commune avec l'administration des affaires maritimes pour faciliter la gestion du droit annuel de francisation et de navigation devrait aussi être déployée d'ici 2016.

Pour autant, il convient de souligner que l'amélioration de l'organisation et la refonte des outils informatiques ne sont pas de nature, à eux seuls, à permettre une réduction massive des coûts de gestion de certaines taxes gérées par la DGDDI. La simplification de la loi fiscale sera également nécessaire, s'agissant notamment des taxes à très faible rendement.

Sur ce point, nous allons poursuivre la réflexion dans les mois qui viennent, sur la base des travaux de la Cour, et des résultats de la mission d'évaluation sur les coûts de gestion des prélèvements obligatoires décidée lors du quatrième comité interministériel de modernisation de l'action publique le 18 décembre 2013.

Par ailleurs, la mise en œuvre de certaines recommandations nécessite une réflexion plus poussée.

C'est tout particulièrement vrai des recommandations que vous formulez sur le resserrement du champ d'intervention de la douane à travers, par exemple, la substitution d'un crédit d'impôt au remboursement de la taxe sur les produits pétroliers. Si le système actuel peut en effet apparaître comme coûteux, la technique fiscale du crédit d'impôt, et le transfert de compétence proposé en faveur de la direction générale des finances publiques (DGFiP) auraient également des conséquences dont la portée doit être précisément examinée.

L'hypothèse d'un rapprochement des fonctions de recouvrement de la DGDDI et la DGFiP soulèverait quant à elle des difficultés pratiques liées à

la disjonction des tâches de recouvrement des autres tâches de gestion de l'impôt (assiette, contrôle). Le projet stratégique de la DGDDI prévoit un fort resserrement du réseau comptable douanier, pour parvenir à une seule recette pour chacune des directions interrégionales (contre 40 actuellement). Cette évolution permettra de répondre très largement aux préoccupations d'efficience des réseaux comptables développées par la Cour.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

À l'occasion de l'examen des conditions d'exercice des opérations de collecte et de contrôle des taxes gérées par la direction générale des douanes et des droits indirects, vous avez été amené à dresser un certain nombre de constats sur les modalités d'établissement et de recouvrement de droits et impositions indirects dévolus au secteur public local, qui, comme le rapport l'indique, représentent des recettes annuelles de l'ordre de 12 milliards d'euros, soit 18 % des produits fiscaux collectés par les douanes. Il ne m'appartient pas de me prononcer sur les conclusions du rapport portant sur les modalités de réorganisation des missions douanières, pas plus que sur celles afférentes au transfert de la fonction « recouvrement » aux services de la Direction générale des finances publiques. Toutefois, je tiens à attirer votre attention sur certaines préconisations incidentes visant l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements frappant les manifestations sportives.

Vous appelez l'attention des services de l'État sur la complexité des règles de taxation et la disproportion du coût de gestion de cette imposition locale ainsi que sur la concentration territoriale du produit levé au titre des recettes générées par les « réunions sportives ». Relevant l'existence de nombreuses exonérations et réfactions affectant le rendement de la taxe, vous vous interrogez sur l'existence même d'une telle ressource fiscale. À l'appui de ces constats, vous précisez que le produit perçu par la commune de Paris représente 7,8 millions d'euros en 2012, alors même que Marseille ne perçoit que 62 587 € pour le même exercice fiscal.

S'il est exact que les ressources fiscales prélevées sur les manifestations sportives ne représentent pas une recette de fonctionnement prépondérante dans le budget des collectivités qui en bénéficient et qu'elles sont inégalement réparties sur le territoire national, il n'en demeure pas moins que la ressource résultant de l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements se justifie au vu de la rente engendrée par les manifestations sportives de grande ampleur, alors même que les communes ou les EPCI doivent assumer le coût lié à la présence d'équipements sportifs et à la voirie permettant l'accès du public à ceux-ci. Dans ces conditions, il ne paraît pas opportun de remettre en cause le principe même d'un prélèvement de nature fiscale, gage d'une juste contribution des opérateurs économiques du monde du sport au financement des équipements locaux.

Je souscris pleinement à l'objectif de la Cour d'offrir une base juridique plus transparente et plus équitable à cette taxe. Une bonne part du coût de gestion afférent à cette imposition serait très certainement mieux maîtrisée grâce à l'élimination des exonérations facultatives et des règles de demi-tarification prévues aux articles 1561 et 1562 du code général des

impôts. Dans un souci de simplification, il pourrait également être envisagé d'unifier les taux applicables à hauteur de 10 %.

En outre, je partage le constat exposé dans le rapport relatif aux exemptions totales dont bénéficient un nombre assez conséquent d'activités sportives sur le fondement de l'article 126 F de l'annexe IV du code général des Impôts. Certains événements sportifs actuellement exonérés, notamment ceux relatifs à l'athlétisme, au handball, au judo ou à la natation, connaissent un vif succès et attirent un public nombreux : l'absence d'imposition, dans ces cas, est difficilement justifiable. De manière générale, il y a lieu de relever que la concentration de la quasi-totalité des recettes sur cinq disciplines sportives n'est pas satisfaisante en termes d'équité fiscale et qu'une évolution des règles d'assujettissement serait à envisager.

Parmi les recommandations formulées à l'appui du relevé d'observations provisoires, la Cour préconise de confier la gestion des opérations d'établissement de la taxe aux communes et établissements publics de coopération intercommunale et son recouvrement aux services de la Direction générale des finances publiques.

S'il ne m'appartient pas de juger l'opportunité de confier le recouvrement à la Direction générale des finances publiques, il me paraît matériellement impossible de confier aux communes et aux EPCI le soin d'assurer les opérations de liquidation et de contrôle de l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements frappant les manifestations sportives. Au-delà de la problématique de la technicité des processus en cause, une telle mesure se heurte à l'impératif d'une gestion efficace et unifiée de la taxation et du rappel des droits éludés : les services fiscaux et douaniers bénéficient de droits de communication, d'enquête et de contrôle sur les lieux d'exercice de l'activité imposable qui sont hors de portée des collectivités. De surcroît, il serait tout particulièrement préjudiciable de grever les tâches de gestion financière dévolues aux communes et aux EPCI dans un contexte où l'objectif de simplification des normes du secteur public local est primordial. En tout état de cause, un tel transfert devrait être compensé par l'État aux collectivités concernées pour l'intégralité de son coût historique, dans la mesure où l'exercice des opérations d'établissement et de contrôle de la recette revêtirait un caractère obligatoire.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Mon attention sur ce projet s'est portée plus particulièrement sur les processus de recouvrement des droits de port et du droit annuel de francisation des navires (DAFN). Il appelle de ma part les observations suivantes dont je souhaite la publication dans le cadre du prochain rapport public annuel :

- *Les préconisations de la Cour rejoignent mes préoccupations en matière de recouvrement de la DAFN. Les actions entreprises depuis plusieurs années visent ainsi à rationaliser et à simplifier les procédures administratives pour nos concitoyens.*

  Cette démarche a conduit à créer le guichet unique du Registre international français (RIF) et à préparer un portail unique pour le registre des navires de plaisance, avec la perspective d'une extension ultérieure aux autres navires professionnels.

- *S'agissant des droits de port, je partage le constat de la Cour relativement à la complexité de leur régime et de leurs modalités de recouvrement, en indiquant que la DGDDI est précisément rémunérée pour cela.*

  Compte tenu de la grande variété des redevances concernées et de la disparité des statuts et des types de gestion des ports affectataires, une réflexion a été d'ores et déjà engagée sur les possibilités d'optimisation globale du recouvrement des droits de ports.

Cette réflexion est menée conjointement avec la direction générale des douanes et des droits indirects et la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), en concertation avec l'Union des ports de France (UPF). Elle a le souci de ne pas porter préjudice à la compétitivité des ports français, et fait déjà apparaître une optimisation possible des procédures de dématérialisation dans le cadre d'un prochain guichet unique portuaire.

Aussi la pertinence et l'opportunité des recommandations de la Cour ne peuvent s'analyser qu'après avoir produit un bilan des allègements de charge résultant de la généralisation attendue des procédures de gestion dématérialisée au niveau national.

Partant du constat du coût élevé des modes de liquidation, de contrôle et de recouvrement pratiqués par la DGDDI, la Cour émet dès à présent des recommandations portant sur le transfert intégral de la gestion des droits de port aux gestionnaires de ports à l'exception de la redevance sur le navire et de la redevance sur les marchandises.

Si le bilan de la dématérialisation précitée confirmait cette recommandation de transfert partiel, il conviendrait de veiller au maintien du recouvrement douanier pour les droits de ports sur le navire et les marchandises. Cette exception me paraît essentielle afin de ne pas remettre en cause un système fonctionnel et fiable, dans un contexte concurrentiel déjà difficile pour les ports français.

Elle devrait d'ailleurs pouvoir concerner de même la redevance sur les passagers, d'un enjeu significatif.

Il convient également de rappeler que dans l'hypothèse de transfert recommandée par la Cour, la relation entre le service chargé du recouvrement et les armateurs pèserait désormais intégralement sur les ports.

L'exercice risque en outre d'être rendu particulièrement délicat au vu de la multiplicité des modes de gestion des ports décentralisés et des structures comptables dont ils disposent (syndicats mixtes, SEM, délégations de service, établissements public locaux...).

D'une façon plus générale, ce rapport portant sur les modalités de gestion et d'organisation de la DGDDI pour les taxes et prélèvement dont elle exerce la responsabilité, il n'appartient pas, à proprement parler, à notre ministère d'émettre un avis sur ce sujet. Sur le fond, toutefois, si je ne peux que soutenir toute proposition de la Cour susceptible d'améliorer la gestion du dispositif de gazole professionnel.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

En ce qui concerne le transfert à la profession viticole de la collecte des informations non fiscales des déclarations récapitulatives mensuelles (DRM), je souhaite insister sur la nécessité, pour l'État, de disposer d'une base de données fiable, objective et indépendante afin d'asseoir ses décisions sur la conjoncture ou la structure du marché vitivinicole. Je rappelle en outre que l'État ne peut imposer une mission à une interprofession agricole, qui conduit les actions décidées par ses membres.

En ce qui concerne le suivi du potentiel de production viticole, je partage les conclusions de la Cour sur la nécessaire modernisation de l'outil informatique qui lui est dédié, à savoir le casier viticole informatisé (CVI), et l'objectif d'une dématérialisation accrue des déclarations destinées à l'alimenter. La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) a d'ailleurs entamé un travail important de refonte de cet outil informatique, et y a associé étroitement mes services. En revanche, la recommandation de transférer la gestion du CVI au ministère en charge de l'agriculture appelle de ma part les observations suivantes.

La tenue et la mise à jour d'un casier viticole sont des obligations découlant de l'Organisation Commune de Marché (OCM). Ce casier viticole a pour objet de permettre le suivi du potentiel de production et suppose donc de disposer d'informations sur les surfaces plantées, les cépages et les densités de plantation. Il permet également de gérer les droits de plantation des opérateurs, et d'intégrer les informations issues des déclarations rendues obligatoires par la réglementation communautaire sur la récolte, la production, les stocks. Par sa nature même, il s'agit d'un outil interministériel, utilisé par la DGDDI, mais également la direction générale des finances publiques (DGFiP), la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), les services du ministère en charge de l'agriculture, FranceAgriMer (FAM), et l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO). Dès lors, la question de l'administration la mieux à même d'assurer sa gestion se pose.

En France, la DGDDI assume cette mission. La Cour des comptes en recommande le transfert au ministère en charge de l'agriculture. Il me semble que les inconvénients d'un tel transfert l'emporteraient sur ses avantages. En effet, le CVI repose sur des référentiels dont les principaux relèvent des services du ministère du budget ou du ministère de l'économie et des finances : les opérateurs sont identifiés selon une procédure commune à tous les services du ministère du budget, et le suivi des parcelles viticoles repose sur les parcelles cadastrales mises à jour par la DGFiP.

Par ailleurs, un tel transfert n'entraînerait pas d'économie globale pour l'État, dans la mesure où il n'est pas identifié de synergie ou d'économie

de gestion particulière due au fait que la gestion soit assumée par le ministère en charge de l'agriculture. Au contraire, il entraînerait très probablement, de façon temporaire, un coût supplémentaire lié aux opérations de transfert et à l'adaptation des outils informatiques, à la formation, au redéploiement ou au recrutement d'agents, sans que l'on puisse identifier à terme un bénéfice global pour les services de l'État en matière d'efficacité ou d'efficience.

Il pourrait également perturber le projet de réécriture du CVI en vue de sa modernisation, piloté par les équipes de la DGDDI. Or, ce projet est tout à la fois nécessaire et urgent. Il me paraît donc prioritaire qu'il soit conduit à son terme dans les délais fixés.

En ce qui concerne le réexamen du bien-fondé des taxes sur les farines et les céréales et le relèvement à due concurrence des autres taxes affectées aux organismes bénéficiaires, il me paraît essentiel de souligner, en premier lieu, que leur produit fait actuellement partie intégrante du financement des organismes auxquels elles sont affectées (en l'occurrence l'établissement FranceAgriMer et la Mutualité sociale agricole) et qu'aucune évolution n'est envisageable sans en envisager les conséquences sur leur équilibre financier.

Les remarques suivantes méritent en outre d'être formulées.

S'agissant de la taxe sur les farines, il faut d'abord observer que les établissements de meunerie ne sont pas en nombre considérable, le secteur ayant en effet connu plusieurs vagues de restructuration et de concentration. La Cour fait cependant observer que la perception de cette taxe et le remboursement aux exportateurs sont sources de lourdeurs administratives. De premières réflexions avaient été conduites à l'occasion des Assises de la simplification de 2011 visant à faciliter la perception de la taxe auprès des meuniers, en étudiant la dématérialisation, la forfaitisation et la trimestrialisation des procédures actuelles. Une première approche consisterait donc à réexaminer, au niveau interministériel, comment ces pistes pourraient être réactivées.

Concernant la taxe affectée sur les céréales, son produit est de 22 M€, utilisés par FAM à hauteur de 18 % pour des dépenses dédiées au secteur des céréales, le reliquat, soit 82 %, contribue à couvrir les dépenses prévues sur le reste du budget de FAM, en particulier de personnel et de fonctionnement.

Cette taxe ne s'applique pas aux céréales importées ou ayant fait l'objet d'une acquisition dans un autre État de l'Union européenne. Elle est largement acceptée par ses redevables. Bien que sans lien juridique direct, elle contribue à justifier la procédure d'« aval » de FAM en faveur des collecteurs de céréales, sous forme d'adossement de prêts de campagne par les organismes bancaires, qui en l'absence de cette garantie exigeraient des taux d'intérêts plus élevés. L'évolution suggérée par la Cour pourrait donc

emporter des conséquences sur le fonctionnement de la filière allant au-delà de la seule problématique de la perception de cette taxe.

Sous ces réserves, je ne peux que souscrire à l'objectif de simplification préconisé par la Cour, tout particulièrement s'agissant de la taxe sur les farines, mais souligne qu'aucune évolution en matière de taxes affectées ne saurait être envisagée sans qu'aient été préalablement identifiées des ressources financières s'y substituant, à l'euro près, pour le financement des organismes concernés.

2
Le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et son réseau : un modèle obsolète, une réforme indispensable

PRÉSENTATION

Héritier du Musée pédagogique créé en 1879 et placé sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale, le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) forme avec les centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) un réseau appelé SCÉRÉN (Services culture, éditions, ressources pour l'éducation nationale) comprenant 31 établissements publics administratifs nationaux et des centres départementaux et locaux de documentation pédagogique (CDDP et CLDP), totalisant environ 180 lieux d'accueil. Ce réseau, dont le CNDP assure la coordination, a pour mission de mettre à disposition des enseignants, des ressources et services pédagogiques nécessaires à l'exercice de leur métier et à la réussite de tous les élèves.

En 2013, le réseau dispose d'un budget de fonctionnement de 135,7 M€, dont 92 M€ de subvention pour charges de service public, et de 1 886 emplois en équivalent temps plein travaillé, dont 1 757 rémunérés par ses soins. Dans ce total, les centres régionaux représentent 73 % du budget, 70 % de la subvention pour charges de service public et 79 % des emplois totaux.

La Cour a examiné la gestion et les comptes du CNDP comme établissement public et tête du réseau des CRDP depuis l'exercice 2006.

Cette période a été marquée par l'achèvement du transfert du centre national à Chasseneuil-du-Poitou (Vienne), décidé en 2003. Cette délocalisation s'est effectuée sans examen préalable des missions et des activités du CNDP et du réseau, qui apparaissent en décalage croissant par rapport aux besoins du ministère de l'éducation nationale et de ses enseignants. De même, l'organisation en 31 établissements publics nationaux, tous éditeurs publics, n'a pas été revue.

Après le vote de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, le

réexamen de l'utilité, dans sa forme actuelle, de ce réseau d'appui pédagogique apparaît nécessaire pour l'adapter aux exigences du service public du numérique éducatif et de l'enseignement à distance et aux besoins des nouvelles écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ).

I - Une inadéquation aux besoins du service public de l'éducation

Le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et les centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) ont reçu la mission d'éditer, de produire et de développer des ressources pédagogiques dans tous les domaines de l'éducation (à l'exclusion des livres scolaires) au profit des établissements d'enseignement et des communautés universitaires et éducatives.

Ils l'exécutent dans des conditions qui ne répondent plus aux besoins du service public de l'éducation ni aux attentes des enseignants, tant en ce qui concerne la production éditoriale que ses modes de diffusion au sein du système éducatif.

A - Une production éditoriale dépassée

Le CNDP et les CRDP sont des éditeurs publics institutionnels, le CNDP étant, en outre, un producteur audiovisuel. En 2012, le réseau éditait 52 collections et 17 revues à destination principalement des enseignants et du personnel administratif de l'éducation nationale ou des candidats aux différents concours organisés par le ministère. Ces publications représentaient 547 000 exemplaires vendus, volume en baisse de 30 % depuis 2009. À ces ventes, s'est ajoutée la diffusion gratuite au réseau de 1 314 000 documents commandés par le ministère de l'éducation nationale.

Cette offre éditoriale est en partie définie en amont avec le ministère (direction générale de l'enseignement scolaire et inspections générales) qui fait valoir ses besoins. Elle ne s'appuie pas suffisamment sur des outils d'évaluation *exante* des besoins des enseignants, au regard des programmes scolaires, et d'évaluation *ex post* systématique. Elle repose ainsi pour l'essentiel sur une logique d'offre.

Aucune des collections du réseau n'a, à ce jour, fait l'objet d'une enquête de satisfaction. Seules les onze revues éditées par le CNDP, pour une diffusion totale de 43 970 exemplaires, ont donné lieu en 2010 à une enquête auprès de ses clients. Ses résultats mettent en évidence un déficit d'image et d'utilité de ces revues : 46 % des enseignants ne les connaissent pas et seulement 29 % d'entre eux déclarent les lire. Seuls 11 % des professeurs des écoles, 8 % des enseignants des collèges et des lycées d'enseignement général et professionnel connaissent ces publications. À 58 %, elles sont lues en tant qu'outil pédagogique et à 49 % pour la culture générale[9].

Parmi les revues éditées par le Centre national de documentation pédagogique (CNDP), seule sa principale production, « Textes et Documents pour la Classe » (TDC), dispose d'une véritable visibilité, mais sa ligne éditoriale ne recueille pas l'adhésion des enseignants. Après avoir quasiment disparu du premier degré, elle rencontre des difficultés dans le second degré. Alors que les collèges représentent 47 % de ses abonnements, leurs enseignants soulignent la complexité croissante de son contenu et le manque de renouvellement des thématiques abordées.

La production du réseau repose sur une part significative de coéditions ou de coproductions (en moyenne 17 % des nouvelles productions décidées annuellement depuis 2006), sans que les objectifs de cette activité spécifique et ses modalités de mise en œuvre fassent l'objet d'un cadrage du ministère de tutelle ou du CNDP. Ainsi, est produit en partenariat avec un éditeur chinois la revue « Planète Chinois », dont la ligne éditoriale s'adresse autant aux particuliers désirant s'initier à la langue et à la culture chinoise qu'aux enseignants concernés. Est également coproduit avec la société « Siècle productions » un téléfilm en deux parties « Alias Caracalla » qui retrace la vie de Daniel Cordier, le secrétaire de Jean Moulin[10].

Par ailleurs l'offre éditoriale s'est adaptée avec lenteur aux supports numériques de diffusion. Fin 2012, seulement 6 % des productions du réseau sont de nature numérique, représentant cependant près de 36 % des ventes.

Au total, la production éditoriale du réseau apparaît à la fois mal adaptée aux besoins des enseignants et peu évaluée. Elle demande à être encadrée par des orientations précises, notamment pour les coéditions. Conscient de ces problèmes, le CNDP a amorcé en 2013 un effort de clarification de son offre éditoriale, visant également à accroître sa production numérique.

[9] Résultats d'un questionnaire à choix multiples.
[10] Réalisé par Alain Tasma, il a été diffusé les 25 et 26 mai 2013 sur France 3.

B - Une distribution surdimensionnée

La fonction de commercialisation occupe 14 % des effectifs. Elle dispose dans les locaux du réseau de 122 points de commercialisation.

En 2012, ceux-ci représentent 25 % du chiffre d'affaires, pourcentage en recul, contre 44 % pour la vente par correspondance, pourcentage en croissance, et 12 % pour les ventes assurées par des délégués pédagogiques itinérants[11]. En outre, le chiffre d'affaires des librairies est de manière croissante réalisé grâce aux ventes de productions d'autres éditeurs (27 % en 2012). Au regard de cette répartition, la fonction de commercialisation paraît surdimensionnée avec un nombre aussi important d'implantations. L'activité de ces points de vente est modeste : en 2011, plus de la moitié ont réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 18 000 €. Seuls six d'entre eux ont un chiffre d'affaires supérieur à 100 000 €, dont un seul − la librairie de l'éducation nationale située rue du Four à Paris, rattachée directement au Centre national de documentation pédagogique (CNDP) − dépasse 1 M€ de recettes annuelles. Ces librairies et points de vente sont structurellement déficitaires.

Les publications d'autres éditeurs représentent en 2012, tous modes de commercialisations confondus, 15 % du chiffre d'affaires du réseau, avec de fortes disparités selon les établissements (57 % pour le CRDP de Versailles, 41 % pour le CNDP). Aucun outil de gestion ne permet de savoir si cette activité est rentable ou même seulement équilibrée.

Le développement rapide de nouveaux modes de diffusion et de commercialisation, par téléchargement, par abonnement à des sites ou par télécommande, fait perdre toute utilité à un réseau physique d'une telle ampleur. Sa restructuration, voire sa suppression, doit être envisagée, libérant ainsi des marges de redéploiement.

C - Des médiathèques à adapter à l'enseignement numérique

Le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et les centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) disposent également de 133 médiathèques implantées dans leurs propres sites et de

[11] Le solde provient des autres canaux de distribution mis en place par le réseau.

233 points relais dans des locaux scolaires ou de collectivités territoriales, pour mettre à disposition des enseignants la documentation produite ou existante. En 2012, cette fonction occupe 17 % des effectifs des CRDP.

La fréquentation des médiathèques n'a fait l'objet d'aucun recensement systématique depuis 2009. À cette date, près de la moitié des médiathèques disposaient de moins de 1 000 inscrits et seules quatre d'entre elles avaient un nombre d'inscrits supérieur à 2 500.

L'articulation de ces « lieux ressources » avec les centres de documentation et d'information (CDI) des établissements d'enseignement du second degré, principalement dédiés aux élèves et qui emploient aujourd'hui environ 10 000 agents, n'a pas été recherchée par le ministère. De même, la question de mettre les moyens des médiathèques à disposition des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ), créées par la loi du 8 juillet 2013, reste entièrement ouverte.

L'organisation des médiathèques du SCÉRÉN est donc à repenser. Les réflexions en cours au sein du CNDP sur la création de centres de formation aux techniques numériques (« Learning training center ») offrant aux enseignants la possibilité de se familiariser avec les outils et les ressources numériques pédagogiques, ne dispensent pas cet établissement de rechercher l'allègement de cette carte, ni le ministère de définir une approche plus globale.

D - Une mission de formation sans lignes directrices

Depuis 2002, le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et les centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) sont également compétents pour « participer à la formation des enseignants ainsi que des intervenants artistiques à l'utilisation des ressources éducatives ». Les CRDP collaborent en fonction de leurs moyens aux plans de formation mis en place par les académies. En 2012, la fonction de formation occupe 190 équivalents temps plein, dont 98 consacrés aux nouvelles technologiques numériques et 45 pour l'accompagnement pédagogique des arts et de la culture.

Ces effectifs, qui sont insuffisants pour offrir des services équivalents dans toutes les académies, ne sont pas employés selon une stratégie nationale arrêtée par le CNDP.

La réforme de la formation initiale des enseignants intervenue en 2009 n'a pas entraîné de modification des missions de formation confiées

à l'opérateur de l'État qu'est le CNDP. À l'occasion de la création des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) en 2013, l'opportunité de leur réexamen devrait être saisie.

E - Un musée national de l'éducation sans projet

Créé en 1980 au sein de l'Institut national de la recherche pédagogique (INRP) par la réunion des fonds du Musée pédagogique, repris par cet institut et les collections rassemblées par le centre régional de documentation pédagogique (CRDP) de Rouen, le musée national de l'éducation et son centre de ressources, implantés à Rouen, sont rattachés au Centre national de documentation pédagogique (CNDP) depuis la disparition de l'INRP fin 2010[12]. Ce musée est, depuis 1998, un musée scientifique national et, depuis 2002, un musée de France.

Il a, depuis 2007, un pôle scientifique afin de développer des recherches à partir des collections du musée. Cette activité a été également transférée au CNDP, bien que cet établissement ne soit pas un organisme de recherche.

Le musée et son centre de ressources disposent d'un budget de 2,1 M€, financé à 99 % par la subvention pour charges de service public versée par l'État au CNDP. Ses effectifs sont de 23 équivalents temps pleins (ETP). Il possède une collection de 939 500 documents et objets. En 2012, le musée a reçu 13 620 visiteurs dont un tiers de scolaires, fréquentation restée stable depuis 2002.

Résultat d'une construction historique empirique, ce musée et son centre de ressources ne disposent à ce jour ni d'un projet muséographique, ni d'un projet scientifique.

Si le rattachement de ces structures au CNDP était maintenu, un projet muséographique et économique devrait être élaboré. Il demanderait des moyens nouveaux qui, ajoutés à ceux déjà consacrés à ce musée, pourraient excéder les disponibilités du CNDP dont cette gestion n'est pas la vocation première. Dans un tel contexte, la meilleure solution pourrait être de confier les collections relatives à l'histoire de l'éducation à des fonds d'archives publiques à fin de consultation à la demande.

[12] Décret du 28 décembre 2010 portant dissolution de l'Institut national de recherche pédagogique et décret du 28 décembre 2010 relatif au Centre national de documentation pédagogique.

II - Une complexité institutionnelle inutile et onéreuse

L'organisation actuelle repose sur un réseau d'établissements publics autonomes, adossés à la carte académique[13], qu'un centre national est chargé « d'orienter et de coordonner dans le respect de l'autonomie et de l'équilibre financier global » de chaque établissement.

Ce dispositif complexe ne permet pas un pilotage optimal des missions et moyens par le Centre national de documentation pédagogique (CNDP). Sa gestion administrative est coûteuse. Il est, en outre, financé selon des modalités budgétaires insuffisamment claires, qui ne permettent ni d'appréhender l'engagement complet de l'État pour la documentation pédagogique, ni d'accorder à cet établissement une réelle autonomie financière.

A - Une organisation inefficiente et inefficace

1 - Un compromis institutionnel bancal

La mission de documentation pédagogique a connu plusieurs architectures institutionnelles successives. Après avoir constitué des sections du CNDP à partir de 1955[14], puis des services déconcentrés de cet établissement à partir de 1976[15], la réforme de 1992[16] a érigé les centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) en établissements publics administratifs nationaux avec des compétences identiques à celles du CNDP. Cette organisation visait à consacrer l'autonomie des établissements du réseau au détriment d'un pilotage

[13] Le centre de documentation pédagogique de Nouméa en Nouvelle-Calédonie (CDP-NC) est devenu un établissement public local le 1er janvier 2012.
[14] Article 10 du décret du 19 janvier 1955 relatif à l'organisation du centre national de documentation pédagogique.
[15] Article 3 du décret du 3 août 1976 modifiant le décret du 9 septembre 1970 portant modification de la dénomination de l'Institut pédagogique national et précisant les missions de cet établissement.
[16] Décret du 17 janvier 1992 relatif au Centre national de documentation pédagogique et érigeant en établissements publics les centres régionaux de documentation pédagogique.

centralisé. Ce modèle a été révisé en 2002[17] pour renforcer les capacités de pilotage du CNDP, mais celles-ci sont restées faibles.

Chaque CRDP dispose d'un conseil d'administration, présidé de droit par le recteur, et d'un directeur, nommé par le ministre de l'éducation nationale sur proposition du directeur général du CNDP après avis du recteur. Pour un certain nombre de sujets tels que la création des implantations locales, l'accord du conseil d'administration du CNDP est nécessaire. En outre, le CNDP est seul compétent pour répartir au sein du réseau les effectifs et la subvention pour charges de service public qu'alloue globalement le ministère de l'éducation nationale.

Le directeur général du CNDP s'entoure, pour l'exercice de ses attributions de coordonnateur du réseau, d'un comité composé notamment de six directeurs de centres régionaux.

Le réseau comprend également 85 centres départementaux (CDDP) et 70 centres locaux de documentation pédagogique (CLDP) qui ont chacun un directeur et un comité consultatif, présidé par le recteur ou son représentant. Il s'y ajoute un nombre indéterminé d'antennes dont la création ne repose pas sur des décisions formelles du conseil d'administration du CNDP. Ces implantations diverses ne s'inscrivent dans aucun schéma national d'offre de services, ni schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) décidés par le conseil d'administration du CNDP[18].

Cette complexité résulte des tensions permanentes entre deux modes d'organisation, d'une part, un opérateur national maîtrisant son réseau, d'autre part, des entités académiques liées principalement aux rectorats. L'absence de choix entre ces deux modes a abouti à laisser se déployer une carte nationale mal maitrisée et non arbitrée.

2 - Une gestion coûteuse

Les efforts indéniables engagés par le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) lors de sa délocalisation pour rationaliser ses charges de fonctionnement (coûts d'impression par

[17] Décret du 19 avril 2002 relatif au Centre national de documentation pédagogique et aux centres régionaux de documentation pédagogique.

[18] À Paris, le CRDP Île-de-France est occupant sans titre d'un immeuble, propriété de la chancellerie des universités de Paris, rue Jacob (cf. le chapitre X du tome II du présent rapport consacré à la chancellerie des universités de Paris).

exemple) trouvent actuellement leurs limites, en raison de la lourdeur de l'architecture institutionnelle du réseau. Si la réglementation lui a explicitement donné pour mission depuis 2002 d'assurer la mutualisation des moyens par la création de services communs, les résultats obtenus à ce jour sont demeurés minimes.

La personnalité morale accordée aux CRDP freine tout effort de mutualisation et oblige à recourir à des procédures contractuelles entre le CNDP et les autres établissements du réseau. Il en a été ainsi de la centralisation de la paye, réalisée en 2011, qui repose sur un système de conventions entre le CNDP et les CRDP. La mutualisation de la fonction comptable grâce à un service commun des comptabilités est bloquée dans l'attente d'un décret en Conseil d'État afin d'en sécuriser le dispositif. Celle de la passation des marchés publics, qui nécessite la création d'un groupement de commandes, n'est pas achevée. Les activités d'édition et de commercialisation, qui impliquent des échanges entre tous les établissements, provoquent un système complexe de facturation interne entre établissements du réseau.

En 2012, 36 % des personnels se consacrent aux fonctions supports (y compris les fonctions de direction), dont une part significative correspond à « l'auto-administration » du réseau. La seule mutualisation de la fonction comptable, bloquée actuellement pour des raisons réglementaires, permettrait une économie de 3,3 M€ par an et de 50 équivalents temps plein, selon les estimations réalisées par l'agent comptable du CNDP.

3 - Un pilotage entravé

Le pilotage des activités par le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) bute sur l'autonomie des autres établissements.

L'offre éditoriale relève toujours des décisions de 31 comités éditoriaux. Un observatoire de l'édition, créé en 1992, tente d'harmoniser les publications, mais n'a aucun pouvoir décisionnaire, puisque sa seule mission est de conseiller et d'accompagner les établissements du réseau. Plus de trente ans après sa création, il ne connaît toujours pas l'intégralité des productions du réseau. Le CNDP n'a accès que depuis 2011 aux bases commerciales des centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP), qui recensent les seules publications vendues.

La mise en œuvre de la stratégie ministérielle numérique passe par une contractualisation directe entre les rectorats et les CRDP, sans

cadrage national assuré par le CNDP, qui n'a qu'une tâche de centralisation des informations sur les usages numériques[19].

Toutes les activités exercées par le réseau ne sont pas soumises à un système d'information centralisé permettant au CNDP de les connaître, de les harmoniser et de les évaluer, si bien que l'offre de service aux enseignants et à la communauté éducative est différente d'une académie à une autre et d'un département à un autre. Ainsi, le prix d'accès aux médiathèques pour les établissements et les enseignants varie d'un CRDP à l'autre, voire d'un CDDP à l'autre.

Au total, le dispositif institutionnel constitue une entrave à un pilotage efficace et efficient tant des activités que de la gestion. Les efforts de mutualisation entrepris par le CNDP, qui sont réels, ne pourront pas, dans le cadre juridique actuel, produire des effets de simplification, d'harmonisation et d'économies significatifs.

B - Un pilotage financier défectueux

Le financement du Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et de son réseau repose sur un modèle mixte associant une subvention pour charges de service public de 92 M€ et des ressources propres provenant de la commercialisation d'une partie de ses productions et constituant son chiffre d'affaires. Or ce chiffre d'affaires est en réalité très tributaire des choix discrétionnaires du ministère de l'éducation nationale.

Par ailleurs, une partie du chiffre d'affaires correspond à des ventes commerciales dont les conditions de financement doivent être clarifiées au regard de la réglementation de l'édition publique.

1 - De pseudo-ressources propres

Le chiffre d'affaires du CNDP et de son réseau dépend étroitement des crédits budgétaires du ministère de l'éducation nationale destinés à la documentation pédagogique. En 2012, il atteint 14,7 M€, dont 2,8 M€ de facturations internes, 6,8 M€ de ventes auprès des établissements scolaires (à 99 % publics), 3,9 M€ auprès de particuliers et 0,3 M€ auprès

[19] Note aux recteurs du 26 avril 2013 portant sur la déclinaison au niveau académique de la stratégie numérique du ministère.

de grands comptes dont les librairies privées[20]. Les ventes sont ainsi réalisées pour moitié au sein de l'administration de l'éducation nationale et sur crédits publics.

Ce chiffre d'affaires dépend aussi étroitement de la politique de diffusion gratuite ou payante des productions du CNDP et de son réseau décidée par le ministère. À périmètre constant, il a diminué de 23 % entre 2006 et 2012 avec une baisse particulièrement marquée de 45 % pour le CNDP. Cette forte contraction résulte pour l'essentiel de la décision du ministère de l'éducation nationale de distribuer gratuitement son bulletin officiel, auparavant payant.

Ce mode de financement qui ne met pas en cohérence la dotation du ministère et le chiffre d'affaires, largement dépendant de décisions du même ministère, brouille la maîtrise de la gestion de l'établissement public.

Le défaut de cohérence d'ensemble qui en résulte, incite les établissements du réseau à éditer des productions payantes éloignées de leurs missions principales pour dégager des ressources propres et maintenir leurs moyens de fonctionnement. Il en a certainement été ainsi pour l'édition d'un ouvrage sur l'histoire de la ville de Marseille (en coédition avec cette commune) à l'occasion de l'opération « Marseille 2013 capitale culturelle de l'Europe », dans la collection « Parcours d'histoire » qui a rencontré un certain succès commercial.

Au total, aucune présentation budgétaire ne consolide l'ensemble des crédits publics consacrés à la documentation pédagogique.

2 - Une méconnaissance des coûts

Pour les éditions dans le champ concurrentiel, les établissements du réseau, en leur qualité d'éditeurs institutionnels, doivent respecter les obligations de concurrence et de transparence comptable conformément à l'article L. 410-1 du code de commerce. Celles-ci impliquent que le prix de vente couvre les coûts directs et une quote-part des frais de structure de telle sorte que la subvention publique n'entraîne pas des prix trop bas,

[20] Les bases commerciales du réseau ne permettent pas de reconstituer l'intégralité du chiffre d'affaires. En 2012, 0,9 M€ ne peuvent être attribués à aucun client final.

constitutifs d'une distorsion de concurrence [21], sauf cas de défaillance du marché[22].

En l'état de leurs outils, ni le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) ni les centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) ne peuvent apprécier l'équilibre économique réel de leur activité éditoriale alors que la règlementation leur impose de disposer d'une comptabilité analytique opérationnelle au 1er janvier 2014 pour continuer de pouvoir éditer[23]. La finalité de cette comptabilité analytique serait donc double : satisfaire aux obligations légales en matière d'édition publique mais aussi et surtout justifier l'emploi de la subvention pour charges de service public par mission et par activité, ce qui fait défaut aujourd'hui. Pour ce faire, elle devra nettement distinguer les activités marchandes des missions de service public.

3 - L'absence de comptes consolidés

En 2012, les comptes « consolidés » du réseau SCÉRÉN présentés dans les documents budgétaires font apparaître un compte de résultat agrégé de 144,3 M€ pour une perte de 5 M€ et une insuffisance d'autofinancement de 3,3 M€.

Outre les ambiguïtés du modèle économique et la relative complexité du financement sur lesquels repose ce compte de résultat, sa construction présente plusieurs limites. En l'état de la réglementation, l'agent comptable du Centre national de documentation pédagogique (CNDP) produit chaque année une synthèse des comptes des centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) qui n'est qu'une agrégation et non pas une consolidation.

Les opérations réciproques entre les 31 établissements ne sont pas retraitées ni même, lorsque c'est nécessaire, neutralisées, afin d'apprécier le niveau réel des recettes encaissées et des ressources propres du réseau. Il n'existe donc pas de données budgétaires corrigées ayant une signification financière et économique fiable pour apprécier la

[21] Circulaire du 29 mars 2012 relative à l'efficience des activités de publication de l'État, annexe III – respect des règles de concurrence – 1. Activités assurées par les éditeurs publics institutionnels.
[22] Circulaire du 20 mars 1998 relative à l'activité éditoriale des administrations et établissements publics de l'État, point 5-2.
[23] Circulaire du 29 mars 2012 relative à l'efficience des activités de publication de l'État.

performance réelle du réseau et renseigner des indicateurs de résultats, comme s'il s'agissait d'un établissement unique.

Seule la transformation du réseau SCÉRÉN en un établissement unique, permettrait d'obtenir une information économique et comptable fiable et significative.

III - Une tutelle ministérielle à courte vue

Le pilotage du Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et des centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) par le ministère de l'éducation nationale et les autres ministères concernés (enseignement supérieur et culture) ne laisse pas transparaître de vision stratégique. Aucun document portant des orientations politiques, tel qu'un contrat pluriannuel entre l'État et son opérateur pilote du réseau, n'existe.

L'intervention du ministère de l'éducation nationale, relativement fréquente, est ponctuelle, créant la confusion entre deux visions du statut et du rôle du CNDP : agence de moyens ou opérateur autonome. Le rattachement ou la gestion d'activités relevant d'autres départements ministériels contribue à brouiller la cohérence de cet ensemble composite.

A - Une carence stratégique

En 2008, le CNDP a adopté un projet stratégique interne pour tous les établissements du SCÉRÉN : « le schéma concerté d'orientation ». Ce projet n'a pas donné lieu à la signature d'un document engageant l'établissement et sa tutelle, tel qu'un contrat d'objectifs et de moyens.

Au début de 2013, le CNDP a réitéré l'exercice en adoptant le projet SCÉRÉN 2017, « vision stratégique des établissements composant le réseau SCÉRÉN ». Jusqu'à présent, ce document interne n'a été ni l'occasion, ni la base pour l'élaboration d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) négocié avec le ministère de l'éducation nationale. Depuis 2010, le directeur général du CNDP dispose toutefois d'une lettre de mission.

Les attentes et les orientations de l'offre éditoriale pour le service public de l'enseignement n'ont jamais été explicitées par le ministère de façon globale et formalisée, malgré l'existence depuis de nombreuses

années d'instances réunissant services du ministère et CNDP. Pour autant le ministère passe des commandes plus ou moins ponctuelles aux différents établissements du réseau au fil de l'eau. En 2011, celles-ci ont représenté 50 % des coûts d'édition du CNDP.

Le réseau SCÉRÉN apparaît alors moins comme un ensemble d'établissements bénéficiant d'une certaine autonomie que comme des agences de moyens du ministère, sollicitées au cas par cas.

B - Des activités annexes hétéroclites

Pour des raisons historiques, des activités ont été rattachées au CNDP. Il en est ainsi du Centre de ressources et d'information sur les multimédias pour l'enseignement supérieur (CERIMES), du Centre de liaison de l'enseignement des médias d'information (CLEMI) et de la mission « Arts et culture ».

1 - Des missions pour l'enseignement supérieur à restructurer

Si le CNDP et les CRDP sont aujourd'hui des opérateurs du ministère de l'éducation nationale, ils ont historiquement entretenu des relations avec l'enseignement supérieur et la recherche.

Depuis 1973, le CNDP dispose d'un service sous « tutelle » du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche : le Centre de ressources et d'information sur les multimédias pour l'enseignement supérieur (CERIMES). Héritier du service du film de recherche scientifique créé en 1954, ce centre est chargé notamment de produire et de diffuser des ressources multimédias à destination des enseignants du supérieur.

Service associé au CNDP disposant d'un budget annexe, le CERIMES a à sa tête un directeur, qui est ordonnateur délégué de droit et est nommé par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, après avis du directeur chargé de la technologie et du directeur général du CNDP. Ce centre a un conseil d'orientation de treize membres nommés, comme son président, par le ministre chargé de l'enseignement supérieur. En 2012, il est doté d'un budget de fonctionnement de 1,3 M€ et de 13 équivalents temps plein, imputés pour l'essentiel sur le programme-150 *Formations supérieures et recherche universitaire*.

Le CERIMES est donc une simple agence de moyens du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche prévoit que le service public de l'enseignement supérieur met à disposition de ses usagers des services et des ressources pédagogiques numériques. L'articulation de cet outil avec les projets du ministère dans le cadre du dispositif « France Université Numérique » n'a fait encore l'objet d'aucune explicitation.

À défaut d'être reprises par un autre opérateur du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, les missions du CERIMES sont, soit à supprimer, soit à confier directement au CNDP afin au moins d'en mutualiser les moyens et les compétences.

2 - L'organisation de l'éducation aux médias

Depuis 1983, le CNDP dispose d'un service rattaché, chargé de l'éducation aux médias, localisé à Paris et très largement autonome, le Centre de liaison de l'enseignement des médias d'information (CLEMI). Son directeur, ordonnateur délégué, est nommé par le ministre de l'éducation nationale après avis du directeur général du CNDP. Il a auprès de lui un conseil d'orientation et de perfectionnement de 63 membres dont un président, tous étant nommés par le ministre de l'éducation nationale. Le CLEMI dispose également d'un réseau de correspondants dans les académies, relevant de l'autorité des recteurs.

En 2012, ce centre est doté d'un budget annuel de fonctionnement de 0,7 M€, financé pour 62 % par la subvention pour charges de service public et exécuté dans le cadre d'une comptabilité distincte sans grande signification, car ne comprenant pas la totalité des charges de personnel permanent du service (20 équivalents temps plein en 2012).

Son statut lui permet de jouir d'une grande autonomie à l'égard du CNDP auquel il est pourtant juridiquement rattaché. Cette situation est un frein à la mutualisation des moyens et au développement des synergies.

Aussi rien ne justifie-t-il plus le maintien d'une telle organisation. La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République précitée, en consacrant l'éducation aux médias et à l'information dans les programmes, rend souhaitable une intégration des missions du CLEMI au sein du CNDP.

3 - L'éducation aux arts et à la culture

Depuis 2002, dans le cadre des orientations arrêtées par les ministères de l'éducation nationale et de la culture et de la communication, le réseau contribue « au développement et à la promotion de l'éducation artistique et de l'action culturelle » en produisant des ressources pédagogiques pour les enseignements artistiques.

Le comité de pilotage national institué en 2007 n'a jamais pu arrêter d'orientations faute d'instructions ministérielles. Un bilan consolidé des actions et des besoins n'a jamais été établi jusqu'à présent et l'évaluation des dispositifs d'appui pédagogique fait défaut.

Le CNDP a pourtant depuis 2007 consacré 4,8 M€ à cette politique dont une grande part en cofinancement d'initiatives locales en réponse à ses appels annuels à projets. Cette procédure présente deux lacunes majeures. Elle n'est encadrée par aucune disposition réglementaire ou décision du conseil d'administration définissant ses modalités financières. Elle ne cherche pas à corriger les déséquilibres de l'offre entre académies. En outre une circulaire du 3 mai 2013 sur le parcours d'éducation artistique et culturelle n'associe plus le CNDP à ce dispositif, seuls les CRDP sont membres des comités prévus localement.

La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République est l'occasion de mieux situer la place du CNDP dans la politique d'éducation artistique et culturelle et d'évaluer l'apport, le contenu et les modalités de son appui pédagogique aux enseignements artistiques.

IV - Une réforme profonde prête à être engagée

Le dispositif institutionnel actuel paraît obsolète. Qu'il s'agisse du pilotage des missions ou de l'efficience de la gestion, la réforme de 1992, même révisée en 2002, est un échec.

L'audit de modernisation sur l'édition publique établi en mars 2007 avait préconisé une remise en cause radicale du dispositif d'édition de la documentation pédagogique. Il avait proposé différents scénarios, parmi lesquels la suppression du Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et des centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP), dont les activités auraient pu être assurées par d'autres éditeurs publics ou par des éditeurs privés recevant

une commande publique. Aucune suite n'a été donnée à ces préconisations.

Six ans plus tard, la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République est l'occasion d'une rénovation profonde de ce réseau, sauf à le laisser à l'écart de l'évolution des besoins du système éducatif et à se priver, pour la mise en œuvre de la loi, des moyens importants du CNDP dans un contexte de rareté croissante de la ressource publique. Le ministère se situe dans cette perspective, en ayant intégré cet établissement public dans le périmètre du service numérique éducatif et en n'excluant pas la création d'un établissement unique. Le nouveau projet stratégique du CNDP, à échéance 2017, a vocation à s'inscrire dans de telles évolutions.

La conduite de cette réforme demandera de la part du ministère de l'éducation nationale un engagement fort en soutien de la direction générale de cet établissement. L'adoption d'un contrat pluriannuel entre l'État et son opérateur sera déterminante. Ce document éclairera les évolutions à venir, notamment envers des personnels qui auront besoin de repères et d'accompagnement pour leur reconversion.

De même, l'unification du réseau territorial requerra une grande force de conviction au plan local, faisant valoir qu'il est possible de faire vivre des instances de concertation et de dialogue aux niveaux académique et départemental, sans personnalité juridique des CRDP.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le contrôle par la Cour du réseau de documentation pédagogique au service des enseignants met en évidence la nécessité d'un réexamen en profondeur d'une organisation inadaptée aux besoins, complexe, coûteuse et très difficile à piloter.

Aussi la Cour formule-t-elle les recommandations suivantes :

1. *définir une offre éditoriale selon les besoins des enseignants ;*
2. *supprimer le réseau de distribution et reconfigurer celui des médiathèques ;*
3. *revoir les missions et les statuts des activités rattachées au Centre national de documentation pédagogique ;*
4. *unifier le réseau au sein d'un établissement public administratif national unique ;*
5. *réduire fortement le nombre d'implantations du réseau ;*

6. *mettre en place une comptabilité analytique de chaque activité ;*
7. *élaborer sur ces bases un contrat d'objectifs et de performance.*

À défaut d'en repenser les missions et l'organisation, logique dans laquelle s'inscrivent les présentes recommandations de la Cour, la question de la suppression du réseau formé par le Centre national de documentation pédagogique et les centres régionaux de documentation pédagogique pourrait de nouveau être d'actualité à brève échéance en raison des besoins à financer pour le service public du numérique éducatif.

Sommaire des réponses

Ministre de l'éducation nationale	66
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	69
Ministre de la culture et de la communication	70
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	73
Directeur général du Centre national de documentation pédagogique (CNDP)	74

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Ce rapport dresse un constat sévère que je partage pour l'essentiel concernant notamment un mode d'organisation qu'il convient de repenser. La Cour a ainsi attiré l'attention du ministère sur le nécessaire « réexamen en profondeur d'une organisation inadaptée aux besoins, complexe, coûteuse et très difficile à piloter ».

Toutefois, portant sur la période 2005-2012, le rapport ne prend pas compte la profonde transformation qui est en train de s'opérer au sein du réseau, tant au niveau de son offre éditoriale que sur son organisation juridique, administrative et immobilière. Le rapport ne souligne pas non plus les opportunités offertes par la création d'un service public du numérique éducatif prévu par la loi du 8 juillet 2013, au sein duquel le CNDP et son réseau ont toute leur place.

Sur ce point, je souhaite rappeler que la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République fixe le cadre de développement du numérique dont le potentiel a été jusqu'à présent largement inexploité pour l'amélioration du système éducatif et de l'offre de ressources pour l'enseignement.

Le CNDP et son réseau sont des acteurs essentiels pour accompagner ces perspectives stratégiques puisqu'ils s'adressent aux premiers acteurs de la communauté éducative : les enseignants. Ainsi, l'article 16 de la loi prévoit notamment que ce service public a pour objectif de « proposer aux enseignants une offre diversifiée de ressources pédagogiques, des contenus et des services contribuant à leur formation ainsi que des outils de suivi de leurs élèves et de communication avec les familles ».

Il incite également à revoir dans sa globalité le contenu et la diffusion des ressources pédagogiques.

Le CNDP est apparu comme un des principaux opérateurs d'appui à la mise en œuvre de la stratégie visant à « Faire entrer l'école dans l'ère du numérique » que j'avais présentée fin 2012 et depuis cette date, l'opérateur a considérablement fait évoluer son offre en proposant des services et des contenus qui répondent à tous égards à cette ambition.

Le CNDP s'est ainsi attaché à travailler à une redéfinition et une clarification de son offre éditoriale afin d'accompagner mais aussi de participer à l'évolution des pratiques de la communauté éducative.

Outre le fait que l'opérateur a recentré son offre en limitant l'édition de certaines ressources, il s'est engagé vers une production de ressources numériques de grande diffusion. Ainsi l'année 2013 a été consacrée notamment à la production de films tutoriels sur les apprentissages

fondamentaux des élèves du primaire diffusés sur internet et téléchargeables par les enseignants, mais également par toute la communauté éducative.

Par ailleurs, le CNDP a permis le déploiement d'une plateforme numérique pour la formation continue des enseignants du premier degré « m@gistère »; il a également engagé une réflexion autour d'une offre de services de proximité destinée aux enseignants en créant des « lieux de médiation, d'innovation et d'accompagnement » pour développer les pratiques pédagogiques numériques, dont le premier centre sera inauguré et testé à Poitiers dans les prochaines semaines.

Enfin, la mise en place d'un réseau social professionnel des enseignants prévue en 2014 est également un exemple de l'engagement vigoureux et déterminé du CNDP dans sa transition vers le numérique et du renouvellement de son offre, en adéquation avec les besoins et les pratiques actuelles.

D'autre part, la refonte de l'organisation territoriale, notamment au travers de l'émergence de véritables pôles de compétence, et le renforcement d'une tête de réseau offrant l'ensemble des fonctions support et assurant une parfaite coordination entre les différents sites, posent tout naturellement la question d'une évolution statutaire et juridique que le ministère ouvrira avec l'opérateur dans les prochains mois.

La coexistence de 31 établissements publics autonomes ne favorise pas une gestion véritablement optimisée des moyens, et ne permet pas de mener une politique éditoriale cohérente en adéquation avec les besoins. Un changement de modèle économique est nécessaire, je rejoins la Cour sur ce point. Une simplification des structures doit s'engager. La création d'un établissement public national unique constitue une piste que j'étudie, en examinant toutes les conditions qui permettront la réussite de cette transformation. Je souhaite en effet, tout en créant une véritable unité au travers du réseau, maintenir et améliorer la spécificité d'un maillage territorial, qui est incontournable. En effet, le renouvellement de l'offre de services de proximité à proposer aux enseignants est un des enjeux de sa modernisation.

Une réflexion sur la rationalisation immobilière des sites est également engagée, en termes de mutualisation, d'opérations à long terme, que ce soit avec d'autres services de l'État ou avec d'autres opérateurs.

La rénovation du CNDP et de l'ensemble du réseau SCEREN est engagée, et l'année 2014 sera une année déterminante qui permettra de donner les moyens à l'ambition, partagée avec la direction du CNDP, de transformer l'ensemble du réseau en un opérateur réactif, performant et capable de répondre aux enjeux d'un véritable service public du numérique éducatif.

Ce chantier de modernisation a été largement porté par l'actuelle direction du CNDP mais également par l'ensemble des acteurs composant son réseau, et je souhaite le souligner car il démontre que l'opérateur a pris toute la mesure de sa nécessaire évolution.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous ne pouvons que partager l'analyse de la Cour quant à la nécessité de repenser le positionnement stratégique du Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et de son réseau, et de revoir en profondeur son organisation, qui apparaît comme complexe, inadaptée aux besoins et coûteuse. Nous souhaiterions cependant y apporter les observations suivantes.

L'unification du réseau territorial du CNDP, qui comprend actuellement 30 centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP), au sein d'un établissement public administratif unique doit être engagée afin de rationaliser les moyens du réseau et d'améliorer son efficacité, Toutefois, il nous paraît indispensable que la création de cet établissement soit précédée d'une réflexion sur l'équilibre entre les missions de service public assurées par l'opérateur, qui justifient la subvention que lui verse l'État, et ses activités commerciales. Nous partageons à cet égard la recommandation de la Cour sur la nécessité de mettre en place une comptabilité analytique qui permettra de séparer les activités marchandes des missions de service public.

Dans l'intérêt d'une meilleure visibilité pour l'ensemble des parties prenantes, un contrat d'objectifs et de performance pourrait être élaboré avec le CNDP et son réseau.

Enfin, la création du service public du numérique éducatif, qui concerne le CNDP et son réseau, mais également d'autres opérateurs du ministère de l'éducation nationale (le Centre national d'enseignement à distance et l'Office national d'information sur les enseignements et les professions), et la démarche de modernisation de l'action publique doivent être l'occasion de rechercher des synergies entre opérateurs, ainsi que les moyens de mutualiser et de rationaliser certaines de leurs fonctions.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Ce rapport appelle de ma part quelques remarques relevant des champs de compétences propres ou partagées de mon ministère.

- La production éditoriale

Je souhaite rappeler que la production de ressources numériques, tout comme l'édition papier, doivent être soumises aux règles de la circulaire du Premier ministre du 20 mars 1998 relative à l'activité éditoriale des administrations et des établissements publics de l'État.

- Le musée national de l'éducation

La question de la dévolution des collections suppose une évaluation qui puisse constater qu'il s'agit d'archives publiques devant être versées dans des services dédiés, d'imprimés consultables en bibliothèques ou d'objets pouvant intéresser des musées de société. Une mission de l'inspection des patrimoines constituerait donc un préalable à toute décision de dévolution des collections.

- L'éducation aux médias

L'intégration du CLEMI au sein du CNDP ne me semble pas opportune au regard de ses missions. En effet, le CLEMI n'a pas pour vocation première à produire des ressources pédagogiques, mais à animer un réseau de partenaires rassemblant professionnels de l'information (presse nationale, presse quotidienne régionale, audiovisuel, médias...) et enseignants afin d'impulser des partenariats dynamiques. L'efficacité de son action repose sur l'existence d'une équipe nationale et d'un réseau de coordonnateurs académiques qui, pour ma part, devraient conserver leur autonomie d'action.

- L'éducation artistique et culturelle

Le rapport stipule que le CNDP produit « des ressources pédagogiques pour les intervenants artistiques en milieu scolaire et les enseignants ».

Il me paraît plus pertinent de spécifier cette mission comme étant celle d'une production de ressources pédagogiques dans le champ de l'éducation artistique et culturelle à destination des enseignants. En effet, les artistes, médiateurs et autres professionnels des arts et de la culture qui participent à des projets partenariaux n'ont pas vocation à intervenir sur des objectifs pédagogiques au sens strict (qui sont de la responsabilité des enseignants) mais bien au regard de leur spécificité de créateurs ou de leur expertise artistique et/ou culturelle.

Je n'identifie pas les « différents comités de pilotage ayant pour objet

d'identifier les besoins en matière culturelle en lien avec les milieux artistiques ». Il n'existe pas d'instances interministérielles nationales missionnées à cette fin. Seul le Haut conseil de l'éducation artistique et culturelle « peut être consulté sur toute question relative aux orientations, objectifs et moyens des politiques d'éducation artistique et culturelle conduites par les administrations de l'État et les collectivités territoriales ».

En outre, au niveau local, la circulaire interministérielle du 3 mai 2013 relative au parcours d'éducation artistique et culturelle instaure des comités territoriaux de pilotage qui rassemblent les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales. À ma connaissance, les CRDP n'y sont pas associés. Cependant, si leur mission en matière d'éducation artistique et culturelle était confirmée, il pourrait être utile qu'ils en soient membres.

Comme indiqué dans le rapport, la forme de l'appel à projet n'est pas adaptée au soutien des politiques structurantes d'éducation artistique et culturelle, susceptibles de s'inscrire dans la durée, d'organiser de véritables parcours pour les élèves et de répondre aux enjeux d'un maintien de l'éducation artistique et culturelle sur le temps scolaire ainsi qu'à l'exigence de qualité de l'offre sur le temps périscolaire. Je suis convaincue que l'enjeu est donc plutôt la convergence des moyens financiers et l'engagement des acteurs publics en faveur des projets éducatifs de territoire ou des contrats locaux d'éducation artistique. Il convient donc de réinterroger la place et les formes d'intervention du CNDP et des CRDP, notamment dans le cadre des pôles de ressources pour l'éducation artistique et culturelle (PREAC), d'autant que 4,8 M€ sont consacrés à cette politique.

Par ailleurs, ce chapitre consacré à l'éducation artistique et culturelle suscite des observations complémentaires de ma part, prolongeant la réflexion menée dans votre rapport.

La réforme des rythmes scolaires permet de créer une porosité entre les temps scolaire et périscolaire. Les besoins de formation sur le temps périscolaire générés par la réforme des rythmes sont criants. Le CNDP est-il en capacité de développer des ressources pour l'ensemble des acteurs de l'éducation ?

Il conviendrait d'examiner attentivement l'offre numérique publique dans le domaine de l'éducation artistique et culturelle, d'interroger la complémentarité entre les sites du SCEREN/CNDP, Éduthèque, Eduscol et le portail « Histoire des arts » de mon ministère, et de préciser leur articulation avec le portail interministériel de l'éducation artistique et culturelle hébergé par le CNDP.

Enfin, ce rapport pourrait utilement évoquer la nécessité de réaliser un bilan des actions du réseau SCEREN/CNDP dans le cadre des PREAC qui ne sont jamais évoqués, ainsi qu'au sein du GIP « lesite.tv » créé avec France Télévisions. Concernant ce GIP, j'observe un désengagement des deux parties par manque de moyens, sans qu'une analyse de fond ait été

menée sur la pertinence de l'offre et le besoin auquel elle répond. Une évaluation conjointe Inspection générale des affaires culturelles/Inspection générale de l'éducation nationale serait appropriée.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Je souhaite porter à votre connaissance qu'une réflexion est en cours sur le devenir des missions du Centre de ressources et d'information sur les multimédias de l'enseignement supérieur (CERIMES), service actuellement intégré au CNDP.

La création de France Université Numérique, qui a vocation à reprendre un certain nombre d'actions actuellement assurées au sein de différents opérateurs, pourrait en effet nécessiter un repositionnement de l'actuel CERIMES.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE NATIONAL DE DOCUMENTATION PÉDAGOGIQUE (CNDP)

Le Centre national de documentation pédagogique est l'un des 7 éditeurs publics institutionnels de l'État (circulaire du 20 mars 1998 relative à l'activité éditoriale des administrations et des établissements publics de l'État). Il agit dans le cadre défini par les articles D. 314-70 et suivants du code de l'éducation, sous la tutelle du ministère de l'Éducation nationale.

Ce cadre réglementaire et institutionnel conduit le CNDP et son réseau à être le relais de la politique ministérielle. Il développe par ses productions la politique d'accompagnement ministérielle de mise en place des programmes pédagogiques. Ses produits sont élaborés en collaboration étroite avec la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), les corps d'inspection du ministère (inspection générale de l'éducation nationale [IGEN], inspection générale de l'administration de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche [IGAENR]), mais aussi les corps d'inspection académiques (inspection de l'éducation nationale pour le premier degré [IEN], inspections pédagogiques régionales [IPR]). Par ailleurs, la plupart des productions font l'objet de commandes ministérielles relayées par la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO).

Cette orientation historique de la production du CNDP et de son réseau par le ministère de l'Éducation nationale a induit jusqu'ici une conception éditoriale essentiellement basée sur l'écrit. Cependant, dans le cadre de son autonomie, le réseau SCEREN (Services culture édition ressources pour l'éducation nationale) a orienté ses productions vers les supports numériques dès 2001, tout d'abord sur CDROM et DVD, puis depuis 2006 sur ses sites internet.

Ces productions numériques participent d'un mouvement général de l'édition et de la production publique et privée. Rapporté aux pratiques générées par le développement des outils numériques, le CNDP et son réseau ne sont en aucune façon en retard par rapport à l'édition privée. Des partenariats sont d'ailleurs en cours afin d'aider le marché du numérique qui se développe autour des nouveaux supports mobiles (smartphones, tablettes) à se structurer : développement d'exerciseurs adaptés aux tablettes, développement de jeux pédagogiques interactifs, développement de plateformes collaboratives (ex : réseau professionnel des enseignants, consortium public/privé pour la création d'une plateforme d'échange de contenus pour les enseignants).

Le CNDP et son réseau ont donc déployé, avec les moyens mis à sa disposition mais aussi par la recherche de financements au travers de partenariats avec des collectivités locales ou des entreprises privées, des ressources numériques performantes, qu'il s'agisse de contenus ou services,

pour accompagner la politique gouvernementale en matière d'éducation sur l'ensemble du territoire.

La Cour ne peut donc affirmer l'inadéquation des moyens utilisés pour effectuer la mission de service public confiée au réseau par le ministère de l'Éducation nationale.

La politique ministérielle appliquée au CNDP et à son réseau relève effectivement d'une politique d'information descendante, politique essentiellement fondée sur l'offre, que le réseau SCEREN n'est pas en mesure de remettre en cause étant sous l'autorité hiérarchique du ministère.

Historiquement, l'analyse du besoin des enseignants est effectuée par les corps d'inspection du ministère, d'un point de vue strictement professionnel, au regard de la politique que le ministère souhaite impulser. Cette analyse peut paraître parfois peu adaptée aux attentes de certains enseignants mais participe d'une stratégie ministérielle d'accompagnement de la mise en place des programmes d'enseignement, que les publications administratives (Journal officiel, bulletin officiel) ne permettent de relayer que partiellement.

- Refonte de la politique éditoriale

Le CNDP et son réseau sont cependant conscients que la politique éditoriale fondée uniquement sur une offre est insuffisante pour répondre intégralement à la commande de l'État au regard du code de l'Éducation et accompagner les enseignants dans leur pratique pédagogique.

Dans le cadre de ressources initiées par le CNDP et le réseau, nous pouvons noter, comme le souligne le rapport, que certaines productions n'ont pas trouvé leur public.

C'est la raison pour laquelle la politique éditoriale est depuis cette année coordonnée au niveau national par un comité d'orientation et de programmation (COP) qui détermine et valide les projets éditoriaux, les services et les initiatives de partenariats des établissements du réseau, sous la co-présidence du directeur général du CNDP et d'un directeur de CRDP. C'est une nouvelle étape dans la coordination des projets du réseau nécessaires au suivi des productions du réseau en proposant des outils d'analyse éditoriale et financière des projets. L'enjeu du COP est d'ouvrir le champ des projets étudiés (productions éditoriales, services, partenariats), d'anticiper et de programmer de manière pluriannuelle l'ensemble des initiatives portées par le réseau en intégrant de nouveaux outils d'aide à la décision comme les études sur les attentes des publics, les retours d'usages sur les productions, les analyses commerciales ...

La première initiative du COP a donc été d'impulser une nouvelle ligne éditoriale en supprimant les collections (52 collections à ce jour), en diminuant le nombre de revues et en recentrant sur 5 grandes thématiques

déclinées sous des concepts éditoriaux pour renforcer la lisibilité des productions du réseau et leur cohérence.

Ce comité composé d'experts pédagogiques, d'experts des métiers de l'édition et de la production audiovisuelle, numérique et transmédia, du marketing, des usages du numérique éducatif, évalue les projets et les services au regard des priorités ministérielles, des enjeux et des perspectives éducatives, des outils permettant d'analyser les attentes des enseignants ...

Parallèlement à cette réforme de la politique éditoriale, une refonte des processus de conception et de fabrication des produits a été mise en place, pour permettre une organisation de la chaine de fabrication en mode projet qui doit renforcer la coordination des compétences et rationnaliser les coûts de production. Les nouvelles synergies ainsi créées conduisent à orienter les productions vers des produits transmédia, dans lesquels l'utilisation du numérique est privilégiée et l'exploitation sous différents supports du produit est systématiquement envisagée pour répondre aux nouveaux usages des enseignants et de la communauté éducative.

Afin de parfaire cette réorganisation, le conseil d'administration du CNDP se verra proposer en 2014 une politique partenariale par laquelle le CNDP définira les modalités de collaboration avec des entreprises privées dans le cadre de coéditions ou de coproductions. Cette politique définira entre autres les moyens matériels et financiers que le CNDP et son réseau seront à même de mobiliser.

Force est de constater que le numérique éducatif est aujourd'hui peu développé au vu de la structuration du marché de l'édition pédagogique actuel. Pour accompagner la politique ministérielle « faire entrer l'école à l'ère du numérique », l'opérateur public doit favoriser la production de nouveaux objets, de nouveaux services en créant des partenariats avec des acteurs privés pour accélérer la nécessaire évolution de l'édition répondant aux enjeux du numérique éducatif.

- Réforme de la politique de promotion des offres

Pour compléter la réforme de la politique éditoriale, la direction commerciale et marketing a été transformée en une direction de la valorisation de l'offre (DVO). Ce changement d'intitulé correspond aussi à une mutation de la fonction de cette direction qui répond au souci de la Cour d'éviter une double sollicitation du contribuable au travers de l'impôt et de la vente des produits.

La DVO a pour mission :

- de promouvoir un écosystème digital permettant la diffusion des produits sur les plateformes de diffusion en ligne (Amazon, AppleStore...), de valoriser les contenus qu'ils soient gratuits ou payants à travers une nouvelle offre web ;

- d'analyser, avec l'appui de la direction de la recherche et du développement sur les usages du numérique éducatif (DRDUNE), les pratiques et les besoins des enseignants ;

- de promouvoir les usages des outils numériques par le management des communautés d'enseignants à l'aide de plateformes qui privilégient le travail collaboratif.

Le modèle économique sur les plateformes numériques d'accès aux produits du réseau est encore actuellement balbutiant, et la DVO doit participer à la structuration de ce marché par la promotion d'offres gratuites en ligne, auxquelles seront adjointes des offres à haute valeur ajoutée nécessitant la perception d'un prix, ceci afin de permettre la recherche de ressources propres. Le développement de cet écosystème digital est lié à la mise en place d'études de satisfaction et de marché permettant de définir les besoins et les attentes des enseignants.

- Développement d'une stratégie de développement des usages du numérique

Par la mise en place d'une direction de la recherche et du développement sur les usages du numérique éducatif (DRDUNE), le CNDP et son réseau se dotent d'un outil d'analyse des besoins et des pratiques des enseignants en matière numérique. Par ailleurs, composée partiellement de chercheurs, cette direction permet de dégager les nouveaux usages des outils numériques (ex : protocole d'expérimentation sur l'utilisation des tablettes pour un usage en classe).

Ces études ont vocation à être relayées par les lieux de médiation, d'innovation et d'accompagnement, qui seront substitués aux médiathèques dès 2014 avec la création d'un espace dédié au siège du CNDP. Ces lieux ont vocation :

- à dispenser des formations axées sur l'usage pédagogique des outils numériques, mais aussi à mettre à la disposition des enseignants des ressources sur supports physiques et numériques, soit en présentiel soit à distance ;

- à être des lieux d'expérimentation de produits, de services (fabricants de matériel, concepteurs d'outils pédagogiques) ;

- et enfin à être des lieux d'échanges, de créativité, de co-construction de ressources entre les enseignants et les différents acteurs de l'éducation.

L'exploitation de ces lieux sera organisée selon un cahier des charges national permettant de couvrir l'ensemble du territoire en tenant compte des problématiques de coût de structure et d'utilisation de manière efficiente des technologies numériques, tout en maintenant un lien humain fort afin de fédérer les utilisateurs et les pratiques. Les liens avec les ESPE sont réels, à travers la participation de certains CRDP aux comités de pilotage locaux.

Par ailleurs, des réflexions avec le comité de suivi des ESPE sont engagées pour permettre d'intégrer ces espaces au plus près des enseignants en formation initiale et continue.

Ces lieux feront l'objet, dans le cadre de la valorisation des offres, d'une évaluation régulière permettant de réorienter leurs activités et les offres de services associées.

- Un fonctionnement en restructuration

La Cour note dans son rapport l'inefficience et l'inefficacité de l'organisation administrative du CNDP et du réseau.

- L'organisation du CNDP en mutation

Le CNDP a modifié son organisation en 2012 et travaille aujourd'hui à la réforme de ses modes de fonctionnement interne.

Cette nouvelle organisation doit permettre de mieux accompagner la mise en place de la stratégie « faire entrer l'école à l'ère du numérique » proposée par le ministère. Depuis plusieurs mois, le réseau SCEREN comme les autres opérateurs de l'éducation nationale ont participé pleinement à l'élaboration de cette stratégie à travers la création de contenus et de services. Le CNDP a développé la plateforme de formation à distance « m@gistère » pour les enseignants du premier degré et mobilisera le réseau pour produire des parcours, et accompagner le déploiement de la plateforme sur l'ensemble du territoire à travers les CRDP et les CDDP. Le SCEREN a aussi lancé la production de films d'animation sur les fondamentaux autour des apprentissages au primaire, qui permettront de combler un vide dans le domaine de l'audiovisuel éducatif. Les évolutions organisationnelles futures du CNDP et du réseau devront permettre de mobiliser l'ensemble des forces du réseau au service de la stratégie ministérielle.

Pour le CLEMI et le MNE des évolutions sont prévues dès le début 2014 pour renforcer leur lien avec le CNDP.

Le centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information (CLEMI) dispose encore actuellement d'articles spécifiques du code de l'éducation qui régissent sa mission et son fonctionnement (articles D. 314-99 à D. 314-106). Cette particularité a conduit à ce que le service, localisé géographiquement en dehors du siège du CNDP, développe une certaine autonomie. Pour répondre aux ambitions affirmées par tous les textes sur la refondation de l'Ecole consacrés à l'éducation aux médias et à l'information, le CLEMI doit clarifier son action et son articulation avec le CNDP. Pour cela il est proposé de réaffirmer sa place au sein du CNDP et lui faire rejoindre la dynamique de réseau installée par le projet Scérén 2017 (mutualisation des ressources et des compétences ; intégration à l'offre commune de formation et de service ; accompagnement du développement des usages numériques dans l'éducation ; mise à profit de ses capacités d'innovation ; lien avec les actions menées par les enseignants

documentalistes, etc.). Les dispositifs d'enseignement liés aux médias d'information doivent désormais être entendus plus largement comme relevant d'une éducation aux médias dans leur ensemble, l'information n'étant plus uniquement liée aux organes de presse mais également aux plateformes présentes sur l'internet, dont les réseaux sociaux font partie. En outre, d'un point de vue institutionnel, la direction générale du CNDP a décidé de créer une direction scientifique dédiée aux spécificités de la mission prévue par le code de l'éducation pour le CLEMI, le président du comité d'orientation du CLEMI sera membre du conseil d'administration afin de créer un lien permanent entre le service et l'instance délibérative. Enfin, des négociations sont en cours avec les rectorats afin d'améliorer la coordination des moyens mis à la disposition du CNDP par les académies pour servir la mission d'enseignement aux médias.

Le Musée national de l'éducation (MNE), intégré au CNDP en 2011, a connu, du fait de son transfert, une période difficile liée au changement institutionnel et à l'absence de politique réelle d'intégration des missions au sein du CNDP. La dynamique lancée en 2012 visant à créer des synergies entre les services du musée et ceux du CNDP a abouti à l'élaboration en 2013 d'un projet scientifique et culturel (PSC) pour la période 2013-2017.

Le PSC du musée est centré sur l'entrée dans l'ère du numérique et sur la mise en place d'une politique de médiation culturelle, pédagogique et scientifique avec pour finalité :

- la numérisation des collections et leur mise à disposition sur place et à distance ;

- le développement d'outils numériques collaboratifs à partir des collections ;

- la mise en place d'un portail en ligne dédié au patrimoine éducatif ;

- la création d'un service de médiation culturelle, pédagogique et scientifique ;

- l'amplification des synergies entre les services du musée et les services du CNDP, en particulier la direction de la valorisation de l'offre (DVO), la délégation aux arts et à la culture et la direction de l'ingénierie, de la documentation, de la d'activité et une démarche qualité ;

- le déploiement de services adaptés aux publics spécifiques.

Pour ces deux services du CNDP, il sera proposé très prochainement des modifications organisationnelles pour mettre en place ces nouvelles orientations.

Par ailleurs, l'organisation du CNDP est modifiée par la mise en place d'outils informatiques structurants au travers du projet d'évolution du

système d'information (PESI), outils qui sont en voie de déploiement dans les CRDP. Deux outils sont actuellement concernés :

- SCIFORMA, qui permettra la finalisation de la comptabilité analytique, l'aide à la construction des projets, et qui concerne l'ensemble des salariés du réseau ;

- NUXEO, outils d'indexation et de recherche de documents, qui permettra la mise en place d'une gestion électronique de documents (GED), facilitant le fonctionnement de l'établissement et diminuant à terme les coûts de stockage de données.

L'impact du PESI sur le réseau sera renforcé par la mise en place d'outils informatiques de gestion communs structurants. La démarche avait déjà été engagée par l'acquisition pour l'ensemble du réseau d'un logiciel de gestion budgétaire et comptable ERIC'S, l'adoption par l'ensemble du réseau du logiciel de gestion des ressources humaines Virtualia, la mutualisation des opérations de paye. Le développement du PESI a vocation à permettre la mise en place d'outils budgétaires et comptables permettant une consolidation des comptes au niveau du CNDP pour l'ensemble du réseau, mais aussi d'affiner la comptabilité analytique pour les CRDP.

- Réorganisation administrative du réseau

Les perspectives offertes par la mise en place d'outils informatiques structurants sont traduites dans le projet des établissements du réseau SCEREN 2017.

L'organisation administrative actuelle du réseau découle du décret 92-56 du 17 janvier 1992 réformant les décrets n° 70-799 du 9 septembre 1970 portant nouvelle dénomination du centre pédagogique national et mission de cet établissement et n° 76-745 du 3 août 1976 créant le Centre national de documentation pédagogique. Le décret de 1992 a érigé en établissements publics nationaux les centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP), sans créer de lien de subordination hiérarchique entre les CRDP et le CNDP, le décret 2002-548 du 19 avril 2002 ayant confié au CNDP un rôle de coordination et de pilotage du réseau sans pour autant corriger cette absence de lien hiérarchique.

Compte tenu de cette organisation complexe, le CNDP a développé des outils de pilotage commun (Virtualia pour les RH, Eric's pour l'aspect budgétaire et comptable, centralisation des hébergements des systèmes d'information des CRDP au CNDP, création d'un groupement de commandes pour les photocopieurs, les systèmes de téléphonie mobiles) qui demandent à trouver un cadre institutionnel plus visible. Parallèlement, les outils informatiques permettent aujourd'hui de créer des économies d'échelle au niveau des fonctions de gestion, et donc de coûts de fonctionnement, afin de redéployer les moyens du réseau vers la mission de service public. La

réforme de l'organisation comptable du réseau n'a pu être finalisée faute de réforme des textes régissant le système comptable.

La réorganisation institutionnelle du réseau, formalisée dans le projet SCEREN 2017, doit renforcer les pôles de compétences territoriaux, redéfinir les missions de proximité, établir de nouveaux fonctionnements inter-régionaux et inter-académiques, tout en maintenant un niveau de maillage territorial compatible avec l'exercice de la mission de service public confiée au réseau et garantir une équité de service sur l'ensemble du territoire. À cette fin, la proposition de la Cour de réformer le système pour aboutir à un établissement public unique permettrait d'accompagner le projet SCEREN 2017. Il s'agira aussi de repenser les instances de coordination entre les rectorats et les lieux de proximité du réseau pour mieux accompagner les politiques rectorales. Cette nouvelle organisation du réseau devrait aussi offrir un meilleur service auprès des collectivités territoriales.

Cette restructuration axée sur une centralisation de la gestion administrative au profit d'un redéploiement des moyens humains et matériels consacrés à la mission de service public vers l'usager, en collaboration avec les rectorats et les collectivités territoriales, doit permettre d'accompagner au mieux les projets (centralisation de l'enveloppe servant la politique éditoriale permettant des économies d'échelles et évitant la dispersion des ressources), d'impulser des services de proximité adaptés aux besoins des enseignants et facilitant l'accompagnement de la politique ministérielle, de rationaliser les choix budgétaires au niveau du territoire national.

La direction de l'établissement a depuis deux ans pris la mesure des enjeux et mis en place les mesures adéquates visant la modernisation du service et la rationalisation de l'emploi des moyens tant humains que matériels et financiers.

Les mesures engagées répondent aux recommandations de la Cour. La procédure de réorganisation administrative du réseau sera engagée dès le mois de janvier 2014 afin d'aider à l'amélioration du service pour la collectivité nationale.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

3
Les prises de participation publique : une opération mal conduite dans le secteur de l'armement

PRÉSENTATION

Dans son rapport public thématique d'avril 2013 intitulé « Les faiblesses de l'État actionnaire d'entreprises industrielles de défense », la Cour a analysé les difficultés rencontrées par l'État pour exercer pleinement ses pouvoirs d'actionnaire et pour arbitrer entre ses intérêts patrimoniaux et stratégiques.

Elle a notamment relevé les nombreuses incohérences résultant de désaccords entre les acteurs publics concernés – dirigeants des entreprises dont l'État est le principal actionnaire, administrations de tutelle technique ou financière – restés non arbitrés.

Un exemple de ces faiblesses est donné par l'ambiguïté et la confusion qui ont entouré l'entrée de deux entreprises publiques, GIAT Industries et SOFIRED, au capital de MANURHIN, petit groupe industriel spécialisé dans la conception et la fabrication de machines de cartoucherie et de production de munitions de petits et moyens calibres.

S'agissant de participations publiques ne dépassant pas conjointement 50 %, le groupe MANURHIN ne relève pas du contrôle de la Cour, qui ne porte donc ici aucune appréciation sur l'activité, les comptes et la gestion de ce groupe. Les observations ci-après concernent les seuls acteurs publics de cette opération.

Quand bien même s'agissait-il de préserver des emplois et des compétences, et d'éviter, pour les finances publiques, l'abandon total ou partiel de créances fiscales, sociales, ou la mise en jeu de certaines garanties publiques, les conditions dans lesquelles le soutien public a été décidé (I) puis mis en œuvre dans la précipitation (II) apparaissent particulièrement contestables, et le meilleur positionnement des partenaires publics attendu du changement de directoire intervenu en 2013 reste à confirmer (III).

I - Une prise de décision confuse

GIAT Industries est un groupe industriel détenu par l'État, spécialisé dans la conception, la production et l'entretien d'armements terrestres.

SOFIRED, société financière publique créée le 1er juillet 2009 et directement détenue par l'État jusqu'à son transfert à la Banque publique d'investissement (BPI) le 12 juillet 2013, a pour mission d'accompagner les restructurations territoriales engagées par le ministère de la défense.

A - Un groupe privé à la recherche de soutiens publics

En 2011, le groupe MANURHIN, constitué d'une holding et de plusieurs petites filiales spécialisées, employait environ 130 salariés.

Ce groupe avait fait l'objet, en septembre 2010, d'une augmentation de capital de 2,35 M€ souscrite par des investisseurs privés.

À l'issue de cette opération, l'actionnaire de référence était une société financière familiale, THANNBERGER & Cie. Trois actionnaires de cette société, ainsi qu'un dirigeant professionnel spécialisé dans le redressement des entreprises en difficulté, extérieur à la société THANNBERGER et intervenant à titre de manager de transition, assuraient, depuis cette date, la direction du groupe.

En 2011, face aux difficultés financières persistantes du groupe, ses dirigeants ont recherché de nouveaux partenaires investisseurs, notamment publics.

À cette occasion, les entreprises publiques SOFIRED et GIAT Industries ont été sollicitées par leurs administrations de tutelle, les ministères chargés de l'économie et de la défense, eux-mêmes approchés par un cadre supérieur de KEPLER CORPORATE FINANCE, l'une des principales sociétés de conseil assistant MANURHIN dans le cadre de la recherche de nouveaux partenaires.

Parallèlement, en vue d'obtenir un concours en capital supplémentaire auprès de partenaires privés, des pourparlers ont été engagés début 2011 par les actionnaires de THANNBERGER & Cie avec une société slovaque, DELTA DEFENCE, qui avait déjà manifesté par le passé son intérêt pour MANURHIN.

B - Des diligences effectuées dans l'urgence

Le 12 août 2011, la secrétaire générale du comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), qui relève de la direction générale du Trésor du ministère de l'économie et des finances, transmettait, par un courriel adressé à SOFIRED, une demande décidée la veille lors d'une réunion présidée par le directeur du cabinet du Premier ministre.

Il y était demandé à SOFIRED d'envisager de participer, sous forme de prêt participatif, à la recapitalisation de MANURHIN, après avoir procédé, avec GIAT Industries, aux vérifications professionnelles qu'il est d'usage d'accomplir avant d'investir dans une entreprise tierce (*due diligences*), et avoir obtenu certaines garanties des diverses parties prenantes (actionnaires en place, banques, investisseurs slovaques, tribunal de commerce).

Formellement, ce courriel se bornait à demander à SOFIRED de « lancer aujourd'hui des *due diligences* sur MANURHIN, avec pour objectif de formuler des recommandations sur la pertinence d'un investissement dans un délai de 10 à 15 jours maximum ».

Dès mi-juin 2011, une présentation générale de la situation financière du groupe par ses dirigeants avait été faite à SOFIRED et GIAT Industries, en présence des tutelles et de KEPLER CORPORATE FINANCE.

Pour GIAT Industries, les diligences ont débuté le 23 août 2011 et se sont achevées deux semaines plus tard :

– elles concluaient à l'absence de convergence des perspectives stratégiques avec MANURHIN et à un doute sur la conformité juridique à l'intérêt social de GIAT Industries d'une prise de participation de ce type ;

– elles constataient, au regard des critères de gouvernance internes au groupe public, l'insuffisance des informations financières disponibles sur la situation de l'entreprise.

Au vu de ces conclusions, les tutelles ont demandé un nouvel examen. GIAT Industries a alors eu recours à un cabinet d'expertise comptable et à un cabinet d'avocats.

Ce nouvel examen n'a pas permis d'obtenir une information jugée suffisante par GIAT Industries sur la situation du groupe MANURHIN, notamment en ce qui concerne la trésorerie du groupe, ses perspectives d'activité et divers risques juridiques.

Face à ce que son président considérait comme un manque de visibilité, le conseil d'administration de GIAT Industries a posé une dizaine de conditions à réunir avant d'envisager d'autoriser une éventuelle prise de participation.

C - Des représentants de l'État divisés

Dès septembre 2011, GIAT Industries a fait part à l'Agence des participations de l'État (APE), chargée de défendre les intérêts de l'État-actionnaire, de ce qu'elle considérait les informations disponibles sur la situation financière de MANURHIN comme insuffisantes, et que son activité ne s'inscrivait pas dans les missions de son groupe, soulignant, en outre, que les pratiques commerciales de cette société divergeaient de ses propres règles internes en la matière.

Dans le prolongement de la demande exprimée par le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), l'opération a, malgré ces réserves, été soumise à l'approbation des conseils d'administration de SOFIRED et de GIAT Industries.

Le 5 octobre 2011, au conseil d'administration de SOFIRED, l'Agence des participations de l'État (APE), qui n'avait pu obtenir confirmation officielle d'une décision favorable du Premier ministre, a voté contre une prise de participation dans le capital du groupe MANURHIN. Elle a ainsi fait échec à l'opération demandée au président de SOFIRED par le CIRI, autre instance du même ministère de l'économie et des finances, le 12 août précédent.

Toutefois, lors d'un nouveau vote intervenu le 15 décembre 2011, l'Agence des participations de l'État s'est abstenue, tandis que le président de SOFIRED et les administrateurs issus du ministère de la défense, qui avaient reçu des instructions de leur ministre en ce sens, votaient en faveur du projet, lui permettant d'obtenir une majorité de votes positifs.

Le 14 décembre 2011, le conseil d'administration de GIAT Industries a finalement aussi autorisé l'opération : cependant, sur les six administrateurs représentant l'État, seuls les trois représentants du ministère de la défense ont voté pour, tandis que, sur les trois représentants du ministère de l'économie et des finances, qui n'avaient pu obtenir la confirmation écrite officielle d'une position favorable du Premier ministre, deux se sont abstenus et un a voté contre.

En l'absence d'une analyse convergente de ses services et de ses représentants sur l'intérêt, pour les deux sociétés publiques concernées, d'intervenir en capital dans le groupe MANURHIN, l'État-actionnaire n'a pas ainsi été à même de trancher par un arbitrage formel et clairement assumé. Il s'est borné à prendre acte, *ex-post*, des décisions des conseils d'administration. Le directeur de l'Agence des participations de l'État, dont les services n'étaient pas favorables à l'opération, a reçu instruction de signer par délégation l'arrêté interministériel du 23 décembre 2011 approuvant, conjointement avec le ministre de la défense, cette participation.

II - Une entrée au capital difficile

L'opération de prise de participation dans le groupe MANURHIN, faute pour les actionnaires publics pressentis de pouvoir disposer des informations qu'ils jugeaient indispensables au regard de leurs propres critères d'intervention, ne reposait pas sur une évaluation de la situation financière du groupe à fin 2011 et de ses perspectives.

Les principaux éléments recueillis semblaient, au contraire, indiquer, en ce qui concerne les responsables de l'Agence des participations de l'État (APE) et de GIAT Industries, qu'elle ne relevait pas de leur intervention.

Elle ne reposait pas non plus sur une décision supérieure clairement affirmée, qui aurait au moins permis de disposer de directives de négociation assumées par un responsable précisément identifié.

Il s'en est suivi des difficultés dans la mise en œuvre de l'opération de recapitalisation, tenant :

- aux obstacles rencontrés, au regard des critères de gouvernance des actionnaires publics concernés, pour surveiller la situation financière réelle de MANURHIN avant, pendant et après l'entrée des investisseurs publics à son capital ;
- à l'interférence étroite entre des intérêts privés et publics dans le cadre du montage même de l'opération de recapitalisation.

A - L'absence de nombreuses informations demandées

L'analyse technique et financière du dossier (l'exercice des *due diligences*) a été effectuée à la suite de la demande transmise par le CIRI le 12 août 2011, qui se fondait, en matière d'information financière, sur les exigences propres aux entreprises publiques concernées (et indirectement, sur celles de l'Agence des participations de l'État, chargée d'y assumer le rôle d'actionnaire). Elle a fourni des résultats insuffisants au regard de ces exigences, notamment sur l'origine des pertes financières passées du groupe, et sur la situation et les perspectives financières de la société et de ses filiales.

Concernant la situation du groupe MANURHIN, SOFIRED a obtenu, courant 2012, de premiers éléments, mais seulement après que la décision d'intervenir ait été convenue :

- les comptes audités pour la holding, pour le groupe, ainsi que pour l'une de ses filiales, MR Équipement (MRE), chargée de la commercialisation des fabrications de MANURHIN, ont été produits, mais SOFIRED estimait ne toujours pas disposer d'informations précises sur les autres filiales du groupe ;
- le rapport d'activité de MRE pour le premier semestre 2012, révélait, au titre de l'exercice 2011, l'existence d'un déficit (6,5 M€) supérieur au chiffre d'affaires (5,3 M€) ;
- pour l'année 2012, ces documents prévoyaient un résultat négatif de 1 M€ pour un chiffre d'affaires prévisionnel multiplié par 7, qui devrait atteindre 36,1 M€, sans que les données disponibles ne permettent d'apprécier l'évolution de la situation financière du groupe qui en résulterait.

En elle-même, cette difficulté de disposer des informations demandées peut s'expliquer, au moins en partie, par la taille modeste du groupe, qui dispose de moyens propres limités en matière d'analyse financière et juridique, pour répondre à toutes les questions auxquelles doivent habituellement répondre les entreprises publiques et leurs tutelles financières pour prendre ce type d'engagements financiers.

Par ailleurs, l'État qui souhaitait aider MANURHIN à traverser une période difficile, a recouru à des participations de GIAT Industries et de SOFIRED qui posaient en elles-mêmes des difficultés :

- principalement s'agissant d'un groupe industriel – GIAT Industries – pour lequel les activités de MANURHIN n'entraient manifestement

pas dans le cœur de métier fixé depuis plusieurs années à GIAT Industries par son actionnaire public ;

– mais également pour SOFIRED, qui avait certes vocation à intervenir sur la base de considérations financières dans le secteur de la défense, mais dont la mission était temporaire[24].

D'autres moyens auraient pu être envisagés, telle une participation sous forme de prêt participatif.

Des organismes publics, plus spécialisés dans les interventions au profit d'entreprises en difficulté financière, auxquels avait été préalablement soumis le dossier, ne l'avaient pas retenu. Lors de la précédente augmentation de capital, en septembre 2010, le fonds de consolidation et de développement des entreprises (FCDE) n'avait ainsi pas considéré que la demande de MANURHIN était éligible à une intervention de sa part. Il en a été de même du Fonds stratégique d'investissement (FSI).

B - L'intervention coûteuse de plusieurs sociétés de conseil

À l'instigation de GIAT Industries, peu après l'augmentation de capital, le comité d'audit de MANURHIN a demandé, en avril 2012, à ses commissaires aux comptes de procéder à un examen des honoraires versés à divers prestataires pour assister l'entreprise dans la recherche de partenaires et dans la restructuration corrélative du groupe.

Le rapport porte sur la période du 1er janvier 2011 au 31 mars 2012. Il montre que, sur cette période, dix sociétés de conseil ont été rémunérées par MANURHIN au titre de ces opérations, pour un montant total de 1,2 M€. Ce montant n'inclut pas environ 300 000 € imputés sur la prime d'émission et qui, correspondant à des prestations légales, auraient, en toute hypothèse, dû être prélevés sur l'apport en capital des nouveaux partenaires.

On peut par ailleurs considérer que, compte tenu de la petite taille de l'entreprise, un certain nombre de travaux techniques ne pouvaient être

[24] La participation de l'État dans SOFIRED a été transférée à la Banque publique d'investissement (BPI) le 12 juillet 2013, et la question se posera nécessairement de vérifier la compatibilité du maintien de la participation dans MANURHIN avec les objectifs propres à la BPI.

réalisés que par des prestataires externes, mais leur montant cumulé n'excède pas quelques dizaines de milliers d'euros.

En revanche les cinq plus gros contrats concernent le recours au conseil de trois professionnels :

- un intervenant (*senior adviser)* de la société KEPLER CORPORATE FINANCE (société suisse), pour un montant de 200 000 € hors taxes ;
- le spécialiste de redressement d'entreprises en difficulté déjà évoqué, intervenant en qualité de *manager* temporaire de MANURHIN depuis fin 2010 au nom de deux sociétés qu'il dirigeait à l'époque (GOLDEN LICORN SARL et DOMAINE DE LA SÉRAPHINE), pour un montant cumulé de 472 000 € hors taxes ;
- un intervenant représentant deux autres sociétés, dont le mandat était largement similaire à celui de la société KEPLER. pour un montant cumulé de 440 000 € hors taxes.

Dans la pratique, l'essentiel de la négociation avec les entités publiques a été effectué par l'intervenant de la société KEPLER CORPORATE FINANCE.

Cet intervenant est un ancien directeur de l'Agence des participations de l'État (APE), le service du ministère de l'économie et des finances précisément chargé de défendre les intérêts de l'État-actionnaire, notamment auprès de GIAT Industries et de SOFIRED, et qui, comme il a déjà été indiqué, a émis un avis défavorable à l'opération.

Il avait été recommandé aux actionnaires de MANURHIN par le manager temporaire précité, par ailleurs, son beau-frère.

La prestation du troisième intervenant a été, selon SOFIRED, plus discrète : le règlement de ses services a donné lieu à un litige tranché en sa faveur par une ordonnance de référé du tribunal de commerce de Paris le 2 mai 2012, dont les considérants indiquent que « les débats, les pièces et les écritures n'ont pas permis de savoir si la somme réclamée était intégralement due ».

Au total, hors frais d'audit et d'avocats déjà mentionnés, ce sont environ 1,2 M€ d'honoraires qui ont été versés, soit l'équivalent de 15 % de l'apport total en capital et 30 % de celui de GIAT Industries et SOFIRED, sur lesquels s'est concentrée l'intervention des prestataires externes, pour rémunérer la recherche de partenaires publics et la préparation de la restructuration du groupe.

III - Une marginalisation des partenaires publics tardivement remise en cause

Les parties prenantes réunies lors de la négociation de l'augmentation de capital de MANURHIN ont été, d'une part, SOFIRED, GIAT Industries, KEPLER CORPORATE FINANCE et le manager de transition, et, d'autre part, DELTA DEFENCE et la société familiale, THANNBERGER & Cie. Les autres actionnaires privés n'ont pas été associés à la redéfinition des modalités de gouvernance du groupe.

Elles n'étaient pas convenues d'une stratégie commune.

En l'absence d'une décision et d'instructions claires de leurs autorités ministérielles, d'importantes divergences de vues subsistaient entre les différents acteurs publics : le comité interministériel de restructuration industriel (CIRI), l'Agence des participations de l'État (APE), la direction générale de l'armement, SOFIRED et GIAT Industries.

Co-responsables d'une participation publique correspondant au total à 45 % du capital de MANURHIN, ils se trouvaient en ordre trop dispersé pour négocier efficacement les modalités de gouvernance du groupe, notamment face à un partenaire slovaque unique, DELTA DEFENCE, qui, lui, détenait une minorité de blocage de 34 %.

C'est ce qui explique la mise en place d'un dispositif initial provisoire de gouvernance qui a été défavorable aux actionnaires publics et qu'ils ont entrepris récemment de rééquilibrer, dans leur intérêt propre et dans celui de MANURHIN.

A - La prise de contrôle initiale par un partenaire privé minoritaire

En février 2012, MANURHIN a réalisé son augmentation de capital à hauteur de 7,316 M€ (portée ultérieurement à 8 M€), souscrite pour 4 M€ par les deux entités publiques GIAT Industries (2 M€) et SOFIRED (2 M€), pour 3 M€ par le partenaire privé slovaque DELTA DEFENCE et pour 1 M€ par le management du groupe.

À cette date, DELTA DEFENCE n'avait pas encore obtenu des autorités françaises l'autorisation d'une prise de contrôle du management de MANURHIN, demandée par le groupe slovaque en contrepartie de sa prise de participation minoritaire.

C'est pourquoi GIAT Industries, SOFIRED et DELTA DEFENCE avaient conclu, sous l'égide du CIRI, un accord préliminaire (« *term sheet* »), qui avait vocation à être suivi d'un pacte d'actionnaires lorsque l'autorisation aurait été délivrée.

Ce document provisoire donnait théoriquement au conseil de surveillance de MANURHIN, à la demande des investisseurs publics, un droit de regard étendu sur les informations de gestion. Néanmoins, d'un autre côté, il offrait à l'investisseur slovaque une prépondérance au directoire, au sein duquel les actionnaires publics ne disposaient d'aucun membre.

Cet accord, établi en présence d'un administrateur judiciaire désigné en qualité de conciliateur, a été homologué par le tribunal de grande instance de Mulhouse le 18 janvier 2012.

Cependant, de fortes dissensions ont rapidement vu le jour entre le manager de transition et les membres slovaques du directoire.

Le manager de transition a transmis aux autorités publiques des informations de nature à remettre en cause, à ses yeux, le bien-fondé d'une autorisation de prise de contrôle de la gestion par le partenaire slovaque. Après vérification des services compétents, l'autorisation a néanmoins été délivrée.

En juin 2012, les partenaires slovaques, qui n'étaient pas parvenus à obtenir du conseil de surveillance de mettre fin aux fonctions du manager transitoire, ont fait pression sur ce dernier pour obtenir sa démission, dont l'intéressé conteste depuis lors les conditions.

De son côté, l'intervenant de KEPLER CORPORATE FINANCE, qui avait été le conseiller de MANURHIN pour la négociation avec SOFIRED et GIAT Industries, avait été désigné comme président du conseil de surveillance de la holding en décembre 2011. Toutefois, le 11 juin 2012, tandis que son beau-frère était contraint de quitter le directoire, il invoquait lui-même de graves mésententes avec les actionnaires slovaques, et démissionnait de son mandat.

Ainsi, à partir du 6 juillet 2012, la gestion de l'entreprise a été exclusivement assurée par les représentants slovaques : en pratique, les actionnaires slovaques, bien que minoritaires, avec 34 % du capital social, étaient désormais les dirigeants opérationnels du groupe et donc, non seulement de la holding, mais également de MRE et des petites filiales internationales du groupe.

De leur côté, les actionnaires publics, tout en disposant conjointement de 45 % du capital, se retrouvaient minoritaires au sein du conseil de surveillance, avec deux membres sur cinq. N'ayant aucune intention de participer à la gestion de l'entreprise, ils n'avaient accès, conformément à l'accord d'actionnaires préliminaire, qu'aux informations que voulaient bien leur fournir les dirigeants slovaques.

Or malgré les demandes répétées de SOFIRED et de GIAT Industries, qui entendaient exercer avec la plus grande vigilance leur devoir de surveillance, sans pour autant s'immiscer dans la gestion du groupe, les dirigeants de MANURHIN n'ont pas communiqué aux actionnaires des informations jugées satisfaisantes sur les difficultés du groupe. Ils n'ont délivré que des informations insuffisantes sur la suite donnée à un important contrat qui faisait pourtant l'objet, dans le cadre de la surveillance des exportations de matériels de guerre, d'une suspension des livraisons. Ils ont également refusé de coopérer dans le cadre d'un audit financier confié le 6 février 2013 à une société d'expertise comptable, à la demande des actionnaires publics.

Cette situation a perduré jusqu'à la mi-2013.

B - Le changement récent de directoire

Mi-2013, une rupture est intervenue entre, d'une part, le bloc d'actionnaires publics et la société THANNBERGER, et, d'autre part, DELTA DEFENCE.

Ce dernier faisait obstruction aux tentatives de consolidation de MANURHIN dans le cadre d'un rapprochement avec un groupe industriel allemand aux activités similaires, ainsi qu'aux demandes d'information de la société d'audit commanditée par GIAT Industries et SOFIRED.

Les deux actionnaires publics ont obtenu le 11 octobre 2013, au sein du conseil de surveillance, une majorité pour destituer le directoire qui était entre les mains de DELTA DEFENCE.

Un nouveau directoire a pu être constitué de façon à offrir de meilleures garanties de transparence à l'ensemble des actionnaires de MANURHIN. L'investisseur slovaque conteste en justice la validité de cette décision.

Sous réserve des suites données à cette contestation, l'audit demandé par les actionnaires publics devrait donc pouvoir être exécuté et les discussions en vue d'un partenariat avec le groupe allemand pourraient reprendre.

Enfin, l'activité d'exportation de matériels de guerre demeure subordonnée à l'accord des autorités françaises, notamment dans le cadre du contrôle gouvernemental des exportations de matériels de guerre.

Ce point est, comme pour toute participation publique dans une entreprise d'armement, générateur potentiel de conflit d'intérêts pour des actionnaires publics d'entreprises d'armement.

Le fait que, à la différence des autres participations publiques dans ce secteur, le groupe MANURHIN soit totalement dépendant de ses contrats d'exportation rend particulièrement délicat, pour autoriser l'exécution de certains contrats d'exportation vitaux pour ce groupe, le maintien durable de la position simultanée, au sein de l'État, de contrôleur des exportations de matériels de guerre et de principal actionnaire d'une société dont l'objet quasi-exclusif est l'exportation de matériels de guerre.

CONCLUSION

Quelle que soit l'issue, favorable ou défavorable, des tentatives de protection des intérêts du groupe MANURHIN, menées sous l'impulsion des actionnaires publics depuis l'automne 2013, la Cour relève que l'État s'est engagé dans cette opération dans des conditions ambiguës et contestables.

Arguant d'un arbitrage supposé émaner du cabinet du Premier ministre, jamais confirmé, GIAT Industries et SOFIRED ont investi fin 2011 dans un petit groupe industriel sans disposer du soutien de l'ensemble des services et administrateurs publics concernés.

Cette opération a conduit à prélever, pour rémunérer un petit nombre d'intermédiaires privés, une fraction non négligeable des fonds propres apportés à MANURHIN, et laisse planer des incertitudes sur l'avenir des participations prises par GIAT Industries et SOFIRED, aucune de ces deux entreprises n'ayant, chacune de son côté, vocation à les porter indéfiniment.

Rétrospectivement, il apparaît que, dès lors que le principe d'un soutien public au rétablissement de la situation financière de MANURHIN était acquis, l'État aurait dû :

- *examiner rapidement les diverses options lui permettant d'apporter son concours selon les modalités les mieux adaptées (participation sous forme de capital ou de prêt participatif, utilisation d'un vecteur unique plutôt que de plusieurs partenaires publics aux vocations*

différentes, opportunité ou non d'associer, dès ce stade, un partenaire étranger peu connu, etc.) ;

– *imposer un arbitrage interministériel formel et clair, pour éviter que ne subsistent, au sein de ses propres services et entre ses propres représentants, des dissensions, affaiblissant sa capacité à défendre ses intérêts propres et ceux de MANURHIN, qui perdurent aujourd'hui.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Réponse du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	98
Ministre du redressement productif	99
Ministre de la défense	100
Président-directeur général de GIAT Industries	102
Président-directeur général de SOFIRED	107
Président du conseil de surveillance de MNR Group	108
Président du directoire de MNR Group	109
Ancien membre du directoire de MNR Group	111

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de BPI France
Membre du conseil de surveillance de MNR Group, représentant de Delta Defence
Président de Kepler Corporate Finance

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

La Cour formule dans ce rapport des observations sur les conditions de l'entrée, début 2012, de deux entreprises publiques, GIAT Industries et la Sofired, au capital de Manurhin. Cette opération, qui s'est déroulée sous l'égide du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), avait pour but d'assurer la pérennité de cette société et, in fine, de préserver ses savoir-faire industriels rares et reconnus ainsi que ses emplois.

Nous prenons acte des critiques formulées par la Cour et tenons à souligner que l'État actionnaire s'attache désormais à ce que l'investissement des deux entreprises du secteur public dans la société Manurhin s'avère rentable, grâce au développement de la société.

À cet égard, la nouvelle gouvernance de Manurhin intervenue en 2013 a amélioré la transparence au profit de l'ensemble des actionnaires. Associée à de nouvelles prises de commandes par la société à l'export, elle permet aujourd'hui d'avoir confiance dans l'atteinte de cet objectif de développement.

RÉPONSE DU MINISTRE DU REDRESSEMENT PRODUCTIF

La Cour formule dans ce rapport des observations sur les conditions de l'entrée, début 2012, de deux entreprises publiques, GIAT Industries et la Sofired, au capital de Manurhin. Cette opération, qui s'est déroulée sous 1'égide du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), avait pour but d'assurer la pérennité de cette société et, in fine, de préserver ses savoir-faire industriels rares et reconnus ainsi que ses emplois.

Je prends acte des critiques formulées par la Cour et tiens à souligner que l 'État actionnaire s'attache désormais à ce que l'investissement des deux entreprises du secteur public dans la société Manurhin s'avère rentable, grâce au développement de la société et qu'il offre les conditions adéquates pour le développement industriel de la société Manurhin.

À cet égard, la nouvelle gouvernance de Manurhin intervenue en 2013 a amélioré la transparence au profit de 1'ensemble des actionnaires. Associée à de nouvelles prises de commandes par la société à l'export, notamment au sultanat d'Oman, elle permet aujourd'hui d'avoir confiance dans l'atteinte de cet objectif de développement.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

S'agissant des prises de participation de GIAT Industries et de SOFIRED dans la société Manurhin, je constate comme la Cour que, en 2011, le dossier a été instruit durant plusieurs mois par le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI).

La société Manurhin était dans une situation financière très difficile, l'empêchant d'honorer son carnet de commandes (plus de 100 M€ à l'export, vers l'Egypte, notamment). A la fin 2011, une recapitalisation de près de 10 M€ était devenue indispensable pour éviter la liquidation de la société. Le groupe slovaque Delta Defence s'est montré intéressé par une reprise partielle de Manurhin pour 3 M€ et conditionnait son apport à une prise de participation d'acteurs publics français pour un montant équivalent. Cette recapitalisation a permis d'apporter les liquidités nécessaires à une reprise progressive de l'activité.

Manurhin est une société au savoir-faire reconnu dans le domaine de la machine-outil pour l'encartouchage de munitions de petit ou moyen calibres. Il s'agit d'une des rares sociétés du domaine dans le monde et la seule en France, au métier différent de celui de Nexter, qui est, lui, fabricant de munitions.

Dans ce contexte, GIAT Industries et SOFIRED ont été amenés à étudier cette prise de participation dans l'entreprise mulhousienne. Indépendamment des conditions de cette étude, et malgré l'absence anormale d'audit de la situation financière de Manurhin à fin 2011, les représentants du ministère de la défense aux conseils d'administration de GIAT Industries et de SOFIRED ont reçu instruction de se positionner en faveur de ces prises de participation complémentaires à celle de Delta Defence, pour répondre à la condition formulée par cette dernière.

Cette prise de participation publique aurait dû s'accompagner d'un contrôle sur les principaux actes de gestion de la société recapitalisée. Les observations de la Cour sur la distribution d'honoraires ou le défaut d'information des actionnaires, dans les premiers mois de 2012, indiquent que ce contrôle était en partie déficient.

L'impuissance des investisseurs publics à contrôler la gestion de l'entreprise, telle que la Cour la présente, ne s'est toutefois pas pérennisée. En effet, les deux représentants de GIAT Industries et de SOFIRED sur les cinq membres du conseil de surveillance de Manurhin, en s'associant avec le troisième membre français du conseil, ont pleinement joué leur rôle pour obtenir, au deuxième semestre 2013, la révocation de la direction générale slovaque. Un nouveau directeur général français a été nommé, permettant au directoire d'offrir de meilleures garanties de transparence.

Enfin, l'analyse des ministres de la défense et de l'économie depuis 2012 a conclu que les activités de SOFIRED étaient susceptibles d'être mieux exercées au sein d'entités plus importantes et dont c'est le métier. La participation de l'Etat dans SOFIRED a ainsi été apportée au groupe public de financement des entreprises BPI France, depuis juillet 2013.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE GIAT INDUSTRIES

Cette réponse fera état des observations ou précisions que Giat Industries souhaite apporter concernant :

- *la prise de participation de Giat Industries dans le groupe Manurhin qui a été conduite selon les bonnes pratiques et les règles de gouvernance du Groupe Giat Industries (I) ;*
- *les travaux d'analyse qui ont été conduits sans précipitation, la seule urgence étant de construire une solution pour le groupe Manurhin (II) ;*
- *l'évaluation de la situation financière qui a été menée au mieux (III) ;*
- *Giat Industries qui a dû mettre en œuvre une décision de l'État, non unanime, sans recevoir de cadre de négociation précis et formalisé (IV) ;*
- *Giat Industries qui n'a pas impliqué de sociétés de conseil dans ses travaux d'analyse ou de négociation (V) ;*
- *Le dispositif de gouvernance initial, exigé par le partenaire slovaque pour investir, qui était connu et validé par les autorités de tutelle (VI) ;*
- *La négociation de cette gouvernance initiale qui a été menée au mieux en préservant l'essentiel (VII) ; et*
- *Giat Industries qui a mis en œuvre avec constance et détermination son devoir de contrôle dans sa position d'actionnaire minoritaire (VIII).*

LA PRISE DE PARTICIPATION DE GIAT INDUSTRIES DANS LE GROUPE MANURHIN A ÉTÉ CONDUITE SELON LES BONNES PRATIQUES ET LES RÈGLES DE GOUVERNANCE DU GROUPE GIAT INDUSTRIES

S'il est exact que je m'interrogeais, dans une lettre que j'ai adressée le 2 septembre 2011 aux autorités de tutelle sur la conformité à l'intérêt social du groupe Nexter d'une participation à l'opération envisagée, cette opération pouvait bien entendu entrer dans le champ de l'objet social de Giat Industries, contrairement à ce que pourrait laisser penser le rapport que vous m'avez communiqué en indiquant « qu'elle ne relevait pas de leur intervention ».

Le Conseil d'administration de Giat Industries autorisait ainsi, lors de cette réunion du 14 décembre 2011, la participation de Giat Industries à une recapitalisation du groupe Manurhin dans la limite d'un montant de deux millions d'euros, cet investissement présentant, comme le Conseil d'administration l'avait souhaité dès sa réunion du 22 septembre 2011, un caractère purement financier dans la mesure où, comme le souligne

d'ailleurs le rapport que vous m'avez communiqué, les activités du groupe Manurhin n'entraient pas dans le cœur de métier de Giat Industries.

LES TRAVAUX D'ANALYSE ONT ÉTÉ CONDUITS SANS PRÉCIPITATION, LA SEULE URGENCE ÉTANT DE CONSTRUIRE UNE SOLUTION POUR LE GROUPE MANURHIN

Après une première analyse réalisée par les équipes de Giat Industries fin août 2011 dont j'ai présenté les conclusions par un courrier du 2 septembre 2011 à mes autorités de tutelle, Giat Industries a initié la réalisation de diligences financières, juridiques et opérationnelles qui se sont poursuivies jusqu'en décembre 2011, les autorités de tutelle ayant sollicité un complément d'analyse.

La conduite de tels travaux en 3 mois nous apparait la norme dans l'instruction d'un tel dossier pour une société de cette taille.

L'ÉVALUATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE A ÉTÉ MENÉE AU MIEUX

Pour la réalisation de diligences financières, juridiques et opérationnelles sur le groupe Manurhin, Giat Industries a effectivement sollicité un cabinet indépendant d'expertise comptable et de commissariat aux comptes ainsi qu'un cabinet d'avocats et a mobilisé une équipe en interne sur le projet, avec déplacements à Mulhouse. Giat Industries a également reporté la réunion de son Conseil d'Administration initialement programmée le 28 octobre 2011 pour rassembler l'information permettant aux administrateurs de se prononcer en toute connaissance de cause.

À cet égard, le rapport que vous m'avez communiqué pourrait laisser penser que les résultats des diligences accomplies et les risques identifiés n'auraient pas été pris en considération dans le cadre du processus de décision par les organes compétents de Giat Industries.

Je tiens sur ce point à souligner, bien au contraire, que l'ensemble des risques identifiés au terme des diligences susvisées ont été exposés aux membres du Conseil d'administration de Giat Industries par les conseils de Giat Industries eux-mêmes lors de la réunion du Conseil d'Administration du 14 décembre 2011 et ont été pris en considération dans la prise de décision sur cette participation au plan de recapitalisation du groupe Manurhin.

GIAT INDUSTRIES A DÛ METTRE EN ŒUVRE UNE DÉCISION DE L'ÉTAT NON UNANIME, SANS RECEVOIR DE CADRE DE NÉGOCIATION PRÉCIS ET FORMALISE

Je tiens à souligner que Giat Industries a mené l'analyse de ce dossier à la demande de l'État, sous l'égide étroite du Comité Interministériel de Restructuration Industrielle et en contact continu avec ses autorités de tutelle et les plus hautes autorités publiques et que l'intervention a été réalisée sans que celles-ci ne formalisent un cadrage précis de négociation. Je souligne

que, même si la décision de l'État au sein du Conseil d'Administration n'a pas été unanime, l'investissement a été autorisé par l'Arrêté conjoint du Ministre de la Défense et du Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie du 23 décembre 2011.

GIAT INDUSTRIES N'A PAS IMPLIQUÉ DE SOCIÉTÉ DE CONSEIL DANS SES TRAVAUX D'ANALYSE OU DE NÉGOCIATION

Je souhaite tout d'abord souligner que c'est Giat Industries qui a sollicité, lors de la première réunion en date du 17 avril 2012 du comité d'audit de la société MNR Group après la réalisation de l'opération de recapitalisation, que soit réalisée une analyse des frais engagés par la société MNR Group à l'occasion de l'opération de recapitalisation, cette analyse devant, selon sa demande, préciser le montant de chacune des prestations ainsi que la date de signature du contrat les encadrant. Cette demande a conduit les commissaires aux comptes de la société MNR Group à établir un rapport de constats concernant les honoraires versés par la société MNR Group pour la période du 1er janvier 2011 au 31 mars 2012, c'est-à-dire au cours d'une période antérieure à l'entrée de Giat Industries au capital du groupe Manurhin et à sa prise de responsabilité au sein de l'organe de surveillance de la société MNR Group.

Par ailleurs, l'affirmation figurant dans le rapport que vous m'avez communiqué selon laquelle l'essentiel de la négociation avec les entités publiques aurait été effectué par l'intervenant de la société Kepler Corporate Finance me semble inexacte au regard des conditions effectives d'organisation et du déroulement de la négociation des accords relatifs au plan de restructuration du groupe Manurhin. Il convient en effet de rappeler que la plupart des réunions de négociation sont intervenues en présence de l'administrateur judiciaire désigné en qualité de conciliateur de la société MR Equipement par ordonnance de Madame le Président du Tribunal de Grande Instance de Mulhouse, Chambre Commerciale, en date du 18 novembre 2011, et sous l'égide du Comité Interministériel de Restructuration Industrielle, la société Kepler Corporate Finance n'étant qu'un participant parmi d'autres, nombreux, à ces réunions.

Pour sa part, Giat Industries n'a recouru à aucune « banque d'affaires » dans ce dossier.

LE DISPOSITIF DE GOUVERNANCE INITIAL, EXIGÉ PAR LE PARTENAIRE SLOVAQUE POUR INVESTIR, ÉTAIT CONNU ET VALIDÉ PAR LES AUTORITÉS DE TUTELLE

Le rapport que vous m'avez communiqué peut laisser penser que les différents acteurs publics impliqués dans la négociation du plan de recapitalisation du groupe Manurhin n'étaient pas informés du souhait de l'investisseur slovaque, la société Delta Defence, d'assurer la conduite

opérationnelle du groupe Manurhin nonobstant sa qualité d'actionnaire minoritaire.

Je souligne sur ce point que les autorités de tutelle de Giat Industries étaient parfaitement informées et ce, dès le début du processus, du souhait exprimé par l'investisseur slovaque d'assumer la conduite opérationnelle du groupe Manurhin. Cette exigence de l'investisseur slovaque était en effet une condition fixée par ce dernier pour participer à l'opération de recapitalisation du groupe Manurhin, et ce même si la participation dudit investisseur à l'opération de recapitalisation alors envisagée du groupe Manurhin le conduirait à ne détenir, après réalisation de l'augmentation de capital, que 34 % du capital social et des droits de vote de la société MNR Group, société de tête du groupe Manurhin.

LA NÉGOCIATION DE CETTE GOUVERNANCE INITIALE A ÉTÉ MENÉE AU MIEUX EN PRÉSERVANT L'ESSENTIEL

La négociation de l'accord préliminaire sur les principaux termes et conditions du futur pacte d'actionnaires est intervenue dans un cadre contraint, compte tenu de la procédure de conciliation dont faisait alors l'objet le groupe Manurhin, de l'intervention du Comité Interministériel de Restructuration Industrielle ainsi que des exigences de l'investisseur slovaque imposées comme contreparties pour sa participation au tour de table en cours de constitution.

Giat Industries s'est néanmoins efforcée, dans le cadre de la négociation des accords sur les principaux termes et conditions du futur pacte d'actionnaires, d'obtenir (i) des droits lui permettant d'exercer le plus efficacement possible son devoir de surveillance sur la gestion du groupe Manurhin, et ce afin de protéger son investissement financier minoritaire dans le capital de la société MNR Group et (ii) des engagements des autres parties pour traiter les différents points visés par le Conseil d'administration de Giat Industries lors de sa réunion du 22 septembre 2011.

GIAT INDUSTRIES A MIS EN ŒUVRE AVEC CONSTANCE ET DÉTERMINATION SON DEVOIR DE CONTRÔLE DANS SA POSITION D'ACTIONNAIRE MINORITAIRE

Giat Industries et son représentant au conseil de surveillance ont sollicité et analysé de façon permanente les informations sur la situation de l'entreprise et ont promu la mise en œuvre des aspects de gouvernance dont ceux liés au contrôle interne, ceci dans le cadre du devoir de surveillance lié à la fonction de membre du conseil de surveillance, tout en soulignant les difficultés rencontrées avant le 11 octobre 2013 pour obtenir du Directoire de la société MNR Group une information financière de qualité ainsi que certaines informations essentielles pour lui permettre de disposer d'une visibilité précise sur la situation du groupe Manurhin et/ou certains sujets sensibles pouvant être soulevés par l'exploitation de ses activités.

Enfin, Giat Industries souhaite préciser que la contestation en justice initiée par l'investisseur slovaque sur la validité des décisions prises le 11 octobre 2013 par le Conseil de Surveillance de la société MNR Group pour modifier la composition du Directoire de cette dernière a été rejetée par le Tribunal de Grande Instance de Mulhouse, statuant en référé, par ordonnance en date du 14 janvier 2014.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SOFIRED

J'ai l'honneur de vous informer que la nouvelle rédaction adoptée par la Cour n'appelle plus d'observations de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DE SURVEILLANCE DE MNR GROUP

Je vous remercie de m'avoir adressé le rapport que la Cour envisage de publier prochainement.

J'estime que ce document tient compte de l'essentiel des observations formulées dans ma réponse écrite et lors de mon audition.

Je suis reconnaissant à la Cour d'avoir bien voulu tenir compte des préoccupations dont j'ai pu lui faire part dans le but de préserver les intérêts et la réputation du groupe Manurhin.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE MNR GROUP

J'ai pris la responsabilité de la société MNR Group en tant que Président du Directoire, lors de la réunion du Conseil de Surveillance de MNR Group qui s'est tenue le 11 Octobre 2013 à Mulhouse au siège de la société.

J'ai été nommé représentant de MNR Group au sein de la société MR Equipement, filiale à 95% de MNR Group et Président Directeur Général de MR Equipement le même jour.

Ma nomination correspond à un changement d'orientation pris par la majorité des actionnaires de MNR Group.

Les commentaires que je vous envoie, reflètent la situation actuelle des deux sociétés et ont été rédigés en concertation avec M. Rémy Thannberger, actuel Président du Conseil de Surveillance de la société MNR Group. Ils ne concernent que la situation de MNR Group/MR Équipement à compter de ma nomination du 11 Octobre 2013.

La situation de MNR Group et de sa filiale à fin septembre 2013 était délicate. D'ailleurs le résultat net consolidé à fin septembre 2013 correspondait à une perte de 404 K €.

Les fondamentaux de la société sont néanmoins positifs, puisqu'en stoppant des frais anormaux et non récurrents au sein de MNR Group (plainte au pénal en cours) et en modifiant l'organisation de MR Équipement, le groupe doit réaliser un résultat net de + 653 K € sur l'année 2013.

De plus la signature de plusieurs contrats, dont un de plus de 68 millions d'euros avec le Sultanat d'Oman, doit permettre à MNR Group/MR Équipement de réaliser un chiffre d'affaires 2014 prévisionnel en forte augmentation (56 555 K € en 2014 contre 35 889 K € en 2013) et un résultat net 2014 budgété de + 5 163 K €.

Cette croissance va permettre la création de plus de 60 emplois sur la période 2012-2014. La trésorerie de MNR Group/MR Équipement reste tendue en début d'année 2014 A partir du 2ème trimestre 2014 la situation de la trésorerie devrait s'améliorer fortement.

En conclusion MNR Group/MR Équipement présente un très fort potentiel de développement, des perspectives très encourageantes, et des créations d'emploi dans une région particulièrement touchée par de nombreux plans sociaux.

D'ailleurs le partenariat qui a été démarré, il y a quelques semaines avec l'usine Peugeot de Mulhouse, s'est déjà concrétisé par la présence de 8 salariés Peugeot chez Manurhin à fin décembre 2013. L'objectif est de porter l'effectif à quelques dizaines de salariés Peugeot dans les mois qui viennent.

L'objectif affiché par MNR Group/MR Équipement sur les trois prochaines années est de rester le leader mondial des machines outils pour la fabrication de munitions de petit et moyen calibre et de continuer à avoir une croissance supérieure à 30 % par an.

RÉPONSE DE L'ANCIEN MEMBRE DU DIRECTOIRE DE MNR GROUP

1°) Ma mission a consisté à poursuivre l'exécution des contrats en cours pour ne pas les perdre, rechercher un renforcement des fonds propres, négocier un accord avec les banques sur le maintien de leurs lignes de crédit et surtout de garanties, obtenir de la Coface le maintien de ses garanties en cours, négocier avec les créanciers privés et publics des modalités d'apurement des dettes.

Cette mission a été accomplie avec l'aide du CIRI, sous l'égide d'un mandataire ad'hoc entre août 2011 et janvier 2012.

2°) Les raisons de l'intervention de l'État ne se limitaient pas à sauver 130 emplois.

Il convient de rappeler que MANURHIN détient un savoir-faire unique dans la fabrication, le montage et l'entretien de lignes de fabrication de munitions de petit et moyen calibre.

MANURHIN a installé des lignes dans 63 pays, exporte 100 % de sa production, et a un carnet de commandes supérieur à 3 ans d'activité.

Il existe une divergence entre la position de la DGA qui considère que les munitions de petit et moyen calibre sont des produits banalisés que l'on peut acheter « sur étagère » au moins disant et celle d'une partie de la hiérarchie militaire qui estime que l'évolution des conflits modernes (de type guerrilla) nécessite d'utiliser des munitions de toute première qualité.

On peut remarquer que les arsenaux américains et britanniques continuent de fabriquer eux-mêmes ce type de munition sur des machines MANURHIN....

C'est à mon avis la raison pour laquelle les plus hautes autorités politiques, le Président de la République, le Premier Ministre et le Ministre de la Défense, ont souhaité que ce savoir-faire unique puisse être conservé dans notre pays.

3°) Il a été mis fin à mes fonctions de membre du Directoire de MNR Group et de MR Equipement en juin 2012 car j'étais atteint par la limite d'âge fixée par les statuts.

Cela n'a en rien mis fin à mon contrat de prestations de services pour l'année 2012 dont je demande l'application devant la Chambre Commerciale du TGI de Mulhouse.

4°) Les problèmes de gouvernance avec DELTA DEFENCE se sont très vite posés.

Le term sheet signé fin décembre 2011 prévoyait l'organisation transitoire de la gouvernance dans l'attente d'une autorisation de prise de

contrôle économique demandée par DELTA DEFENCE qui donnerait à celle-ci la direction opérationnelle de l'entreprise tout en étant minoritaire.

Il était prévu dans le term sheet que l'organisation de la gouvernance serait faite dans le cadre d'un véritable pacte d'actionnaires. À ma connaissance et pour des raisons que j'ignore ce pacte n'a jamais été signé.

Sans attendre cette autorisation, DELTA DEFENCE a immédiatement cherché à prendre le contrôle effectif de l'entreprise.

Je me suis opposé avec la plus grande fermeté à ces tentatives, et DELTA DEFENCE a cherché à m'évincer lors du Conseil de Surveillance du 23 avril 2012 où ses représentants ont été mis en minorité.

5°) Le changement récent de directoire prouve que mes craintes étaient fondées.

Il n'en reste pas moins que le savoir-faire de MANURHIN a été préservé, son carnet de commande augmente (Sultanat d'Oman) et le projet de consolidation européenne avec l'allemand FRITZ WERNER et éventuellement le belge NEW LACHAUSSEE, projet auquel j'avais activement participé, conserve tout son intérêt : bâtir le leader mondial occidental des équipements de fabrication de munitions de petit et moyen calibre.

Chapitre II

Les collectivités territoriales

1. Les subventions allouées aux associations par la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône : la nécessaire maîtrise des risques

2. Les Voies ferrées du Dauphiné : l'échec de la transformation d'une régie départementale de transports

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

1
Les subventions allouées aux associations par la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône : la nécessaire maîtrise des risques

PRÉSENTATION

Les subventions aux organismes privés, et en particulier aux associations, constituent un moyen important d'intervention des collectivités territoriales, tant par les masses financières que par les enjeux économiques et sociaux en cause.

Elles peuvent entraîner des risques spécifiques. Ils tiennent à la multiplicité des organismes subventionnés, souvent de petite taille, à la variété des secteurs concernés, qui implique l'intervention de services différents au sein de la collectivité, et à la diversité des activités éligibles, ponctuelles ou récurrentes : non-respect de la règlementation, utilisation des subventions de manière non conforme aux objectifs fixés ou de financements excédant les besoins, voire risque d'incrimination pénale.

La chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur s'est attachée à mesurer l'efficacité des procédures développées par la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône afin d'améliorer leur maîtrise de ces risques.

Les constats effectués par la chambre font notamment ressortir les enjeux et les faiblesses du contrôle interne aux phases clé du processus de gestion des subventions allouées aux associations.

En dépit des progrès réalisés, les procédures mises en œuvre par les deux collectivités contrôlées restent perfectibles aux stades de la sélection des demandes de subventions (I), de leur attribution (II) et du suivi des associations qui en bénéficient (III).

Les contrôles effectués par la chambre régionale des comptes

La chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a contrôlé les subventions accordées entre 2006 et 2010 par la région et entre 2006 et 2011 par le département des Bouches-du-Rhône aux associations intervenant dans les secteurs de la culture, du sport, et, plus marginalement, de l'action économique et de l'insertion par l'économie, soit une centaine d'associations pour la région, pour un montant de subventions votées de l'ordre de 35 M€, et 69 pour le département, destinataires d'environ 60 M€ de subventions.

La chambre régionale des comptes a choisi de cibler ses investigations sur des domaines d'intervention (le sport et la culture notamment) et sur des associations (y compris des structures bénéficiant de subventions de faible montant) qui lui paraissaient présenter des risques particuliers.

L'échantillon sélectionné, qui représente une proportion des crédits publics alloués pendant la période examinée de 3,8 % pour la région et 10 % pour le département, prend en compte la variété des domaines d'intervention, de la répartition territoriale et de la nature du financement (fonctionnement ou investissement). Il comprend tant des associations présentes pendant toute la période contrôlée que des associations subventionnées à titre ponctuel.

Le contrôle de la chambre a porté, pour l'essentiel, sur des associations recevant des subventions pour des projets ou des activités réalisées à leur initiative et sélectionnées de manière à prendre en compte les principaux enjeux et risques attachés à la gestion des secteurs ou entités contrôlés. La chambre n'a pas contrôlé les associations elles-mêmes.

Quand ils étaient disponibles, les rapports d'audit produits par les services de la région et du département ont été utilisés en complément. La chambre s'est également attachée à apprécier la pertinence de leurs conclusions.

Le circuit d'octroi des subventions, analysé sur une période de cinq ans pour la région et de six ans pour le département, s'étend de la définition du cadre d'intervention jusqu'au suivi de l'exécution.

Pour la région, au terme d'une procédure contradictoire conduite auprès du président du conseil régional et d'une cinquantaine d'associations, entreprises et personnes physiques concernées, la chambre régionale des comptes a établi ses observations définitives lors d'un délibéré organisé les 4 et 5 avril 2013.

Pour le département, à l'issue d'une procédure contradictoire réalisée auprès du président du conseil général et d'une quarantaine d'associations, entreprises et personnes physiques concernées, les observations définitives de la chambre relatives au soutien aux associations ont été finalisées le 18 juin 2013.

Les rapports d'observations définitives adressés par la chambre à ces deux collectivités, ainsi que les réponses de ces dernières, sont devenus publics le 25 octobre 2013, après présentation à leurs assemblées délibérantes (conseil régional et conseil général)[25]. Ils sont consultables sur le site internet des juridictions financières (www.ccomptes.fr).

I - La sélection des demandes de subventions : un processus mal encadré

Sollicitées par une multiplicité de demandes issues de secteurs variés, les collectivités n'ont pas défini de critères de sélection précis, ni mis en place des modalités d'instruction garantissant un traitement objectif et transparent des dossiers.

A - Le secteur associatif : un monde atomisé

La région de Provence-Alpes-Côte d'Azur compte environ 95 000 associations, implantées pour près de la moitié dans les Bouches-du-Rhône et intervenant pour l'essentiel dans les secteurs de la culture, des sports et des loisirs. Elles représentent près de 10 % du total de l'emploi privé, soit une masse salariale de 2,6 Md€ en 2011, sans compter les bénévoles (500 000 dans le seul département des Bouches-du-Rhône). De nombreuses petites structures (56 % des associations comptent moins de trois salariés) voisinent avec des organismes importants (180 associations emploient plus de 100 salariés).

1 - La diversité des interventions

En 2010, la région a accordé 190 M€ de subventions à 5 600 associations. Le département des Bouches-du-Rhône a dépensé la même année 100 M€ pour 4 600 structures associatives.

[25] La procédure d'examen de la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics locaux prévoit que les observations définitives des chambres régionales des comptes, ainsi que les réponses qui y ont été apportées, deviennent communicables lorsqu'elles ont été soumises à débat devant l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement concerné.

Par leurs montants, ces interventions sont relativement concentrées : 36 organismes reçoivent 18,5 % des aides de la région et près de 69 % des interventions du département bénéficient à des associations ayant leur siège social à Marseille. Dans le domaine du sport, 181 des 1 800 organismes subventionnés par la région reçoivent les deux-tiers des 17 M€ alloués chaque année.

En revanche, par le nombre d'associations bénéficiaires, les interventions de la région et du département se caractérisent par des attributions nombreuses et de faible montant unitaire. Cette situation répond à un choix politique des deux collectivités, soucieuses de la préservation du lien social.

Au cours des exercices examinés, 8 000 associations ont perçu des subventions régionales ou départementales inférieures à 23 000 €, seuil au-delà duquel la signature d'une convention est obligatoire. Plus de la moitié des associations subventionnées par le département reçoivent un concours annuel inférieur à 5 000 €. En effet, les concours publics sont majoritairement des subventions de fonctionnement, à hauteur de 80 % pour la région et 92 % pour le département.

Même si la majorité des subventions sont reconduites d'année en année (pour 80 % dans le cas des subventions départementales), le nombre et la variété des dossiers constituent un facteur de complexité pour l'instruction des demandes.

2 - Des structures aux liens multiformes

Le secteur associatif, souvent composé de structures multiples organisées en réseau, est complexe. Pour ces dernières, les conventions entre les différentes structures, la mutualisation de leurs moyens, l'existence de facturations internes, l'identité des organes dirigeants, des activités et parfois des sièges, accroissent la difficulté, pour les collectivités, de maîtriser ces relations et nécessitent une adaptation des procédures d'instruction à ce fonctionnement spécifique.

Des structures associatives complexes

L'association MEDCOOP, qui a bénéficié de 0,3 M€ de subventions régionales entre 2007 et 2009, est un collectif regroupant 44 organismes ou associations intervenant dans le domaine de la coopération décentralisée en Méditerranée.

L'association La Varappe Développement comprend des structures de statut juridique divers (sociétés privées, associations) agissant dans le domaine de l'insertion par l'économie. Au sein de ce groupe, l'association Evolio, intervenant dans les chantiers d'insertion, qui a reçu du département 185 000 € par an en moyenne sur la période 2006-2011, a créé en 2005 quatre associations « filles » territorialisées (nord et sud de l'agglomération marseillaise, agglomérations des pays d'Aubagne et de l'Ètoile et d'Aix-en-Provence). Ces quatre associations sont liées par un contrat de prestation de services à Evolio, elle-même liée à l'association La Varappe Développement par une convention de mise à disposition de services généraux.

Quatre associations subventionnées par le département à hauteur de 140 000 € annuels ont en commun leurs directeurs artistiques, leurs personnels et leurs locaux et s'associent pour l'organisation d'un festival : Diphtong et cie (théâtre), GRIM (musique), Montevideo (diffusion et gestion d'une résidence d'artistes), Actoral (organisation d'un festival annuel). Plusieurs conventions organisent entre elles des flux financiers croisés pour la refacturation des frais de gestion liés à la mutualisation de leurs moyens en personnels et en locaux.

Le premier constat est donc celui d'un contexte de gestion très atomisée, caractérisée par l'attribution à plusieurs milliers d'associations de subventions d'un faible montant. Le département reçoit ainsi chaque année près de 12 000 demandes présentées par plus de 6 000 associations.

Le choix fait par les deux collectivités de répondre aux besoins d'un large éventail de structures, y compris de petite taille, dans un souci de préservation du lien social, renforce la nécessité d'améliorer leur mode opératoire.

B - L'instruction des demandes : une logique de guichets

La procédure de sélection requiert des critères d'attribution précis et offrant des garanties sérieuses contre le risque de financements inappropriés.

Or la gestion des volumes importants de demandes de subventions reçues par les collectivités est insuffisamment maîtrisée. Elle ne permet pas de garantir un mode de sélection correctement documenté et sécurisé.

Le circuit d'instruction et de décision

Au département, les demandes sont reçues par le bureau des associations, guichet unique qui vérifie leur régularité formelle. Elles sont ensuite adressées aux services instructeurs, chargés d'un secteur donné, qui les analysent. Le conseiller général responsable du secteur les examine également pour arbitrage. Puis les dossiers sont regroupés et transmis à la commission permanente, instance du conseil général compétente pour l'attribution des subventions.

À la région, les demandes sont enregistrées soit par le service subventions-partenaires du secrétariat général, soit par l'une des cinq antennes territoriales. Ils sont ensuite transmis pour instruction aux directions opérationnelles concernées. La vérification du suivi des procédures est réalisée par le service de gestion des interventions financières. Les dossiers passent ensuite devant quatre instances :

- les conseils de délégation, animés par les vice-présidents du conseil régional concernés, réunissant les élus délégués, les présidents de commission, le cabinet du président du conseil régional et les services, donnent un avis motivé sur les dossiers à retenir ;

- le comité de lecture, composé des directeurs concernés et co-animé par le directeur général des services et le directeur de cabinet du président du conseil régional, vérifie la procédure et la disponibilité des crédits par direction et propose les rapports à inscrire à l'ordre du jour des séances ;

- les commissions de travail et d'études, constituées de conseillers régionaux représentant les groupes politiques, donnent un avis sur les projets de délibération ;

- enfin, la commission permanente, parfois l'assemblée plénière du conseil régional, délibère sur les attributions de subventions.

1 - Des conditions d'attribution floues et changeantes

À la différence des interventions liées à des politiques publiques (accompagnement à l'emploi, insertion, action sociale), qui comportent des cahiers des charges précis et des conditions financières applicables à toutes les associations concernées, l'attribution des concours facultatifs, qui constituent l'essentiel des financements de la région et du département, est déterminée selon des modalités propres à chaque secteur.

a) L'absence de priorités affichées

La formulation très générale des objectifs qui sous-tendent les interventions des collectivités laisse, de fait, une grande autonomie aux services chargés, dans chaque secteur, de l'attribution des subventions. La large gamme de dispositifs offerts (67 au département) permet en définitive une prise en charge très large de tout type d'action.

Ainsi, aucune restriction ne limite l'octroi des subventions départementales dans le domaine du sport, qu'il s'agisse du type de sport ou de la nature de l'association, qui peut concerner aussi bien le sport de haut niveau, un club fédéré, des séjours sportifs de collégiens ou la pratique sportive en général.

De plus, dans chaque collectivité, des rubriques dont la définition est suffisamment générale permettent d'accueillir toutes les demandes qui n'entrent pas dans les critères d'attribution existants. Il en est ainsi des concours accordés par le service de la vie associative du département, qui gère 16,9 M€, soit 16 % des interventions de la collectivité, réparties entre six politiques publiques : défense des droits de la femme, soutien à la vie associative, relations avec les anciens combattants, animation pour les seniors, associations pour les enfants, associations caritatives.

Le programme « politiques territoriales » de l'action culturelle de la région a la même vocation générale.

b) Une gestion éclatée et des pratiques hétérogènes

La gestion des subventions est répartie entre les différentes directions ou services (18 à la région, 21 au département) chargés des domaines concernés (culture, économie, sport, habitat, etc.). Ainsi, dans le domaine du « cadre de vie », dont les interventions atteignent 64,5 M€, six services du département sont concernés : ceux du partenariat culturel

(19,4 M€), de la vie associative (16,9 M€), de la politique de la ville et de l'habitat (6,7 M€), de la jeunesse (3,8 M€), des sports (16,5 M€) et du logement (1,2 M€).

À la région, des actions peuvent être suivies dans deux programmes différents. Certaines associations perçoivent des subventions de plusieurs directions, dans certains cas jusqu'à cinq. Une subvention sportive peut ainsi aussi bien relever du régime des « manifestations sportives » que de celui des « solidarités régionales », selon l'interprétation qui en est faite.

Dans les deux collectivités, la diversité des pratiques entre services influe sur le traitement des demandes.

Les formalités administratives requises par le département au stade de la demande ne sont pas toujours proportionnées aux enjeux financiers, en fonction du montant de la subvention et de son poids dans le budget de l'association.

La chambre régionale des comptes a ainsi relevé des différences significatives dans le traitement des dossiers : telle direction exige des justifications très précises pour le soutien à de multiples micro-actions d'un millier d'euros, conduites par des associations gérant des centres sociaux (établissement régional Léo Lagrange, centre de culture ouvrière) pour lesquelles la collectivité n'est pas chef de file et intervient en moyenne à hauteur de 15% .

À l'inverse, des subventions globales de fonctionnement de plusieurs centaines de milliers d'euros, représentant environ 50 % de leurs recettes d'exploitation, allouées à des associations culturelles, sont systématiquement reconduites sans débat, sur la base de justificatifs plus succincts. L'association Karwan, intervenant dans le domaine des arts de la rue et du cirque, reçoit ainsi 0,37 M€ et le Ballet d'Europe 0,5 M€ sans que le département ne s'appuie sur d'autres informations qu'un budget prévisionnel global et un programme d'activité très général. Or ces deux associations conduisent aussi des activités distinctes de création, de diffusion de spectacles et de formation, voire d'intégration sociale et de sensibilisation, comme le Ballet d'Europe.

Les critères d'attribution des subventions ne sont ni clairs ni stables.

Les services instruisent les demandes sur la base de critères propres à chaque domaine d'intervention, qu'ils ne sont pas toujours en mesure d'expliciter. Faute d'avoir défini précisément ses objectifs et la nature des activités qui s'y rattachent, la collectivité se fie à l'expertise des agents ou des chargés de mission spécialistes du secteur concerné,

sans être en mesure de s'assurer de la régularité et de la cohérence de leurs propositions.

2 - Des informations insuffisantes et mal exploitées

La qualité de l'instruction des demandes de subventions pâtit de l'insuffisance du niveau d'exigence des services instructeurs, en ce qui concerne tant la production que l'utilisation des informations utiles.

a) Des faiblesses dans l'enregistrement des dossiers

Le logiciel qui assure l'inscription des demandes dans la base de données départementale ne permet pas un contrôle automatique du seuil obligatoire de contractualisation de 23 000 €. La codification utilisée n'est pas adaptée à l'organisation complexe de certaines structures associatives, notamment dans le domaine social. Elle ne permet pas non plus d'identifier le risque de double financement, lorsque plusieurs associations liées entre elles demandent un soutien financier pour des activités identiques.

Tout en relevant les mesures prises par la collectivité pour sécuriser la saisie des dossiers, la chambre régionale des comptes a recommandé au département de mettre en place, dans l'outil de gestion des subventions, des contrôles automatiques du seuil obligatoire de contractualisation ainsi qu'une codification appropriée tenant compte de l'organisation complexe de certaines associations ou groupes d'associations ou des manifestations communes à plusieurs associations.

La gestion des subventions régionales par plusieurs services différents fait courir le risque de saisies multiples, au stade de l'enregistrement des demandes. Le suivi est d'autant plus difficile que la base de données de la région comporte des doublons dans les intitulés de raison sociale, ce qui peut entraîner une confusion au moment du traitement des dossiers. Le passage au protocole d'échanges standard de données comptables dématérialisées des collectivités territoriales, dit PES V2, devrait permettre de nettoyer et enrichir la base de données.

L'information fournie dans les documents budgétaires est incomplète : les annexes au compte administratif de la région ne recensent pas tous les concours aux organismes subventionnés, contrairement à l'obligation fixée par le code général des collectivités territoriales. La collectivité s'est engagée à les compléter.

b) Des informations ignorées

Dans les deux collectivités, les informations utiles à l'instruction des dossiers, quand elles sont fournies, ne sont pas suffisamment utilisées. N'exploitant pas les informations financières qui leur seraient utiles, les services instructeurs sont peu exigeants sur la qualité des informations financières à produire à l'appui des demandes de subvention, et n'encouragent donc pas leur amélioration.

Des alertes qui devraient être prises en compte lors de l'instruction de la demande sont ignorées, comme le refus de certification des comptes par le commissaire aux comptes, les situations financières obérées par les conséquences de redressements fiscaux ou de contentieux divers, le reversement des fonds à d'autres structures, ou la sous-traitance à un tiers de la réalisation de l'action subventionnée.

3 - Un double circuit de décision

a) L'information lacunaire des commissions d'élus

L'information fournie lors de l'examen par les commissions permanentes, dans les deux collectivités, est peu explicite. Les rapports sont regroupés par programmes. Un exposé des motifs rappelle les orientations définies dans les délibérations ou les cadres d'intervention précédemment adoptés, et s'accompagne d'une annexe financière et des projets de délibération. Ces dossiers ne comportent aucun développement sur les associations concernées et sur le suivi d'exécution de leur activité si elles ont déjà été subventionnées.

À la région, la présence d'élus dans différentes instances consultatives, qui interviennent en amont, notamment dans les conseils de délégation dont le rôle a été progressivement renforcé, ne remplace pas la nécessaire information de la commission permanente, à laquelle le conseil régional a délégué sa compétence décisionnelle pour l'attribution des subventions.

Au département, l'aide aux lieux de diffusion, qui relève de la politique culturelle, a fait l'objet, en 2011, de six rapports présentés par la direction de la culture à la commission permanente pour l'attribution de 3,6 M€ de subventions à 103 lieux. Le rapport et la délibération peuvent cependant être individualisés, si nécessaire.

.

b) Des circuits parallèles

Dans les deux collectivités, un circuit de décision parallèle, en partie officieux, se substitue, dans certains cas, aux procédures d'instruction par les services.

Au département, le « fonds spécial d'intervention », normalement réservé à des demandes complémentaires ou exceptionnelles dépassant les enveloppes budgétaires initiales, finance en fait des concours à caractère récurrent : c'est le cas de l'association Fos Ouest Provence basket, qui a reçu entre 2008 et 2011 des subventions de fonctionnement complémentaires représentant jusqu'à 80 % de la subvention initiale. Une telle majoration, répétée chaque année, aurait dû conduire la direction des sports à ajuster sa dotation aux besoins réels de l'association.

La chambre régionale des comptes a également relevé dans cette collectivité l'intervention d'un « conseiller du président » extérieur à la collectivité, non mentionné dans l'organigramme. Certaines des subventions qu'il approuve bénéficient, pour un montant total supérieur à 100 000 €, à des associations avec lesquelles il a des liens personnels : il préside l'une d'entre elles, son épouse dirige la deuxième, il est membre du bureau de la troisième et président fondateur, puis porte-parole de la quatrième. Une telle situation est porteuse de conflit d'intérêts.

À la région, une procédure spécifique est dévolue aux dossiers dits de « proximité » relevant pour l'essentiel de « politiques territoriales » et du sport, qui bénéficient d'un traitement prioritaire par une « commission d'arbitrage » spécifique : un quart environ des 300 dossiers présentés par le secteur sportif à la commission permanente de juin 2011 relevaient de ce traitement.

Ces faiblesses dans l'instruction des demandes et la sélection des projets, communes aux deux collectivités, caractérisent un système de gestion insuffisamment maîtrisé, générateur de multiples risques, et à la source de diverses irrégularités. Le contrôle de la chambre régionale des comptes en a relevé plusieurs exemples.

La région, qui expérimente depuis avril 2013 une nouvelle procédure de traitement des subventions au pôle jeunesse et citoyenneté, s'est engagée à l'appliquer progressivement dans l'ensemble des secteurs. Elle s'attache à ce qu'il n'existe plus désormais de spécificité de traitement pour des dossiers de proximité et à ce que le volume des dossiers traités hors cadres d'intervention soit en constante réduction.

II - La maîtrise des risques : des collectivités vulnérables

La gestion des associations est soumise à diverses règlementations qui concernent aussi bien le champ et les modalités de leurs activités, que l'information des citoyens et la transparence financière ou les relations avec les collectivités qui les subventionnent. Sous le contrôle du juge administratif, l'intervention publique doit se justifier par l'exigence d'un intérêt public, revêtir un intérêt direct pour la population concernée, et respecter le principe d'égalité devant la loi.

Dans tous les cas, il appartient à la collectivité de veiller au respect de ces obligations, afin de réserver son soutien aux associations qui y ont satisfait, et de mettre en place les contrôles nécessaires, au stade de l'instruction comme lors du suivi de l'utilisation des subventions.

A - Les risques juridiques : la méconnaissance de certaines règles

1 - L'obligation de conventionnement

La signature d'une convention entre la collectivité et l'association qu'elle subventionne est obligatoire à partir d'un seuil de 23 000 €. Cet encadrement conventionnel, prévu par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 et le décret du 6 juin 2001, a pour objet d'établir les droits et les obligations réciproques des parties, d'assigner à l'association des objectifs conformes aux politiques de la collectivité et de préciser les modalités des comptes rendus financiers et d'activité qui justifient l'emploi de la subvention conformément à son objet.

Cette obligation, pourtant modérément contraignante, est fréquemment méconnue. Les chambres régionales des comptes en font souvent un motif de sanction de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public, qui doit disposer de cette pièce justificative pour verser la subvention.

Il appartient aux comptables publics, en liaison avec l'ordonnateur de la collectivité, de définir le champ et l'intensité de leurs vérifications en fonction des risques liés aux opérations soumises à leur contrôle. L'examen de la mise en œuvre de ce contrôle sélectif, établi sur la base de seuils financiers, en démontre cependant les limites, dans la mesure où le

paiement fractionné d'une subvention peut faire échapper cette dernière au contrôle du comptable.

Si le rôle du comptable public peut se révéler très utile pour garantir le respect de cette obligation, il revient au premier chef aux ordonnateurs de veiller à l'établissement et au respect de ces conventions, indispensables à la garantie d'une utilisation régulière, efficiente et efficace des subventions. Les contrôles de la chambre régionale des comptes ont montré que, dans les deux collectivités concernées, quelques subventions avaient été versées sans convention (en 2010, 80 par la région et 5 par le département)[26].

2 - Le respect de la concurrence

La distinction entre les subventions, accordées à des associations poursuivant des objectifs propres auxquels la collectivité apporte son soutien, et des formes plus contraignantes de l'action publique comme les marchés ou les délégations de service conduits à l'initiative de la collectivité, est essentielle. La confusion entre ces procédures fait courir à la collectivité un risque juridique élevé, susceptible d'une qualification pénale d'octroi d'avantage injustifié.

Lorsque les associations délivrent des prestations de services dans le secteur concurrentiel, les collectivités qui les sollicitent doivent se soumettre aux règles de la commande publique. Cette obligation a été ponctuellement méconnue.

En accordant des subventions à des associations qui interviennent dans le secteur concurrentiel, les collectivités s'exposent à des irrégularités susceptibles de leur être imputées, notamment au regard de la réglementation communautaire relative aux aides d'État. Le fait qu'une association soit assujettie aux impôts commerciaux constitue à cet égard une alerte qui devrait être prise en compte par les services au moment de l'instruction des dossiers.

[26] Pour la région, le chiffre mentionné est issu de l'exploitation d'un fichier répertoriant les subventions mandatées en 2010 au bénéfice de l'ensemble des associations financées par la collectivité. Pour le département, il provient de l'analyse des versements réalisés en 2010 au bénéfice des 69 associations retenues dans l'échantillon de la chambre régionale des comptes.

B - Les risques financiers : des utilisations peu efficientes

L'insuffisance des contrôles internes, au stade de l'instruction des demandes comme de l'exploitation des comptes rendus d'activité, ne permet pas une maîtrise suffisante des divers risques financiers attachés à la gestion associative, qu'il s'agisse des obligations qui incombent aux associations ou des contrôles qui relèvent de la collectivité.

1 - Des financements inappropriés

a) Des surfinancements

Le premier risque est celui d'un surfinancement ou, à tout le moins, d'un financement inadapté aux besoins réels de l'association.

Certains organismes perçoivent, en effet, des subventions de plusieurs services ou bien plusieurs subventions successives d'un montant inférieur à 23 000 €, sans aucune procédure de vérification d'un éventuel franchissement de ce seuil. Certaines associations sont financées à la fois par le département et par la région, sans qu'il soit possible en l'état de vérifier si d'autres collectivités leur ont également versé des subventions.

Des associations partenaires ont ainsi sollicité la région et le département pour des actions identiques.

Des associations partenaires, subventionnées pour les mêmes actions

Deux associations ayant le même président, et partageant leurs locaux avec une troisième, justifient leurs demandes de subventions au département par des activités de colloques et de conférences identiques, sans préciser la participation de chacune à leur organisation et à leur financement.

En partenariat avec une quatrième, ces deux mêmes associations reçoivent de la région un montant global de 250 000 € annuels, qu'elles justifient par des programmes qui présentent de nombreux points communs : leurs rapports d'activité mentionnent par exemple tous trois, aux mêmes dates, la projection du même film, la présentation du même livre ou la même conférence.

Les mêmes activités ont ainsi été subventionnées plusieurs fois. Le risque de surfinancement révélé par la chambre régionale des comptes n'avait pas été détecté par les audits du département. Le contrôle de la chambre a conduit cette collectivité à suspendre le versement de ses subventions à l'une des associations. La région en a fait de même après intervention de son inspection générale.

Les deux collectivités ont pu, à l'occasion, réduire leurs subventions lorsqu'elles leur paraissaient excessives ou inappropriées. La région s'est préoccupée de vérifier *a posteriori* l'adéquation de ses concours aux besoins réels, ce qui l'a conduite à émettre des titres de recettes pour le recouvrement de trop versés de subventions (194 titres en 2009 et 330 en 2011). Une association, qui présentait en 2008 un excédent de 95 000 € égal au quart de sa subvention, a fait l'objet d'un contrôle de l'inspection générale des services de la région.

Les deux collectivités ont aussi fixé des limites à leurs concours, en référence notamment au plafond de 80 % du total des aides publiques imposé aux subventions d'investissement de l'État. Cette règle interne n'a cependant pas été respectée, ni au département, ni à la région : plusieurs dossiers contrôlés par la chambre régionale des comptes comportent cette anomalie, parmi lesquels cinq concernant la région, dont deux présentent un financement à 100 %, pour 75 000 € et 207 000 €.

Le département a pris acte de la nécessité de mieux formaliser les dérogations à ce principe général de plafond.

Ces irrégularités sont favorisées par l'imprécision des critères de sélection. Au département, les études préalables aux travaux tantôt sont éligibles, tantôt ne le sont pas ; pour le soutien à la construction ou à la réhabilitation de bâtiments à vocation socio-culturelle, aucune restriction n'est fixée au financement. La limitation des subventions au financement des travaux de gros œuvre, ou dans certains cas de second œuvre, n'est donc pas toujours respectée : des travaux d'entretien ou d'aménagement intérieur, voire des dépenses de fonctionnement (frais de déménagement, honoraires d'avocats) ont pu être retenus.

b) Des reconductions automatiques

La majorité des subventions départementales (soit 80 %) est reconduite d'une année sur l'autre, souvent pour des montants importants, sur la base de justificatifs très succincts et sans être étayée par un suivi précis de l'activité des associations concernées.

Ces pratiques renforcent le risque que des financements soient maintenus pour des activités en déclin ou dont l'intérêt peut avoir diminué.

Une réaction tardive au constat de l'affaiblissement des performances de l'association Evolio

L'association Evolio, qui mène des actions d'insertion par l'économie, affiche dans ses rapports d'activité un taux de sortie positive dans l'emploi ou la formation des salariés d'ateliers ou chantiers d'insertion, à l'issue de leur contrat, en baisse constante : passé depuis 2007 en dessous du taux de 60 % fixé par contrat avec l'État, il se situait à 40,8 % en 2010 en moyenne pour les quatre zones territoriales concernées, mais à 35,2 % seulement au nord de l'agglomération marseillaise.

Au-delà de la question de l'adaptation de cet indicateur de résultat aux caractéristiques du public soutenu par l'association, très éloigné de l'emploi, les pôles d'insertion, qui instruisent les demandes de renouvellement des subventions, soulignent un manque de moyens de support pour l'accompagnement des recrutements et des parcours d'insertion et des difficultés de partenariat. Ces éléments conditionnent pourtant la réussite et la pertinence des activités d'insertion.

En dépit des avis défavorables de ces services sur plusieurs demandes de subventions présentées par l'association, le département lui a tardivement demandé des plans d'action pour répondre à la dégradation continue de ses résultats.

c) Des emplois non conformes à l'objet prévu

Il arrive que les subventions soient employées à des usages non conformes à l'objet social de l'association ou différents de ceux annoncés.

Le département a ainsi pu verser des subventions sur la base de justificatifs irréguliers (achat de matériels et outillages au lieu du véhicule de transport prévu, de moquette et de matériel pour caravane au lieu de matériel son et lumière pour un théâtre) ou pour un projet non conforme à l'objet statutaire (envoi de médicaments au Burkina Faso par une association chargée des relations avec le pourtour méditerranéen).

Le même risque affecte l'utilisation indirecte d'une subvention. La région a ainsi accordé une subvention de 35 000 € à une association pour l'organisation d'une étape qualificative française de la finale de la coupe

du monde de triathlon de Las Vegas. Or la gestion et la coordination de cet évènement ont été sous-traitées à 95 % à une agence spécialisée dans le marketing et l'organisation d'évènements sportifs. Le financement public bénéficie donc, dans ce cas, à une entreprise privée poursuivant un but lucratif, en contradiction avec l'objet initial de la subvention.

2 - Des soutiens financiers risqués

Les collectivités encourent le risque de mise en cause de leur responsabilité en cas de soutien financier continu et systématique à des structures associatives en difficulté, sanctionné par le juge administratif. Le financement d'associations en difficultés financières structurelles, sans remise en cause ou recherche de mesures de redressement, n'est pourtant pas exceptionnel.

Certaines associations subventionnées par le département sont dépendantes à hauteur de plus de 70 % du financement public. La chambre régionale des comptes a constaté que leur situation déficitaire s'était dégradée au cours de la période. Le département a toutefois maintenu son soutien. Il a même réduit ses exigences, en supprimant la clause contractuelle imposant un plan de redressement en cas de report à nouveau négatif.

Les audits du département ont pu, dans certains cas, permettre la mise en place de plans d'action, sauf, toutefois, dans le cas du Théâtre de Lenche, dont les ressources retracées dans les comptes certifiés étaient composées à 97 % de subventions publiques en 2010.

Le Ballet national de Marseille, subventionné par la région à hauteur de 0,5 M€ annuels, présentait un résultat déficitaire de 150 000 € en 2010. Il a été bénéficiaire en 2011, grâce notamment à une recette exceptionnelle d'indemnisation d'assurance, mais n'atteint pas la cible de 65 représentations annuelles fixée par sa convention pluriannuelle d'objectifs. La gestion complexe de cette association et la prise en compte des divers partenariats publics ont conduit à reporter, à la demande de l'État, l'élaboration d'une nouvelle convention triennale.

D'une manière générale, l'assainissement de ces situations financières difficiles ne peut résulter que d'engagements sous forme de plans de redressement que les financeurs publics doivent susciter dans le cadre de leur contrôle de la bonne utilisation des deniers publics.

Contrairement à ce que craignent parfois les collectivités territoriales, l'obligation légale qui leur est imposée de contrôler la bonne utilisation des deniers publics ne les expose pas à un risque particulier de

gestion de fait. La gestion de fait suppose qu'une collectivité contrôle complètement l'organisation et le fonctionnement d'une association « transparente » dont elle assure l'essentiel des ressources. Aucun cas n'a été identifié lors des contrôles effectués par la chambre régionale des comptes.

Le risque de gestion de fait

La gestion de fait est la situation dans laquelle une personne physique ou morale manie des deniers publics sans y être habilitée.

En France, l'encaissement de recettes publiques, la détention d'argent public, le paiement de dépenses publiques sont des opérations incombant aux seuls comptables publics.

Sauf cas particuliers prévus par la loi, toute autre personne qui réalise ces opérations est considérée comme un gestionnaire de fait des deniers publics : elle doit en rendre compte et encourt une amende pour s'être immiscée dans les fonctions du comptable public.

En annonçant qu'elle met en œuvre, depuis 2012, un dispositif de contrôle de gestion élargi, la région affiche sa volonté d'engager une démarche de suivi de la situation financière de ses principaux partenaires associatifs.

III - Le suivi : des contrôles à renforcer

A - Les conventions : un outil peu et mal utilisé

1 - Des contenus imprécis

Les conventions imposées par la loi du 12 avril 2000 et le décret du 6 juin 2001 pour les subventions d'un montant supérieur ou égal à 23 000 € ne suffisent pas à garantir à la collectivité que l'association satisfait à ses obligations contractuelles.

Le contenu des conventions est peu précis. À l'exception des conventions annuelles d'objectifs et de moyens conclues avec certaines grandes associations, elles ont un objet relativement succinct. L'absence ou l'insuffisance de définition des objectifs et des modalités de leur suivi ne permettent pas de réel contrôle d'exécution.

2 - Des manquements non sanctionnés

Pour les deux collectivités, les contrôles de la chambre régionale des comptes ont montré que le non-respect par l'association de ses obligations conventionnelles ne se traduit ni par des demandes d'explication par les services des collectivités, ni par une suspension de la subvention. La clause prévoyant le remboursement de la subvention en cas de non-justification de son emploi, fréquemment incluse dans les conventions, n'est ainsi jamais appliquée.

Il en est de même de la clause exigeant un plan de redressement, en cas de report à nouveau négatif. Faute d'être parvenu à l'appliquer, le département a supprimé, en 2012, cette disposition dans ses nouveaux modèles de conventions types annuelles et triennales.

Le dispositif conventionnel subordonne l'attribution aux associations de financements publics à la réalisation de contreparties dont les collectivités doivent vérifier la mise en œuvre effective. Ce principe et ses modalités d'application sont exposés dans la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations.

Peu exigeantes sur les informations que les associations sont dans l'obligation de leur fournir pour justifier l'emploi des subventions reçues, les collectivités se privent d'un moyen de contrôle de la régularité et de l'efficience de leurs interventions, et de données utiles à leur évaluation.

Dans l'esprit du principe de transparence financière affirmé par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, les conventions pourraient cependant devenir un réel outil de gestion, favorisant le pilotage des interventions et permettant d'en évaluer l'impact. À condition toutefois de ne pas faire entrer les interventions de la collectivité dans le champ de la commande publique, une dimension contractuelle plus affirmée, assortie d'une obligation de transparence sur les moyens et les résultats, contribuerait utilement à la responsabilisation et à la professionnalisation de la gestion associative.

B - Une obligation de rendre compte largement méconnue

1 - Une information financière lacunaire

Les obligations qui s'imposent aux associations en matière de tenue et de production des comptes, ont été progressivement renforcées. À l'obligation de fournir à la collectivité une copie certifiée du budget et des comptes de l'exercice écoulé (article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales) s'ajoute celle de produire le compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses à l'objet de la subvention, imposée par la loi du 12 avril 2000. Les associations qui reçoivent des subventions supérieures à 153 000 € doivent établir un bilan, un compte de résultat et une annexe, et désigner un commissaire aux comptes.

Ces obligations sont inégalement respectées.

a) Les comptes

Pour les associations recevant des subventions supérieures à 153 000 €, soumises à l'obligation de désignation d'un commissaire aux comptes, la production des comptes aux services du département est souvent partielle et confuse, donc inopérante pour apprécier la situation financière de l'association sur plusieurs années.

La chambre régionale des comptes a relevé, dans de nombreux cas, l'absence d'annexes permettant d'apprécier notamment l'état des dettes et des créances, ou du rapport spécial sur les conventions règlementées, qui permet d'identifier les relations existant au sein de groupes d'associations, les pratiques de mutualisation ou les activités communes. Seules deux associations de l'échantillon départemental produisent les informations, obligatoires, relatives aux rémunérations des cadres dirigeants.

L'obligation de production des comptes est souvent mal comprise. Non seulement il arrive que les comptes de l'association n'aient pas été déposés (obligation que les services du département ne vérifient jamais), mais la mission légale obligatoire du commissaire aux comptes est souvent confondue avec l'établissement des comptes par un expert-comptable.

Pour les associations qui ne sont pas soumises à l'obligation de désignation d'un commissaire aux comptes, des lacunes, parfois graves, ont été constatées dans la qualité des comptes produits. Les contrôles ont révélé l'existence de comptes définitifs établis en partie simple, ou de comptes qui ne s'enchaînent pas d'une année sur l'autre en ne reprenant pas le résultat de l'exercice précédent. Par ailleurs, la production d'états financiers exactement identiques d'une année sur l'autre ne permet pas de les considérer comme sincères.

En ce qui concerne le département, aucun des dossiers examinés ne comportait l'ensemble des documents comptables essentiels. La contradiction avec la chambre régionale des comptes a permis de vérifier que ces documents existaient, les associations destinataires des observations provisoires de la chambre les ayant produits. Certaines associations ont, en outre, précisé que les services instructeurs ne leur avaient jamais réclamé les documents financiers détaillés.

b) Les comptes rendus financiers

Pour les subventions affectées à une dépense déterminée, la loi du 12 avril 2000 et son décret d'application du 6 juin 2001 ont imposé la production d'un compte rendu financier attestant la conformité des dépenses à l'objet de la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée.

Rares sont les dossiers, sur environ 170 contrôlés par la chambre régionale des comptes, contenant des comptes d'emploi financiers conformes à ces prescriptions, précisées par la circulaire du 18 janvier 2010 et ses annexes. Ce texte définit les caractéristiques du compte d'emploi de la subvention, exigeant notamment de faire apparaître l'écart par rapport à la prévision.

L'information est plus lacunaire encore pour les associations qui perçoivent des subventions de fonctionnement général. La seule présentation du bilan et du compte de résultat sous forme agrégée, fréquente dans les dossiers, est insuffisante pour leur contrôle. En effet, pour apprécier le détail de l'utilisation finale des financements publics ou la nature des charges de fonctionnement de l'association, la collectivité devrait pouvoir disposer d'états financiers détaillés par comptes, voire par sous-comptes.

2 - Des rapports d'activité inconsistants

Les rapports d'activité fournis par les associations pour justifier l'emploi des subventions et appuyer leurs demandes de renouvellement présentent les mêmes insuffisances au regard des obligations conventionnelles.

L'obligation de rendre compte est mal observée : certaines associations adressent le même rapport d'activité tous les ans.

Dans le secteur culturel par exemple, des associations subventionnées par la région comme par le département se contentent de fournir leur programme d'activités ; cette information paraît sommaire venant de structures importantes chargées de manifestations régionales de premier plan, comme les Chorégies d'Orange ou l'Association de gestion de l'orchestre lyrique de région Avignon-Provence.

La première transmet, en guise de rapport d'activité, le programme broché diffusé au public après avoir produit l'avant-programme à l'appui de sa demande de subvention. Le fait que la région soit représentée au conseil d'administration de l'association ne dispense pas cette dernière de produire ses comptes et rapports d'activité au service instructeur. En effet, celui-ci n'est pas destinataire des pièces produites au conseil d'administration.

Quant à l'Association de gestion de l'orchestre lyrique de région Avignon-Provence, subventionnée à hauteur de 0,6 M€ annuels, elle informe la région sur ses manifestations et leurs publics, mais ne lui donne pas d'éléments pour apprécier la qualité de sa politique de diffusion, sa participation à des enregistrements, sa politique en matière d'insertion professionnelle ou la dimension sociale de son action, tous objectifs qui lui sont cependant assignés dans la convention. La subvention versée est, en réalité, une subvention d'équilibre dans un contexte qui exigerait, au contraire, une plus grande vigilance de la part de la collectivité : la mission d'évaluation de la direction régionale des affaires culturelles relève, en effet, dans cette structure, la persistance de graves dysfonctionnements sur plusieurs années.

Les deux collectivités mettent en avant d'autres formes de contrôle de l'action des associations, comme les visites de terrain. Aussi utiles soient-elles, ces pratiques ne sauraient se substituer à la production du rapport d'activité. Celui-ci constitue en effet un support indispensable à l'organisation d'échanges objectifs et documentés entre les associations et la collectivité qui les finance.

C - Le contrôle et l'audit internes : des démarches à développer

Dans les deux collectivités, le contrôle interne est encore insuffisamment formalisé, et comporte de nombreuses lacunes à toutes les phases du processus, depuis l'instruction des demandes jusqu'à l'évaluation finale et à la décision éventuelle de reconduction.

S'il n'a pas permis de quantifier ces risques, le contrôle opéré par la chambre régionale des comptes a fait apparaître des manquements et des faiblesses suffisamment fréquents et significatifs pour justifier la recommandation, adressée à chacune des deux collectivités, de rationaliser son organisation et de renforcer ses contrôles, et de faire évaluer leur effectivité et leur efficacité par un service d'audit interne.

1 - Les faiblesses du contrôle interne

a) L'identification insuffisante des risques

Les faiblesses relevées dans l'instruction des demandes tiennent à la fois à l'insuffisance ou à l'absence d'informations utiles, notamment financières, et à leur faible exploitation. Les collectivités s'exposent dès lors à la sous-évaluation ou à la surévaluation de la subvention, voire à l'attribution d'une aide indue, et à l'engagement éventuel de leur responsabilité financière ou juridique.

La sensibilisation des services instructeurs passe notamment par un approfondissement de leur formation. A ce titre, le département met en œuvre un programme de formation qui a concerné 160 agents en 2010 et 150 en 2011 sur les différents aspects du métier d'instructeur.

Le renouvellement des subventions concerne la grande majorité des concours. Loin de corriger les faiblesses initiales, il les perpétue, voire les aggrave, en l'absence des contrôles prévus sur l'emploi des fonds. Le risque de financer des activités qui ne correspondent plus aux orientations de la collectivité ou que l'association n'est plus en mesure de conduire peut aussi nuire à l'image de la collectivité.

b) Des mesures largement inopérantes

Les deux collectivités ont formulé des règles en direction des associations, dans un guide des associations pour le département, et une charte de la vie associative pour la région. Cependant, le rappel de principes généraux et des règles et modalités d'attribution des subventions que ces documents proposent, ne comporte aucune contrainte juridique.

Les deux collectivités ont également organisé leurs procédures internes d'attribution et de suivi des subventions, afin, notamment, d'encadrer l'activité des services instructeurs.

C'est l'objet du « processus-cible » mis en œuvre à la région en 2006, et dont la dernière mise à jour date de 2011. Composé de fiches-outils réunies dans un memento diffusé aux services, il a fait l'objet de 26 notes de service entre 2006 et 2011, complétées par des formations annuelles. Le règlement financier précise les règles applicables au pourcentage de la demande subventionnable, les informations nécessaires à la recevabilité de la demande, l'obligation de conventionnement et les règles de caducité applicables aux différents types de subventions. Toutefois, la possibilité offerte à la commission permanente de déroger à ces règles en cas de circonstances particulières les rend en pratique inopérantes en facilitant le recours aux conventions dérogatoires.

Ces mesures sont imparfaitement appliquées. Le directeur général des services de la région observait ainsi en 2010 que ses notes signalant des anomalies (pièces justificatives manquantes, erreurs de liquidation, comptes et rapports d'activité non produits, notamment) n'étaient pas suivies d'effet.

Les procédures en place ne permettent pas de pallier les risques juridiques ou financiers liés à la gestion associative, comme en témoignent les irrégularités relevées par la chambre.

c) Une absence de traçabilité des contrôles

Les fiches outils mises en place à la région pour optimiser l'instruction des dossiers ne sont que rarement renseignées ou de manière formelle et sans analyse véritable de la demande, ainsi qu'en témoignent certaines incohérences dans l'exploitation des réponses. Ces manquements de pure forme favorisent la multiplication d'insuffisances de fond plus significatives, d'autant plus que 80 % des subventions sont

forfaitaires et donc payables sans justificatif dès notification de l'arrêté attributif.

Depuis le contrôle de la chambre régionale des comptes, la région a modifié son règlement financier pour abaisser le seuil de versement des subventions forfaitaires à 8 000 €. Par ailleurs les taux d'avances ont été ramenés à 50 % ou 60 % maximum selon le type de subvention concerné.

Les différents risques devraient être identifiés et documentés dans une cartographie couvrant toutes les étapes du processus de subventionnement, et les procédures du contrôle interne devraient être régulièrement contrôlées par un service d'audit interne indépendant. L'établissement d'une liste des pièces à demander, la réclamation systématique des pièces manquantes, la formalisation des points de contrôle, la formation des agents instructeurs en analyse de gestion et comptabilité, l'enregistrement exhaustif des organismes subventionnés, la réalisation et la formalisation d'un bilan du respect des conventions avant renouvellement des subventions, sont parmi les mesures de nature à garantir une attribution et un suivi corrects des interventions.

2 - L'audit interne : un progrès à conforter

a) Les services d'audit interne

Une inspection générale des services a été créée en 2005 à la région, rattachée directement au président. Elle intervient sur signalements dans le cadre d'un programme annuel de vérifications. Les carences qu'elle relevait en 2006 dans les procédures de gestion des concours aux associations (notamment l'absence de suivi de la production des pièces justificatives, la méconnaissance de l'aide globale en cas de financements multiples ou des organisations différentes selon les services) ont conduit la région à fixer un corpus de règles.

Le processus demeure toutefois partiel : sans possibilité d'auto-saisine, l'inspection générale des services régionale vise principalement un contrôle ciblé de l'emploi des subventions, alors que la collectivité aurait aussi besoin de veiller au respect des procédures, qu'il s'agisse de celles définies par la législation ou de celles qu'elle a elle-même édictées.

Les contrôles réalisés ont cependant conduit à près de 60 transmissions au procureur de la République.

Le service d'audit mis en place par le département réalise une centaine d'audits par an. Rattaché à la direction générale des services

depuis 2008, il assure principalement le contrôle des associations subventionnées, selon des critères faisant intervenir le montant du financement (plus de 100 000 €), les signalements des services et un tri aléatoire. Les audits sont conduits soit en interne, soit par des cabinets extérieurs pour un quart d'entre eux. Le suivi des recommandations existe depuis 2009. Chaque audit donne lieu à un classement par un indicateur synthétique de risque dans une échelle de 1 à 4 ; les indicateurs rouge et noir impliquent une suspension de la subvention dans l'attente de la mise en œuvre des recommandations de l'audit.

Sur les 400 audits d'associations réalisés sur la période 2009-2012, 49 se sont conclus par un indicateur rouge notamment pour une non-conformité de leurs comptes. Faute de régularisation de leur part, 24 associations ne sont plus financées par la collectivité.

b) Des interventions aux effets limités

La chambre régionale des comptes a examiné les 32 rapports d'audit réalisés sur les dossiers de son échantillon, au département ; 22 ont été réalisés en interne, 10 externalisés.

Des difficultés financières structurelles, constatées dans plus de la moitié des associations auditées, conduisent rarement à une suspension de la subvention, même quand elles menacent la poursuite de l'activité ; le département préfère assumer lui-même le risque financier, plutôt que de risquer d'aggraver la situation de ces associations. Seules des irrégularités touchant à une activité non conforme à l'objet social, à un fonctionnement associatif inadéquat ou à une gestion non désintéressée conduisent à remettre en cause un subventionnement.

La consultation des dossiers d'audit montre également que des associations ont pu faire financer des projets qui s'écartaient de leur objet statutaire ou procéder au reversement de subventions à d'autres structures, sans que l'audit ne détecte ces irrégularités.

La Fédération départementale des chasseurs des Bouches-du-Rhône

Subventionnée à hauteur de 170 000 € en 2009, cette association avait confié à une société anonyme, dirigée par le président de la Fédération, la réalisation de la revue *Chasser en Provence*, facturée 80 000 € en 2006 à l'association sur la base d'une facture non conforme à la réglementation. Cette société a été remplacée en 2007 par une association du même nom, chargée de la même mission et également présidée par le président de la Fédération.

L'audit réalisé en 2011 n'a pas relevé ces risques de gestion intéressée et n'a pas tiré toutes les conséquences des nombreuses irrégularités attachées au fonctionnement de la Fédération des chasseurs : production incomplète des comptes, comptabilisation erronée des subventions d'investissement, ou reversement irrégulier des subventions aux sociétés de chasse communales. Le rapport a seulement conclu à un indicateur orange, non suspensif.

L'indicateur est ultérieurement devenu rouge, c'est-à-dire bloquant : l'association ne bénéficie plus de subventions du département.

L'enjeu du développement de ce service est donc de veiller à l'approfondissement et à l'élargissement de son champ d'audit et de contribuer au renforcement du niveau de compétence des services d'instruction, notamment en matière financière.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sollicitées par de très nombreuses associations, pour la plupart de petite taille, intervenant dans des secteurs variés, les collectivités doivent se donner les moyens de soutenir efficacement et sans risques excessifs les initiatives de ce secteur dynamique, dont la fonction sociale est importante.

Malgré un renforcement progressif de son encadrement juridique et comptable, le régime des subventions comporte encore de nombreuses fragilités. La loi du 12 avril 2000, en imposant la conclusion d'une convention entre la collectivité et l'association qui reçoit plus de 23 000 € de subvention, incite à formaliser leurs engagements réciproques et à rendre compte de leur mise en œuvre.

Les collectivités peuvent donner à ce dispositif sa pleine mesure en s'assurant que leurs interventions sont régulières et conformes à l'intérêt public, sans pour autant enlever sa souplesse au soutien qu'elles apportent aux associations.

Plus largement, il leur faut donner un cadre plus rigoureux à l'attribution de leurs subventions, assurer plus attentivement le suivi de

l'emploi des subventions et améliorer leur connaissance des associations qu'elles subventionnent, souvent de manière récurrente.

La diversité des risques attachés à ce secteur, multipliés par le nombre élevé d'interventions, appelle un renforcement des dispositifs de contrôle et d'audit internes dont se sont dotées les deux collectivités contrôlées.

En conséquence, la Cour et la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur formulent, pour les deux collectivités concernées, les recommandations suivantes :

1. *procéder à l'élaboration d'une cartographie des risques du circuit d'attribution et de suivi des subventions ;*
2. *mettre en place des procédures formalisées d'instruction des demandes de subventions précisant les critères de sélection, les informations utiles et les contrôles à effectuer, et assurant la traçabilité de ces contrôles à chaque étape de la procédure ;*
3. *développer la formation des personnels des services instructeurs en matière d'identification des risques, de contrôle interne et d'analyse des données financières ;*
4. *assurer le respect de l'obligation de conventionnement pour les subventions supérieures à 23 000 € et en abaisser, le cas échéant, le seuil, au regard des caractéristiques du secteur ;*
5. *préciser dans les conventions l'objet des subventions, les modalités de compte rendu de leur emploi et les critères de leur évaluation. Prévoir des sanctions de la non-application des engagements contractuels, et les mettre effectivement en œuvre avant la reconduction d'une subvention ;*
6. *définir précisément les missions et les responsabilités du service d'audit interne, conformément aux principes d'une charte de l'audit interne.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	145
Ministre de l'intérieur	146
Ministre de la réforme de l'état, de la décentralisation et de la fonction publique	147
Président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur	148
Président du conseil général des Bouches-du-Rhône	159
Président de l'association Actoral	177
Présidente de l'association Ballet d'Europe	182
Président du conseil d'administration du Ballet national de Marseille	186
Ancien président de l'association Chasser en Provence	188
Président de l'association Les Chorégies d'Orange	190
Président de l'association Centre de culture ouvrière	191
Président de l'association DIPHTONG et Cie	192
Président de l'association EVOLIO	196
Président de l'association Fos Ouest Provence Basket	200
Président de l'association GRIM (musique)	201
Président de l'association Montevideo	204

Président de la Fédération départementale des chasseurs des Bouches-du-Rhône	209
Président du Théâtre de Lenche	211
Présidente de l'Orchestre régional Avignon Provence	212
Directeur général du groupe La Varappe Développement	214

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation
Président de l'association MEDCOOP Collectif pour le développement de la coopération décentralisée en Méditerranée
Présidente de la Fédération régionale Léo Lagrange Provence-Alpes-Côte d'Azur

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

En 2012, les collectivités ont versé 7,2 Md€ de subvention de fonctionnement et 2,9 Md€ de subvention d'équipement aux personnes de droit privé. Si ces montants ne distinguent pas les entreprises et les associations, ils montrent néanmoins l'importance du sujet dont vous vous êtes emparé au niveau national.

Compte tenu des engagements européens de la France sur sa trajectoire budgétaire et de la nécessité de continuer à associer le secteur local au respect de cette trajectoire, l'amélioration de l'efficacité des subventions aux associations représente une piste d'économie à explorer, en lien avec la mission du secrétariat général de la modernisation de l'action publique (SGMAP) portant sur les aides aux entreprises. Nous ne pouvons donc qu'approuver vos recommandations et vous encourager à élargir le champ de votre rapport.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce document met en exergue les importantes difficultés relevées dans l'attribution de subventions aux associations qui sollicitent un financement public de leurs activités dans cette partie du territoire, faisant ainsi courir un risque d'engagement de la responsabilité financière ou juridique de ces deux collectivités territoriales.

Pour remédier à cette situation, vous recommandez, entre autres, que l'État précise « le cadre législatif et réglementaire applicable aux subventions accordées par les collectivités territoriales aux associations (...) ».

Je partage totalement votre volonté de sécuriser juridiquement le recours aux subventions.

Dans cette optique, un guide relatif à la gestion des services d'intérêt économique général (SIEG), à la rédaction duquel mes services ont fortement contribué, est paru au mois d'août 2013 sous l'égide du secrétariat général des affaires européennes (SGAE). Ce document a été conçu dans une large concertation avec les ministères et les tiers intéressés et répond notamment à une demande d'accompagnement des acteurs locaux et nationaux.

Il poursuit ainsi un objectif pédagogique d'explicitation des règles européennes en matière de financement public à destination de SIEG.

Ce guide est aisément consultable puisqu'il figure sur les sites Internet du SGAE et de plusieurs ministères. Mes services ont également assuré sa diffusion auprès des préfectures.

Par ailleurs, le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, actuellement en cours d'examen au Parlement, prévoit en son article 10 une définition légale de la subvention octroyée aux organismes de droit privé susceptible de contribuer à la sécurité juridique que vous appelez de vos vœux.

Enfin, la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations financières entre les pouvoirs publics et les associations est en cours de révision pour être actualisée au regard des modifications intervenues au niveau européen par l'adoption du paquet « Almunia » le 20 décembre 2011 et pour proposer une rédaction plus complète du modèle de convention annuelle d'objectifs.

La prégnance du droit communautaire dans ces matières me paraît en effet appeler des efforts constants de pédagogie des pouvoirs publics davantage que de vastes évolutions législatives ou réglementaires.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Ce document met en exergue les importantes difficultés relevées dans l'attribution de subventions aux associations qui sollicitent un financement public de leurs activités dans cette partie du territoire, faisant ainsi courir un risque d'engagement de la responsabilité financière ou juridique de ces deux collectivités territoriales.

Pour remédier à cette situation, vous recommandez, entre autres, que l'État précise « le cadre législatif et réglementaire applicable aux subventions accordées par les collectivités territoriales aux associations (...) ».

Je partage totalement votre volonté de sécuriser juridiquement le recours aux subventions.

Dans cette optique, un guide relatif à la gestion des services d'intérêt économique général (SIEG), à la rédaction duquel mes services ont fortement contribué, est paru au mois d'août 2013 sous l'égide du secrétariat général des affaires européennes (SGAE). Ce document a été conçu dans une large concertation avec les ministères et les tiers intéressés et répond notamment à une demande d'accompagnement des acteurs locaux et nationaux.

Il poursuit ainsi un objectif pédagogique d'explicitation des règles européennes en matière de financement public à destination de SIEG.

Ce guide est aisément consultable puisqu'il figure sur les sites Internet du SGAE et de plusieurs ministères. Mes services ont également assuré sa diffusion auprès des préfectures.

Par ailleurs, le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, actuellement en cours d'examen au Parlement, prévoit en son article 10 une définition légale de la subvention octroyée aux organismes de droit privé susceptible de contribuer à la sécurité juridique que vous appelez de vos vœux.

Enfin, la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations financières entre les pouvoirs publics et les associations est en cours de révision pour être actualisée au regard des modifications intervenues au niveau européen par l'adoption du paquet « Almunia » le 20 décembre 2011 et pour proposer une rédaction plus complète du modèle de convention annuelle d'objectifs.

La prégnance du droit communautaire dans ces matières me paraît en effet appeler des efforts constants de pédagogie des pouvoirs publics davantage que de vastes évolutions législatives ou réglementaires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

La perte d'identité culturelle et morale, dont souffre la Nation, conduit la Région à défendre le lien social comme un relais majeur des valeurs de la République en particulier de la fraternité. Il s'agit en effet de solidarité, d'insertion, d'action sociale, de santé, de prévention, d'éducation, de culture, d'environnement, de sport, d'économie, du travail de milliers de bénévoles et de salariés. C'est ainsi que le soutien de la Région permet aux associations, au quotidien et au plus près des citoyens, de compléter les politiques publiques et de maintenir la cohésion de la Nation, notamment en accompagnant les populations les plus touchées par l'exclusion.

Ce sont ces raisons de fond qui conduisent la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur à soutenir des associations. La Région note à ce propos que la Cour n'a pas cherché à établir une évaluation globale du soutien aux associations, en termes d'efficacité de l'action publique. Elle limite son analyse au formalisme des procédures d'instruction, selon une approche qui ne saurait cependant être empreinte de défiance à l'égard du secteur associatif, de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur et de ses élus.

La Région a pris bien sûr la mesure des difficultés et des risques liés aux soutiens financiers qu'elle apporte aux associations. En fait, le réseau associatif, vu sa complexité, son étendue et sa fragilité, pose un véritable défi aux institutions publiques.

Bien consciente depuis toujours de ces difficultés, la Région a renforcé sans relâche, le système d'instruction et de gestion des subventions et souvent bien au delà des pratiques usuelles d'autres collectivités territoriales françaises. Elle a fixé des critères d'attribution grâce à des cadres d'intervention votés par l'Assemblée régionale. Elle a conditionné 1'octroi de subventions à un examen systématique par des Conseils de délégation constitués de plusieurs élus de la majorité. Elle a formalisé les procédures administratives et assuré le suivi de leur mise en œuvre. Elle a organisé une traçabilité des décisions et des contrôles de premier niveau. Elle a développé 1'audit interne grâce une inspection générale indépendante des services et donné des consignes strictes de saisine des tribunaux si nécessaire.

Comme vous pourrez le constater ci-après, la majorité des recommandations du rapport de la Cour a, d'ores et déjà, été mise en œuvre par la Région Provence Alpes-Côte d'Azur. Ses procédures sont aujourd'hui, la Région 1'espère, satisfaisantes. Certains domaines doivent être encore explorés : par exemple la cartographie des risques qui permet une bonne adéquation des modes de contrôle aux situations concrètes et les procédures de rejet des demandes de subvention.

La Région est donc surprise de ce que la Cour des comptes semble avoir peu pris en considération les progrès de gestion accomplis par elle depuis plusieurs années. Les analyses du rapport de la Cour reposent en effet sur les conclusions, rendues en 2013, d'un contrôle de la Chambre régionale des comptes qui concernait des subventions accordées entre 2006 et 2010. Comme l'avait souligné la réponse de la Région, ce rapport de la Chambre n'avait guère pris en compte les améliorations importantes apportées au système d'instruction des subventions et les bonnes pratiques mises en place depuis lors, dont certaines pourraient peut-être être diffusées ailleurs.

Il est cependant évident qu'avec près de 25 000 dossiers de demande de subvention reçus chaque année, parmi lesquels environ 10 000 reçoivent une suite favorable, la sécurisation totale est un objectif illusoire. Mais on peut choisir de décourager par des tracasseries multipliées les bénévoles qui sont cependant déjà de moins en moins nombreux, compte tenu de l'évolution des mœurs. On peut également chercher à éviter des rapports fâcheux des Chambres en créant des corps de centaines d'inspecteurs recrutés parmi des policiers à la retraite ou des détectives, qui, contrôleraient a priori, toutes les associations et ex ante leurs demandes. Cela suppose un coût mais éviterait toute injure aux élus du peuple à la fois démunis et exposés dans la crise actuelle de la démocratie.

De ce point de vue, il aurait semblé opportun que la Cour des comptes ouvre à cette occasion un débat de fond sur la question de 1'efficience de 1'action publique et la nécessité de trouver un équilibre entre régularité formelle et ressources administratives mises en œuvre. La perspective est la nécessité de passer à une culture de gestion des risques, adaptée aux situations concrètes, et des logiques de contrôle proportionnées aux enjeux.

En sus des coûts, la Région craint que la logique de protection administrative conduise in fine à abandonner le soutien aux structures les plus précaires et de faible dimension qui sont souvent les plus essentielles à la vie des territoires.

Au-delà de ces observations relatives au champ d'investigation, le rapport de la Cour des comptes étonne quant à la méthode retenue pour évaluer et comparer les processus de gestion administrative de la Région :

- Les conclusions de la Cour des comptes reposent sur un audit de la Chambre régionale des comptes dont les méthodes de contrôle n'apparaissent ni explicites ni rigoureuses quant aux critères et à l'approche mathématique. Les échantillons n'ont pas été choisis sur la base de principes statistiques et ne peuvent être considérés comme représentatifs. Il semble donc paradoxal de mettre en avant des conclusions aussi péremptoires sur des fondements méthodologiques étrangers à la conception d'un jugement fondé sur la réalité ;

- La durée du contrôle de la Chambre a été telle que de nombreuses observations ne sont plus d'actualité. Les progrès réalisés en matière de

gestion ne sont pas mis en évidence dans une perspective d'incitation aux bonnes pratiques ;

- La méthodologie comparative apparaît approximative. Les supposés manquements de l'une des collectivités ne sont pas systématiquement comparés aux dispositions de l'autre. Les conclusions sont donc imprécises avec un amalgame des recommandations. La vision de la réalité par addition des critiques faites à l'une et à l'autre des collectivités est noircie. Le département des Bouches-du-Rhône n'est pas la Région Provence-Alpes Côte d'Azur à moins que l'on ne vise un Sud toujours caricaturé ce qui ne saurait être l'intention de la Cour. Plutôt que de cibler très curieusement un département, et pas n'importe lequel sur le plan médiatique, et sa région, il eut été peut-être judicieux de comparer les pratiques de collectivités de territoires éloignés au nord et au sud de la France. Cela aurait permis d'apprécier les précautions prises dans différentes situations. Heureusement certaines grandes collectivités de ce territoire (la ville de Marseille et celle d'Aix-en-Provence) ont été épargnées par cette comparaison « locale » et ce choix de la Cour extrêmement préoccupant qui ne devra pas rester sans explications.

Dans ces conditions singulières, le rapport de la Cour des comptes n'apparaît pas comme un levier d'incitation à une meilleure gestion pour la collectivité, grâce à des propositions concrètes, fondées et adaptées à l'état des procédures de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les recommandations restent à un niveau très général et pourraient sans doute être valables pour 1'ensemble des institutions publiques soutenant des associations.

La Région partage avec la Cour le souci de poursuivre ses efforts en matière de gestion publique. Ceci l'a conduite à engager en 2014 un nouveau projet de modernisation de l'action de l'administration régionale. Elle reconnaît bien entendu le bien-fondé du rôle des juridictions financières et la nécessité de leur indépendance. Toutefois, elle suggère qu'une réflexion soit engagée par la Cour des comptes et les Chambres régionales de façon à dégager un corps de doctrine permettant une cohérence des méthodes de contrôle des collectivités. Cela permettrait ensuite d'envisager des comparaisons. Comme vous l'avez vous-même dit en 2010, « l'indépendance des juridictions financières ne signifie pas absence de normes et de références de contrôle, (...) qu'ils soient au nord ou au sud de la Loire, (...), les justiciables doivent se voir appliquer les mêmes référentiels de contrôle ».

La Région souscrit évidemment à la conclusion d'une nécessaire évolution du cadre réglementaire des relations financières avec les associations, dans une perspective de stabilisation de ce secteur très fragilisé par la crise des finances publiques, la dématérialisation des procédures et la crise du bénévolat.

1) Un processus de traitement structuré et en progrès constant

La Région ne partage pas la conclusion de la Cour qui estime que « la gestion des volumes importants des demandes de subvention est insuffisamment maîtrisé et ne permet pas de garantir un mode de sélection correctement documenté et sécurisé ».

Le processus de traitement des subventions de la Région a été continuellement amélioré depuis des années, bien avant que ne soient connues les conclusions de la Chambre régionale des comptes. Elle n'avait d'ailleurs pas identifié de lacunes majeures dans ce domaine lors de son précédent contrôle.

Depuis 2007, des instructions internes ont été données pour améliorer le niveau de complétude des dossiers de subvention présentés au vote des élus, avec des cadres d'aide à l'instruction et un renforcement des contrôles a posteriori.

Dans le cadre du nouveau mandat de l'Exécutif, en 2010, une réforme du processus d'instruction a été conduite avec la mise en place de Conseils de délégation réunissant plusieurs élus de la majorité pour chaque secteur d'intervention. Chacun d'entre eux est animé par un vice-président du Conseil régional. Ces Conseils de délégation examinent l'ensemble des dossiers soumis au vote des élus avant le passage devant un Comité de lecture. Celui-ci est co-animé par le Directeur de cabinet et le Directeur général des services. Celui-ci prend acte du respect du circuit d'instruction et prépare le projet d'ordre du jour des séances de la Commission permanente, arrêté par le Président de la Région.

L'encadrement des règles d'attribution dans le domaine des subventions a ensuite été élargi en couvrant par des cadres d'intervention votés par l'Assemblée régionale la quasi-totalité des secteurs d'intervention dans le champ associatif.

Différents outils ont été élaborés par la Région depuis 2011 pour faciliter le travail des services instructeurs de subventions et améliorer les performances du processus de traitement : mémento de traitement des subventions aux associations, site intranet regroupant les notes et instructions de la direction générale, formations, mise en place d'un pilotage coordonné du processus au niveau de la Mission conseil en organisation et subventions (MCOS)...

Le règlement financier de la Région reprend l'ensemble des règles applicables aux tiers en matière d'attribution des subventions. Il a été modifié à plusieurs reprises pendant cette période. Il le sera encore en ce début d'année 2014, afin d'être plus lisible et explicite pour les bénéficiaires tout en répondant aux exigences d'attribution et de suivi des fonds publics.

Depuis avril 2013, une nouvelle procédure de traitement des subventions a été expérimentée au pôle Jeunesse et Citoyenneté. Elle va être

progressivement appliquée dans l'ensemble des secteurs. Elle élargit le formalisme de traitement à l'ensemble des demandes de subventions reçues par la Région par une procédure unique et traçable informatiquement à chacune de ses étapes. Elle s'appuiera là encore sur le rôle des Conseils de délégation pour valider les propositions de rejet ou d'appui sur la base d'un avis formalisé.

Le processus de traitement des subventions, consolidé depuis des années, paraît donc présenter les meilleures garanties possibles tant sur un plan juridique que sur celui de la poursuite des objectifs politiques arrêtés dans les cadres d'intervention dont s'est dotée la Région.

Cette volonté de progrès ne s'arrêtera pas là. La Région va, dès 2014, être pilote en matière de dématérialisation des procédures de demandes de subvention et de transfert des pièces justificatives du paiement à la paierie régionale.

a) Des cadres formalisés pour l'attribution des aides régionales

Des cadres d'intervention précis ont été votés par le Conseil régional en 2010, dans chaque secteur d'intervention régionale. Ils sont actualisés, enrichis et précisés tout au long de la mandature par la voie de délibérations. Ils fixent l'intérêt régional. Le règlement financier, qui indique les règles applicables aux subventions régionales, précise d'ailleurs dans son article 15 que « l'instruction des dossiers de demande de subvention se déroule conformément au cadre d'intervention qui, dans chacun des domaines considérés, définit les modalités d'attribution des aides régionales. Les dossiers de demande de subvention qui ne correspondent pas à ce cadre seront rejetés ».

Il semblerait logique que les juridictions financières tiennent compte dans leur contrôle de régularité des actes de ce qu'aucune obligation réglementaire n'imposait à la Région la mise en œuvre de cadres pour l'attribution de subventions ni la fixation de critères d'intervention. La subvention doit simplement constituer une participation financière à un projet présentant un intérêt régional.

La Région estime excessive l'affirmation selon laquelle les cadres d'intervention régionaux sont trop larges ou imprécis. Ces cadres sont constamment améliorés et précisés par l'Assemblée afin d'être facilement applicables tout en permettant de répondre à la grande variété de projets à financer et à l'évolution de l'intérêt régional, dont les contours ne sont pas toujours aisés à définir par des critères a priori.

Il est surprenant que la Cour, loin de noter cet effort de transparence auquel la Région s'est astreinte, s'en tienne à en souligner les limites. Pourtant la majorité des collectivités n'ont pas recours à de tels cadres.

b) Un processus de traitement organisé et transparent

L'enregistrement des dossiers de demande de subvention

Le risque de saisie multiple sur le logiciel de gestion des subventions, même s'il ne peut être totalement écarté au vue d'une moyenne d'environ 25 000 dossiers enregistrés par an, est limité par une procédure stricte d'enregistrement selon laquelle les agents doivent vérifier si une demande de subvention ayant un objet similaire a déjà été enregistrée au préalable.

Le circuit de décision

La Cour estime que la Région transmet trop peu d'informations aux élus lors de la Commission permanente. A travers cette remarque, la Cour méconnaît les processus de décision pourtant largement rappelés dans le cadre de la procédure contradictoire du contrôle de la Chambre régionale des comptes.

L'analyse des structures subventionnées, si elle n'est pas effectuée dans le détail pendant la réunion de la Commission permanente, est toutefois conduite dans les différentes instances consultatives préalables au vote, auxquelles participent les élus : Conseils de délégation et Commissions de travail et d'études. Parmi ces instances, les Conseils de délégations jouent un rôle clef, qui a été progressivement renforcé.

Contrairement à ce qu'affirme le rapport, il n'existe plus aucune spécificité de traitement pour des « dossiers de proximité ». Le volume des dossiers hors cadres d'intervention est constamment en réduction, que ce soit en nombre ou en montant.

Quant à la Commission permanente, instance de délibération, elle n'apparaît pas être le lieu opportun pour développer, dans des rapports regroupant parfois plusieurs dizaines d'attributions de subventions, l'intégralité des informations relatives à chaque association pour laquelle une subvention est proposée au vote. Toutefois, il semble nécessaire de rappeler que chaque membre de la Commission peut approuver ou rejeter la décision proposée, déposer un amendement pour en modifier le contenu et, si nécessaire, interroger le Président en séance sur un dossier particulier ou lors des Commissions de travail et d'études. De plus, il peut également obtenir des documents détaillés sur les organismes ou dossiers inscrits à l'ordre du jour de la Commission permanente.

L'instruction des dossiers par les services opérationnels

Contrairement à ce que souligne le rapport, les services opérationnels de la Région ne sont pas autonomes en matière de traitement des demandes et d'octroi des subventions.

Plusieurs services fonctionnels (Mission de conseil en organisation et subventions, Service de gestion des interventions financières, Direction des affaires juridiques et assemblées,...), chacun à leur niveau et en fonction de

leurs rôles, accompagnent, conseillent ou contrôlent les services instructeurs. Ces services portent des actions d'amélioration continue de la qualité de traitement des subventions et veillent au respect des étapes par les services opérationnels.

Des fiches-outils sont également mises à la disposition des services pour matérialiser toutes les étapes du processus à respecter, les contrôles à effectuer et assurer un suivi.

La Région rappelle que la procédure d'instruction des dossiers de subvention ne peut se limiter à une attribution automatique et centralisée. Elle repose aussi sur un dialogue entre les services opérationnels et les associations. Celui-ci est garant de la bonne appréciation des enjeux mais aussi des risques éventuels, par une connaissance précise des partenaires et des contextes d'intervention.

La Cour semble reprocher aux collectivités de ne pas réclamer des pièces ou informations utiles à l'instruction et de ne pas être exigeantes quant à la qualité des informations financières fournies. La liste des pièces demandées à l'appui du dépôt des dossiers de demande de subvention est annexée au règlement financier et peut être élargie à la demande du service. En sus du contrôle interne, il convient de relever que les services de la Paierie régionale contrôlent également au quotidien la complétude des pièces justificatives de paiement.

c) Une diffusion de la pratique du conventionnement

La Cour invite la Région à mieux respecter la règle du conventionnement avec les bénéficiaires, comme la loi du 12 avril 2000 le prévoit, lorsque le montant des subventions attribuées sur l'année à un même bénéficiaire, par une ou plusieurs directions, dépasse le montant de 23 000 €.

L'application de cette règle pose de nombreux problèmes pratiques auxquels sont confrontées la plupart des collectivités, comme le reconnaît la Cour. La Région souscrit toutefois à l'objectif de conventionnement. Il permet de préciser l'objet des subventions, les conditions de paiement ainsi que les modalités de compte-rendu d'activité. Actuellement, les subventions supérieures à 23 000 € font systématiquement l'objet d'une convention. Ce procédé est fréquemment utilisé pour des aides en-deçà de ce montant règlementaire.

Quant à l'intégration, dans les conventions, d'indicateurs permettant une évaluation des subventions, la Région a d'ores et déjà ajouté des objectifs et des indicateurs dans des conventions particulières conclues avec certaines structures importantes. Cela a été fait malgré les difficultés liées au choix d'indicateurs communs et partagés pour des associations souvent soutenues par différentes entités publiques, chacune ayant une approche et des objectifs spécifiques.

d) Des fragilités juridiques à relativiser au regard du cadre réglementaire

La Chambre s'interroge sur la stabilité juridique de certains dossiers de subvention, tout en reconnaissant que la réglementation relative aux relations entre les associations et les pouvoirs publics présente des lacunes et en préconisant in fine une évolution du cadre en la matière.

S'agissant de 1'exemple du Ballet national de Marseille, il convient de rappeler que dans son arrêt du 6 avril 2007, Ville d'Aix-en-Provence, le Conseil d'État n'a pas remis en cause le fait qu'une association puisse réaliser une mission de service public. De même, la jurisprudence communautaire reconnaît que des compensations des services publics peuvent être versées, à certaines conditions, à des personnes morales de droit privé. Il a ainsi semblé à la Région et à l'État, signataires de la convention, que le soutien au Ballet national pouvait s'inscrire dans ce cadre.

e) Un contrôle efficace mis en œuvre par la Région

Le rapport pourrait laisser penser que la Région ne sanctionne pas les manquements des associations à leurs obligations conventionnelles ou qu'elle ne contrôle pas les fonds qu'elle verse. Il souligne que 80 % des subventions sont forfaitaires et donc payables sans justificatif dès notification de l'acte attributif.

Une telle conclusion serait inexacte. Le contrôle a posteriori des subventions permet de vérifier l'utilisation des fonds par le bénéficiaire conformément aux modalités prévues lors de l'attribution. Le non-respect de ces modalités entraîne systématiquement le reversement de tout ou partie de la subvention concernée. Ainsi le nombre de titres de recette émis a doublé entre 2009 et 2012 (194 titres en 2009 et 379 en 2012).

De la même façon, une disposition du règlement financier permet aux élus de refuser automatiquement une nouvelle subvention à un bénéficiaire qui ne serait pas en règle vis-à-vis de ses obligations envers la Région.

La Région tient également à souligner que, depuis 2010 et afin de renforcer le contrôle, le règlement financier a été modifié. Ainsi, le seuil de versement des subventions forfaitaires a été abaissé à 8 000 € et les taux d'avances versées de façon forfaitaire ont été ramenés à 50 % ou 60 % maximum selon le type de subvention concerné.

De plus, l'Inspection générale de la Région contrôle l'utilisation des fonds publics par les structures subventionnées dans le cadre d'un programme annuel. Depuis sa création en 2006, l'Inspection a effectué plus de 400 contrôles, audits ou avis portant sur des structures subventionnées. Ceux-ci ont conduit à près de 60 transmissions au Procureur de la République au titre de l'article 40 du Code de Procédure Pénale. Une commission de suivi est chargée de veiller et d'aider les services à suivre les

préconisations formulées par l'Inspection générale à la suite de ces contrôles.

Le contrôle effectué par l'Inspection générale des services peut également entraîner la suspension ou 1'arrêt définitif de l'octroi des subventions à un bénéficiaire, lorsque des dysfonctionnements ou des manquements sont constatés dans l'utilisation des subventions allouées.

Par ailleurs, il convient de souligner que la Région a engagé depuis 2012 une démarche de suivi de la situation financière de ses principaux partenaires associatifs dans le cadre d'une pratique de contrôle de gestion élargi. Cela permet de détecter en amont les éventuelles difficultés et d'alerter les structures en cause.

2) Les limites du contrôle de la Chambre régionale des comptes

a) Une méthode de contrôle aux contours incertains

La méthode de contrôle retenue par la Chambre régionale des comptes n'apparaît pas explicitement. Elle ne se réfère à aucune doctrine nationale : champ du contrôle, critères, références utilisées, prise en compte des contextes locaux, échantillonnage, méthode statistique,...

Les échantillons n'ont pas été choisis sur la base de tirages aléatoires ni de méthodes statistiques usuelles. Ils ne peuvent être considérés comme représentatifs, ce que la Chambre régionale a d'ailleurs reconnu dans son rapport définitif : « le contrôle a été exécuté sur pièces et sur place à partir d'un échantillon de dossiers qui n'a pas été sélectionné selon une méthode statistique, et qui ne permet donc pas d'extrapoler les constats à l'ensemble du secteur ».

En outre, l'audit de la Chambre régionale des comptes n'a reposé que sur 1,88 % des dossiers votés annuellement aux associations par la Région alors que les conclusions et critiques, souvent très générales, sont étendues à l'ensemble des domaines et du processus de traitement des subventions.

b) Des conclusions décalées par rapport à la réalité

La durée du contrôle de la Chambre, de 2011 à 2013 sur des dossiers de 2006 à 2010, fait apparaître un fort décalage entre les faits observés ou constatés et la réalité du traitement des subventions au sein de la Région.

Comme précisé ci-dessus, de nombreuses procédures ont été mises en place ces dernières années qui visent à renforcer la sécurité des actes pris par le Conseil régional. Une évaluation et une valorisation des bonnes pratiques auraient certainement été utiles à la Région pour poursuivre sa politique de progrès continu dans le fonctionnement des services.

c) Une mise en cause de la procédure contradictoire

Après deux ans de contrôle, la Chambre régionale a fait le choix de notifier à la Région les observations définitives le 11 juillet 2013, à la veille

des vacances. Les magistrats savaient que le délai de réponse d'un mois à cette date mettrait en difficulté la Région pour faire part de ses observations dans de bonnes conditions. Ce comportement ne semble pas correspondre aux exigences d'équilibre de la procédure contradictoire. La pratique usuelle des juridictions consiste, semble-t-il, à éviter de faire conjuguer des étapes de procédure avec la période estivale.

3) La méthodologie comparative de la Cour des comptes

a) L'amalgame de deux collectivités

Le texte du rapport annuel amalgame les deux collectivités que sont la Région et le Département des Bouches-du-Rhône.

Le rapport ne compare pas les modes d'organisation de chaque collectivité et n'apporte pas systématiquement des exemples tirés de chacune d'elle. Dans un même paragraphe, où les critiques apparaissent généralisées, tantôt l'une tantôt l'autre des collectivités sont prises en exemple, conduisant à un cumul étonnant des critiques et des recommandations.

Cette confusion se retrouve dans les chiffres donnés en exemple par la Cour. Ils n'apparaissent pas clairement comme relevant de l'une ou de l'autre collectivité.

Ainsi, la Cour relève que « 8 000 associations ont perçu des subventions régionales ou départementales inférieures à 23 000 € », mais sans indiquer la répartition par collectivité, 1'année considérée ou encore sans le rapporter au nombre de subventions traitées annuellement par les deux collectivités concernées.

Cette présentation risque d'être très préjudiciable à la Région comme au Département. Elle nuit à la qualité et à la lisibilité du rapport.

b) Une curieuse désignation de deux collectivités dans le même sud de la France

Le choix de comparer deux collectivités du même territoire semble encore une fois discutable dans le cadre d'un rapport national. Une approche de comparaison élargie eut été plus riche en enseignements. Cela aurait permis également la comparaison de deux échelons de collectivités territoriales exerçant les mêmes compétences et ayant un rapport au territoire de même nature géographique et démocratique.

Cette focalisation sur deux collectivités responsables des Bouches-du-Rhône est d'autant moins compréhensible que les critiques générales formulées par la Cour ne sont en rien spécifiques à ces deux collectivités montrées du doigt alors qu'elles pourraient être reprises sur l'ensemble du territoire national.

Les Chambres régionales des comptes qui se sont intéressées à la question de la politique associative des collectivités territoriales ont ainsi

formulé des remarques similaires sinon identiques comme 1'a relevé récemment la doctrine (cf. notamment l'article du Professeur Fleury, « La politique associative des collectivités territoriales au crible des chambres régionales et territoriales des comptes » au JCP A du 25 novembre 2013).

Pourquoi distinguer seulement certaines collectivités localisées dans les Bouches du-Rhône alors même que la Cour reconnaît elle-même que ses critiques et ses recommandations s'appliqueraient à d'autres collectivités et peut être à l'État.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES BOUCHES-DU-RHONE

Partie 1. La méthode et la formulation du rapport

I. Un amalgame entre département et région

Le choix de la Cour des comptes de faire l'amalgame entre le département des Bouches-du-Rhône et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ne paraît pas respecter la méthodologie de contrôle de la juridiction financière, ni la confidentialité de la procédure.

Cette présentation ne permet pas de dissocier l'organisation et les procédures mises en place par le département, d'une part, et par la région, d'autre part, ce qui rend le texte inintelligible et même erroné.

Par ailleurs, le département s'étonne d'avoir eu connaissance des parties du rapport concernant la région alors qu'elles étaient confidentielles à ce stade de la procédure, cela illustre la confusion opérée entre les deux collectivités dans ce projet de rapport.

Bien que les titres laissent croire que le département et la région sont concernés de la même manière par les mêmes observations, certains chapitres n'abordent que l'une ou l'autre des collectivités.

Le département souhaite que le rapport définitif sépare les deux collectivités et prenne en compte les éléments de réponse ci-dessous détaillés par chapitre. Il demande, en particulier, que soit corrigée la présentation du processus d'instruction et de contrôle interne mis en place par le département.

II. Une ambigüité entre les notions de risques, de décisions et d'évaluation

A. Des cas d'associations qui n'illustrent pas les risques

Sous prétexte d'illustrer les risques que doivent gérer les collectivités territoriales, la formulation excessivement généraliste, et même caricaturale, des titres et des avis ne peut conduire qu'à stigmatiser le département et la région. Les exemples retenus dans ce rapport n'ont souvent aucun lien avec ce que semble vouloir démontrer la Cour.

En introduction, le rapport indique que l'exemple des deux collectivités permet « d'illustrer les principaux risques attachés aux concours aux associations ». Pourtant, le contenu du rapport ne démontre à aucun moment la survenance de ces risques et gomme complètement les procédures d'instruction et modalités de contrôle mises en œuvre par le département.

A aucun moment, le rapport n'explicite les risques, les facteurs de risque, le niveau de risque inhérent, la qualité du dispositif mis en place par

le département (niveau d'efficacité/d'efficience) ou le risque résiduel à l'issue des vérifications opérées par le département. En termes de méthodologie, ces étapes sont pourtant incontournables pour émettre un jugement sur un dispositif de contrôle interne d'une collectivité territoriale.

De plus, la Cour a fait le choix de citer nommément des cas d'associations alors qu'ils n'étayent en rien les assertions très générales de ce rapport quant aux présumés risques. Les exemples retenus abordent le plus souvent d'autres questions telles que l'opportunité de l'attribution, ses critères, ses modalités de calcul ou encore l'évaluation a posteriori des actions subventionnées.

Sur ce point, qui ne relève pas d'une approche des risques, le département considère qu'en tant que collectivité territoriale dotée de la clause générale de compétence, il a toute légitimité à juger de l'intérêt départemental des actions initiées par les associations. Le soutien financier qu'il apporte au mouvement associatif s'inscrit pleinement dans une logique de cohérence et de complément avec ses politiques publiques obligatoires et facultatives.

B. Les priorités et les résultats du département en matière de contrôle

B1. Des constats positifs sur l'autonomie des associations et le respect du code des marchés publics

Pour répondre à la problématique des risques stricto sensu, la gestion de fait est un des principaux risques pour une collectivité territoriale telle que le département. Or, précisément, ce risque est traité par le département puisque la Cour rappelle que la chambre régionale des comptes a fait le constat d'une absence de situations de gestion de fait. Le département aurait apprécié que ce constat soit repris dans l'introduction, et pas seulement de manière anecdotique dans le corps de rapport. Le deuxième risque important est celui d'une possible requalification d'une subvention en marché public si le projet subventionné apparaissait répondre à un besoin de la collectivité et non à une action autonome et initiée par l'association.

Dans cette logique, les recommandations de la Cour qui reviennent à demander au département de s'immiscer dans les orientations stratégiques ou les décisions des associations (imposer des mesures de redressement financier, reformuler des objectifs d'actions, inciter indirectement à une modification des projets via des cahiers des charges, des critères d'évaluation prédéfinis…) ne seront pas suivies par le département car elles induisent un risque plus important de gestion de fait ou de requalification en prestation devant faire l'objet d'un marché public.

B.2. Des audits diligentés par le département

En termes de contrôle, le département a priorisé le contrôle de la régularité comptable de toutes les associations recevant un montant élevé de subventions (plus de 100K€ annuels). Cet effort, réalisé via des audits de ces structures, s'est échelonné sur 2008-2013. Il a conduit à des suspensions de

subventions et à des mises en conformité des associations. Tous les avis de la Cour et les constats de la chambre quant aux informations financières insuffisantes ou peu exploitées concernent la situation passée. Le rapport de la Cour, comme celui de la chambre précédemment, n'a pas examiné les suites données aux audits et donc les résultats déjà obtenus par le département.

B.3. Une organisation solide, améliorée régulièrement

S'agissant du contrôle interne, le département s'étonne de l'affirmation du rapport concernant la faiblesse du contrôle interne et selon laquelle des réformes en la matière seraient intervenues « récemment » au sein de la collectivité.

En réalité, cela fait 20 ans que le département renforce et améliore continuellement son processus d'instruction pour l'attribution des subventions et que le contrôle existe, d'une façon ponctuelle jusqu'en 2008, année où ont été mis en œuvre les contrôles systématiques avec les audits d'association accompagnés de production d'indicateurs.

Pour limiter le risque de double financement, le département a centralisé toutes les demandes de subventions dans un même service dès 1994. A cette même date, il s'est doté d'un logiciel utilisé par l'ensemble des services qui permet de suivre toutes les étapes d'instruction et de décision des subventions et d'en conserver l'historique, logiciel qui est enrichi de nouvelles fonctionnalités au fur et à mesure.

Concernant, les audits d'associations, le département en a fait évoluer le contenu régulièrement. De même, depuis 2010, le département forme 150 agents instructeurs chaque année pour améliorer encore leur connaissance du droit associatif et leurs pratiques professionnelles.

Si le département reconnaît que son système d'instruction et de contrôle ne peut pas assurer un risque zéro et qu'il est, par essence, perfectible, il ne peut pas accepter que le rapport ne mentionne pas les actions déjà mises en œuvre.

III. Des constats issus des propres audits du département

Le rapport présente la méthode de contrôle utilisée par la chambre régionale des comptes en omettant de préciser que sur les 69 associations examinées, 32 avaient fait l'objet d'un audit préalable du département.

Le département a déjà signalé à la chambre que ses observations ne faisaient souvent que reprendre des constats figurant, déjà, dans les propres audits du département, sans que cela ne soit jamais indiqué. De même, le rapport ne prend pas en compte le fait que les situations ont été progressivement corrigées par les associations et les services, suites aux audits.

Sur la période concernée, le département a audité plus de 500 associations pour 4500 associations aidées en moyenne, c'est-à-dire la

totalité des associations percevant plus de 100 K€ par an et d'autres associations retenues sur la base des demandes des directions et d'une extraction aléatoire.

S'il est normal que la chambre régionale des comptes ait repris des constats effectués préalablement par le département, il serait tout aussi normal que le rapport de la Cour le précise et fasse état de cette action importante réalisée depuis plusieurs années par le département et qui a atteint son objectif de régularité comptable des associations recevant des montants importants de subvention.

Partie 2. Le contenu du rapport

I - La sélection des demandes

Hormis les nombreuses inexactitudes qui figurent dans cette partie concernant les critères de subventions et les modalités d'instruction, le département conteste les avis de la Cour quant à l'opportunité des décisions de la collectivité. Il affirme sa volonté de continuer à soutenir le mouvement associatif dans tous les domaines relevant de ses compétences obligatoires et facultatives.

A- Le secteur associatif

A.1. Le nombre et le montant des subventions

Le rapport mentionne que le département dépense 100 M€ par an pour 4600 « bénéficiaires ». Le terme « bénéficiaires » n'est pas adapté car au travers des 4600 associations, ce sont des centaines de milliers de personnes qui bénéficient des actions subventionnées. En 2010, ces 100 M€ comprennent : 20M€ pour les actions d'insertion sociale et professionnelle, 20M€ pour les actions culturelles dont le cofinancement de MP2013, 16M€ pour les actions dans le domaine du sport notamment les séjours éducatifs et sportifs organisés pour les collégiens, 6M€ pour la politique de la ville, etc. Ces subventions s'intègrent complètement dans la mise en œuvre des politiques départementales et des compétences obligatoires du département puisque le domaine de l'action sociale représente, à lui-seul, 30M€ de subventions aux associations.

La Cour relève que 69% des associations subventionnées par le département ont leur siège social sur Marseille, sans autre commentaire. Ce pourcentage est cohérent au vu du poids démographique de la ville et de son rôle de centralité qui en fait le siège des associations d'échelle départementale.

La Cour semble critiquer le fait que le département aide les petites associations, en mentionnant que la moitié reçoit moins de 5000 € par an. Le département a effectivement fait le choix de consacrer 4% de son budget associations à de petites structures bénévoles. Ces dernières ont un rôle primordial dans le développement de la solidarité et de la cohésion sociale à

l'échelle des communes ou des quartiers de grandes villes des Bouches-du-Rhône.

A.2. Une problématique d'associations affiliées bien identifiée, voire encouragée par les financeurs publics

S'il est exact que certaines associations adhèrent à des fédérations ou ont des relations contractuelles entre elles, la conclusion qu'en tire la Cour sur l'opacité ou la difficulté à identifier le destinataire final des subventions est totalement inexacte, en particulier, pour les deux exemples cités à titre d'illustration.

- *Des associations d'insertion agréées par l'Etat*

S'agissant de l'association Evolio, le département fait remarquer que les subventions attribuées concernent des Ateliers ou Chantiers d'Insertion (ACI). L'ACI est un dispositif d'insertion ayant l'agrément de structure d'insertion par l'activité économique (SIAE) et conventionné par l'Etat après avis du Conseil Départemental pour l'Insertion par l'Activité Economique (CDIAE) qui regroupe l'ensemble des financeurs. L'Etat (DIRECCTE), cofinance les ACI.

Le département intervient selon une modalité de financement très précise, valable pour l'ensemble des ACI. L'aide concerne l'encadrement. Son montant est forfaitaire par bénéficiaire du RSA et en fonction de la durée du chantier.

Toute aide fait l'objet d'une convention qui prévoit que le département est systématiquement informé par l'organisme, de l'embauche, du départ des salariés et des résultats obtenus au moyen d'une grille d'évaluation. Le paiement du solde de la subvention s'effectue, comme le stipule l'article 7 de la convention type, sur présentation du rapport d'exécution et du bilan d'action mettant en évidence les réalisations techniques du chantier, avec pour chaque bénéficiaire, le nombre de mois travaillés ainsi que les étapes de parcours engagées à la sortie du chantier.

Les risques évoqués par la Cour sont donc limités et totalement inhérents au mode de financement retenu par l'Etat qui en plafonnant ses aides par structure a incité certaines associations à s'affilier pour assurer leur pérennité.

- *Des liens entre associations souhaités par les autres financeurs publics*

S'agissant des associations Diphtong, Grim, Montévidéo et Actoral, leur mutualisation et leurs relations contractuelles ont été exigées par le Ministère de la Culture et la ville de Marseille. En 2000, c'est à la demande de la Ville de Marseille et du Ministère de la Culture, et après étude d'un

cabinet extérieur, que l'association Montévidéo est fondée afin de mutualiser les moyens entre les associations Diphtong et Grim.

La nécessité pour les structures fondatrices d'être représentées au sein du Conseil d'Administration de Montevidéo est traduite dans l'article 5 des statuts qui indique : « sont membres fondateurs l'association Diphtong et l'association Grim. A ce titre, les présidents en exercice des deux associations Diphtong et Grim sont membres de droit de l'association Montevidéo». La même logique a concouru à la création de l'association Actoral pour organiser le festival du même nom.

L'ensemble des financeurs de ces structures (Etat, ville, région, département) connaissent donc les liens qui unissent ces structures et instruisent les demandes de subventions de manière transverse entre leurs services respectifs.

Le département relève d'ailleurs que l'Etat est le principal financeur de ces quatre associations avec 424 800 € et 374 200 € alloués en 2011 et 2012, le montant des subventions départementales étant de 167 500 € et 172 000 € ces mêmes années. L'acharnement de la chambre à ne pas retenir les arguments fournis par le département concernant ces quatre associations est difficilement compréhensible.

B- L'instruction des demandes : une logique de politique publique

En parlant de logique de guichet pour l'instruction des demandes, le rapport dénote une totale méconnaissance de l'organisation et des contrôles mis en place par le département. Plus grave encore, il comporte plusieurs inexactitudes concernant le fonctionnement même des instances délibérantes d'une collectivité territoriale et le rôle respectif de l'exécutif et de l'administration, tel que le définit le code général des collectivités territoriales. Cette confusion amène le département à s'interroger sur le sérieux de ce rapport de la Cour des comptes.

Le département demande que le titre de ce paragraphe soit remplacé par celui-ci : « l'instruction des demandes au département : une logique de politique publique » et que le circuit d'instruction et de décision soit présenté comme suit :

Le soutien aux associations est inclus dans le budget de chacune des politiques publiques car le département privilégie une logique d'objectifs à celle de « guichet » ou de statut juridique. Les actions proposées par certaines associations sont retenues car elles concourent aux objectifs des politiques publiques départementales.

Pour instruire près de 12000 dossiers de subventions par an, le département a mis en place une organisation et des moyens spécifiques. Un bureau des associations, composé d'une dizaine d'agents centralise la réception de l'ensemble des dossiers. Il réalise un premier niveau de contrôle sur la complétude du dossier.

Les directions instruisent les dossiers sur le plan technique, chacune dans le domaine de compétence de la politique publique concernée. Cette organisation assure que des agents qualifiés puissent émettre un avis technique spécialisé sur les actions conduites par les associations (agents des filières médico-sociales pour l'action sociale, conservateur ou spécialistes des différentes disciplines artistiques pour la culture…). Cela leur permet également de diversifier les éléments d'instruction en ne jugeant pas uniquement sur pièces, mais aussi en rencontrant un grand nombre d'associations et leurs partenaires et en suivant leurs réalisations sur le terrain.

Ces avis sont soumis systématiquement au conseiller général délégué pour chaque politique publique, qui effectue des arbitrages en fonction de l'intérêt départemental de l'action, de sa cohérence avec les objectifs de la politique publique départementale et du budget. Le rapport et la délibération sont signés par le président pour enrôlement à la commission de travail et d'étude correspondante, commission dans laquelle tous les groupes politiques sont représentés. Ensuite c'est la Commission Permanente du Conseil général, qui est l'instance délibérative compétente pour l'attribution de toutes les subventions aux associations du département.

Au total, le département refuse en moyenne chaque année 30% des demandes de subventions.

B.1. Les conditions d'attribution

- *Des domaines en lien avec la clause générale de compétence du département*

Le département ne comprend pas ce que cherchent à démontrer les paragraphes consacrés au fait que les subventions aux associations peuvent être attribuées dans différents domaines. Le département est effectivement une collectivité territoriale de plein exercice ; dotée de la clause générale de compétence par l'article L3211-1 du code général des collectivités territoriales. Il a donc toute légitimité sur le plan politique, comme réglementaire, pour soutenir des actions associatives qui relèvent tant de ses compétences obligatoires que facultatives. Le fait que le département ait choisi de favoriser l'accès des publics fragiles à la pratique sportive et parallèlement de soutenir le sport de haut niveau correspond, dans les deux cas, à un intérêt départemental pour la population et le territoire, affirmé par le département.

- *Des projets associatifs qui ne peuvent se réduire à des critères figés*

La Cour semble souhaiter que le département se dote de critères figés d'attribution pour l'ensemble des subventions. Or cela reviendrait précisément à développer strictement une logique de guichet, dans tous les domaines, ce que reproche la Cour par ailleurs. Le rapport n'explicite pas,

en quoi ces critères seraient utiles en termes d'impact pour le territoire ou d'allocation des deniers publics. Il ne donne pas, non plus, d'exemple de ce que pourraient être ces critères.

Parmi les domaines cités par le rapport (droits des femmes, animation pour les seniors, associations pour les enfants, associations caritatives) : quels seraient les critères d'attribution pertinents a priori ? La décision et le niveau de la subvention résultent d'une analyse qui intègre plusieurs facteurs : l'avis technique sur le projet, son coût, son historique, son impact territorial, économique, social, la disponibilité budgétaire, etc. Le département a adopté des modalités de calcul de subvention, par contre, dans les domaines pour lesquels cela répond à une vraie logique : nombre de places pour les crèches, nombre de participants pour les congrès, pour les actions d'insertion sociale, séjours éducatifs et sportifs, etc.

- *Des exigences administratives identiques pour toutes les associations*

Le paragraphe intitulé « une gestion éclatée » est particulièrement erroné. Il affirme que « l'intervention est laissée à la seule appréciation des services » et que les directions exigent des justifications très différentes et disproportionnées entre les mircro-actions de Léo Lagrange et les montants financiers importants de Karwan ou du Ballet d'Europe.

En premier lieu, c'est la loi qui impose au département les pièces qui sont exigibles pour toute demande de subvention et dans la plupart des cas, la loi n'exonère malheureusement pas les associations de la présentation de ces justificatifs en fonction du montant (hormis les comptes certifiés par un commissaire aux comptes au-delà d'un certain seuil seulement).

Il est exact que l'association Léo Lagrange dépose un très grand nombre de dossiers car elle élabore chaque activité de ses centres sociaux comme un projet à part entière (c'est à dire des dossiers distincts par discipline et par classe d'âges). Il est exact également que les bilans d'activités de l'association sont formalisés différemment car ils répondent aussi aux exigences d'autres partenaires, et notamment la CAF et les communes qui sont les financeurs principaux de ces actions. Si le département peut conseiller à une association de regrouper certaines activités dans une même demande, il ne peut pas l'imposer, d'autant plus lorsque cela répond à des exigences d'autres partenaires financiers.

- *Un contrôle qui passe aussi par un travail de terrain*

S'agissant de Karwan, le département rappelle que cette association culturelle organise depuis plusieurs années des spectacles des arts de la rue qui ont un retentissement dans toutes les Bouches-du-Rhône. Au-delà, de l'instruction sur pièces, les services rencontrent l'association régulièrement et sont présents lors des spectacles. Le succès populaire de ces spectacles a d'ailleurs conduit l'Etat et les autres partenaires à la retenir dans le cadre de la programmation MP2013. A titre d'exemple, la manifestation « Entre

flammes et flots » réalisée à Marseille a réuni plus de 400 000 personnes, ce qui justifie le soutien apporté par le département.

Les services du département contrôlent donc davantage, sur le terrain, des structures comme Karwan et Ballet d'Europe que de petites structures. La chambre régionale des comptes n'a réalisé son analyse qu'au vu des archives des dossiers de subventions, sans rencontrer les agents instructeurs ou les associations. Elle n'a donc pas intégré cette dimension essentielle du travail quotidien des services du département. Au-delà, il faut rappeler que le montant de subvention n'est pas toujours un bon indicateur du niveau de risques spécifiques au département en tant que cofinanceur. Dans le domaine culturel, par exemple, les montants les plus élevés de subvention concernent des manifestations, notamment des festivals, qui ont une renommée nationale et qui sont subventionnés pour des montants encore plus importants par l'Etat et la commune.

- *Des agents instructeurs formés et spécialisés*

La conclusion de ce chapitre qui indique que « la collectivité se fie à l'expertise des agents ou des chargés de mission spécialistes du secteur concerné sans être en mesure de s'assurer de la régularité et de la cohérence de leur proposition » est totalement inappropriée. Le département confirme sa volonté de confier l'instruction des demandes de subventions à des spécialistes des différents domaines concernés afin d'assurer une instruction de qualité sur le fond des actions initiées par les associations. Néanmoins, la première étape d'instruction par les services reste la conformité réglementaire. Comme dans toute collectivité territoriale, les agents de l'administration départementale remplissent leur mission en faisant part de leur analyse technique et de leurs vérifications réglementaires, mais la décision d'attribution, in fine, est celle de la commission permanente, les conseillers généraux ayant seuls la légitimité pour décider des dossiers acceptés et des montants alloués.

B.2. L'exploitation des informations

- *Des cas très limités d'absence de convention*

Pour s'assurer que le département et les associations signent des conventions dès que le seuil de 23000 € de subvention annuelle est atteint, la Cour, comme la chambre régionale des comptes, recommande que le logiciel de suivi des subventions intègre une alerte automatique de ce seuil.

Toutefois la Cour relève que pour l'essentiel ces conventions sont signées, leur absence n'ayant été constatée que pour un nombre de cas « limités » selon le rapport.

Le département n'est pas opposé à cette recommandation, mais elle présente des difficultés techniques. Pour l'instant, le logiciel permet à un agent instructeur de visualiser toutes les subventions attribuées à une même association par l'ensemble des autres services du département. La procédure

prévoit l'obligation pour les agents instructeurs de consulter cette information et de prévoir la signature de la convention dès que le seuil de 23000 € est atteint. L'alerte automatique (sans besoin de consulter une fiche spécifique) a été sollicitée, mais le prestataire informatique ne s'est pas engagé sur la faisabilité technique de cette fonctionnalité.

Il est utile de préciser que la mise en place d'une alerte informatique ne garantira pas à elle seule, la signature effective des conventions. De ce fait, le département a aussi mis en place des contrôles a posteriori pour vérifier de manière aléatoire la signature de certaines conventions.

- *Des audits du département sur la régularité comptable des associations*

Le rapport affirme que les services n'utilisent pas certaines pièces des dossiers, notamment les informations financières. Les services du département analysent bien évidemment les documents financiers lors de l'instruction. Toutefois, ils peuvent difficilement remettre en cause ou émettre un avis plus pointu que celui d'un expert-comptable ou d'un commissaire aux comptes qui aurait certifié la comptabilité d'une association malgré l'absence de certaines pièces. Le département avait aussi constaté, lors de ses propres contrôles internes, que certains documents ne se retrouvaient pas dans leur intégralité dans les dossiers archivés ou que les services pouvaient rencontrer une difficulté à émettre un avis sur la situation financière pluriannuelle d'une association.

Pour tenir compte de l'organisation par domaine, de la diversité des profils d'instructeurs, le département a complété son processus d'instruction par des audits d'associations ciblés volontairement sur le respect de la réglementation comptable. Il a audité, entre 2008 et 2013, l'ensemble des associations bénéficiant plus de 100 K€ de subvention départementale par an, associations qui sont généralement concernées par l'obligation de certification des comptes.

Les audits ont été ciblés sur le respect de la règlementation en matière d'établissement des comptes par un expert-comptable et de certification, ainsi que sur une analyse de la situation financière sur trois ans (fonds de roulement, trésorerie…). Cet objectif a été atteint en 2012, les écarts pointés figurant dans les audits consultés par la chambre.

Ces audits ont permis aux services d'avoir une analyse spécialisée sur la situation financière des associations. Ils ont aussi mis en évidence que des associations n'avaient pas respecté certaines exigences, notamment en termes de certification des comptes. Le département a arrêté le subventionnement de ces associations tant qu'elles n'avaient pas nommé un commissaire aux comptes, ce qui a conduit la plupart d'entre elles à se mettre en conformité depuis, les autres n'ayant plus bénéficié de subventions départementales.

En conclusion, le département aurait apprécié que les rapports de la chambre et de la Cour reconnaissent que leurs observations sont fondées sur les audits précédents du département et que ceux-ci ont été efficaces

B.3. Le circuit de décision : un processus identique pour toutes les associations

Le département ne peut pas accepter qu'un rapport de la Cour des comptes entérine qu'il existerait « un circuit de décision parallèle et en partie officieux ».

Le fonds spécial d'intervention (FSI) n'est rien d'autre que l'intitulé d'un programme de crédits sur lequel peuvent émarger des projets qui ne répondent pas aux critères habituels de chaque politique publique ou qui n'avaient pas été budgétés pour l'année en cours. Toutes les subventions concernées sont instruites comme les autres et soumises au vote de la commission permanente du conseil général.

En 2012, le FSI a représenté 2,3 M€ dont 1,1 M€ en fonctionnement. Il ne concerne pas que des aides apportées au mouvement associatif, mais aussi aux collèges, par exemple, pour l'organisation de leurs voyages. Ainsi cette ligne ponctuellement utilisée pour les subventions aux associations représente moins de 1% du budget départemental consacré aux associations.

La stagnation, voire la diminution, des budgets des politiques départementales facultatives ces dernières années a conduit à pérenniser des financements sur la ligne FSI pour certains projets associatifs, comme le mentionne la Cour.

II. La maîtrise des risques

A. Les risques juridiques

A.1. Le conventionnement : une obligation intégrée dans le processus de versement

Comme rappelé supra, le département a mis en œuvre plusieurs actions de contrôle pour veiller à la signature d'une convention lorsque la réglementation l'exige. La Cour mentionne d'ailleurs que l'absence de convention ne concerne que quelques cas limités.

A.2. Le respect de la concurrence

Le département n'est visiblement pas concerné par le chapitre concernant le respect de la concurrence.

D'une part, le rapport définitif de la chambre régionale des comptes a pu constater que le département avait mis en œuvre des procédures de marchés publics pour certaines actions portées par des associations, notamment l'accompagnement à l'emploi.

D'autre part, le département rappelle que la législation nationale et européenne quant à l'application du code des marchés publics dans les domaines socio-éducatifs a connu plusieurs revirements. Il confirme donc

qu'il suit, depuis plusieurs années maintenant, l'évolution de la règlementation européenne en la matière, la place du secteur associatif correspondant à la possibilité ouverte dans le cadre des services d'intérêt économique général.

B. Les risques financiers

B.1. Les financements alloués

- *Des contrôles qui ne peuvent garantir le risque zéro*

Il est exact que sur les 69 associations examinées, soit 1200 dossiers de subvention, la chambre régionale des comptes a soulevé le cas de trois associations qui ont vraisemblablement obtenu un surfinancement sur un projet. Bien que le rapport ne le mentionne pas, pour une des trois associations, le département, suite à un audit qu'il avait effectué, a arrêté tout subventionnement avant que la chambre n'établisse ses propres constats. Pour les deux autres, effectivement, les audits n'ayant pas été effectués simultanément, les recoupements n'avaient pas été faits.

Le département s'efforce de développer de nouvelles actions de contrôle sur cet aspect. Cependant, il ne sera jamais totalement à l'abri de pratiques d'associations qui solliciteraient de petites subventions pour un même projet avec un intitulé et une présentation différents.

- *Un principe général quant au plafond des subventions d'investissement*

Le rapport mentionne que le département a octroyé quelques subventions d'investissement au-delà de 80% du montant de l'opération. La législation ne fixe aucun plafond pour le pourcentage de financement par une collectivité territoriale. Le département a cependant souhaité retenir un principe général d'application de ce plafond. Le département a toujours estimé nécessaire de se laisser la possibilité d'aller au-delà, de manière exceptionnelle, pour certaines opérations et a pris acte de la demande de la chambre de mieux formaliser les dérogations à sa règle interne.

- *Un objectif de stabilité pour permettre la réalisation des projets associatifs*

La Cour relève que chaque année 80% des subventions départementales correspondent à des renouvellements de subventions de l'année antérieure. Elle considère que ces reconductions sont effectuées sans être étayé par un suivi précis de l'activité. Cette assertion n'est cependant pas étayée par la Cour. L'association retenue pour illustrer cette situation correspond, au contraire, à un dispositif pour lequel l'activité de l'association est particulièrement suivie puisqu'il s'agit des actions d'insertion pour lesquelles le département verse 50% du montant après réalisation et justificatifs.

Le rapport stigmatise « les faibles performances de l'association Evolio » parce que le taux de retour à l'emploi, à l'issue des chantiers

d'insertion, a diminué entre 2007 et 2010 (en moyenne 60% en 2007 contre 40% en 2010, et 35,2% en 2010 pour ceux du nord de l'agglomération marseillaise). Sur la base de cet exemple, la Cour considère que le département devrait retenir le même indicateur que l'Etat pour mesurer l'efficacité des actions d'insertion, à savoir le taux de sortie positive dans l'emploi ou la formation et surtout que le département devrait réexaminer son soutien à Evolio.

Le département ne comprend pas cette recommandation puisqu'elle ne correspond pas à la pratique de l'Etat et ne répond pas, non plus, aux exigences d'accompagnement des personnes en très grande difficulté sociale.

Le département relève que même si l'Etat suit cet indicateur, il n'a pas arrêté son financement à l'association. L'Etat alloue pour chaque chantier d'insertion un montant forfaitaire de 15 000 € et il a continué à attribuer ce même montant à chaque chantier d'insertion porté par Evolio pendant toute la période 2011-2013. Le département a attribué, lui, pour ces mêmes chantiers, un montant en fonction du nombre de bénéficiaires du RSA participant au chantier et de la durée du chantier. Cette modalité de calcul (3500 € par bénéficiaire du RSA pour 12 mois, avec calcul au prorata du nombre de mois pour les chantiers plus courts) répond à l'objectif prioritaire du département, à savoir la reprise d'une activité professionnelle par les bénéficiaires du RSA.

Le département n'a pas retenu comme indicateur le taux de retour à l'emploi car les personnes qui s'inscrivent dans ces chantiers d'insertion sont la plupart du temps très éloignées de l'emploi, cumulant des problématiques de santé, de logement, d'illettrisme, etc. Le chantier d'insertion est une première étape d'insertion sociale préalable et parfois indispensable, dans le parcours d'insertion professionnelle. Il peut être considéré comme une réussite dès lors que l'accompagnement social et technique mis en œuvre par l'association a permis de stabiliser la personne dans son activité lors du chantier en évitant les décrochages, de conforter ses démarches pour résoudre les obstacles à l'emploi (santé, logement…) et de l'engager dans un processus d'élaboration de projet professionnel, ou d'inscription à une formation qualifiante à l'issue du chantier.

Le département confirme qu'il a émis, auprès de l'association, des observations techniques sur l'accompagnement de certains chantiers en 2011 et vis-à-vis desquelles l'association a pris des engagements. Sur cette base, le département, comme l'Etat, a poursuivi son soutien. Les partenaires ont tenu compte dans cette décision du fait que le territoire de Marseille et d'Aubagne sur lequel intervenait l'association Evolio était particulièrement sous doté en actions d'insertion pour des publics très éloignés de l'emploi. Le nombre de postes en chantiers d'insertion y est deux fois inférieur à la moyenne nationale : 25 postes en insertion pour 1000 demandeurs d'emploi et 14 postes pour 1000 allocataires du RSA sur Marseille. Il ne faut pas écarter que le faible taux de retour à l'emploi de certains chantiers sur la période 2007/2010 est aussi inhérent aux difficultés sociales accrues de certains

territoires, encore aggravées depuis 2008, par la crise économique et financière qui touche le département, et plus particulièrement le nord de l'agglomération marseillaise.

Au regard de ce type de situations, le département confirme que la stabilité des financements fait partie de ses objectifs dès lors que l'association respecte ses obligations vis-à-vis du département et n'a pas suscité d'alerte lors d'un audit. Dans un contexte de désengagement de l'Etat et d'incertitude quant aux financements à venir, le département considère qu'il est primordial d'assurer un minimum de pérennité au mouvement associatif pour qu'il puisse porter des projets de moyen terme essentiel pour la population et le territoire, tels que l'accompagnement des personnes en grandes difficultés sociales. De plus, le département affirme qu'il estime préférable de limiter les clauses des conventions et de les appliquer, plutôt que de multiplier les contraintes sans être en capacité de les respecter.

B.2. Les soutiens financiers

- *Des arbitrages complexes vis-à-vis des associations en difficultés financières*

Le rapport rappelle les risques que peuvent présenter des subventions allouées à des associations dont la situation financière est fragile ou se dégrade et qui seraient par ailleurs très dépendantes des financements publics. Le département est conscient de ces risques. C'est d'ailleurs pour cette raison que tout audit d'association, diligenté par le département, comprend une analyse fine de la situation financière sur les trois dernières années et des recommandations générales aux associations.

La Cour semble considérer que dans de telles situations, le département devrait arrêter de subventionner ou imposer un plan de redressement. C'est oublier le risque de gestion de fait, risque principal pour une collectivité territoriale, qui interdit au département de s'immiscer dans le fonctionnement et les décisions de ces structures privées.

Il est exact que le département a retiré de sa convention, l'obligation de mettre en place un plan de redressement en cas de report à nouveau négatif. Mais cette décision ne témoigne pas d'un moindre contrôle. Elle prend simplement acte de l'impossibilité d'imposer de telles décisions à des associations qui restent juridiquement autonomes, qui dépendent d'autres financeurs publics que le département (notamment l'Etat) et qui sont confrontées à des situations dont elles n'ont pas la maîtrise complète, telle que la baisse subite des crédits de l'Etat. Dans ce contexte, il est compréhensible qu'elles puissent avoir parfois besoin de temps pour diversifier leurs sources de financement ou réorienter leurs activités, notamment lorsqu'elles emploient plusieurs salariés.

- *Le département appelé pour pallier la baisse des crédits d'Etat*

Au-delà des aspects réglementaires, cette concomitance d'une forte dépendance aux financements publics et d'une fragilité financière est de plus en plus fréquente dans un contexte de demande sociale en hausse et face à des soutiens financiers de plus en plus incertains, compliqués à obtenir et globalement en baisse (Etat notamment).

Il faut rappeler que si le département s'engage autant en faveur du mouvement associatif local c'est aussi parce qu'il a longtemps pallié le désengagement de l'Etat, le département étant sollicité par l'Etat lui-même pour soutenir des associations indispensables pour le tissu social et le développement, mais qu'il n'est plus en mesure d'aider au vu de la baisse des crédits d'Etat. Pour l'avenir, toutefois, le département n'aura plus cette capacité, le budget départemental étant de plus en plus contraint.

Signe de cette tension sur les financements publics, le gouvernement a sollicité du Haut Conseil à la Vie Associative (HCVA) des propositions pour faciliter et augmenter le financement privé des associations. Dans son avis du 21 mars 2013, le HCVA constate, depuis 2005/2006, « la baisse des financements de l'Etat et l'augmentation de ceux des conseils généraux qui ont compensé à un niveau global la baisse des financements de l'Etat jusqu'en 2010». Dans ses projections, le HCVA estime que dans les années à venir, la part des crédits d'Etat dans le financement des associations, au niveau national, devrait se limiter « à 8,6% au lieu de 12,3% en 2005/2006 (soit 6Mds€ au lieu de 7,3 Mds€) ». Dans le même temps, les financements par les conseils généraux passent de « 5,9Mds€ à 7,5 Mds€ ». (Rapport intermédiaire du HCVA sur le financement privé des associations du 21/03/2013).

III – Le suivi

A- Les conventions

A.1. Une formulation qui doit reconnaître l'autonomie de décision des associations

Le rapport indique que les conventions avec les associations sont peu précises en termes d'objectifs et de grille d'évaluation, en englobant dans cet avis, apparemment, à la fois le département et la région, bien que les deux collectivités n'aient pas a priori les mêmes modèles de convention.

Le département relève cependant que les subventions qu'il attribue concernent des actions à l'initiative des associations. Il intervient pour soutenir des projets préexistants, définis en termes d'objectifs par les associations et non par le département.

Dans les chapitres précédents, la Cour a rappelé que les collectivités devaient être vigilantes à ne pas confondre subventions et prestations réalisées à la demande du département qui relèvent d'un marché public. C'est en ce sens que l'objet des conventions type de subvention, élaborées par le département, est formulé en se référant au détail du projet et des engagements tels que l'association les a décrits dans le dossier de demande de subvention. L'article 1 des conventions type indique « Par délibération

susvisée de la commission permanente, le Département a octroyé une subvention de fonctionnement à l'association pour la réalisation des actions suivantes (à préciser) dont le descriptif et les modalités ont été précisés par l'association dans le dossier de demande de subvention n° BA (à préciser). »

A.2. Une évaluation par politique publique

S'agissant de l'absence de grille d'évaluation, l'affirmation est trop généraliste. Le département rappelle que son soutien aux associations relève d'une logique de politique publique et il en est donc de même en termes d'évaluation.

La chambre régionale des comptes a omis de le mentionner dans son rapport, mais elle a eu connaissance de tous les documents concernant l'évaluation de la politique sportive que le département a réalisée en 2009/2010. Des questionnaires ont été adressés à la fois à des bénéficiaires et aux partenaires. S'agissant des actions associatives, par exemple, le département a adressé en 2010 un questionnaire aux 6000 collégiens qui participaient aux séjours éducatifs et sportifs organisés par des associations subventionnées par le département. Les 4191 réponses (69%) ont fait ressortir un taux de satisfaction de 95% pour la qualité de l'encadrement des activités physiques et sportives.

B- L'obligation de rendre compte : des audits diligentés par le département sur la régularité comptable qui ont conduit à des suspensions de subventions et à des mises en conformité par les associations

Le rapport affirme sans l'étayer et sans distinguer s'il s'agit du département ou de la région, que le non-respect des engagements conventionnels par les associations n'entrainent ni demande d'explication, ni suspension des subventions.

Dans les domaines qui s'y prêtent, les conventions prévoient un versement de la subvention en deux temps. C'est le cas notamment dans le secteur de l'insertion ou des séjours éducatifs et sportifs, le versement du solde de la subvention (50% du montant) n'étant effectué qu'après transmission des documents de bilan.

Le département rappelle qu'au-delà de la phase d'instruction proprement dite, il a audité sur 2006/2010, 500 associations sur place et sur pièces. Les conclusions de ces audits ont amené à suspendre les subventions temporairement ou définitivement pour 10% des associations auditées.

Le rapport indique que la chambre a relevé l'absence de certaines annexes des comptes (notamment rapport spécial sur les conventions réglementées) dans les dossiers de subventions archivés par les services. Le département reconnaît que certains documents n'étaient pas complets, mais il note que la chambre a établi de telles assertions en se fondant uniquement sur l'archivage des dossiers 2006-2010.

Le rapport indique que les associations ont pu fournir à la chambre ces documents financiers et en conclut que ce sont les services instructeurs qui ne les ont pas réclamés. Cette assertion est totalement erronée et infondée.

La réalité est que le département a constaté, lors de ses audits, que certaines associations n'établissaient pas des comptes conformes (pas établis par un expert-comptable, non certifiés par un commissaire aux comptes ou ne comprenant pas toutes les annexes). Ces constats ont amené systématiquement à l'arrêt des subventions et à une demande de mise en conformité valable pour les nouveaux exercices. C'est suite à ces demandes que les associations ont établi les documents nécessaires.

Sur la seule période 2009/2012, le département a effectué environ 400 audits d'associations, 49 audits se sont conclus par un indicateur rouge, principalement pour ce type de motifs. 25 d'entre elles se sont mises en conformité sur la période et 24 ont conservé ce niveau d'indicateur et ne sont donc plus financées par le conseil général depuis.

C – Le contrôle et l'audit internes

Le département relève que ce chapitre, et notamment celui sur la traçabilité des contrôles, ne cite que le dispositif de la région. Il demande donc de nouveau que les deux collectivités soient séparées et que leurs organisations et contrôles internes respectifs soient décrits en préambule.

Ainsi, dans ce paragraphe, le rapport préconise la mise en place de formation pour les agents. Or le département a déjà mis en place un tel programme de formation. A titre d'exemple, il a concerné 160 agents en 2010 (journée de sensibilisation) et 150 agents en 2011 (module obligatoire intitulé « se positionner dans sa fonction d'instructeur » et « maîtriser les techniques d'instruction »). Des formations d'approfondissement ont également été déployées sur la connaissance de la vie associative et la maîtrise du logiciel de suivi des associations, avec quatre modules différents (« la vie associative », « les bases de l'analyse financière », « approfondir GDS », « mettre en œuvre GDS »).

Concernant la fédération départementale des chasseurs, le département précise que la subvention départementale représentait 8% du budget de l'association. L'audit réalisé par le département, fin 2011, s'était conclu par un indicateur orange. Cet indicateur correspond à des situations pour lesquelles le département laisse un délai à l'association pour apporter des précisions et se mettre en conformité avant de suspendre la subvention.

L'audit avait, entre autres, relevé que la fédération apportait un soutien financier aux sociétés de chasse des Bouches-du-Rhône. Ce soutien pouvait correspondre pour partie à un reversement de subventions départementales (celles-ci ne représentant que 8% du budget), qui n'est pas illégal, mais qui doit alors être prévu dans la convention.

En l'absence d'éléments nouveaux de la part de la fédération, le département a établi un indicateur rouge et suspendu tout financement comme le rappelle la Cour.

En parallèle, fin 2011, la presse s'était fait écho des enquêtes judiciaires concernant les faits mentionnés par la Cour, à savoir les liens entre la fédération et la revue « Chasser en Provence ». Le Département n'a jamais eu de retour quant aux conclusions de ces procédures judiciaires et n'a donc pas pu s'appuyer sur ces éléments pour prendre sa décision. Le Département n'était pas habilité à auditer la structure support de Chasser en Provence puisqu'il ne peut le faire que pour les organismes qu'il subventionne directement.

Conclusion

Sollicité par un grand nombre d'associations, le département a construit au fil du temps, un processus d'instruction qui s'inscrit au sein de chacune de ses politiques publiques obligatoires et facultatives. Collectivité de proximité, le département n'attribue pas les subventions au regard de seuls critères figés et quantitatifs, mais tient compte du travail de terrain réalisé par les associations.

Les différents dispositifs de contrôle mis en œuvre par le département, même s'ils sont perfectibles, s'inscrivent bien dans une logique d'amélioration continue, comme en témoignent les évolutions conséquentes apportées en 2008 aux audits d'associations.

La Cour recommande aux collectivités territoriales de se doter de contrôles internes encore plus sophistiqués afin de couvrir la grande diversité des risques, d'évaluer chacune des subventions allouées, puis d'auditer à son tour, ce système de contrôle et d'évaluation.

Dans le contexte actuel de grave crise économique et sociale, le mouvement associatif, riche de ses nombreux bénévoles, est un élément indispensable de cohésion sociale. Il est lui-même fragilisé par la baisse des aides publiques, notamment de l'Etat et les grandes incertitudes sur l'avenir de ces financements, à l'image des craintes émises par les grandes associations caritatives quant à la poursuite des aides alimentaires européennes.

Face à cette situation, le département considère que les collectivités et l'Etat devraient veiller à simplifier et stabiliser le dispositif de soutien aux associations. Il serait ainsi favorable à diminuer les exigences administratives pour les plus petites d'entre elles. Le département confirme que les subventions qu'il attribue s'inscrivent dans la durée afin de pérenniser des actions importantes menées par le monde associatif que ce soit par de grandes associations employant des salariés ou par de petites structures bénévoles qui contribuent au lien social.

Un juste milieu doit être trouvé entre maîtrise des risques et efficacité. De ce point de vue, la complexité des recommandations de la Cour en termes de dispositifs de contrôles systématiques, qui seraient eux-mêmes audités,

apparaît disproportionnée, voire contreproductive en termes d'allocation des effectifs et des budgets.

Enfin, le département rappelle qu'il a déjà fait état de ses engagements en matière de subventions aux associations dans sa réponse au rapport de la chambre régionale des comptes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION ACTORAL

L'association ACTORAL a été créée en 2007 à la demande des collectivités locales et de l'État, pour porter le festival de théâtre ACTORAL, dans la perspective de Marseille Provence 2013, capitale européenne de la culture. Cette nouvelle association a donc vu le jour par souci de transparence et de bonne gestion des fonds publics qui lui seraient alloués par la suite, étant appelée à un fort développement.

ACTORAL est ainsi passé en dix ans de week-ends de rencontres d'auteurs présentées et portées par l'association MONTÉVIDÉO, à une structure autonome qui porte un festival de trois semaines en septembre-octobre chaque année, fédèrant aujourd'hui une quinzaine de lieux culturels marseillais autour d'une programmation commune d'environ 60 spectacles.

***

- Présentation des 4 structures associatives présentes à MONTÉVIDÉO :

Le lieu MONTÉVIDÉO héberge aujourd'hui 4 associations culturelles :

L'association Diphtong, compagnie de théâtre dont la vocation est de créer et diffuser des spectacles de théâtre contemporain. Créée en 1988, elle est dirigée par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas, et installée depuis 1992 à Marseille.

Le GRIM, association de musiciens, créée en 1978. Aujourd'hui dirigée par Jean-Marc Montera, sa vocation est de mener une activité de création, de diffusion et de formation dans le domaine de l'improvisation et des musiques expérimentales et novatrices.

ACTORAL, association qui porte le festival de théâtre ACTORAL centré autour des nouvelles écritures contemporaines. Ce festival était auparavant porté par MONTÉVIDÉO, et une association ACTORAL indépendante a été créée en 2007 à la demande des collectivités et de l'État. Le festival est dirigé artistiquement par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas.

MONTÉVIDÉO, association co-fondée par Diphtong et le GRIM en 2000, qui gère et coordonne le lieu, et mène des projets autonomes autour des écritures contemporaines (soirées lecture, résidences…).

- MONTÉVIDÉO comme l'un des lieux de diffusion du festival ACTORAL

En 2000 Hubert Colas et le musicien Jean-Marc Montera fondent MONTÉVIDÉO – site de création contemporaine à Marseille pour exercer leurs activités. MONTÉVIDÉO, conçu d'abord comme le lieu de résidence d'Hubert Colas, auteur/metteur en scène et directeur artistique de Diphtong Cie et de Jean-Marc Montera, musicien et directeur artistique du GRIM (Groupe de Recherche et D'Improvisation Musicales), s'est développé depuis 12 ans comme un centre de créations artistiques contemporaines qui favorisent l'expérimentation, la recherche et le décloisonnement entre les différentes formes d'expression.

Le festival ACTORAL est ainsi une émanation des activités de MONTÉVIDÉO. Depuis la création de l'association ACTORAL autonome, MONTÉVIDÉO demeure la base arrière du festival ACTORAL, qui y a ses bureaux, y installe sa billetterie et y présente des formes légères pendant le festival. ACTORAL bénéficie des espaces communs : bureaux partagés (open space), studio 3 (stockage de matériel), hall en tant que lieu de convivialité, centre de ressources et profite également des 9 logements pour les artistes invités lors du festival.

- Utilisation des subventions publiques : il n'y a pas de moyens partagés entre les structures de MONTÉVIDÉO, ni de festival organisé en commun.

Chaque association est autonome et utilise les subventions de fonctionnement et d'actions des collectivités publiques au titre de ses activités artistiques propres. Par conséquent, les moyens financiers des structures ne sont pas mutualisés pendant le festival, ni entre MONTÉVIDÉO et ACTORAL, ni avec DIPHTONG ou le GRIM, qui ne prennent pas du tout part à l'organisation du festival.

En revanche, le festival noue des partenariats avec une quinzaine de théâtres et lieux culturels de Marseille, pour présenter sa programmation, dans un esprit de partage et de coréalisation des projets artistiques choisis.

Il existe une convention de répartition de frais annuelle qui fixe les quotes-parts entre GRIM, DIPHTONG et MONTEVIDEO pour le partage des frais fixes que sont le loyer, les fluides, les locations des photocopieurs et de la machine à affranchir, et les salaires liés à la mutualisation du régisseur technique du lieu. ACTORAL n'est pas concernée par ce partage des frais fixes.

Les frais variables (maintenance informatique, fournitures, photocopies, affranchissements) sont en revanche partagés en fonction des consommations réelles entre les 4 structures résidentes de MONTÉVIDÉO, dont ACTORAL.

- Le personnel d'ACTORAL

. ACTORAL rémunère 4 salariés permanents, pour l'équivalent de 3 Equivalents Temps Pleins :

- une administratrice à mi-temps,

- un chargé de communication et de relations publiques à mi-temps,

- une directrice de production à temps plein,

- un secrétaire général à temps plein.

Les deux personnes permanentes à temps partiel (l'administratrice et le chargé de communication) sont par ailleurs embauchées par un autre contrat à mi-temps par l'association Diphtong.

Ceci afin d'optimiser le travail de ces permanents qui travaillent pour le projet du même artiste Hubert Colas, car les deux structures indépendamment ne pourraient embaucher ces personnes à plein temps, et car les interlocuteurs (tutelles, banques, théâtres partenaires…etc.) sont les mêmes.

. Par ailleurs, des renforts sont embauchés chaque année en CDD saisonniers (production/logistique, relations publiques, billetterie…)

. Enfin, ACTORAL rémunère des intermittents artistes et techniciens au gré des créations et de la programmation (ETP en 2012 : 1,40).

- Indépendance comptable, fiscale et juridique

Conformément aux obligations en matière comptable et fiscale, ACTORAL fait appel à un Commissaire aux et à un cabinet d'expertise comptable.

Le Conseil d'Administration de la structure ACTORAL a des membres différents des autres Conseil d'Administration des autres structures, seule la Vice-Présidente de ACTORAL est aussi la Présidente de Diphtong, et c'est à ce titre qu'elle est membre du Conseil d'Administration de MONTÉVIDÉO. A ce titre des conventions règlementées de répartition de frais sont passées, qui font l'objet d'un rapport spécial du commissaire aux comptes.

***

Ainsi, la mutualisation des frais de fonctionnement entre les associations est très encadrée, et vise précisément à une économie de moyens, afin de maximiser les ressources investies dans la création artistique. Cette démarche est exemplaire et ne saurait nous être reprochée, à l'heure où elle va devenir la règle pour tout le secteur associatif, dans un contexte de diminution des fonds publics pour la culture.

Je pense que ces précisions vous permettront de modifier l'extrait nous concernant et notamment de ne pas mentionner de festival organisé en

commun entre les associations, ni le manque de transparence des flux financiers entre les structures, qui sont tous clairement fléchés au moyen de conventions de répartitions de frais ou de mise à disposition de personnel.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION BALLET D'EUROPE

Les observations de la Cour concernant le Ballet d'Europe portent sur le fait que des subventions seraient « systématiquement reconduites sans débat sur la base de justificatifs très succincts ».

Cette remarque fait suite à l'analyse de la Chambre régionale des Comptes qui relève des différences de traitement quant au niveau des enjeux financiers des dossiers à instruire.

Le projet de rapport pointe aussi l'extrême diversité des activités du Ballet d'Europe et des financements qui concourent à la mise en œuvre de ses missions de création, de diffusion de spectacles, de formation, d'intégration sociale et de sensibilisation. C'est cette diversité qui a fondé le soutien initial du Fond Social Européen pendant les trois premières années d'activité du Ballet d'Europe. Le Ballet a en effet reçu trois années de suite le soutien du FSE au titre d'un projet intitulé « Stabilisation Emploi Danse », et aussi du FEDER au titre de la politique de la ville pour son action de sensibilisation dans les quartiers difficiles de Marseille en faveur des publics défavorisés. Ces actions sont gratuites.

Appuyant ces actions, les collectivités territoriales, Département et Région, ont apporté des cofinancements pour le soutien à ces projets spécifiques.

Le FEDER et le FSE ne pouvant pas financer des projets plus de trois ans, le Conseil Général a pris le relais, souhaitant que ce qui était mené à titre expérimental devienne opérationnel et pérenne. Ceci est dans la logique des cofinancements avec des fonds structurels européens qui sont là pour initier des expérimentations que l'État ou les Collectivités peuvent par la suite décider de poursuivre si les résultats ont été positifs. Ceci explique qu'il ne soit pas nécessaire chaque année de repréciser l'ensemble de l'action.

Contrairement à ce qui est reproché, il y a eu de très nombreux justificatifs, contrôles et rapports liés à la présence des fonds européens, FEDER et FSE, sur ce dossier. C'est d'ailleurs le seul dossier à avoir reçu à l'époque des « subventions croisées » selon l'expérimentation mise en place par l'Union européenne et l'État.

Ceci a été largement souligné par l'État et le représentant du FSE lors de la clôture de la programmation du FSE en France, clôture qui a eu lieu à Marseille.

Le Conseil Général était cofinanceur et a délibéré en ce sens afin d'affecter une part des crédits sur ce volet de l'action du Ballet d'Europe. L'Europe est très exigeante et vigilante sur la présentation des projets et leur suivi. Le Conseil général, siégeant de droit au Comité de Suivi des fonds structurels a eu le dossier complet de demandes de subventions au titre du

FEDER et du FSE, demandes extrêmement détaillées (contenus et budgets), comme il a eu accès à tous les justificatifs budgétaires tant d'étape que consolidés.

Tant qu'il y a eu du FSE et du FEDER, les rapports annuels d'activité concernant les deux projets (SED et politique de la ville) ont été remis ainsi que trois rapports d'étape chaque année, et ce tant que ces fonds ont été attribués au Ballet. Un document final a été remis avec toutes les annexes justificatives détaillées tant sur le plan des budgets que des opérations menées et des publics visés avec les indicateurs physiques et les indicateurs d'impact chiffrés, et respectés au-delà d'ailleurs des engagements initiaux. Ces documents sont toujours présents et accessibles.

Un « contrôle approfondi », « contrôle sur place » a été mené à la fin du financement du projet pluriannuel (2003-2004-2005) par les services de l'État et aucun redressement n'a été prononcé, ce qui est rare en matière de FSE et signifie bien que les justificatifs existaient. Les justificatifs ont été contrôlés par la Trésorerie Générale.

Ces documents sont entre les mains de l'État, comme il se doit dans le cadre des subventions publiques au titre du FEDER et du FSE. A l'époque, les collectivités locales pouvaient cofinancer mais n'étaient ni organismes intermédiaires ni chargées des contrôles ni détentrices des pièces justificatives. Ce rôle incombait à l'Etat, principalement à la Délégation Régionale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle placée auprès du Préfet de région (DRTEFP) et au Secrétaire Général aux Affaires Régionales (SGAR). Le SGAR a toujours eu parfaite connaissance de l'action du Ballet d'Europe dans ses deux domaines et non seulement a toujours salué le travail mais n'a jamais critiqué les justificatifs fournis, estimant le projet satisfaisant sur ce point.

Votre Cour sait combien l'Union européenne est exigeante en matière de rapports d'activités. Dans ces rapports figurent non pas uniquement le programme annuel lié aux activités de production (qui ne relevaient pas du projet SED) demandé par le Conseil Général, mais aussi la liste exhaustive de toutes les actions prévues en matière de formation insertion et reconversion sensibilisation. Ces actions sont non seulement citées, mais figurent dans chaque rapport la liste et les dates de chaque session de formation et de chaque action de sensibilisation avec les feuilles de présence signées des bénéficiaires, y compris des bénévoles.

Contrairement à ce qui est suggéré, il existe bien un rapport complet chaque année pendant les neuf années d'existence du Ballet, donc au-delà des cofinancements FEDER et FSE, rapport établi par un expert indépendant spécialisé dans les subventions publiques à caractère social.

Ce rapport disponible et communicable est composé de deux sous rapports : l'un reprend les actions, la méthodologie validée par l'Union européenne, la liste des danseurs et leur évolution, les bénéficiaires de

l'intervention publique à caractère social ; l'autre retrace l'activité artistique.

Ces deux rapports régulièrement actualisés ont été largement diffusés, y compris auprès de certains syndicats professionnels en matière de danse.

Le Ballet d'Europe a gardé l'intégralité de sa mission (insertion, reconversion, sensibilisation), après la cessation des subventions du FSE, et ce conformément aux engagements pris dans le cadre du FSE.

Le Ballet d'Europe a également gardé de cette expérience une discipline de gestion interne en ce qui concerne les justificatifs de présence et d'intervention.

Les actions dans les collèges (surtout en zones APV, ECLAIR), initiées par la suite, se renouvellent chaque année, de même la préparation au baccalauréat danse.

Ce sont des actions performantes, inscrites dans le temps, se refusant à des opérations événementielles.

Dans le domaine du corps de Ballet, nous avons souhaité former une compagnie professionnelle et proposer une évolution de la carrière des danseurs afin de démontrer que l'intermittence n'est pas la seule destinée sociale des danseurs. Nous avons toujours travaillé contre l'instabilité de l'emploi dans ce secteur, ce qui nous a valu une reconnaissance du « meilleur projet européen » par le Fond Social Européen et la présentation de ce projet comme « exemplaire » sur le site du FSE.

Une méthodologie de formation a ainsi pu être élaborée et remise à la DRTEFP.

Notre politique de création comporte une ouverture chaque année à des chorégraphes venant de divers horizons et techniques, afin de faire évoluer les danseurs. Les chorégraphies n'ont pas été bâties par le chorégraphe en fonction de son inspiration mais en fonction des aptitudes et de l'évolution professionnelle des danseurs, afin de les faire progresser. Ces créations s'inscrivent également dans les rencontres dans les collèges.

Le Ballet d'Europe est plus qu'un mécanisme d'échanges internationaux de professeurs de danse ou de danseurs élèves, apprentis ou interprètes. C'est une construction réfléchie de la formation tout au long de la filière danse, allant de l'insertion dans le premier emploi à la préparation de la reconversion, en passant par les contrats de professionnalisation. Cette méthodologie met la construction chorégraphique au service de la formation du danseur.

Enracinée à Marseille, cette méthodologie ne pouvait être construite qu'avec une approche territorialisée et spécifique des « Quartiers Urbains » fortement inscrite dans le département et au-delà.

Cette expérience a d'ailleurs été analysée puis poursuivie partiellement avec le soutien du Conseil Régional, sous ses aspects formation et insertion professionnelle, dans le cadre de la convention collective nationale des entreprises artistiques et culturelles justement sur les thèmes de l'insertion professionnalisante et de la reconversion (IDCC1285/2007).

Les aspects politiques de la Ville, insertion sociale par la culture, sensibilisation et aide à la diffusion d'une compagnie locale ont été repris, après le FSE et le FEDER en quasi-totalité par le Conseil Général.

La diffusion des spectacles s'opère dans le cadre de tournées départementales, régionales et à l'étranger.

Les actions internationales de diffusion ont été soutenues sporadiquement par l'État, souvent l'Alliance Française ou le Ministère des Affaires Etrangères.

L'ensemble de ces activités a fait du Conseil Général un partenaire essentiel pour nous. Son soutien stable et régulier se justifie par sa mission générale en faveur de l'insertion puisque nos créations comme les actions de sensibilisation contribuent à cette mission d'intérêt général qui nous était clairement confiée depuis la fin de l'expérimentation FSE, FEDER.

Le respect de nos engagements et les résultats probants de nos activités ont permis le maintien des aides du Conseil Général.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU BALLET NATIONAL DE MARSEILLE

Au titre de la convention triennale 2009-2010-2011, le montant de la subvention annuelle de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur était prévu à hauteur de 579 642€.

Les subventions notifiées au Ballet National de Marseille s'élèvent respectivement à : 2009 : 579 642€ ; 2010 : 579 642€ ; 2011 : 440 000€.

Après reddition des comptes, et conclusions des rapports du commissaire aux comptes, les situations budgétaires des exercices 2010 et 2011 s'établissent comme suit :

Comptes	*Budgets votés*	*Résultats*
Exercice 2010	*- 285 889 €*	*- 158 051 €*
Exercice 2011	*- 142 879 €*	*+ 91 917 €*

S'agissant plus particulièrement de l'année 2011, le résultat courant d'exploitation s'établit à 91 917 €. Toutefois compte tenu d'une ressource exceptionnelle d'indemnisation d'assurance, consécutive à un sinistre intervenu dans l'entrepôt du Ballet National de Marseille le résultat comptable se traduit par un excédent de 963 565€ qui a été viré au fonds de réserve de notre association.

Ces précisions ne font que reprendre les principaux éléments de réponse adressés à la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur par lettre du 6 novembre 2012, faisant suite aux observations provisoires qui m'ont été notifiées par lettre du 1er octobre 2012.

Comme cela est prévu dans votre lettre du 6 décembre 2013, je vous propose donc de bien vouloir amender votre rapport, sans toutefois remettre en cause la finalité de votre observation, en prenant en considération le texte suivant :

« Le Ballet National de Marseille au titre de la convention triennale 2009/2011 a été subventionné par la Région à hauteur de 580 000 € en 2010 et 440 000 € en 2011 et présente un résultat déficitaire de 158 000 € en 2010 et un résultat bénéficiaire de 92 000 € en 2011, soit globalement un déficit de 66 000 € pour les deux exercices. La cible annuelle de 65 représentations fixée par la convention pluriannuelle d'objectifs n'a pas été atteinte. La gestion complexe et la prise en compte des divers partenariats publics ont

conduit à reporter, à la demande de l'État, l'élaboration d'une nouvelle convention triennale. »

Je me permets enfin, en conscience, de vous faire part de mon étonnement, de voir apparaître le Ballet National de Marseille dans le rapport de la Cour des comptes sous la rubrique « des soutiens financiers risqués » pour la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, alors que notre association a toujours contribué au rayonnement culturel régional, national et international de notre pays dans le respect des équilibres financiers.

RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION CHASSER EN PROVENCE

Je souhaite utiliser mon droit de réponse aux différentes observations que vous avez formulées.

Subventionné à hauteur de 170 000 € en 2009, cette association avait confié à une société anonyme, dirigée par le président de la Fédération, la réalisation de la revue Chasser en Provence, facturée 80 000 € en 2006 à l'association sur la base d'une facture non conforme à la réglementation. Cette société a été remplacée en 2007 par une association du même nom, chargée de la même mission et également présidée par le président de la Fédération.

Une EURL a été créée, sur les conseils d'un éminent cabinet d'avocats, pour gérer la revue car c'était une activité taxable à la TVA et la Fédération ne pouvait pas prendre le risque d'entrer dans le champ d'application de la TVA sur ses autres activités. La société avait aussi comme objectif de demander l'agrément CPPAP.

La Fédération Départementale des Chasseurs des Bouches du Rhône était l'associé « unique » de l'EURL Chasser en Provence, le président était donc « de fait » le représentant de la personne morale et n'a jamais perçu aucune rétribution ni aucun remboursement de frais.

C'est lorsque le nouvel Expert Comptable a interrogé la Fédération sur les raisons d'une EURL qu'il a indiqué qu'une Association aurait pu tout aussi bien faire l'affaire. C'est la raison pour laquelle une association a donc été créée, pour conserver et protéger le titre de la revue « Chasser en Provence » car même si le dépôt légal du titre auprès de l'INPI était possible, il se serait avéré très onéreux. Par ailleurs, devant le coût et la surcharge de responsabilité et de travail générés, il a été décidé d'externaliser totalement la confection du journal. Il est bon aussi de rappeler que les personnes morales de l'association n'ont jamais perçu aucune rétribution ni aucun remboursement de frais.

Le fait qu'une facture ait été émise et qu'elle soit «non conforme » à la réglementation n'enlève rien au fait que toutes les opérations ont été régulières. Il est regrettable que l'accent soit « lourdement » mis sur la forme ce qui occulte le fond et donne une image trouble de la situation.

L'audit réalisé en 2011 n'a pas relevé ces risques de gestion intéressée et n'a pas tiré toutes les conséquences des nombreuses irrégularités attachées au fonctionnement de la FDC : production incomplète des comptes.

Là encore, on appuie sur la forme et non le fond. Un audit a été réalisé et n'a révélé aucune irrégularité. Il manquait effectivement les annexes qui restent vierges et sont de fait souvent « zappées » par les associations. Mais cela n'a rien enlevé aux résultats des contrôles des différents intervenants anciens et actuels (Expert Comptable, Commissaire aux comptes, Contrôle supplémentaire à la demande du Conseil Général par le Cabinet, Enquête de gendarmerie).

Il a été reproché que le fléchage des subventions d'investissement n'a pas été porté à la connaissance sur le bilan comptable. Toutefois, il suffit de consulter les charges de fonctionnement et d'investissement pour s'apercevoir du contraire et vérifier que lesdites subventions ont été utilisées conformément à leur objet reversement irrégulier des subventions aux sociétés de chasse communales ». Le rapport a seulement conclu à un indicateur orange, non suspensif ».

Il n'y a jamais eu de reversement irrégulier de subventions aux sociétés de chasse communales. En effet, il a toujours été dans les attributions de la Fédération d'allouer à ces dernières une enveloppe d'aides de 250 000 euros, ce qui fait l'objet d'une délibération prise par le Conseil d'Administration de cette même Fédération en 1979. Là encore, c'est une absence de fléchage qui est en cause et si on prend la peine de vérifier sur le fond, on peut constater qu'aucune subvention concernée par le présent rapport n'a été reversée aux sociétés de chasse communales. C'est la raison pour laquelle le Cabinet a conclu à un indicateur orange, non suspensif.

De plus depuis les observations faites par le Cabinet, nous avons respecté scrupuleusement leurs préconisations, à savoir :

- établir un rapport spécial sur les conventions réglementées par le Commissaire aux comptes. Celui-ci concernait les défraiements des administrateurs au travers d'une délibération établie par le Conseil d'Administration en mai 2005,

- intégrer l'annexe aux comptes annuels dans le rapport du Commissaire aux comptes : ceci a été fait par ce dernier,

- approuver les comptes dans les six mois suivant la clôture : ceci est une obligation pour les associations qui perçoivent une subvention supérieure à 153 000,00 euros. Or, même si nous n'avons plus perçu de subvention depuis 2010, nous avons demandé au Tribunal de Grande Instance une dérogation qui nous a été accordée.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION LES CHORÉGIES D'ORANGE

Vous m'indiquez que les informations qui sont adressées au Conseil Régional par les Chorégies d'Orange au titre du programme d'activités seraient « sommaires et se limiteraient à l'envoi de la plaquette-programme et du programme distribués au public ».

Je dois vous dire que je suis particulièrement surpris par les informations qui vous ont ainsi été fournies par les services du Conseil Régional.

Je m'inscris donc totalement en faux par rapport à ces allégations, dans la mesure où toutes les demandes de subvention que nous présentons auprès de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur sont accompagnées d'un rapport d'activités et financier particulièrement détaillé. Ce rapport est d'ailleurs examiné et approuvé en Conseil d'Administration puis en Assemblée Générale, en présence des représentants de ladite collectivité qui n'ont jamais manifesté, pas plus que les services du Conseil régional eux-mêmes, la moindre insatisfaction ou demandé que des documents complémentaires soient fournis.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION CENTRE DE CULTURE OUVRIÈRE

Nous confirmons que les formalités administratives et les demandes de justificatifs pour des micro-actions ne sont pas toujours proportionnées aux enjeux financiers et au montant de la subvention.

Nous n'avons pas de remarques particulières à apporter quant aux autres points décrits dans ce compte rendu.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION DIPHTONG CIE

DIPHTONG est une compagnie de théâtre fondée en 1988, et dirigée par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas. Elle est installée à Marseille depuis 1992 et a aujourd'hui à son actif une vingtaine de création de spectacles de théâtre. Elle tourne régulièrement à Marseille, en France et à l'étranger.

Hubert Colas a fondé en 2000 le lieu MONTÉVIDÉO, avec le musicien Jean-Marc Montera. Ce lieu est à la fois le lieu de travail des compagnies des deux artistes, et un lieu ouvert à d'autres créateurs, qui sont accueillis en résidence et en diffusion tout au long de l'année.

***

- Présentation des 4 structures associatives présentes à MONTÉVIDÉO :

Le lieu MONTÉVIDÉO héberge aujourd'hui 4 associations culturelles :

- *L'association DIPHTONG, compagnie de théâtre dont la vocation est de créer et diffuser des spectacles de théâtre contemporain. Créée en 1988, elle est dirigée par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas, et installée depuis 1992 à Marseille.*

- *Le GRIM, association de musiciens, créée en 1978. Aujourd'hui dirigée par Jean-Marc Montera, sa vocation est de mener une activité de création, de diffusion et de formation dans le domaine de l'improvisation et des musiques expérimentales et novatrices*

- *ACTORAL, association qui porte le festival de théâtre ACTORAL centré autour des nouvelles écritures contemporaines. Ce festival était auparavant porté par MONTÉVIDÉO, et une association ACTORAL indépendante a été créée en 2007 à la demande des collectivités et de l'Etat*

- *MONTÉVIDÉO, association co-fondée par DIPHTONG et le GRIM en 2000, qui gère et coordonne le lieu, et mène des projets autonomes autour des écritures contemporaines (soirées lecture, résidences…).*

- Présentation de MONTÉVIDÉO comme lieu de création

En 2000 Hubert Colas et le musicien Jean-Marc Montera fondent MONTÉVIDÉO – site de création contemporaine à Marseille pour exercer leurs activités. MONTÉVIDÉO, conçu d'abord comme le lieu de résidence d'Hubert Colas, auteur/metteur en scène et directeur artistique de DIPHTONG Cie et de Jean-Marc Montera, musicien et directeur artistique du GRIM (Groupe de Recherche et D'Improvisation Musicales), s'est développé depuis 12 ans comme un centre de créations artistiques contemporaines qui favorisent l'expérimentation, la recherche et le décloisonnement entre les différentes formes d'expression.

DIPHTONG y travaille régulièrement et y a répété et créé la plupart de ses spectacles, sur le grand plateau du Studio Théâtre, d'une superficie de 400 m2, qui permet la création des spectacles et scénographies dans des conditions optimales, avant le départ en tournées.

- La mutualisation et l'ouverture de cet espace de travail et de création

Les structures DIPHTONG et GRIM ont décidé de partager un lieu de création et de diffusion commun dans un souci d'économie de frais de structure et elles n'auraient pu bénéficier d'un tel outil séparément.

Originellement MONTÉVIDÉO était dédié aux travaux des deux structures DIPHTONG et GRIM et à leurs deux directeurs. C'est la configuration du lieu, son architecture, qui a favorisé son ouverture aux jeunes auteurs ainsi qu'aux artistes.

Il existe une répartition des espaces : DIPHTONG bénéficie de l'espace du Studio Théâtre pour ses activités de résidences et de création et le GRIM du Studio Musique pour ses activités de résidences, création et de diffusion.

En outre, certains espaces sont communs : les bureaux sont partagés (open space), le studio 3 (stockage de matériel), le hall en tant que lieu de convivialité, le centre de ressources et également les 9 logements pour les artistes.

Il existe une convention de répartition de frais annuelle qui fixe les quotes-parts entre GRIM, DIPHTONG et MONTEVIDEO pour le partage des frais fixes que sont le loyer, les fluides, les locations des photocopieurs et de la machine à affranchir, et les salaires liés à la mutualisation du régisseur technique du lieu.

Les frais variables (maintenance informatique, fournitures, photocopies, affranchissements) sont en revanche partagés en fonction des consommations réelles entre les 4 structures résidentes de MONTÉVIDÉO.

- Utilisation des subventions publiques : il n'y a pas de moyens partagés entre les structures de MONTÉVIDÉO

Chaque association est autonome et utilise les subventions de fonctionnement et d'actions des collectivités publiques au titre de ses activités artistiques propres, comme cela était le cas avant le partage des locaux de MONTÉVIDÉO. Par conséquent, il n'y a pas de partage des moyens financiers.

Il n'y a pas de festival organisé en commun entre les structures de MONTÉVIDÉO, la seule manifestation coproduite entre GRIM, DIPHTONG et MONTEVIDEO en 2013 (encadrée par une convention de partenariat) a été la soirée de la Fête de la Musique (un DJ set + un concert).

Par ailleurs, depuis 2013, Les Mercredis de MONTÉVIDÉO sont des rendez-vous hebdomadaires programmés à tour de rôle par les associations résidentes. Ces rendez-vous se font en lien avec les écritures contemporaines et la musique. Y sont proposés des lectures, concerts, projections, sorties de résidence, rencontres, débats, … Ils sont un espace de rencontre entre artistes et spectateurs.

- Le personnel de DIPHTONG

. DIPHTONG rémunère 4 salariés permanents, pour l'équivalent de 2,5 Equivalents Temps Pleins:

- une administratrice à mi-temps,

- un chargé de communication et de relations publiques à mi-temps,

- une chargée de production et de diffusion à temps plein,

- une comptable à plein temps.

Les deux personnes permanentes à temps partiel (l'administratrice et le chargé de communication) sont par ailleurs embauchées par un autre contrat à mi-temps par l'association ACTORAL.

Par ailleurs 50 % des charges de salaire de la comptable sont refacturés à MONTÉVIDÉO, à l'euro, au moyen d'une convention de mise à disposition de personnel.

Ceci afin d'optimiser le travail de tous ces permanents, car chaque structure indépendamment ne pourrait embaucher ces personnes à plein temps, et car les interlocuteurs (tutelles, banques, théâtres partenaires…etc.) sont les mêmes.

. Par ailleurs, DIPHTONG rémunère des intermittents artistes et techniciens au gré des créations et des tournées des spectacles de la compagnie (ETP en 2012 : 3,11).

- Indépendance comptable, fiscale et juridique

Conformément aux obligations en matière comptable et fiscale, DIPHTONG fait appel à un Commissaire aux comptes et à un cabinet d'expertise comptable.

Le Conseil d'Administration de la structure DIPHTONG a des membres différents des autres Conseil d'Administration des autres structures, seuls deux membres sont communs au CA de MONTÉVIDÉO, puisqu'il s'agit de gérer un bien en commun, dans le souci de maximiser les ressources :

- *La Présidente de DIPHTONG est invitée en tant que membre au Conseil d'Administration de MONTÉVIDÉO.*

- *La trésorière de DIPHTONG est secrétaire de MONTÉVIDÉO.*

Compte tenu de ces administrateurs communs, des conventions réglementées sont passées entre les associations.

***

Ainsi, la mutualisation des frais de fonctionnement entre les associations, très encadrée, vise précisément à une économie de moyens, afin de maximiser les ressources investies dans la création artistique. Cette démarche est exemplaire et va devenir la règle pour tout le secteur associatif, dans un contexte de diminution des fonds publics pour la culture.

Je pense que ces précisions vous permettront de modifier l'extrait nous concernant et notamment de ne pas mentionner de festival organisé en commun entre les associations, ni le manque de transparence des flux financiers entre les structures, qui sont tous clairement fléchés au moyen de conventions de répartitions de frais ou de mise à disposition de personnel.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION EVOLIO

Les observations formulées procèdent d'une méconnaissance du domaine de l'insertion et d'une étude incomplète du dossier.

Il sera précisé en préambule que :

- Les quatre associations filles ont été créées à la demande de l'État en 2005 (la DIRECCTE des BDR), suite à une modification réglementaire, qui a proposé et validé ce schéma en procédant chaque année, pour chacune des structures, à une évaluation du travail réalisé, un examen du projet proposé et un re-conventionnement.

I / S'agissant de la complexité et de l'opacité des relations entre les différentes associations

Les conventions de mutualisation des services ont été soumises à la fois au contrôle des services de l'État et des Collectivités Territoriales. Elles ont été déclarées au Commissaire aux comptes des personnes morales qui les vise dans son rapport spécial. Ces conventions ont également été soumises à l'approbation des différentes Assemblées Générales des associations.

L'association EVOLIO a fait l'objet d'un contrôle fiscal en 2008 au travers duquel les conventions ont été minutieusement examinées et visées par le contrôleur qui n'a émis aucune remarque sur ces dernières.

Le rapport commandé par le Conseil Départemental de l'Activité Économique (CDIAE) placé sous l'autorité du Préfet « Étude de l'offre d'insertion par l'activité économique département 13 – Diagnostic et Pistes de réflexion » met en évidence l'opportunité de la mutualisation des services généraux entre associations qui aboutit à une diminution générale des frais (direction, comptabilité, ressources humaines, assurances, etc...).

Il résulte donc de l'ensemble de ce process que chacune des sommes versées à EVOLIO a fait l'objet, par les services de l'État, d'un examen préalable, de la réalité de l'opportunité du service fait et d'un contrôle d'objectif, levant ainsi toute complexité et toute opacité et réduisant à néant les risques de la collectivité territoriale.

II / S'agissant du contrôle effectué par le Conseil Général des BDR préalablement à l'étude de chacune des demandes de subventions

Les services de l'État procèdent à l'examen du rapport d'activité de l'année écoulée ainsi que du projet futur proposé par l'association. Un projet de conventionnement est proposé à la commission du CDIAE (Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Économique) regroupant l'État, les Collectivités territoriales, les représentants des réseaux de l'insertion, les syndicats patronaux et salariaux qui participent au conventionnement de la structure. Ce n'est qu'après validation par le CDIAE du conventionnement du projet et de la structure porteuse que les services du contrôle du Conseil

Général examinent les éventuelles demandes de subventions faites à la collectivité, subventions qui seront ensuite soumises à l'approbation de la collectivité.

Le re-conventionnement des associations EVOLIO s'effectue donc annuellement lors du CDIAE après une analyse fine des performances obtenues par l'association, chantier par chantier et du projet proposé pour l'année à venir. Le re-conventionnement se fait par l'État après une analyse des comptes rendus des comités de suivi et comité de pilotage qu'organise chaque Evolio, en invitant l'ensemble des partenaires sociaux et financeurs du territoire concerné, le rapport d'activité de l'année écoulée, le retour des agents pôle emploi, des chargés de missions actions territoriales et d'un entretien appelé dialogue de gestion entre la structure Evolio, l'État et pôle emploi.

Lors du re-conventionnement une annexe « axe de progrès et objectifs » est adjointe précisant les axes de progrès attendus et les objectifs en termes de retour à l'emploi.

Objectifs emploi : atteindre 32 % de sortie dynamiques

La reconduction des conventions des associations EVOLIO est donc le fruit d'un processus d'évaluation extrêmement sérieux, pratiqué sous le contrôle des services de l'État et trouvant sa manifestation essentiellement dans la transparence.

III / S'agissant des performances de l'association EVOLIO

L'appréciation de la performance des missions effectuées par les associations EVOLIO est faite en premier lieu par l'État de façon annuelle, en concours avec l'ensemble des participants lors du CDIAE.

Le rapport du CDIAE contenant une étude de l'offre d'insertion par activité économique dans le Département 13 montre qu'en 2012 l'ensemble des structures d'insertion du département a un retour à l'emploi de 1/3.

EVOLIO CUM NORD en 2010, avec un taux de retour à l'emploi de 35 % sur un territoire de notoriété nationale particulièrement complexe fait mieux que la moyenne locale.

L'exemple de la cité des Micocouliers montre que la structure atteint et dépasse les objectifs fixés par le CDIAE. La CRC et la CC ne peut ignorer que dans ces quartiers le taux de chômage des jeunes est supérieur à 50 %.

Les conventions signées avec les associations Evolio par le Conseil Général des BDR sont le résultat d'une instruction interne à la collectivité mais interdépendante de celle que diligente et contrôle préalablement l'État. Les résultats en terme sociaux et de placement emploi sont partagés entre les différents acteurs du territoire et repositionné en fonction de la réalité de ces derniers.

Je constate que l'activité de l'association La Varappe Développement et de l'association Evolio semble toujours mal comprise dans la mesure où le conventionnement de ces structures est avant tout réalisé par l'État et que les collectivités dont le CG13 n'intervient qu'a postériori pour le financement partiel du projet concernant les bénéficiaires du RSA.

Les sommes allouées pour les différents chantiers d'insertion en 2005 (représentant approximativement 185 000 €) sont calculées en fonction du nombre de bénéficiaires du RSA susceptible d'être salarié dans le cadre de ces chantiers.

La réalité du service fait déclenchant la finalisation du paiement est contrôlée par les services du CG13 au terme de la convention annuelle.

Ces subventions sont donc affectées aux salariés bénéficiaires du RSA. En l'absence de salariés, les associations ne reçoivent aucune subvention ni aide.

Il est inadmissible et fallacieux de soutenir que les performances de l'association Evolio et des associations filles se dégradent au travers de l'examen du taux de sortie positive.

Les conventions signées avec le CG13 ne mentionnent à aucun paragraphe un objectif en termes de sortie positive puisque leur objet est « l'accompagnement socio-professionnel des bénéficiaires du RSA ».

L'objectif en termes de sortie positive est défini, suivi et contrôlé annuellement par l'État en tenant compte des diagnostics territoriaux réalisés.

La définition de l'objectif en termes de sortie positive est négocié annuellement lors du « dialogue de gestion » entre les associations Evolio et l'État, Chantier d'Insertion par Chantier d'insertion.

Les associations Evolio ont toujours atteint les objectifs de sortie positive prévus lors du dialogue de gestion.

Enfin la dernière phrase, « en dépit des avis défavorables de ces services sur plusieurs demandes de subventions présentées par l'association, le département lui a tardivement demandé des plans d'action pour répondre à la dégradation continue de ses résultats » est totalement erronée.

Plusieurs échanges de courriers, plusieurs rencontres ont eu lieu entre l'association et le service de la direction de l'insertion du CG13 suite à des difficultés organisationnelle qu'a rencontrées l'association.

Un plan d'action a été mise en œuvre avec succès pour améliorer les interventions de l'association sur ses territoires d'intervention.

En revanche la commission permanente du CG13, n'a jamais voté et octroyé une subvention à l'association Evolio ou aux associations filles suite à un avis défavorable des pôles d'insertion ou de sa commission technique.

Soutenir ou sous-entendre de telles affirmations laisse à penser que les associations Evolio auraient bénéficié de subventions contre l'avis technique des services du CG13 ce qui est totalement erroné et inadmissible.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION FOS OUEST PROVENCE BASKET

Par la présente je précise que le Fos Ouest Provence Basket a adressé, dans le strict respect des procédures qui lui ont été communiquées :

1- *Le 31 octobre 2012 une demande d'aide financière à hauteur de 180 000 € pour le fonctionnement.*
2- *Le 14 octobre 2011 une demande d'aide financière à hauteur de 180 000 € pour le fonctionnement.*
3- *Le 21 octobre 2010 une demande d'aide financière à hauteur de 180 000 € pour le fonctionnement.*

Que ces trois demandes ont été globalement satisfaites, à l'exception d'un reliquat de 20 000 € au titre de la subvention 2013 qui reste à recevoir.

Que le Fos Ouest Provence Basket n'a dès lors jamais eu à se préoccuper des conditions d'attribution de ces aides et n'a jamais supposé de quelconque mise en œuvre de « circuits - supposés - parallèles ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION GRIM

Le GRIM est une association créée par un collectif de musiciens qui a été fondée à Marseille en décembre 1978. Elle est aujourd'hui dirigée artistiquement par le guitariste Jean-Marc Montera et accueille les musiciens de la scène nationale et internationale œuvrant dans les champs de musiques nouvelles au travers de différentes activités : concerts, enregistrements, productions discographiques, résidences d'artistes où création et formation sont étroitement liées et sont destinées à être présentées au public le plus large possible.

Jean-Marc Montera a fondé en septembre 2000 le lieu MONTÉVIDÉO avec le metteur en scène Hubert Colas. Ce lieu est à la fois le lieu de travail des compagnies des deux artistes, et un lieu ouvert à d'autres artistes, qui sont accueillis en résidence et en diffusion tout au long de l'année.

- Présentation et historique de MONTÉVIDÉO : centre de création contemporaine

Conçu d'abord comme le lieu de résidence d'Hubert Colas, auteur/metteur en scène et directeur artistique de DIPHTONG et de Jean-Marc Montera, musicien et directeur artistique du GRIM, MONTÉVIDÉO s'est développé depuis treize ans comme un centre de créations artistiques contemporaines qui favorisent l'expérimentation, la recherche et le décloisonnement entre les différentes formes d'expression. C'est la configuration du lieu, son architecture, qui a favorisé son ouverture aux auteurs ainsi qu'aux artistes musiciens.

Le GRIM anime et produit de façon indépendante la vie musicale de MONTÉVIDÉO sous la dénomination : GRIM, scène musicale de montévidéo. Il y mène une activité de création, de diffusion et de formation dans le domaine de l'improvisation et des musiques expérimentales et actuelles.

Les trois autres structures culturelles hébergées dans le lieu MONTÉVIDÉO poursuivent des buts différents de celui du GRIM ***:***

- *ACTORAL, association qui porte le festival de théâtre ACTORAL centré autour des nouvelles écritures contemporaines. Ce festival était auparavant porté par MONTÉVIDÉO, et une association ACTORAL indépendante a été créée en 2007 à la demande des collectivités et de l'Etat. Le festival est dirigé artistiquement par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas.*

- *L'association DIPHTONG, compagnie de théâtre dont la vocation est de créer et diffuser des spectacles de théâtre contemporain.*

Créée en 1982, elle est dirigée par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas, et installée depuis 1992 à Marseille.

- *MONTÉVIDÉO, association cofondée par DIPHTONG et le GRIM en 2000, qui gère et coordonne le lieu et mène des projets autonomes autour des écritures contemporaines (soirées lecture, résidences…).*

- MONTÉVIDÉO : un outil de mutualisation d'un espace de travail et de création

Les structures GRIM et DIPHTONG ont décidé de partager un lieu de création et de diffusion commun dans un souci d'économie de frais de fonctionnement, effectivement, elles n'auraient pu bénéficier d'un tel outil de travail de manière isolée.

Les économies réalisées sur les coûts de fonctionnement sont directement affectées au budget artistique du GRIM ce qui lui permet de remplir au mieux ses missions de développement des projets artistiques et d'accompagnement des artistes invités à MONTÉVIDÉO et hors les murs, telles qu'elles sont décrites dans les conventions annuelles entre les collectivités publiques et le GRIM.

Il existe une répartition des espaces : DIPHTONG bénéficie de l'espace du Studio Théâtre pour ses activités de résidences et de création et le GRIM du Studio Musique pour ses activités de résidences, création et de diffusion.

En outre, certains espaces sont communs aux quatre associations: les bureaux sont partagés (open space), le hall en tant que lieu de convivialité, le centre de ressources et également les neuf logements pour les artistes.

Il existe une convention de répartition de frais annuelle entre les quatre structures hébergées dans le lieu MONTÉVIDÉO :

- qui fixe les quote-parts du loyer, des fluides (électricité, gaz, eau), de la location des photocopieurs et de la machine à affranchir et enfin le partage des charges salariales liées à la mutualisation du poste du régisseur technique du lieu ;

- *qui stipule que les frais variables (maintenance informatique, fournitures, photocopies, etc…) sont partagés en fonction des consommations réelles de chacune des structures.*

- Utilisation des subventions publiques : il n'y a pas de moyens partagés entre les structures hébergées par MONTÉVIDÉO

Chaque association est autonome et utilise les subventions de fonctionnement des collectivités publiques et de l'Etat au titre de leurs

activités et buts propres, comme elles le faisaient avant le partage des locaux de MONTÉVIDÉO. Par conséquent, il n'y a pas de partage des moyens financiers.

Ainsi, le GRIM n'organise pas de festival en commun avec les autres structures hébergées par MONTÉVIDÉO ; la seule manifestation coproduite (encadrée juridiquement par une convention de coproduction) a été celle de la soirée de la Fête de la Musique en juin 2013 (tenue d'un DJ set et d'un concert).

En outre, Les Mercredis de MONTÉVIDÉO sont des rendez-vous hebdomadaires programmés à tour de rôle par les associations résidentes. Ces rendez-vous se font en lien avec la musique et les écritures contemporaines. Y sont proposés des lectures, concerts, projections, sorties de résidence, rencontres, débats, … Ils sont un espace de rencontre privilégié entre artistes et spectateurs.

- Le personnel du GRIM

Le GRIM rémunère trois salariés à temps plein :

- une administratrice ;

- une chargée de communication et des relations presse ;

- un chargé de développement, de recherche et de médiation culturelle.

Le GRIM ne mutualise pas son personnel, ce dernier est strictement affilié aux projets et activités du GRIM.

Par ailleurs, Jean-Marc Montera assure ses fonctions de Directeur Artistique du GRIM et de co-directeur de montévidéo à titre bénévole et à mi-temps dans la mesure où son activité principale est celle d'artiste musicien.

- Indépendance comptable, fiscale et juridique

Dans un souci d'indépendance en matière comptable et fiscale, le GRIM possède un Commissaire aux comptes et un cabinet d'expertise comptable différents des autres structures hébergées par MONTÉVIDÉO.

Enfin, le Conseil d'Administration du GRIM possède des membres différents des autres Conseil d'Administration de DIPHTONG, ACTORAL ET MONTÉVIDÉO.

Afin d'être représenté au Conseil d'Administration de MONTÉVIDÉO, seul le Président du GRIM est présent au Conseil d'Administration de MONTÉVIDÉO où il occupe la fonction de Trésorier.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION MONTÉVIDÉO

L'association MONTEVIDEO a été créée en le 14 septembre 2000. Elle a été co-fondée par DIPHTONG et le GRIM et est dirigée depuis sa création par Hubert Colas, directeur artistique de la compagnie DIPHTONG (Théâtre) et Jean-Marc Montera, directeur artistique du GRIM (Musique).

A sa création, il a été précisé dans l'ARTICLE 2 - Objet, des statuts de l'association :

« Il est préalablement rappelé que les associations Diphtong et GRIM domiciliées : 3 impasse montévidéo, 13006 Marseille, ont conçu un projet de Centre de Création Contemporaine. elles ont effectué les démarches nécessaires afin de disposer du bâtiment : 3, impasse montévidéo, 13006 Marseille, en assurer l'aménagement, le financement et l'animation pour ce Centre.

L'association a pour but l'exploitation de ce bâtiment pour y organiser toutes manifestations artistiques et culturelles et toutes activités directement ou indirectement liées à cet objet social.

Un règlement intérieur définira les conditions de répartitions des lieux des activités et des coûts entre les deux associations (...).»

A ce jour Montévidéo est un lieu de monstration et de résidences d'artistes ouvert au public tout au long de l'année, ainsi que le lieu de travail des associations DIPHTONG, GRIM et ACTORAL. C'est un espace de travail mutualisé qui développe et finance par ailleurs un projet artistique propre dédié à la promotion et à la diffusion des écritures contemporaines.

*** * ***

1/ Présentation des 4 structures associatives présentes à MONTÉVIDÉO

Le lieu MONTÉVIDÉO héberge aujourd'hui 4 associations culturelles :

L'association DIPHTONG, compagnie de théâtre dont la vocation est de créer et diffuser des spectacles de théâtre contemporain. Créée en 1988, elle est dirigée par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas, et installée depuis 1992 à Marseille.

Le GRIM, association de musiciens, créée en 1978. Fondée par Jean-Marc Montera, sa vocation est de mener une activité de création, de diffusion et de formation dans le domaine de l'improvisation et des musiques expérimentales et novatrices, à MONTEVIDEO et dans d'autres lieux culturels, en Région PACA et en France. Le GRIM se définit comme la «scène musicale de montévidéo» et y développe sur son propre budget de

fonctionnement une programmation dédiée aux musiques nouvelles (improvisées, expérimentales et actuelles).

ACTORAL, association qui porte le festival de théâtre ACTORAL centré autour des nouvelles écritures contemporaines. Ce festival était jusqu'en 2007 porté par MONTÉVIDÉO. Puis, une association indépendante portant le nom d'ACTORAL a été créée en 2007 à la demande des collectivités et de l'Etat.

MONTÉVIDÉO, association co-fondée par DIPHTONG et le GRIM en 2000, qui gère et coordonne le lieu, et mène des projets autonomes autour des écritures contemporaines (soirées lecture, résidences…). Son budget artistique est entièrement dédié aux écritures contemporaines.

2/ Historique et enjeux de la création de MONTÉVIDÉO

Montévidéo est le lieu de travail de deux artistes installés à Marseille.

A la fin des années 1990, Hubert Colas, metteur en scène, auteur et directeur artistique de Diphtong Cie et Jean-Marc Montera, musicien et directeur artistique du GRIM, associent leurs efforts en vue d'investir un espace de travail commun, quelques 10 ans après la création de Diphtong Cie (1988) et 20 ans après celle du GRIM (1978).

Après plusieurs mois de recherches d'un espace de travail à Marseille, ils tombent d'accord sur le site de l'actuel «MONTÉVIDÉO», qui présente les dispositions nécessaires pour réunir ces deux entités et leur permettrait de développer leurs projets dans des conditions de travail optimales et adaptés à leurs pratiques respectives.

En septembre 2000, avec l'aval de la Ville de Marseille et du Ministère de la Culture, une tierce association est créée : MONTÉVIDÉO.

La création de l'association doit permettre de clarifier les prérogatives de chacune des associations afin :

- *d'éviter la confusion dans l'utilisation faite des moyens financiers mis à disposition de chacune des structures ;*

- *d'éviter que le développement du lieu et les charges qui sont induites par son développement ne mettent en péril les associations fondatrices ;*

- *de pouvoir identifier un interlocuteur unique dans une perspective de réalisation de travaux d'aménagement et d'investissement sur le site.*

Puis, dès 2001, en parallèle de leurs activités artistiques de création développées à montévidéo, Hubert Colas et Jean-Marc Montera organisent le projet artistique propre de MONTÉVIDÉO. Ils conçoivent MONTÉVIDÉO comme un lieu favorisant la création, la recherche, le décloisonnement des disciplines artistiques, par le biais de partenariats rapprochant des domaines

d'activité aussi divers que complémentaires : il s'agit de construire un « laboratoire de la création artistique ».

Depuis lors, MONTÉVIDÉO devient un lieu de résidence d'artistes et d'auteurs et propose une programmation ouverte au public dédiée aux écritures contemporaines. Les activités autour des musiques improvisées, expérimentales, et musiques actuelles y sont programmées par le GRIM.

Un lieu collectif qui s'est doté d'outils de gestion et d'objectifs artistiques propres

Le souci de MUTUALISATION DES ESPACES ET DES OUTILS DE TRAVAIL pré-existe au projet de création de l'association MONTÉVIDÉO, avec un double objectif :

1 / Diminuer le coût de fonctionnement des associations présentes à MONTÉVIDÉO.

2 / Disposer d'outils de travail dont aucune des associations ne pourraient bénéficier de manière isolée.

Les structures DIPHTONG et GRIM ont décidé de partager un lieu de création et de diffusion commun dans un souci d'économie de frais de structure et elles n'auraient pu bénéficier d'un tel outil séparément.

Originellement MONTÉVIDÉO était dédié aux travaux des deux structures DIPHTONG et GRIM et à leurs deux directeurs. C'est la configuration du lieu, son architecture, qui a favorisé son ouverture aux jeunes auteurs ainsi qu'aux artistes.

Il existe une répartition des espaces : DIPHTONG bénéficie de l'espace du Studio Théâtre pour ses activités de résidences et de création et le GRIM du Studio Musique pour ses activités de résidences, création et de diffusion.

En outre, certains espaces sont communs : les bureaux sont partagés (open space), le studio 3 (stockage de matériel), le hall en tant que lieu de convivialité, le centre de ressources et également les 9 logements pour les artistes.

Utilisation des subventions publiques : chaque association établit et gère son budget en fonction de ses activités et prérogatives propres

Chaque association est autonome financièrement et utilise les subventions de fonctionnement et d'actions des collectivités publiques au titre de ses activités artistiques propres. Par conséquent, il n'y a ni partage des demandes d'aides financières, ni partage de ces mêmes aides.

Il n'y a pas de festival organisé en commun entre les structures de MONTÉVIDÉO, la seule manifestation coproduite entre GRIM, DIPHTONG et MONTEVIDEO en 2013 (encadrée par une convention de partenariat) a été la soirée de la Fête de la Musique (un DJ set + un concert).

Par ailleurs, depuis 2013, Les Mercredis de MONTÉVIDÉO sont des rendez-vous hebdomadaires programmés à tour de rôle par les associations résidentes. Ces rendez-vous se font en lien avec les écritures contemporaines et la musique. Y sont proposés des lectures, concerts, projections, sorties de résidence, rencontres, débats, … Ils sont un espace de rencontre entre artistes et spectateurs.

Il existe une convention de répartition de frais annuelle entre les structures, qui fixe les quotes-parts entre GRIM, DIPHTONG et MONTEVIDEO selon trois catégories de charges à répartir, en particulier les charges fixes refacturées de manière conventionnelle : le loyer, les fluides (électricité, eau, gaz), les charges salariales liées à la mutualisation du poste de régisseur technique, la location des photocopieurs, la location de la machine à affranchir. Cette convention fixe le montant annuel de la participation financière de DIPHTONG et du GRIM au budget de MONTÉVIDÉO.

Les frais variables (maintenance informatique, fournitures, photocopies, etc…) sont partagés en fonction des consommations réelles entre les 4 structures résidentes de MONTÉVIDÉO : GRIM, DIPHTONG, MONTEVIDEO et ACTORAL.

Conseil d'Administration et Directeurs de MONTÉVIDÉO

Le Conseil d'Administration de MONTÉVIDÉO est composé de membres du conseil d'administration de Diphtong et du GRIM afin de rendre compte administrativement de la nécessité pour les structures fondatrices d'être représentées au sein du Conseil d'Administration. En 2013, le conseil d'administration était composé de la manière suivante :

- *2 représentants du Conseil d'administration de Diphtong Cie,*
- *1 représentant du Conseil d'administration du GRIM,*
- *3 personnalités issues de la société civile.*

Les fonctions de co-directeur de MONTÉVIDÉO doivent être entendues de la manière suivante. C'est au titre de leur fonction de directeurs artistiques de DIPHTONG et du GRIM, structures fondatrices de MONTÉVIDÉO que MM. Colas et Montera sont co-directeurs de MONTEVIDEO. La fonction de co-directeur de MONTEVIDEO ne fait l'objet d'aucune rémunération.

Le personnel de MONTEVIDEO

En 2013, le personnel de montévidéo était composé :

- *d'un administrateur, qui a la charge de la gestion associative, administrative et financière du lieu d'une part, et de la coordination de l'ensemble des activités se déroulant à MONTEVIDEO d'autre part ;*

- *d'un régisseur technique, qui a la charge de l'accueil technique des résidences et formes artistiques programmées, de l'entretien du matériel technique et des problématiques techniques des espaces de travail et de résidence ;*

- *d'un agent d'entretien.*

Nous précisons que ces trois postes sont sous contrat et salariés directement par MONTÉVIDÉO.

Un poste de comptable est mis à disposition de MONTEVIDEO à temps partiel et à titre gratuit par l'association DIPHTONG sous réserve du remboursement strict des seuls frais engagés, c'est à dire le coût employeur (salaires, primes et avantages divers, charges sociales patronales, congés payés), et les éventuels remboursements de frais professionnels.

Indépendance comptable, fiscale et juridique

Conformément aux obligations en matière comptable et fiscale, MONTEVIDEO fait appel à un Commissaire aux comptes et à un cabinet d'expertise comptable.

***

J'ose espérer, Monsieur le Premier président de la Cour des comptes, que ces précisions vous permettront de dissiper le malentendu qui semble sous-tendre les projets d'inserts relatifs à l'association MONTÉVIDÉO, et de modifier les extraits nous concernant en conséquence. Ainsi, nous vous saurons gré de ne pas mentionner l'existence d'un festival organisé en commun entre les associations MONTÉVIDÉO, DIPHTONG, GRIM et ACTORAL, ni le manque de transparence des flux financiers existant entre les structures, puisque l'ensemble de ces flux sont tous clairement fléchés au moyen de conventions de répartitions de frais ou de mise à disposition de personnel.

Nous attirons enfin votre attention sur le fait qu'en matière de mutualisation, les associations MONTEVIDEO, DIPHTONG et GRIM ont anticipé les demandes formulées aujourd'hui par les collectivités locales et l'État, en conséquence de la réduction des aides publiques allouées aux structures culturelles. Les outils de fonctionnement et de gestion mis en place, qui à première vue vous semblent complexes, ne sont que la traduction en actes administratifs et financiers de ce souci de mutualisation. Il ne saurait nous être reproché d'avoir anticipé et mis en place ce qu'il est demandé aux structures artistiques et culturelles de faire aujourd'hui.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION DÉPARTEMENTALE DES CHASSEURS DES BOUCHES-DU-RHÔNE

Je souhaite utiliser mon droit de réponse aux différentes observations que vous avez formulées.

Subventionné à hauteur de 170 000 € en 2009, cette association avait confié à une société anonyme, dirigée par le président de la Fédération, la réalisation de la revue Chasser en Provence, facturée 80 000 € en 2006 à l'association sur la base d'une facture non conforme à la réglementation. Cette société a été remplacée en 2007 par une association du même nom, chargée de la même mission et également présidée par le président de la Fédération.

Une EURL a été créée, sur les conseils d'un éminent cabinet d'avocats du nom de (…), pour gérer la revue car c'était une activité taxable à la TVA et la Fédération ne pouvait pas prendre le risque d'entrer dans le champ d'application de la TVA sur ses autres activités. La société avait aussi comme objectif de demander l'agrément CPPAP.

La Fédération Départementale des Chasseurs des Bouches du Rhône était l'associé « unique » de l'EURL Chasser en Provence, le président était donc « de fait » le représentant de la personne morale et n'a jamais perçu aucune rétribution ni aucun remboursement de frais.

C'est lorsque le nouvel Expert Comptable a interrogé la Fédération sur les raisons d'une EURL qu'il a indiqué qu'une Association aurait pu tout aussi bien faire l'affaire. C'est la raison pour laquelle une association a donc été créée, pour conserver et protéger le titre de la revue « Chasser en Provence » car même si le dépôt légal du titre auprès de l'INPI était possible, il se serait avéré très onéreux. Par ailleurs, devant le coût et la surcharge de responsabilité et de travail générés, il a été décidé d'externaliser totalement la confection du journal. Il est bon aussi de rappeler que les personnes morales de l'association n'ont jamais perçu aucune rétribution ni aucun remboursement de frais.

Le fait qu'une facture ait été émise et qu'elle soit «non conforme » à la réglementation n'enlève rien au fait que toutes les opérations ont été régulières. Il est regrettable que l'accent soit « lourdement » mis sur la forme ce qui occulte le fond et donne une image trouble de la situation.

L'audit réalisé en 2011 n'a pas relevé ces risques de gestion intéressée et n'a pas tiré toutes les conséquences des nombreuses irrégularités attachées au fonctionnement de la FDC : production incomplète des comptes.

Là encore, on appuie sur la forme et non le fond. Un audit a été réalisé et n'a révélé aucune irrégularité. Il manquait effectivement les annexes qui restent vierges et sont de fait souvent « zappées » par les associations. Mais cela n'a rien enlevé aux résultats des contrôles des différents intervenants anciens et actuels (Expert Comptable, Commissaire aux comptes, Contrôle supplémentaire à la demande du Conseil Général par le Cabinet (…), Enquête de gendarmerie).

« comptabilisation erronée des subventions d'investissement ».

Il a été reproché que le fléchage des subventions d'investissement n'a pas été porté à la connaissance sur le bilan comptable. Toutefois, il suffit de consulter les charges de fonctionnement et d'investissement pour s'apercevoir du contraire et vérifier que lesdites subventions ont été utilisées conformément à leur objet

Il n'y a jamais eu de reversement irrégulier de subventions aux sociétés de chasse communales. En effet, il a toujours été dans les attributions de la Fédération d'allouer à ces dernières une enveloppe d'aides de 250 000 euros, ce qui fait l'objet d'une délibération prise par le Conseil d'Administration de cette même Fédération en 1979. Là encore, c'est une absence de fléchage qui est en cause et si on prend la peine de vérifier sur le fond, on peut constater qu'aucune subvention concernée par le présent rapport n'a été reversée aux sociétés de chasse communales. C'est la raison pour laquelle le Cabinet (…) a conclu à un indicateur orange, non suspensif.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU THÉÂTRE DE LENCHE

Dans son Rapport concernant les subventions aux associations, la Cour des comptes écrit que les ressources du Théâtre de Lenche sont composées à 97 % de subventions publiques en 2010.

C'est en effet le cas si on prend en considération le budget général géré par l'association, dans lequel figure la Fête du Panier, organisée par le Théâtre de Lenche, missionné par le Conseil Général des Bouches-du-Rhône à cet effet et offerte gratuitement à la population marseillaise.

Le budget spécifique de la Fête du Panier – qui n'a aucune recette propre – est en effet constitué essentiellement d'une importante subvention départementale et d'un peu de Mécénat privé.

Mais si on isole dans ce fonctionnement général ce qui concerne seulement l'activité ordinaire du Théâtre de Lenche, c'est-à-dire si on en retire les charges et produits de la Fête du Panier, le montant total des subventions publiques ne représente plus que 79 % du budget global, ce qui est conforme à la plupart des structures culturelles comme la nôtre.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ORCHESTRE RÉGIONAL AVIGNON PROVENCE

L'Orchestre Régional Avignon Provence était en liquidation, puis sous sauvegarde de justice encore au 1er janvier 2009. C'est à partir de cette date qu'à la demande de l'ensemble de nos tutelles, État, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Département de Vaucluse et Ville d'Avignon, nous avons mis en place un projet artistique et pédagogique sur les trois années à venir.

Il est évident qu'à la période à laquelle l'inspection s'est présentée, les missions prévues n'étaient pas encore atteintes, nous avons dû mettre progressivement en place le projet artistique et pédagogique correspondant à celui d'un orchestre symphonique et régional avec une mission lyrique auprès d'un opéra.

Permettez-moi de revenir donc sur l'essentiel des points que vous mettez en exergue.

III – Le suivi : des contrôles à renforcer

A. Les conventions : un outil peu et mal utilisé

A l'époque du contrôle, l'orchestre était en pleine restructuration, les conventions étaient toutes en renégociation.

A ce jour, l'orchestre a signé ces conventions avec l'État – Ministère de la Culture et de la Communication, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le Département de Vaucluse, la Communauté d'Agglomération du Grand Avignon et la Ville d'Avignon, et entre autres la convention triennale d'objectifs.

Par ailleurs, les statuts de l'association ont été modifiés (objet, siège, statuts et titre de l'association).

B. Une obligation de rendre compte largement méconnue

1/ une information financière lacunaire

2/ des rapports d'activités inconsistants

L'orchestre est sorti de sa période de sauvegarde. Tous ces outils existent et nous avons fourni à l'ensemble de nos tutelles, des rapports d'activités précis avec le détail des prestations lyriques, symphoniques, concerts décentralisés en région et actions culturelles.

La saison 2009-2010 qui a fait l'objet de cette inspection, était la saison de restructuration de l'orchestre, votée par les tutelles en mai 2009. Rien que sur le premier semestre, il n'y avait pratiquement aucune activité.

Il est évident qu'il faut prendre en compte la réorganisation et la renaissance de l'orchestre à partir de la saison 2011-2012.

A ce jour, l'orchestre a une activité lyrique qui correspond à environ 40% de son temps de travail, une politique vers les jeunes publics qui touche aujourd'hui plus de 24 000 jeunes, une politique de concerts décentralisés très significative, des enregistrements phonographiques avec une nouvelle collection de comédies musicales et opéras aux éditions Actes Sud et que l'orchestre, malgré ces difficultés, s'est déplacé sur deux tournées internationales à la demande de l'Institut de France et du Ministère des Affaires Etrangères (Corée du Sud et Inde – cette dernière a fait l'objet d'une subventions exceptionnelle du Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur).

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION LA VARAPPE DÉVELOPPEMENT

Concernant les griefs faits par la Cour des Comptes aux collectivités territoriales, et plus particulièrement au CG13, de ne pas avoir défini de critère de sélection précis, ni mis en place des modalités d'instruction garantissant un traitement objectif et transparent des dossiers, donnant lieu à des subventions dans un secteur associatif organisé en réseaux complexes, assorties de conventions multiples permettant la mutualisation, opacifiant les factures internes et dispersant l'identité des organes dirigeants ainsi que les activités.

L'association LA VARAPPE Développement intervient dans le domaine de l'Insertion par l'Activité Économique, en favorisant la mise en œuvre de structures d'insertion conformément à l'article L. 5132-1 du code du travail en mettant en œuvre de Chantiers et Ateliers d'Insertions (ACI) des Entreprises d'Insertion (EI) et une Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI).

Contrairement aux remarques formulées par la CC, dans le domaine de l'insertion des règlements très précis organisent l'intervention de l'État au niveau de la conception des projet, de la planification, des conditions d'intervention financière des collectivités territoriales et plus particulièrement du CG13, de la régularité de l'adéquation des sommes utilisées et du respect des objectifs dans le cadre d'un contrôle a posteriori, conduisant à un renouvellement de conventionnement.

Précisément, l'association LA VARAPPE Développement, conformément à son objet, permet grâce à la mutualisation des services administratifs et financiers de chacune des associations EVOLIO, de veiller aux critères de sélection des territoires pour développer ses chantiers sur des zones référencées comme prioritaires en raison des difficultés sociales rencontrées, de s'assurer du respect du cadre règlementaire dans lequel évolue les associations EVOLIO, de contrôler l'exécution conforme des objectifs, dont un compte rendu d'exécution justifie de la transparence totale des dossiers.

La division des actions d'insertion de chacune des 4 associations EVOLIO résulte, d'une part du respect des dispositions réglementaires et, d'autre part, de la nécessité d'individualisation des réponses apportés par les associations en fonction des particularités des quartiers de Marseille.

Enfin, la mutualisation des moyens génère la mise en place de conventions inter-associations, déclarées au commissaire aux comptes qui rédige un rapport spécial soumis à l'approbation de l'assemblée générale. Cette mutualisation a permis tout à la fois de diminuer le coût des missions d'insertion tout en permettant aux services de l'État d'opérer un contrôle

strict des opérations depuis la conception jusqu'à la fin des missions proposées et subventionnées par le Conseil Général.

L'activité de l'association La Varappe Développement et de l'association Évolio semble toujours mal comprise dans la mesure où le conventionnement de ces structures est avant tout réalisé par l'État et que les collectivités dont le CG13 n'intervient qu'à postériori pour le financement partiel du projet concernant les bénéficiaires du RSA.

Il apparaît inconvenant de placer les commentaires de l'action que mène l'association La Varappe Développement et l'association Évolio à l'intérieur du chapitre traitant de l'opacité des comptes et des structures, faisant peser des risques liés aux insuffisances de contrôle à priori dans les collectivités territoriales et en particuliers de celles du CG13.

De même la présentation de l'association La Varappe Développement et l'association Évolio ne peut être inclut dans le chapitre très subjectif « la sélection des demandes, un processus mal encadré » car les actions portées par les associations sont préalablement étudiées et encadrées par le CDIAE (articles L. 5132-3-4 et suivant du code du travail dans sa version applicable au moment des faits).

En outre, les sommes allouées pour les différents chantiers d'insertion en 2005 (représentant approximativement 185 000 €) est calculée en fonction du nombre de bénéficiaires du RSA susceptible d'être salarié dans le cadre de ces chantiers.

La réalité du service fait déclenchant la finalisation du paiement est contrôlée par les services du CG13 au terme de la convention annuelle.

Ces subventions sont donc affectées aux salariés bénéficiaires du RSA. En l'absence de salariés, les associations ne reçoivent aucune subvention ni aide.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

2
Les Voies ferrées du Dauphiné : l'échec de la transformation d'une régie départementale de transports

PRÉSENTATION

La société d'économie mixte des Voies ferrées du Dauphiné, née en 2006 de la transformation d'une régie départementale, est l'un des principaux opérateurs de transports interurbains en Isère.

La régie départementale des Voies ferrées du Dauphiné (VFD), dont le nom tient à l'exploitation, lors de sa création dans les années 1920, d'une desserte ferroviaire, a assuré, jusqu'en 2006, l'essentiel des transports routiers réguliers du département. En l'absence d'obligation de mise en concurrence, la régie a longtemps bénéficié d'un accès protégé aux marchés départementaux en dépit d'une structure de coûts nettement plus élevée que celle de ses concurrents. Sa situation financière s'est progressivement dégradée, au point qu'en 2002, la subvention allouée par le conseil général représentait plus du tiers de ses produits d'exploitation, soit environ 15 M€.

Pour mettre fin à cette situation très pénalisante pour les finances départementales, la régie a été transformée, en 2006, en une société d'économie mixte (SEM) détenue à 80 % environ par le département et dans laquelle le groupe Kéolis a pris une participation minoritaire de 15 %.[27] *Le changement de statut devait permettre à la fois de rétablir la compétitivité de l'entreprise et d'exploiter des lignes pour le compte d'autres autorités organisatrices, en particulier des transports urbains.*

Après avoir contrôlé la régie en 2004, la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a procédé à l'examen des comptes et de la gestion de la société d'économie mixte en 2012.

De cette analyse, il ressort que la société, contrairement aux objectifs annoncés, n'a pas réussi à s'adapter à l'environnement concurrentiel dans lequel elle évolue, faute en particulier d'avoir diminué

[27] Le solde des parts, d'un peu moins de 5 %, est détenu par un établissement bancaire.

ses coûts et diversifié son portefeuille de clients. En imposant des contraintes de gestion incompatibles avec l'intensification de la concurrence, le département porte une responsabilité majeure dans la coûteuse restructuration dont la société doit désormais faire l'objet pour éviter la faillite.

L'organisation des transports locaux

En application de la loi, dite LOTI, n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, trois catégories distinctes de collectivités territoriales se partagent la compétence d'organisation des transports sur un même territoire : la région est responsable du transport ferroviaire régional, tandis que les départements organisent les transports interurbains de voyageurs, à l'exception des périmètres de transports urbains, dont la responsabilité incombe aux communes ou aux groupements de communes.

Si, historiquement, les départements ont d'abord assuré les transports des élèves scolarisés du premier et du second degré, ils ont progressivement élargi leur mission à une offre de transport tous publics couvrant l'ensemble du territoire départemental. Néanmoins, en dépit de l'extension de l'offre, la clientèle scolaire représentait encore, au niveau national, près de 80 % des voyages en 2010.[28]

Les départements étant libres de choisir le mode de gestion, le service peut être exécuté soit en régie, soit dans le cadre d'un contrat ou d'une délégation de service public, par une entreprise privée ou une société d'économie mixte. Dans ce dernier cas, les départements peuvent se trouver dans la position ambiguë d'actionnaire majoritaire d'un opérateur privé évoluant dans un monde concurrentiel, tout en étant chargés d'attribuer les marchés publics de transports en qualité d'autorité organisatrice.

[28] Source : centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), données 2006 - 2011.

I - Une adaptation manquée à l'ouverture du marché à la concurrence

A - L'émergence d'une concurrence nouvelle en Isère

L'exploitation des lignes régulières iséroises de transports interurbains était confiée, jusqu'en 2006, à la régie historique ainsi qu'à quelques PME de transport importantes, selon un partage des parts de marchés relativement stable. Si cette situation s'est maintenue au cours des premières années d'existence de la société d'économie mixte, l'intensité de la concurrence s'est fortement accrue à partir de 2010, avec l'arrivée sur le marché d'un nouvel acteur, Car Postal, filiale de La Poste suisse.

L'ensemble des opérateurs isérois a été déstabilisé par les nouvelles conditions du marché. En particulier, une société de transport de plus de 500 salariés a été placée, en juillet 2012, en procédure de sauvegarde par le tribunal de commerce de Grenoble.

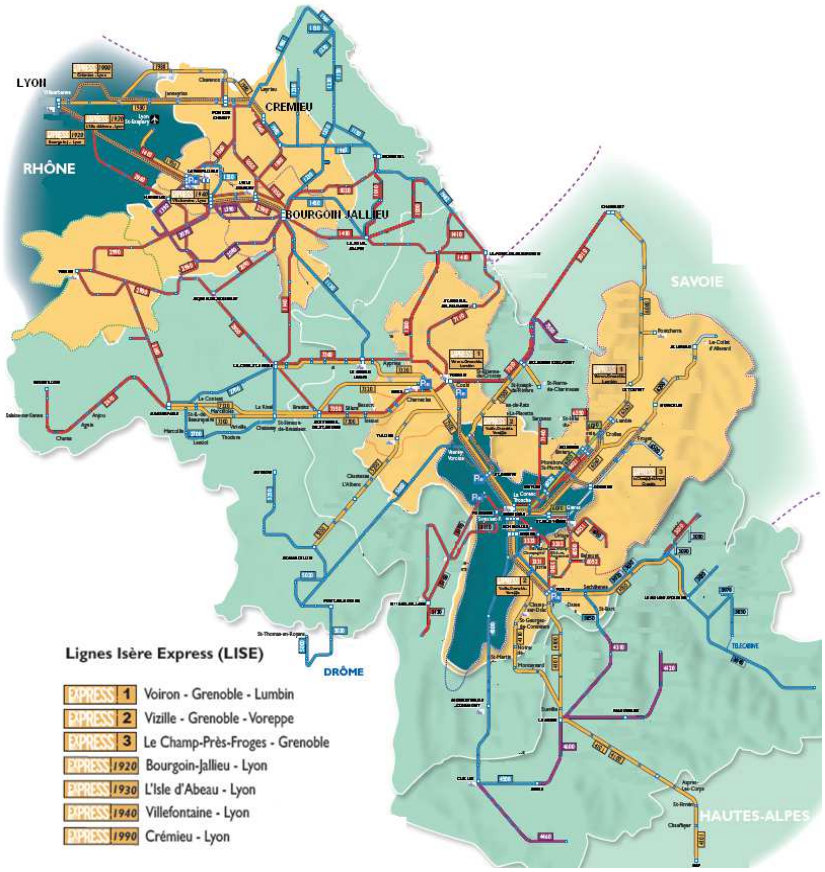
De même, la société d'économie mixte des Voies ferrées du Dauphiné a été profondément affectée par cette concurrence nouvelle, en dépit du temps qui lui avait été accordé pour s'adapter à ce nouvel environnement et pour redresser sa compétitivité. En effet, le regroupement en un seul lot de l'ensemble des lignes départementales exploitées par la régie avait permis à la société, qui était alors seule en mesure de présenter une offre complète, d'emporter le marché en 2006 dans des conditions tarifaires favorables. Cette démarche avait alors préservé, pour cinq ans, près des trois-quarts de l'activité de l'entreprise.

Dès la remise en concurrence du marché en 2011, décomposé cette fois en quatorze lots, l'offre de la société d'économie mixte n'a pas été retenue pour trois d'entre eux, dont celui comprenant quatre lignes express, considérées *a posteriori* par la direction comme étant « seules rentables ».

Le réseau Transisère

Compte tenu de sa topographie et de la congestion de l'agglomération grenobloise, l'Isère constitue l'un des principaux marchés publics de transports interurbains de France. Le département a regroupé le réseau, opéré par autocars, sous une même marque, Transisère, et l'a doté d'une tarification zonale unique. L'exploitation de ce réseau, assurée par 800 véhicules, représente un coût important pour le département : le budget annuel des transports, qui s'élevait à 71 M€ en 2001, atteignait près de 160 M€ en 2012.

Pour la desserte des points névralgiques, le département a mis en place des lignes express, dotées d'aménagements en site propre (dont une voie sur l'autoroute A48 entre Lyon et Grenoble). La structuration de l'offre autour de lignes pénétrantes sur le modèle du RER parisien assure une desserte cadencée du centre de l'agglomération grenobloise à partir des axes en forme de Y constitués par les vallées environnantes.



Source :Transisère

B - Une compétitivité obérée par l'héritage de l'ancienne régie

1 - Des coûts salariaux élevés

À la création de la société d'économie mixte, le département s'était opposé à toute procédure de licenciement collectif et à la dénonciation des accords collectifs des salariés issus de l'ancienne régie. Ces derniers bénéficient donc des dispositions de la convention collective des voies ferrées d'intérêt local (VFIL), qui sont nettement plus favorables que celles de la convention collective nationale des transports routiers (CCNTR) appliquées aux nouveaux salariés. Le surcoût salarial qui en résulte, évalué à près d'un tiers par la direction en 2006, constitue un handicap majeur pour une entreprise dont les frais de personnel représentent 60 % de ses charges.

Dans ce contexte, la direction a mis en œuvre, à partir de 2006, une politique rigoureuse de modération salariale, assortie de l'application, aux nouveaux embauchés, de la convention collective nationale des transports routiers. Pour indispensable qu'elle soit, cette politique de modération salariale s'est révélée insuffisante pour rétablir la compétitivité de l'entreprise. Le poids des frais de personnel est ainsi demeuré important, sous l'effet conjugué du maintien des accords collectifs antérieurs, de taux d'intérim, d'accident et d'absentéisme élevés, ainsi que de l'insuffisante adaptation des charges et des effectifs de structure.

Les charges résultant des avantages sociaux spécifiques dont bénéficient les salariés issus de l'ancienne régie se révèlent plus lourdes encore en cas de perte de marché en raison des règles spécifiques de droit qui s'appliquent au secteur des transports interurbains.

En effet, contrairement aux marchés des transports urbains, dans lesquels les salariés attachés à un marché sont automatiquement transférés à son nouveau titulaire en vertu de l'article L. 1224-1 du code du travail, les salariés affectés aux marchés des transports interurbains dévolus à un nouvel opérateur disposent, aux termes d'un accord interprofessionnel de juillet 2009, de la faculté de choisir, ou non, leur intégration dans la nouvelle structure. Mais, en cas de transfert, s'ils conservent le bénéfice des avantages acquis au titre de leur contrat de travail, ils prennent le risque de perdre ceux attachés à leur statut collectif.

Lors de la perte des lignes express en 2011, les nouveaux embauchés ont accepté de quitter la société d'économie mixte, tandis que les salariés issus de l'ancienne régie ont refusé de rejoindre le nouvel

opérateur des lignes perdues. Or la différence de coût entre un conducteur sous convention collective des voies ferrées d'intérêt local disposant de 30 années d'ancienneté et un conducteur sous convention transports routiers disposant de 5 années d'ancienneté est de près de 50 %.

Dès lors, l'érosion du chiffre d'affaires née de la perte de lignes express a conduit à un renchérissement du coût salarial moyen et à un alourdissement des frais fixes de structure, qui a eu pour effet de pénaliser encore davantage la compétitivité de la société. En l'absence d'adaptation rapide de la structure de coûts à la perte des lignes express et aux baisses de prix par ailleurs concédées, la société est entrée dans un cercle vicieux dont elle ne pouvait s'extraire sans mettre en place un plan social.

2 - Une politique commerciale inadaptée

La société d'économie mixte a bénéficié, à sa création, d'une position commerciale forte en Isère, héritée de la régie et évaluée à 40 % des marchés départementaux de transports interurbains. Cette position a d'emblée placé la société dans une situation défensive, compte tenu du rééquilibrage prévisible du partage des marchés départementaux au fur et à mesure de leurs renouvellements.

Alors que la diversification du portefeuille de clients et l'identification de relais de croissance constituaient des points de passage obligés pour éviter l'attrition de son activité et de ses effectifs, la société a continué à réaliser plus de 70 % de son chiffre d'affaires avec le département.

De même, la société est restée géographiquement centrée sur l'Isère, alors qu'avec le dépôt de Vénissieux elle dispose d'une implantation urbaine qui lui permettrait de démarcher d'autres autorités organisatrices dans le département du Rhône. Bien qu'aucun partage territorial n'ait été officiellement formalisé avec Kéolis, l'implantation locale de ce groupe, notamment en tant qu'attributaire de la délégation de service public des transports urbains sur le périmètre du Grand Lyon, a pu dissuader la société d'économie mixte d'exploiter toutes les opportunités commerciales existant dans ce département.

En outre, jusqu'en 2011, la direction de la société a minoré l'importance du critère prix dans les appels d'offres départementaux. Elle a ainsi développé, dans la perspective de l'appel d'offres de 2011, un projet d'entreprise qui présentait la société d'économie mixte comme « le modérateur, le régulateur du marché […] plaçant ses ressources au service des politiques iséroises du conseil général […] indépendamment

de toute relation commerciale ». Dans ce cadre, la société estimait devoir « protéger le conseil général de toute pratique anticoncurrentielle » et « l'assister techniquement sur tous les marchés ».[29]

Le plan quinquennal élaboré a mobilisé d'importants moyens humains et financiers sur des projets éloignés du cœur de métier de la société, dans le but de servir les politiques départementales « indépendamment de toute relation commerciale ». En particulier, l'entreprise a soutenu cinquante projets de mécénat culturel et sportif étroitement liés à des politiques départementales, mais étrangers à son objet social. En accordant une importance excessive à ces opérations, la direction a contribué à entretenir l'idée que la proximité avec le département serait de nature à affecter l'issue des appels d'offres à venir.

Cette attitude témoigne de l'insuffisante appropriation, par la direction de l'enjeu de mise en concurrence comme fonctionnement normal de la société. Au demeurant, dans sa réponse à l'appel d'offres de 2011, la direction a minoré l'importance du critère prix, pourtant pondéré à hauteur de 60 %. Elle a hiérarchisé de façon inverse les priorités, se présentant avant tout comme « un laboratoire social » pouvant se prévaloir de l'absence de licenciement, sans préciser si cette assertion constituait un constat historique ou un engagement pour l'avenir.

Par ailleurs, compte tenu du maintien du bénéfice des accords d'entreprise aux salariés issus de l'ancienne régie, le coût salarial moyen ne pouvait être contenu qu'en accélérant les embauches de nouveaux salariés « au prix du marché ». La dynamique de croissance et de recrutement constituait, dès lors, une variable clé du rétablissement de la compétitivité coût de l'entreprise.

Enfin la société d'économie mixte a rencontré des difficultés à défendre ses intérêts face au département, qui bénéficie d'une position de force en qualité à la fois de principal client, d'actionnaire majoritaire et de premier fournisseur. Par exemple, il a imposé des modifications de service en 2010, sans que la société ne fasse valoir ses droits à indemnisation, de sorte qu'en l'absence de renégociation du prix au kilomètre, la réduction de l'offre de transport par avenant a entraîné une perte annuelle nette évaluée à 0,9 M€.

[29] Source : conseils d'administration de mars et de novembre 2010.

C - La crise de 2011

1 - La dégradation rapide des résultats

Les indicateurs financiers témoignent de la rapidité de la dégradation de la situation financière de la société d'économie mixte dès 2011. En particulier, le flux annuel de trésorerie après financement du cycle d'exploitation et des investissements est devenu très négatif en 2011 (- 6,2 M€) alors que la perte des lignes express et de la baisse des prix sur les autres lots n'ont eu d'effet qu'à partir du mois de septembre.

Au 31 décembre 2011, le bilan était déjà si dégradé que, sans l'augmentation de capital intervenue fin 2011 et l'abandon de l'avance en compte courant du département, le fonds de roulement de l'entreprise aurait été négatif.

Tableau : indicateurs financiers de la société d'économie mixte des voies ferrées du Dauphiné

en M€	2008	2009	2010	2011
Chiffre d'affaires	59,2	44,5	44,6	42,8
Résultat d'exploitation	0,6	2,1	1,9	- 1,2
en % du produit total	*1,1 %*	*4,8 %*	*4,2 %*	*- 2,9 %*
Disponible après financement du cycle d'exploitation et des investissements	0,6	- 1,6	3,5	-6,2
Capital social et primes	5,0	5,0	5,0	9,6
Fonds de roulement	- 1,2	1,6	1,5	0,4

Source : liasses fiscales et balances générales des comptes ; exercices de 12 mois, sauf en 2008 (16 mois)

2 - La réaction tardive de la direction et des organes de contrôle

Bien que la survie de l'entreprise soit en jeu dès septembre 2011, la direction a tardé à diagnostiquer puis à signaler au conseil d'administration l'extrême précarité de la situation. L'évaluation fine des conséquences économiques et financières de la perte des lignes express a été retardée par l'absence de comptabilité analytique par ligne et par la vacance, durant six mois, du poste de directeur financier.

De plus, faute d'avoir mesuré la gravité de la situation, la société s'est engagée dans le déménagement de son principal dépôt, sans que des contraintes d'urbanisme l'y obligeaient dans l'immédiat, consommant ainsi une partie importante de sa trésorerie dans cette opération.

Un plan de redressement comprenant la suppression de trente postes a été envisagé en 2012 par la direction, mais sa présentation devant le conseil d'administration a été différée jusqu'en mars 2013, sans pour autant qu'une solution transitoire ne soit mise en œuvre. En l'absence de réactivité compte tenu des nouvelles pertes de marchés intervenues dans l'intervalle, le nombre total de suppressions de postes jugées nécessaires au rétablissement de l'équilibre d'exploitation est passé de 30 à 70 tandis que la société a consommé entre 3,5 et 4 M€ d'une trésorerie qui aurait dû être exclusivement mobilisée pour financer sa restructuration et organiser son redressement[30].

Par ailleurs, le conseil d'administration ne semble avoir pris pleinement conscience de la gravité de la situation qu'un an après la perte des lignes express, lorsque à la faveur de la présentation du budget 2013, il lui a été annoncé que la société se trouverait en défaut de paiement avant la fin du premier semestre en l'absence d'une nouvelle recapitalisation.

De même, le département de l'Isère n'est pas intervenu pour prévenir la défaillance de la société alors qu'il ne pouvait ignorer que les importantes baisses de prix obtenues au cours de son appel d'offres de l'été 2011 affecteraient l'équilibre économique, déjà fragile, de la société. En dépit d'un premier incident de paiement au premier trimestre 2012 – la société n'a pas honoré le remboursement d'une avance en compte courant accordée par le département –, la collectivité a tardé à exiger de la direction et du conseil d'administration qu'ils mettent en œuvre un plan de redressement dans les plus brefs délais.

La situation de la société est devenue encore plus critique lorsque, faute de pouvoir accéder au crédit bancaire, elle a sollicité la garantie du département qui a opposé un refus en vertu d'une décision de principe à portée générale visant à contenir les risques hors bilan de la collectivité.[31]

[30] Le plan de sauvegarde pour l'emploi, communiqué au comité d'entreprise le 20 juin 2013, fait état de 28 suppressions de postes, compte tenu des départs naturels ou négociés intervenus entre-temps.

[31] Selon les estimations du département, le volume total de garantie est trois fois supérieur à la moyenne des départements.

II - Une impasse particulièrement coûteuse pour le département

A - Un partenariat industriel déséquilibré

1 - Un actionnaire industriel titulaire d'un contrat d'assistance technique

Le département a motivé l'ouverture du capital de la société d'économie mixte à un actionnaire industriel privé par « l'objectif premier d'apporter à la société une expertise technique en vue d'améliorer sa compétitivité ».[32] Il a également précisé, par délibération, que l'apport en capital de l'actionnaire industriel ferait l'objet d'une rémunération sous la forme d'une assistance technique. En vertu de ces décisions, deux procédures ont été lancées successivement, la première par le département pour choisir un actionnaire privé et la seconde, par la société d'économie mixte pour l'établissement d'un contrat d'assistance technique.

Peu après la création de la société, le département a donc lancé en 2006 un appel à candidatures auprès d'investisseurs industriels pour une prise de participation au capital de la société. Il a retenu l'offre du groupe Kéolis qui prévoyait d'acquérir 15 à 19 % du capital de la société, écartant deux offres concurrentes *a priori* plus attractives au regard de l'apport en capital, l'une prévoyant de porter la participation industrielle privée de 20 % à 40 % d'ici 2012, et l'autre de 15 % à 49 % dans des délais similaires.[33]

En dépit de sa délibération statuant sur le choix du partenaire et appréciant les offres des candidats au regard, notamment, du pourcentage détenu par l'actionnaire privé et de sa représentation au conseil d'administration, le département a ultérieurement expliqué que le critère de l'apport en capital n'a pas été déterminant.

En 2007, la société a conclu un contrat d'assistance technique avec Kéolis, dont les caractéristiques, y compris tarifaires, avaient été

[32] Source : courrier du 13 juin 2013 du président du Conseil général de l'Isère.

[33] L'entreprise candidate, au titre de l'assistance technique, proposait une rémunération fixe de 0,2 M€ l'an (contre 0,35 M€ pour Kéolis), majorée d'une variable en contrepartie d'une prise de participation de 20 % du capital dès 2006, porté à 40 % en 2012. Source : séance du conseil général de juin 2006, rapport du président, dossier n° 2006 DM2 L 4d08.

préalablement arrêtées par le département au moment où Kéolis avait été retenu comme actionnaire industriel. Les dispositions essentielles de ce contrat, de même que son titulaire, se sont donc imposées en l'état aux dirigeants de la société.

2 - Une assistance technique très peu sollicitée

Bien que ce contrat ait été présenté comme l'un des principaux leviers d'amélioration de la compétitivité de l'entreprise, les prestations auxquelles s'était engagé Kéolis ne comportaient que des prestations de conseils, d'analyse et d'expertise, à l'exclusion de toute « exécution […] de tâches matérielles, de réalisation et de mise en œuvre ». En outre, aucune obligation de résultats, de moyens, ni même de délai de réponse aux sollicitations de la société d'économie mixte n'était opposable à Kéolis.

En pratique, la société n'a que très peu mobilisé cette assistance technique. En 2011, par exemple, la direction estime n'avoir utilisé qu'un tiers de « ses droits à assistance », sans toutefois être en mesure de produire un décompte étayé.[34] De fait, les prestations d'assistance, qui n'étaient pas planifiées, n'ont fait l'objet d'aucun suivi par l'une ou l'autre des parties. Elles ont manifestement souvent été confondues avec la contribution de Kéolis, en sa qualité d'actionnaire, à la gouvernance de l'entreprise.

Dans ces conditions, la valeur ajoutée apportée par Kéolis est difficile à quantifier pour les années 2007 et 2008, tandis que, pour les années 2009 à 2011, la matérialité de ses prestations ne ressort pas des pièces transmises à la chambre régionale des comptes.

Pourtant, en dépit de l'inadéquation manifeste des prestations proposées aux besoins de la société, celle-ci a renouvelé le contrat d'assistance dans des termes identiques en 2012, à l'issue d'une procédure d'appel à concurrence qui n'a donné lieu, comme en 2007, qu'à une seule candidature.

[34] Aux termes de l'unique réunion de négociation du contrat d'assistance pour 2012, le représentant de la société d'économie mixte chargé du projet a indiqué que « l'utilisation de l'assistance technique pour l'année 2011 semble être plus proche des 100 jours que des 300 évoqués dans la réponse de Kéolis ».

3 - Un coût trop élevé pour l'entreprise

En vertu du contrat d'assistance conclu en 2007, le groupe Kéolis a perçu une rémunération annuelle forfaitaire de 350 000 €, majorée d'une prime variable en fonction des résultats, plafonnée à 250 000 € l'an. De 2007 à 2011, Kéolis a ainsi perçu 2,3 M€ à ce titre. Même avant les pertes de marché enregistrées en 2011, le prix acquitté pour cette assistance technique a constitué une ponction financière insoutenable pour la société : les parts fixes et variables versées de 2008 et 2011 ont, en effet, représenté les trois quarts du résultat d'exploitation cumulé sur cette même période.

Le coût du contrat d'assistance technique inclut une marge destinée à rémunérer l'apport en capital de Kéolis, faute de retour sous la forme de dividendes. Cette rémunération implicite des capitaux investis, bien que contestée par les parties au contrat, a pourtant été explicitement actée par le conseil général par délibération en date du 22 juin 2006.

Ni les parties au contrat, ni le département n'ont été en mesure de produire une évaluation du taux de rentabilité intrinsèque (TRI) des capitaux apportés par Kéolis, mais sa rémunération perçue au titre de l'assistance technique (2,3 M€ au total) a été nettement supérieure à son apport en capital (1,45 M€)[35].

En outre, compte tenu de la matérialité non établie des prestations fournies à compter de 2010, il est vraisemblable que la marge réalisée sur ce contrat a permis à Kéolis, non seulement de rémunérer son apport, mais également de récupérer l'intégralité de sa mise de fonds. Suivant cette hypothèse, Kéolis aurait, d'un strict point de vue financier, complètement rentabilisé son investissement dès 2011, et pourrait envisager une éventuelle faillite de la société d'économie mixte sans avoir à en subir un préjudice financier.

B - Une gouvernance inopérante

1 - La transposition inadaptée du mode de gouvernance de Kéolis

La participation au pilotage de l'entreprise constituait un des principaux critères de choix fixés par le département pour retenir le

[35] Apport réalisé en deux temps, dont 750 000 € en février 2007 et 694 500 € en septembre 2011.

partenaire industriel de la société d'économie mixte. Conformément à sa proposition, et en application du pacte d'actionnaires conclu avec Kéolis, trois comités spécialisés ont été adjoints au conseil d'administration, sur le modèle de l'organisation en vigueur dans le groupe Kéolis.

Loin de fluidifier la gouvernance, la fragmentation des lieux de concertation et de décision a imposé à l'équipe dirigeante une démultiplication de ses efforts de pédagogie auprès d'une pluralité d'instances, pour maintenir une cohérence d'action.

Sans en constituer la cause principale, cette organisation a pu également contribuer à la faible implication des représentants du département au conseil d'administration de la société, particulièrement marquée à compter de 2010, en les privant d'une vision globale de la situation.

2 - La mise en place d'une charte de partenariat avec le département

Compte tenu des difficultés de la société, le département a pris l'initiative, en 2011, de resserrer son contrôle en formalisant une charte de partenariat dans l'objectif de prévenir la mobilisation des garanties explicites ou implicites qu'il apporte à ses organismes satellites, au nombre desquels figurent la société d'économie mixte. Sous couvert d'améliorer l'information de l'actionnaire, cette charte confère au président du conseil général un pouvoir d'évocation de presque toutes les décisions de gestion, avant même que les administrateurs n'en aient communication.

Si cette charte est aussi motivée par le souci du département de pallier les lacunes de ses administrateurs, il n'en demeure pas moins qu'en attribuant ces prérogatives, à titre exclusif, au président du conseil général, qui n'est pas membre de droit du conseil d'administration, le département porte atteinte à l'autonomie de gestion de la société. Il lui faut, soit réformer la gouvernance de la société d'économie mixte, soit mettre en cohérence le niveau de contrôle qu'il entend exercer avec le statut juridique de l'entreprise.

C - Une responsabilité financière potentiellement illimitée du département

En conservant 80 % du capital d'une entreprise chargée d'un service public dont la continuité d'exploitation se doit d'être assurée, le

département s'est, *de facto*, posé comme le garant implicite de la pérennité de la société d'économie mixte. Dans ces conditions, le département est tenu de participer à toute recapitalisation rendue nécessaire par les pertes accumulées par l'entreprise.

À l'inverse, la contribution des actionnaires minoritaires, dont en particulier celle de Kéolis, demeure à leur libre appréciation, sauf à ce qu'ils se soient contractuellement engagés *ex ante* à le faire dans le cadre d'un pacte, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En effet, s'il existe bien un pacte d'actionnaires, celui-ci confère à Kéolis la garantie de demeurer l'actionnaire industriel exclusif de la société, sans pour autant l'engager à suivre une augmentation de capital *au prorata* de sa participation en cas de difficulté financière de l'entreprise.

Cette convention interdit donc au département de procéder à une augmentation réservée de capital au bénéfice d'un autre industriel, ou de céder tout ou partie de ses parts sociales à un autre investisseur industriel sans, au préalable, organiser le rachat de la participation de Kéolis. Cette disposition est d'autant plus protectrice des intérêts de Kéolis que, faute de définir clairement la méthode de valorisation des titres détenus par l'actionnaire industriel, elle tend à déconnecter leur prix de la valorisation réelle de l'entreprise, créant ainsi une barrière d'entrée d'autant plus dissuasive que les recapitalisations successives ont porté le capital social à un niveau sans rapport avec les résultats futurs attendus.

Le département peut se trouver seul indéfiniment responsable du passif de l'entreprise, en cas de refus de Kéolis de contribuer à son renflouement. Dès lors, compte tenu de la part détenue par le département dans le capital social, la décision de ce dernier de contenir les risques hors bilan en limitant ses garanties bancaires, pour légitime qu'elle puisse être, est mise en échec par le pacte d'actionnaires qu'il a conclu.

Jusqu'en 2012, le département a participé aux augmentations de capital en privilégiant les apports en nature de biens mobiliers et immobiliers, plutôt que des apports en numéraire, qui ont une incidence directe sur son budget. Suivant ce mécanisme, le capital social de la société a été porté de 1,5 M€ en 2005 à 5 M€ en février 2007 puis à 9,6 M€ en septembre 2011, dont un quart environ sous forme de liquidités, presqu'exclusivement apportées par les actionnaires privés.

À ce stade, le seul apport en numéraire réalisé par le département a consisté dans l'abandon d'une avance remboursable d'un montant équivalent aux provisions constituées par l'ancienne régie, en prévision des départs à la retraite du personnel transféré.

Les modalités d'intervention jusqu'alors utilisées par le département pour éviter que les pertes de la société ne pèsent sur son

budget ne sont plus reproductibles pour l'avenir. En effet, la partie du matériel roulant dont le département est toujours propriétaire a perdu l'essentiel de sa valeur, compte tenu, notamment, des normes d'accessibilité en faveur des personnes à mobilité réduite qui interdiront l'usage des cars non équipés en 2015. Le département va donc devoir recapitaliser la société d'économie mixte principalement par des contributions financières et non plus par des transferts d'actifs non financiers.

Pour sortir la société de la situation catastrophique dans laquelle elle se trouve, le département a été contraint de valider le plan de redressement acté le 30 mai 2013 par le conseil d'administration de la société d'économie mixte, à la suite duquel il a apporté, en juillet 2013, une nouvelle avance en compte courant de 5 M€, et s'est engagé à participer, à hauteur de 4,5 M€, à une recapitalisation cumulée de 5,4 M€ en 2014 et 2015. Au total, le département devrait donc avoir investi, d'ici 2015, près de 15 M€ dans la société d'économie mixte depuis sa création, soit l'équivalent de 25 000 € par salarié[36].

Les fonds publics engagés pourraient toutefois se révéler plus élevés encore en cas d'échec du plan de redressement, dès lors que, pour répondre aux besoins complémentaires en trésorerie, le département a, en outre, consenti à rééchelonner le loyer de 2,6 M€ dû pour 2012 au titre de la mise à disposition, auprès de la société, des autocars dont il est resté propriétaire, qu'une opération similaire est envisagée au titre des loyers dus pour 2013, et qu'en outre, l'État et les organismes sociaux ont accordé des délais de paiement sur leurs créances pour 12 mois à compter de juillet 2013.

[36] Dont (i) apport en capital de 1,5 M€ en 2005, 2,8 M€ en 2007, 3,5 M€ en décembre 2011, 0,8 M€ en 2012 ; (ii) apport en compte courant de 1,2 M€ en 2007, puis de 5 M€ en 2013 ; (iii) apport prévisionnel en capital de 4,4 M€ en 2014 et 2015.

III - Une nécessaire inflexion stratégique pour sortir durablement de la crise

A - Une restructuration financière sur fonds privés non sérieusement envisagée

La restauration de l'attractivité des Voies ferrées du Dauphiné auprès des investisseurs – présents et potentiels, sans exclusivité – passe non seulement par l'allègement de sa structure de coûts, mais également par une restructuration financière contraignant les actionnaires actuels à constater la perte de valeur de leur participation.

Or si le département s'est engagé à recapitaliser et à restructurer la société, il n'a pas pour autant modifié sa structure actionnariale. Ce faisant, il risque d'assumer l'essentiel du coût de la restructuration, sans avoir résolu pour autant les problèmes de gouvernance qui sont en partie responsables de la situation actuelle. En outre, faute d'avoir fait constater la dépréciation des titres des actionnaires minoritaires, il risque de financer l'essentiel de la restructuration à leur seul bénéfice, en cas de privatisation ultérieure de la société.

Une alternative était pourtant possible. En l'absence de pacte d'actionnaires conférant une exclusivité à Kéolis, rien ne s'opposait à ce que le département cède, au prix du marché, l'intégralité de ses titres à un industriel, qui aurait alors pris le contrôle de la société anonyme ainsi constituée. Ce faisant, le département n'aurait pas endossé le coût de la restructuration et aurait créé les bases d'une gouvernance saine, dans laquelle l'actionnaire industriel de référence aurait été intéressé aux résultats.

En présence d'un pacte d'actionnaires conférant une exclusivité à Kéolis, la même démarche était possible, sous réserve toutefois d'organiser la restructuration financière dans le cadre d'une procédure collective, sous la forme d'une mise sous sauvegarde par exemple, de façon à forcer les actionnaires minoritaires à constater la perte de valeur de leur participation.

Bien que cette alternative eût sans conteste été plus économe en fonds publics, et pas plus douloureuse socialement, le département ne l'a manifestement pas sérieusement envisagée, en dépit de la démarche engagée par la directrice générale pour qu'une entreprise de transports à capitaux publics entre au capital de la société mixte en substitution ou en complément de l'actionnaire industriel en place.

B - La difficile conciliation de l'intérêt actionnarial du département avec son rôle d'autorité organisatrice

Le département, à qui il incombe d'organiser les transports de passagers sur son territoire, a décidé, dès 2004, de maintenir un opérateur propre. Ce choix était justifié par le fait que « dans un contexte de concentration des entreprises au niveau national, il est important de maintenir une entreprise publique départementale de transport au service de l'ensemble du territoire isérois, toutes autorités organisatrices confondues[37] ».

La décision de créer une société d'économie mixte était fondée sur le constat que la demande de transports collectifs tendait à se concentrer dans les zones urbaines dans lesquelles vivent plus des trois quarts de la population iséroise et dont la compétence appartient aux communes et groupements de communes. La recherche d'un partenaire privé devait, en outre, contribuer à assurer « un fonctionnement normal de la concurrence »[38].

Le département peut avoir intérêt à conserver un opérateur propre, s'il estime que les prix du marché sont conjoncturellement déstabilisés par l'irruption d'un nouvel acteur et que, passée une période de consolidation, les prix sont susceptibles de remonter sous l'effet d'une inversion du rapport de force entre l'offre et la demande. Mais il doit, dans ce cas, donner à son opérateur les moyens d'affronter la concurrence, en lui laissant notamment la plus grande latitude en matière de politique sociale, sous peine de voir sa garantie implicite mobilisée pour combler les pertes accumulées.

Si, à l'inverse, le département considère que l'intensité concurrentielle actuelle est pérenne, il a tout intérêt à céder la société d'économie mixte à un opérateur privé, de préférence avant d'avoir financé l'intégralité de la restructuration, de façon à optimiser les conditions de mise en concurrence sans avoir à assumer les risques d'exploitation induits par la baisse durable des prix.

Or le département de l'Isère ne semble pas avoir procédé à cette analyse, laissant inchangées les contraintes de gestion pesant sur l'entreprise sans prendre en considération le bouleversement des conditions économiques induites par l'arrivée de la société Car Postal. Si, en qualité d'autorité organisatrice des transports, il a réussi à contenir l'évolution de son budget transport en suscitant une plus grande

[37] Source : délibération du 14 juin 2004 du conseil général.
[38] Source : annexe à la délibération du 22 juin 2006.

concurrence, il a, en revanche, en tant qu'actionnaire majoritaire de la société d'économie mixte, largement contribué à l'échec de son adaptation aux nouvelles conditions de marché.

Le retour de certains départements à la gestion directe de leurs transports interurbains

Le retour modeste, mais réel, à la gestion directe des transports interurbains, par certains départements, semble répondre au souci de pallier une concurrence jugée localement encore insuffisante en dépit d'une offre moins concentrée que dans les transports urbains où deux opérateurs détiennent plus des deux-tiers des marchés.[39] Mais, à la différence des transports urbains, le recours à la gestion directe peut être partiel, en raison du fractionnement possible par lots des différentes lignes interurbaines.

Cette souplesse est intéressante, sous réserve qu'elle ne conduise pas à déléguer au secteur privé l'exploitation des lignes bénéficiaires, quand la collectivité conserve à sa charge les lignes les moins attractives.

Certains départements limitent le recours à la régie directe aux marchés déclarés infructueux, faute d'offre ou en présence d'offres financières très supérieures à l'évaluation produite par l'administration. Par exemple, en Ille-et-Vilaine, le marché des transports interurbains a été scindé, lors de son dernier renouvellement, en quatre lots, dont un a été attribué à la régie départementale après que le marché a été déclaré sans suite au motif que les offres étaient toutes supérieures de 15 % à l'estimation de référence.

Dans d'autres cas, des sociétés publiques locales (SPL), dont le capital doit être intégralement détenu par au moins deux collectivités territoriales,[40] ont été mises en place dans le secteur des transports interurbains. Le département de Saône-et-Loire et la région Bourgogne ont ainsi créé, en 2011, la société publique locale Sud Bourgogne Transports Mobilité à laquelle a été confiée l'exploitation d'une ligne représentant près de 40 % de l'activité.

De même, l'exploitation du réseau interurbain du département du Tarn, répartie entre une quinzaine d'entreprises privées jusqu'en 2012, a été confiée à une société publique locale qui sous-traite 20 % de l'offre kilométrique, le plus souvent pour les lignes secondaires, à des transporteurs privés.

[39] Source : rapport « *L'année 2011 des transports urbains* » établi par le Groupement des autorités responsables de transport **(**GART), hors Paris.

[40] Les sociétés publiques locales créées par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 sont exemptées de mise en concurrence, sous réserve de respecter certaines conditions.

C - Du bon usage des sociétés d'économie mixte

En présence d'un marché concurrentiel, le statut de société d'économie mixte peut présenter l'inconvénient de procurer aux parties prenantes le sentiment trompeur de pouvoir bénéficier du soutien indéfini de l'actionnaire public majoritaire. Le personnel peut ainsi croire son emploi préservé, tandis que l'actionnaire privé et la direction peuvent être tentés d'attendre de l'actionnaire public qu'il sécurise l'activité. Ce risque est plus particulièrement prononcé lorsque l'actionnaire public majoritaire est également autorité adjudicatrice des marchés que la société opère.

Le statut de la société d'économie mixte rend également plus complexe le pilotage de l'entreprise. Pour être viable, une société de ce type intervenant sur un marché concurrentiel doit impérativement être affranchie des contraintes de gestion autres que celles imposées par les collectivités par la voie de leurs appels d'offres. Elle doit également dégager les moyens nécessaires pour diversifier son portefeuille de clients et élargir son assise territoriale.

Le modèle économique des sociétés d'économie mixte rend enfin plus difficile le partage équilibré des risques d'exploitation entre les actionnaires publics et privés. Pour y parvenir, les actionnaires privés doivent être intéressés aux résultats et disposer d'une part significative du capital – tout en restant dans la limite des 49 % autorisés par la loi applicable aux sociétés d'économie mixte. La rémunération de leur apport doit notamment se faire par des dividendes, au besoin précipitaires, et non au moyen de contrats d'assistance non sollicités par la société.

La conclusion d'un pacte d'actionnaires contraignant l'actionnaire industriel principal à contribuer à toute recapitalisation rendue nécessaire à raison des pertes accumulées par la société, peut, en outre, apporter la garantie que la responsabilité de l'actionnaire public ne soit pas seule engagée en cas de défaillance.

Si l'ensemble de ces conditions ne peuvent être réunies, il apparaît préférable d'envisager un autre statut, soit en optant pour une société publique locale si la collectivité souhaite conserver un contrôle étroit, soit en procédant à une privatisation complète de l'entreprise.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La société d'économie mixte des Voies ferrées du Dauphiné n'a évité le défaut de paiement en 2012 et 2013 que grâce aux avances en compte courant apportées par le département et aux augmentations de capital réalisées et à venir de l'ensemble des actionnaires.

La direction, de même que les actionnaires, n'ont pas été assez réactifs face à la gestion de crise. Leur inertie a aggravé les difficultés de l'entreprise, et a conduit à consommer, en pure perte, d'importants fonds principalement publics. Or, compte tenu du schéma capitalistique et juridique retenu, la responsabilité du département sur le passif de la société d'économie mixte présente un caractère de facto illimité.

Si la plupart des erreurs de gestion commises par la direction traduisent une insuffisante appropriation des enjeux de la mise en concurrence, le département a contribué, par ses immixtions, aux difficultés de l'entreprise, en choisissant notamment dès l'origine, un partenaire technique en lieu et place de la société.

Dans ces conditions, la Cour et la chambre régionale des comptes formulent les recommandations suivantes à destination de la société d'économie mixte des Voies ferrés du Dauphiné et du département de l'Isère :

1. *mettre en place à court terme un plan de redressement de la société d'économie mixte, incluant bien une restructuration du passif et un infléchissement des contraintes de gestion imposées par les principaux actionnaires ;*
2. *revoir le contrat d'assistance technique conclu avec Kéolis, tant dans son contenu que dans ses modalités de rémunération et de suivi, pour que soient introduites des obligations de moyens et de résultats opposables, assorties de pénalités en cas de non-réalisation des objectifs ;*
3. *écarter de la charte de partenariat les dispositions qui retirent aux organes de contrôle les prérogatives qui leur reviennent ;*
4. *plus généralement, mettre en cohérence le statut du ou des opérateurs avec le degré de contrôle que le département souhaite exercer, avec trois options : le maintien d'une société d'économie mixte avec une participation significativement plus importante du coactionnaire industriel de référence, la création d'une société publique locale, ou la privatisation de l'actuelle société d'économie mixte.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	239
Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	240
Préfet de l'Isère	241
Préfet de la région Rhône-Alpes	242
Président du conseil général de l'Isère	243
Président du conseil général de l'Ille-et-Vilaine	244
Président du conseil général de Saône-et-Loire	245
Président du conseil général du Tarn	246
Directeur général de la société d'économie mixte Voies ferrées du Dauphiné	247
Président de Keolis	250

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et décentralisation et de la fonction publique
Président du conseil régional de Bourgogne
Président de la société d'économie mixte Voies ferrées du Dauphiné

Ancien président de la société d'économie mixte Voies ferrées du Dauphiné
Ancienne directrice générale de la société d'économie mixte Voies ferrées du Dauphiné
Ancien directeur général de la société d'économie mixte Voies ferrées du Dauphiné
Directeur régional de Kéolis Sud-Est

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Vos recommandations n'appellent pas de remarque particulière de notre part. Nous ne souhaitons donc pas apporter de réponse formelle à ce rapport.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Ce rapport, qui porte sur l'un des principaux opérateurs de transports routiers interurbains en Isère, n'appelle pas d'observation particulière pour ma part.

RÉPONSE DU PRÉFET DE L'ISÈRE

L'annonce a été faite auprès du comité d'entreprise d'un Plan de Sauvegarde de l'Emploi le 20 juin 2013, la notification administrative du PSE a été réalisée le 12 juillet dernier et prévoit à présent après négociation la suppression de 28 postes. La baisse de la masse salariale suite au PSE, et la diminution des dépenses devrait permettre le retour à l'équilibre du bilan 2014 de la SEM VFD.

Le comité des chefs des services financiers (CCSF) présidé par le directeur départemental des finances publiques, a accordé des délais de paiement des créances publiques pour douze mois à compter du 5 juillet 2013. Cet échéancier est respecté actuellement y compris pour les charges sociales.

La société d'économie mixte VFD loue auprès du conseil général de l'Isère, le parc roulant indispensable à son activité. Cela représente une dépense annuelle de l'ordre de 2,6 M€. Le titre de recette émis par le département pour la mise à disposition des autocars pour 2012, a fait l'objet d'un plan d'échelonnement respecté par VFD. Une demande semblable est en cours de traitement au titre de l'année 2013.

RÉPONSE DU PRÉFET DE LA RÉGION RHÔNE-ALPES

Je ne souhaite pas apporter de réponse ou d'observation à ce rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ISÈRE

Je tiens à rappeler la position du Département face aux difficultés que rencontre actuellement la SEM et apporter des éléments de réponse aux principales observations de la Cour.

Tout d'abord, le Département prend acte de la remarque de la Cour relative à l'impact financier lié au maintien du statut des salariés de l'ex-régie et précise qu'il a demandé à la SEM, dans le cadre de ses difficultés actuelles, de prendre toutes mesures indispensables à son redressement et à la réduction de ses coûts de revient.

Par ailleurs, le Département souhaite rappeler que, face aux difficultés de la SEM, il est intervenu dans des délais rapides, en invitant, dès le début de l'année 2012, la direction de l'entreprise à présenter un état des comptes de la société accompagné d'un plan de redressement, dès qu'il a eu connaissance des difficultés de la SEM. Pour le Département, la production de ces éléments était un préalable indispensable à l'accompagnement qu'il pouvait apporter, en tant qu'actionnaire.

Un plan de redressement a été produit par la société et présenté à son conseil d'administration en mai 2013, qui est de nature à permettre son redressement.

Les mesures d'accompagnement décidées en contrepartie de ce plan sont de deux ordres :

- une avance en compte courant de 5 M€ versée en juillet 2013,

- une augmentation de capital par les trois actionnaires, dont la première partie, d'un montant de 948 k€ a d'ores et déjà été versée à la SEM et dont la seconde partie s'élèvera à 5,4 M€ et sera appelée en deux temps : 4,5 M€ en 2014 et 0,9 M€ en 2015.

Enfin, le Département prend acte de l'ensemble des recommandations de la Cour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL D'ILLE-ET-VILAINE

Vous évoquez en effet dans ce document, la décision du Département d'Ille-et-Vilaine d'allotir l'exploitation de son réseau de transport interurbain et de confier l'exploitation de certaines de ces lignes à la régie départementale des transports d'Ille-et-Vilaine.

Vous soulignez que dans le cadre d'un réseau de transport interurbain, la décision d'une collectivité de recourir partiellement à une gestion directe peut être intéressante « sous réserve qu'elle ne conduise pas à déléguer au secteur privé l'exploitation des lignes bénéficiaires, quand la collectivité conserve à sa charge les lignes les moins attractives ».

Je tenais donc à préciser que lors de la mise en place de son nouveau schéma départemental des transports 2011/2019, le Département d'Ille-et-Vilaine a décidé de scinder l'exploitation des lignes du réseau de transport interurbain en quatre lots afin de stimuler la concurrence entre les opérateurs, car lors de l'appel à candidatures de 2005, une seule candidature avait été présentée pour l'exploitation de l'ensemble du réseau départemental.

Ce découpage a été établi non pas en fonction de la rentabilité économique des lignes, mais par zone géographique et en fonction des moyens matériels et humains mobilisés. En effet, l'objectif de notre collectivité était de disposer de lots nécessitant des parcs de matériels équivalent d'un lot à un autre (entre 40 et 45 véhicules par lot) et d'une dimension telle que le réseau de P.M.E. présentes sur notre territoire, puisse candidater lors de la mise en concurrence des contrats de délégation de service public. Cette stratégie a montré sa pertinence dans la mesure où face aux deux entreprises leader dans les transports, à savoir les groupes Keolis et Veolia, un groupement de P.M.E. locales a en effet répondu à la consultation.

Les candidats ont eu la possibilité de soumettre une offre pour l'exploitation des quatre lots. A l'issue de l'analyse des offres, sur un des lots, les candidats ont tous proposé des offres financières supérieures de plus de 15% à l'estimation administrative de référence. Le Département a donc décidé de déclarer la consultation de ce lot sans suite, et de l'attribuer en direct à sa régie départementale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE SAÔNE-ET-LOIRE

Je vous remercie de citer en exemple la société publique locale « Sud Bourgogne Transports Mobilité » créée entre le Département de Saône-et-Loire et la Région Bourgogne. La description faite n'appelle pas de remarque particulière.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU TARN

Ce rapport n'appelle pas d'observations de ma part.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE VOIES FERRÉES DU DAUPHINÉ

Nouveau directeur général depuis environ huit mois, mon mandat a pratiquement débuté avec la remise du rapport d'observations provisoire de la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes.

A aucun moment, je n'avais imaginé que la société VFD pourrait faire partie du rapport annuel de la Cour des comptes.

J'espère seulement que cette publication ne viendra pas compromettre le redressement interne engagé de la société VFD. En effet, nous travaillons notre communication interne au regard de l'avenir sans renier le passé de l'entreprise, mais sans le ressasser.

Vous trouverez, ci-dessous, les commentaires qu'appellent, de la part de la société VFD, certains développements de votre projet d'insertion.

Extrait du rapport	*Observation de la SEM VFD*
Ainsi pour sortir la société de la situation catastrophique dans laquelle elle se trouve, le département a été contraint, au printemps 2013, de valider un plan de redressement aux termes duquel il devra, d'une part, réaliser une nouvelle avance en compte courant de 5 M€ dans l'année, et, d'autre part, participer, à hauteur de 4,5 M€, à la recapitalisation cumulée de 5,4 M€ en 2014 et 2015.	*En complément d'information, l'avance en compte courant est effective depuis le 11 juillet 2013.* *L'augmentation de capital 2014 de 4,5 M€ est en cours de préparation, le Conseil Général devrait apporter en nature des autocars pour une valeur de 3,15 M€, le complément étant apporté en numéraire par les différents actionnaires.*

Extrait du rapport	*Observation de la SEM VFD*
Mettre en place à court terme un plan de redressement de la société d'économie mixte, incluant une restructuration de son passif et un infléchissement des contraintes de gestion imposées par les principaux actionnaires	*Un plan de redressement a d'ores et déjà été validé par le Conseil d'Administration du 30 mai 2013.* *Outre, les augmentations de capital (cf. tableau ci-joint des prévisions d'augmentation de capital 2014 et 2015) comportent en 2013 un apport en comptes courants d'associés de 5 M€, effectives depuis le 11 juillet 2013.* *Cet apport en trésorerie est complété par une facilité de trésorerie d'un montant de 800 K€ de la société SERUS à sa société mère VFD.* *Sur le conseil du Président du Tribunal de Commerce, une demande d'échéancier des paiements des cotisations patronales de charges sociales a été mise en œuvre.* *Sur l'infléchissement des contraintes de gestion : la négociation d'accord de substitution devrait permettre une organisation plus aisée du temps de travail et globalement moins coûteuse.*

Extrait du rapport	*Observation de la SEM VFD*
Recommandation n° 2 *Revoir le contrat d'assistance technique conclu avec KEOLIS, tant dans son contenu que dans ses modalités de rémunération et de suivi, pour que soient introduites des obligations de moins et de résultats opposables, assorties de pénalités en cas de non-réalisation des objectifs*	*A ce jour, il existe un suivi mensuel des interventions demandées par la SEM VFD à KEOLIS.* *En janvier 2013, l'assistance technique KEOLIS a été réalisée suivant deux conventions, l'une à destination de la SEM VFD, l'autre à destination de sa filiale SERUS.*
Recommandation n° 3 *Ecarter de la charte de partenariat les dispositions qui retirent aux organes de contrôle les prérogatives qui leur reviennent.*	*A ce jour, la charte de partenariat n'est pas formellement respectée.* *Pour autant, les relations devenues très régulières avec les directions des services du Conseil Général permettent de répondre à la plus grande partie des engagements.* *La SEM s'interroge à ce stade sur la validité de la charte, au regard des pouvoirs du Président de la SEM.*

Source : SEM VFD

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE KEOLIS

Vous nous aviez adressé en son temps le rapport de la Chambre régionale des comptes.

Nous avions fait des observations en réponse. Aucune de ces observations n'ayant était retenue dans le rapport de la Cour des comptes, nous n'avons pas jugé utile de les réitérer.

Chapitre III

Les organismes de protection sociale

La CIPAV (caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une gestion désordonnée, un service aux assurés déplorable

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

La CIPAV (caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une gestion désordonnée, un service aux assurés déplorable

PRÉSENTATION

Les professionnels libéraux relèvent pour leur retraite d'un régime de base d'assurance vieillesse géré par la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) à laquelle sont rattachées dix caisses[41] distinctes, administrant chacune un ou plusieurs régimes de retraite complémentaire et d'invalidité décès[42].

La CIPAV est de loin la plus importante de ces dix caisses. À la différence des neuf autres (caisse des médecins, des pharmaciens, des vétérinaires, des notaires, etc.), elle n'est pas marquée par une forte identité professionnelle. Au-delà des professions règlementées d'architecte et de géomètre-expert ou des membres des professions de conseil, elle a vocation à accueillir tout professionnel libéral assurant des activités non explicitement énumérées par le code de la sécurité sociale : une disposition « balai » de ce code conduit à y affilier plus de trois cents professions libérales, d'une extrême diversité.

Depuis plus d'une dizaine d'années, le nombre d'affiliés à la CIPAV a ainsi beaucoup augmenté à la faveur du rattachement continu de nouvelles professions et, plus récemment, du dynamisme du statut d'auto-entrepreneur[43].

---

[41] Ces caisses sont désignées sous les termes de « sections professionnelles » par le code de la sécurité sociale.

[42] Cf. Cour des comptes *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre XVI : les retraites des professions libérales. La Documentation française, septembre 2013, p. 451-478, disponible sur www.ccomptes.fr

[43] À titre d'exemple, ont été récemment affiliés à la CIPAV les moniteurs de ski et les ostéopathes. Une partie importante des auto-entrepreneurs lui ont été rattachés à compter de la création de ce statut en 2009, dès lors que ces derniers exercent une activité indépendante qui, n'étant ni commerciale ni artisanale, ne leur permet pas de se rattacher au régime social des indépendants (RSI).

En 2012, elle comptait 545 000 affiliés, soit 480 000 cotisants (230 000 professionnels libéraux de droit commun et 250 000 auto-entrepreneurs) et 65 000 pensionnés, représentant ainsi 50 % de l'ensemble des professionnels libéraux.

La CIPAV, comme les neuf autres caisses dépendant de la CNAVPL, assure par délégation de cette dernière, depuis 2004, la gestion du régime de base (380 M€ de cotisations et 170 M€ de prestations) et administre pour ses seuls ressortissants un régime obligatoire de retraite complémentaire et un régime d'invalidité-décès (au total, 570 M€ de cotisations et 250 M€ de prestations).

Caractéristique spécifique, la CIPAV a constitué depuis 1959 avec deux autres caisses et une institution de retraite complémentaire, le « groupe Berri », du nom de la rue où a été longtemps installé son siège. Cette mutualisation, bien loin de permettre une meilleure efficience, a facilité une gestion particulièrement désordonnée (I) et s'accompagne d'une série de graves dysfonctionnements qui portent lourdement préjudice aux assurés (II).

I - Une gestion particulièrement désordonnée

A - Une organisation institutionnelle longtemps informelle et à la gouvernance toujours paralysée

En 1959, certaines caisses de la CNAVPL, dont celle qui est devenue la CIPAV en 1977, se sont regroupées au sein du « groupe Berri » en vue de mutualiser un certain nombre de fonctions (direction générale, agence comptable, services informatiques, ressources humaines, gestion immobilière). Ce groupe, rassemblant la CAVEC, la CAVOM, l'IRCEC et la CIPAV[44], a fonctionné jusqu'en 2011 de manière informelle, en dehors de tout cadre juridique formalisé.

Aucune instance statutaire ne le dirigeait : dans la pratique, chaque décision d'intérêt commun devait faire l'objet d'un vote préalable de chaque conseil d'administration. La réunion mensuelle de leurs présidents constituait la seule instance commune, qui ne disposait cependant

[44] Caisse d'assurance vieillesse des experts comptables (CAVEC), caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels (CAVOM) et institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (IRCEC).

d'aucun pouvoir propre. Chacune des caisses assurait la gestion d'un domaine particulier pour l'ensemble des autres, selon un système de délégations croisées ne reposant sur aucune convention écrite : le personnel pour la CAVOM, l'informatique pour la CAVEC, l'immobilier pour la CIPAV, dont la place au sein du groupe est prépondérante : elle représente les trois quarts des assurés que ce dernier rassemble.

La forte croissance des effectifs de la CIPAV, devenue le plus important des organismes rattachés à la CNAVPL, a mis au jour la précarité des liens noués entre les caisses « du groupe Berri » en dépit de leur ancienneté. En 2008, la CAVEC a envisagé de le quitter. La signature par les membres du groupe d'une convention de gestion commune, le 11 février 2010, puis la constitution d'une association, à effet du 1er janvier 2012, ont permis de surmonter cette crise sans néanmoins la résoudre au fond, les statuts de l'association préservant l'entière autonomie des membres, même pour la gestion des affaires communes.

Ces difficultés institutionnelles ont rejailli sur le positionnement de la direction générale, affaiblie au demeurant par ses modalités de recrutement. N'étant pas tenu, comme d'ailleurs la CNAVPL elle-même et l'ensemble des caisses qui lui sont rattachées, de recruter des agents de direction de la sécurité sociale contrairement aux caisses des autres régimes[45], le « groupe Berri » engage, aux termes d'un accord entre ses membres, des cadres d'origines diverses pour assurer les fonctions de responsabilité. L'existence du groupe permet notamment aux organismes concernés de recruter un directeur et un agent comptable communs, conformément à l'article R. 641-3 du code de la sécurité sociale, mais leur nomination et leur révocation demeurent conditionnées au pouvoir propre de chacun des conseils.

En septembre 2008, deux audits ayant mis en évidence que le directeur du « groupe Berri » n'avait pas atteint les objectifs que la CIPAV lui avait assignés en 2005, celle-ci, sans demander l'accord des conseils d'administration des autres entités du groupe, a procédé unilatéralement au licenciement de l'intéressé, sans d'ailleurs respecter les formalités requises. L'autorité de tutelle ayant annulé la décision du conseil d'administration de la CIPAV, un accord est intervenu, en juin 2009, pour répartir, à compter du 1er novembre 2009, les attributions

[45] Les organismes de base des régimes général, agricole, des indépendants et des mines doivent recruter leurs responsables administratifs parmi les agents de direction relevant de la convention collective de travail du 8 février 1957 du personnel des organismes de sécurité sociale. Pour les régimes spéciaux, ces responsables sont des fonctionnaires ou des agents de direction.

du directeur général entre l'ancien titulaire du poste, devenu délégué général chargé des questions institutionnelles, et le nouveau, compétent pour la conduite opérationnelle de la CIPAV et de la CAVOM. La CAVEC et l'IRCEC ne se sont ralliées à cette solution que plus tard. Irrégulière et de nature à gêner le fonctionnement normal du groupe, elle a débouché sur le départ du délégué général, en janvier 2011.

Plus généralement, cette gouvernance floue n'a pu que contribuer à une grande instabilité de l'encadrement à tous les niveaux. À la suite du départ du directeur du « groupe Berri » en octobre 2012 pour devenir directeur de la CNAVPL, quatre personnes se sont succédé dans cette fonction sur une période de six mois. Le poste de directeur des opérations chargé du recouvrement des cotisations, des actions contentieuses et de la liquidation des prestations de la CIPAV a connu trois responsables en trois ans. De même, le responsable du pôle immobilier a changé quatre fois en deux ans.

Le traitement privilégié de certains administrateurs

Un ancien trésorier de la CIPAV a racheté en 2003, aux tarifs en vigueur pendant les périodes concernées et non, conformément aux statuts applicables à l'époque, à celui de la date de la demande, des points de retraite complémentaire acquis rétroactivement au titre des années 1971 à 1986 et de 1988 à 1990.

Les majorations de retard dont le président de la caisse était redevable en raison d'un défaut de paiement de ses cotisations à l'échéance ne lui ont pas été appliquées. Par ailleurs, aucune action en recouvrement des sommes dues n'a été engagée.

Des administrateurs ont été, par ailleurs, bénéficiaires de secours importants au regard des pratiques habituelles de la caisse.

La création d'une association entre les membres du « groupe Berri » en décembre 2011, si elle a donné à ce dernier la personnalité morale dont il était jusque-là dépourvu, n'a aucunement réglé les difficultés d'articulation entre les compétences des conseils d'administration des caisses et celles du comité de gestion de cette structure commune, aux pouvoirs en réalité inexistants : ses décisions doivent être ratifiées pour être exécutoires par les différents conseils d'administration des membres du groupe.

B - Des fonctions mutualisées gravement défaillantes

La mutualisation des fonctions support des organismes rassemblés au sein du « groupe Berri » aurait dû conduire à une amélioration de la gestion et une réduction des coûts. Tel n'a pas été le cas.

1 - Une gestion médiocre et peu transparente des placements

La rapide augmentation du nombre des cotisants s'est traduite par une amélioration très importante du rapport démographique de la caisse (8,7 cotisants aujourd'hui pour un pensionné de droits directs). Par ailleurs, la CIPAV a pratiqué une politique continue de baisse du taux de rendement de son régime complémentaire. Ce taux, qui est le rapport entre la valeur du point prise en compte au moment du paiement de la pension et la valeur d'acquisition du point de retraite complémentaire, a fortement décliné, passant de 14,5 % à 8,81 % entre 2002 et 2012, puis à 7,90 % au 1er janvier 2013, de manière à garantir la soutenabilité du régime à horizon 2050.

Ces évolutions ont entraîné un quasi-doublement du montant de ses réserves de 2004 à 2012, passé, sur cette période, de moins de 1,1 à plus de 2,1 Md€. Les modalités de placement de ces fonds destinés à garantir le paiement des retraites des assurés selon une logique de répartition provisionnée[46] témoignent d'un défaut très préjudiciable de rigueur au détriment de la rentabilité des investissements, qu'il s'agisse de valeurs mobilières ou de patrimoine immobilier.

a) Des placements en valeurs mobilières au rendement peu satisfaisant et à la gestion risquée

De 1989 à 2012, d'après un mode d'appréciation de la CIPAV elle-même, le taux de rendement annuel moyen des placements[47] a atteint

[46] Est ainsi désigné un système de retraite fondé sur le principe de la répartition, pour lequel la constitution de réserves importantes permet de faire face aux engagements futurs du paiement des pensions par des techniques de capitalisation.

[47] Au 31 décembre 2012, la répartition des valeurs mobilières entre actions et obligations était de 40 % pour les premières et de 60 % pour les secondes.

6,1 %, soit nettement moins que la progression des indices de référence des obligations et des actions au-cours de la même période[48].

Tableau n° 1 : rendement annuel moyen des placements de la CIPAV (1989-2012)

Taux de rendement annuel du placement des réserves de la CIPAV[49]	Évolution annuelle en % de l'indice de référence des actions[50] (DJ Euro Stoxx Large)	Évolution annuelle en % de l'indice de référence des obligations (Euro MTS global)
6,1	11,0	8,6

Sources : rapport financier 2009 pour la période 1989 à 2009 et données complémentaires de la Cour pour les années 2010 à 2012

Les carences du pilotage des activités financières de la CIPAV dans le cadre du « groupe Berri » qui n'a pas mis en place de direction financière avant la fin de l'année 2010, sont à l'origine de ces performances médiocres. Comme ses prédécesseurs, le directeur général devenu délégué général assurait directement le suivi du placement des réserves et traitait seul avec les gestionnaires du portefeuille.

La commission des placements, chargée de proposer des orientations pour ceux-ci, a agi, jusqu'en 2009, en l'absence de véritable code de déontologie, pourtant obligatoire depuis le 1er janvier 2004. Elle a aussi travaillé, jusqu'en 2010, en dehors de toute délégation de la part du conseil d'administration, cependant prévue par les statuts. L'instance délibérante n'a statué formellement sur les propositions de cette commission que depuis lors.

Ce manque de transparence a facilité le non-respect de règles élémentaires de sécurité et de répartition des risques. Les caisses du « groupe Berri » ont privilégié pendant des décennies un même gestionnaire de portefeuille, qui a longtemps assuré concomitamment la fonction de dépositaire des titres. La CIPAV lui a confié le placement de plus des trois quarts de ses réserves. En avril 2008, dans le contexte de la crise financière, la commission des placements a tardivement décidé de réduire progressivement l'encours géré par cet intermédiaire. Néanmoins, cette décision n'a véritablement pris effet qu'en 2011, une fois parti le

[48] Le taux de performance calculé par la CIPAV repose sur la moyenne arithmétique annuelle des taux de rendement.

[49] Ce taux de rendement tient compte des plus-values et moins-values latentes par rapport à la valeur historique.

[50] Dividendes réinvestis.

délégué général du groupe. La désignation d'un directeur financier et la diversification des opérateurs ont permis alors de réduire les risques. Fin 2012, au lieu du maximum de 25 % annoncé par la CIPAV, plus de 37 % de ses valeurs mobilières demeuraient cependant encore en compte chez ce gestionnaire.

b) Une mauvaise gestion immobilière

En dépit des atouts qu'il présente en termes de localisation, de diversité et de qualité architecturale, l'important patrimoine immobilier de la CIPAV, essentiellement composé d'immeubles de bureaux et estimé - hors siège - à 221 M€ au 31 décembre 2011 en valeur de marché, souffre d'un manque de vision à moyen et long termes de sa gestion. Le défaut jusqu'à récemment de schéma directeur en est la traduction. Les travaux de conservation et de modernisation (moins de 8 M€ en 11 ans) au surplus, quand ils finissent par être engagés, ne sont achevés qu'avec d'importants retards et des dérives de coûts, après avoir rencontré de nombreuses difficultés.

Les difficultés de relocalisation du siège du « groupe Berri »

Les difficultés de relocalisation du siège du « groupe Berri » illustrent cette gestion médiocre. À défaut d'avoir su rénover son ancien siège, le « groupe Berni » avait envisagé, en 2005, de le reloger dans un immeuble de bureaux de la CIPAV, représentant 20 % des surfaces du patrimoine immobilier de celle-ci. L'opération ayant beaucoup tardé en raison des divergences entre les conseils d'administration et de l'incapacité des services à mener à bien les travaux de rénovation, ces locaux sont demeurés vacants en pure perte avant d'être vendus en 2011. Pendant cette période, à l'exclusion de la CAVEC, les caisses du « groupe Berri » ont acquis, en 2008, en état futur d'achèvement, pour 95 M€, un immeuble de 9 000 m² qui n'a été livré qu'en 2010. Il n'a finalement pu accueillir le siège, en raison de l'urgence à reloger les services du groupe. Pour l'essentiel, il est resté vacant pendant plus d'un an avant d'être donné à bail, en 2012, pour un loyer inférieur de 13 % au prix médian du marché. Les caisses du « groupe Berri » ont acheté un autre immeuble pour 150 M€, travaux d'aménagement et honoraires compris (19 M€), afin d'y héberger leur siège.

La vétusté et le défaut de mise aux normes règlementaires expliquent, du fait du pourcentage élevé des surfaces vacantes et du niveau modeste des loyers, une faible rentabilité, encore érodée par le recours à des mandataires à la gestion peu rigoureuse et non contrôlée et un suivi très insatisfaisant des impayés.

En février 2012, la commission immobilière a cherché à mieux préciser la stratégie de la caisse en ce domaine dans la perspective d'accoître progressivement ces investissements jusqu'à la limite règlementaire de 20 % de ses allocations d'actifs. Elle a, en particulier, retenu comme orientation le développement de prises de participation dans des sociétés civiles de placements immobiliers (SCPI) mais aussi dans des organismes de placement collectif immobilier (OPCI). Toutefois, le recours à ce dernier type d'actifs ne lui est pas autorisé règlementairement, en l'état actuel des textes qui régissent les placements des organismes de sécurité sociale.

2 - Un refus délibéré d'appliquer les règles de la commande publique

L'article L. 124-4 du code de la sécurité sociale impose aux organismes chargés de gérer un régime légalement obligatoire d'assurance vieillesse de respecter pour leurs achats les dispositions relatives aux marchés publics de l'État. En 2010, 72 % des dépenses soumises au code régissant ces derniers ont été cependant engagées par les caisses du « groupe Berri » en dehors de ce cadre. Ce pourcentage a atteint 82 % en 2012[51].

Le « groupe Berri » ne s'est, en effet, pas doté des moyens humains, juridiques et informatiques pour respecter les règles de la commande publique. Lorsqu'il a cherché, en 2010, à s'inscrire dans les procédures qui s'imposaient légalement pour la passation d'un accord-cadre d'achat de prestations informatiques, les nombreuses irrégularités que comportait le projet soumis à la commission consultative des marchés de la sécurité sociale l'ont conduite à le rejeter.

Les caisses du « groupe Berri » ont alors décidé de s'affranchir de leurs obligations de respect du code des marchés publics, tout particulièrement en matière de prestations informatiques, à de rares exceptions près qui illustrent pourtant les marges d'économie qu'un appel à concurrence peut procurer dans certains domaines. Ainsi, l'un des quelques marchés conclus en 2012 a permis de réduire de 60 % environ le coût de la téléphonie, de l'accès à internet et des imprimantes, soit une économie de plus de 0,4 M€.

[51] Rapport d'audit de suivi des marchés de mars 2013, page 10.

3 - Une modernisation inachevée du système d'information malgré des dépenses déjà dix fois supérieures aux prévisions

Le « groupe Berri » disposait d'un service informatique aux compétences techniques et aux effectifs très limités. Suffisant pour assurer le maintien opérationnel des applications existantes, il était inadapté pour concevoir un projet global de modernisation d'un système d'information à bout de souffle. Alors que sa refonte, envisagée dès 2002, a été lancée en 2004, la création d'une direction des systèmes d'information et la structuration progressive d'une fonction de maîtrise d'ouvrage identifiée ne sont intervenues qu'en 2008, à la suite des innombrables difficultés rencontrées dans la conduite des projets majeurs.

Pour autant, la succession rapide des responsables, la faiblesse des équipes recrutées en propre par rapport à celles mises à disposition en permanence par de multiples prestataires de service, le défaut de coordination et de pilotage stratégique n'ont toujours pas permis de mener à bien la modernisation du système d'information dont les délais et les coûts n'ont cessé de dériver.

Ainsi, la refonte de l'application métiers a souffert à la fois de l'absence de prévision de nombreux développements indispensables (contentieux, traitement de masse pour les affiliations, les radiations et le courrier), de la méconnaissance de problèmes à résoudre (mauvaise qualité des bases de l'ancienne application appelées à migrer vers la nouvelle) et de la surestimation de la possibilité d'appliquer des traitements informatiques communs à des régimes de retraite complémentaire à la fois complexes et différents.

Dans ces conditions, les dépenses engagées pour la refonte ont atteint, en 2013, 24 M€, soit un décuplement par rapport à l'estimation initiale en 2005 d'un coût de 2,5 M€, sans préjudice de celui des développements encore nécessaires. Si le module de gestion des prestations du nouveau système d'information a été livré en 2007, celui relatif aux cotisations ne l'a été qu'en 2011 à la CIPAV. En dépit d'informations rassurantes données au conseil d'administration, sept ans après leur début, les travaux restent inachevés ou sont à reprendre en raison des graves défaillances constatées, notamment en matière de recouvrement et de suivi des contentieux, domaines en cours de refonte depuis début 2012.

Lancé en 2004, le projet de gestion électronique des documents a abouti dès 2006 mais l'applicatif a fait rapidement preuve de ses insuffisances et de ses lacunes, obligeant, fin 2009, à engager sa refonte.

La mise en place du nouveau dispositif s'est achevée fin 2011. Il ne donne pas encore totalement satisfaction.

Pour pallier les retards et les défaillances de ces deux applications, des solutions ont certes été mises en œuvre, mais elles ont été partielles et complexes, obligeant notamment les agents à passer d'un applicatif à l'autre au gré de leurs besoins et non sans conséquence lourde sur la productivité.

Une productivité dégradée

Les effectifs de la CIPAV (226 agents), qui représentent les trois quarts de ceux du « groupe Berri » (302), ont augmenté de près de 77 % de 2004 à 2011. Cet accroissement est nettement supérieur à celui de la population assurée, soit 57 % hors auto-entrepreneurs. En effet, ces derniers, rattachés en 2009 à la CIPAV, ne constituent pas encore une charge réelle pour celle-ci : ils sont affiliés par le RSI, versent leurs cotisations aux URSSAF et sont encore très peu nombreux à demander la liquidation de leur retraite à la caisse. Le nombre d'affiliés (cotisants et retraités non auto-entrepreneurs) par agent est passé de 1 366 à 1 217, soit une diminution de 11 % alors que, durant la même période, nombre d'organismes de sécurité sociale ont amélioré, grâce à la dématérialisation des données, leur productivité**.** À productivité constante, les effectifs de la caisse seraient inférieurs, de l'ordre de vingt-cinq personnes[52]. Un léger redressement semble s'amorcer en 2012.

Malgré ces renforcements en effectifs, la qualité du service rendu aux assurés se révèle particulièrement mauvaise.

II - Un service aux assurés déplorable

A - Des difficultés majeures dans la gestion des droits

Des dysfonctionnements majeurs affectent la gestion par la CIPAV de ses assurés et de leurs droits, à tous les stades successifs : l'affiliation, le calcul et le recouvrement des cotisations et la liquidation des pensions.

[52] Le surcoût qui en résulte pour la CIPAV peut être estimé à 3 M€ par an.

1 - Un processus d'affiliation peu fiable

Les caisses de professions libérales en général et la CIPAV en particulier sont très attachées au principe d'autonomie qui a présidé à la fondation, en 1948, de leurs régimes d'assurance vieillesse. Jusqu'en 2011, la caisse était seule compétente pour procéder directement à l'affiliation de ses assurés, mais rencontrait de nombreuses difficultés dans cette fonction. À partir du 1er janvier 2011, a été mise en place une procédure unique d'affiliation des travailleurs indépendants (artisans, commerçants, professions libérales et auto-entrepreneurs) à leurs différents régimes de sécurité sociale, dont le RSI est le maître d'œuvre. Parce qu'elle y voit une atteinte à son autonomie, la caisse s'inscrit avec réticence dans cette nouvelle organisation, au préjudice des assurés, et conteste les décisions du RSI qui sont pourtant réputer s'imposer à elle.

Dans ces conditions, la qualité du fichier des cotisants de la CIPAV est très médiocre. Il diverge fortement de celui du RSI[53] qui connaît les ressortissants de la caisse au titre de l'assurance maladie. Moins de 80 % des actifs affiliés de la caisse sont recensés par le RSI.

Ainsi près de 35 000 assurés de la CIPAV figurent parmi ses cotisants alors même qu'ils ont cessé toute activité selon le RSI. Près de 5 000 actifs y sont inscrits deux fois. Plus de 22 000, réputés artisans ou commerçants par le RSI, sont également affiliés à la CIPAV. De l'ordre de 27 000 professionnels libéraux relevant de la CIPAV ne paraissent pas pris en charge au titre de l'assurance maladie par le RSI et, inversement, au minimum 12 000 professionnels libéraux assurés au titre de ce risque auprès du RSI ne sont pas affiliés à la CIPAV[54]. Enfin, 7 500 personnes sont considérées comme des professionnels libéraux alors qu'elles ont le statut d'auto-entrepreneur ou l'inverse.

Une première cause tient au refus de la CIPAV d'utiliser le répertoire des professions libérales établi par le RSI, à l'aide de la nomenclature des activités françaises, qui lui sert à affilier les assurés. La caisse continue de se référer à sa propre liste de professions, élaborée empiriquement, qui ne concorde pas avec le répertoire du RSI. À cet effet, elle a institué des contrôles préalables qui conduisent à de

[53] Le RSI gère l'assurance maladie de tous les travailleurs indépendants, donc y compris ceux relevant de la CIPAV, et l'assurance vieillesse des artisans et des commerçants.

[54] Depuis 2009, ce point est relevé dans les rapports de la Cour relatifs à *La certification des comptes du régime général de sécurité sociale*. Disponibles sur www.ccomptes.fr

nombreux rejets, dont les modalités de traitement ne sont pas définies. De surcroît, elle ne traite pas ses propres anomalies.

Un deuxième motif réside dans les insuffisances du système d'information de la CIPAV. À défaut d'avoir comblé des lacunes de son application mise en service en mars 2011, elle n'a pas été en mesure d'enregistrer les nouvelles affiliations des professionnels libéraux pendant sept mois ainsi que les modifications de leur situation administrative pendant quinze mois. Dans l'intervalle, elle n'a pas pris de dispositions transitoires, par exemple un traitement manuel des dossiers. Ainsi, plus de 25 000 modifications de situation administrative sont demeurées en souffrance pendant plus d'un an, et, selon diverses estimations, de 11 000 à 30 000 radiations n'auraient pas été vérifiées ou effectuées. De même, l'enregistrement de l'affiliation des auto-entrepreneurs intervient avec un retard qui a pu atteindre près d'un an en 2011 et n'a été, depuis lors, que partiellement résorbé.

2 - Une mauvaise gestion des cotisations

En raison des défaillances de la gestion de la CIPAV, les modalités de recouvrement des cotisations se traduisent pour les assurés par des incertitudes dans la détermination de leurs droits à pension. En effet, les régimes de retraite de base et complémentaire des professions libérales reposent sur l'accumulation de points acquis en fonction des cotisations payées.

a) Une connaissance insuffisante de l'assiette des cotisations

De nombreux cotisants font l'objet de taxations d'office, c'est-à-dire d'un appel de cotisations au taux le plus élevé. Dans la majorité des cas, ces taxations ne sont pas fondées. Cette situation coûteuse en termes de gestion, préjudiciable pour les assurés, résulte de l'incapacité de la caisse à mettre à jour sa base de données relative aux revenus, en liaison avec le RSI.

En effet, le nombre de déclarations communes de revenus reçues des professionnels libéraux par le RSI et communiquées par ce dernier à la CIPAV en vue d'établir les appels de cotisation présente une distorsion notable avec celui des cotisants recensés par la caisse. Ainsi, en 2011, 51 000 déclarants répertoriés par le RSI n'étaient pas connus de la CIPAV. À l'inverse, celle-ci avait enregistré 35 000 cotisants pour lesquels le RSI ne lui avait fourni aucune déclaration. Au surplus, selon

les résultats d'un test partiel, 17 % des revenus connus de la CIPAV ne coïncidaient pas avec ceux retenus par l'URSSAF de Paris.

En dépit du nombre élevé de taxations d'office, la CIPAV ne prend pas la peine de les analyser. Or cet exercice lui permettrait de constater que 25 % des personnes taxées d'office sont recensées à une adresse erronée et 24 % d'entre elles ne relèvent pas de la CIPAV mais du RSI, et de prendre les mesures correctrices nécessaires.

Elle n'a pas davantage pris les dispositions lui permettant d'enregistrer régulièrement les informations sur les revenus des professionnels libéraux que le RSI est mesure de lui adresser chaque semaine. Elle ne traite ces informations qu'une seule fois dans l'année.

b) Des risques sur les circuits de paiement des cotisations

Au cours de ces dernières années, deux détournements de plusieurs centaines de chèques, chez un prestataire et à La Poste, ont entraîné un préjudice de plus de 0,8 M€ pour la CIPAV[55]. Pour l'un d'eux, des assurés ayant acquitté leur dû ont été sollicités pour payer une seconde fois leurs cotisations, sous peine de majorations de retards.

Cette situation est largement imputable à l'agent comptable qui n'exerce pas toutes les diligences qui lui incombent. Ainsi, il n'a désigné aucun délégué habilité à se faire remettre dès leur réception les quelque 100 000 chèques qui sont adressés chaque année à la caisse pour les mettre en sécurité dans son service avant leur remise à l'encaissement. Des chèques demeurent, de ce fait, en attente dans des locaux facilement accessibles au personnel dans son ensemble, voire à des personnes étrangères à la CIPAV. De même, il a accepté que, de 2008 à 2012, soit entièrement sous-traitée à une entreprise la gestion de quelque 220 000 titres interbancaires de paiement, dont près de la moitié est accompagnée de chèques, y compris les opérations d'encaissement qui relevaient règlementairement de sa seule responsabilité.

[55] Un arrêté de débet a été pris par le ministère chargé des affaires sociales à l'encontre de l'agent comptable.

c) Un traitement déficient des contentieux

Fin 2012, faute d'assurer correctement ses obligations, la CIPAV détenait plus de 97 M€ de créances douteuses, pour lesquelles l'action en recouvrement était prescrite.

Pour conduire son action en recouvrement des cotisations impayées, la caisse recourt depuis des décennies au service du même huissier centralisateur qui officie en Île-de-France et se borne, pour le surplus, à transmettre les actes de poursuite à ses confrères de province sur le fondement d'une convention ancienne et sommaire. Cette action, au coût non négligeable (1,7 M€ en 2011), présente de sérieuses carences, en partie imputables au système d'information défaillant de la caisse.

De 2007 à 2009, la CIPAV a délivré un nombre négligeable de mises en demeure et n'a signifié aucune contrainte aux débiteurs, alors que le délai de prescription de l'action en recouvrement est de trois ans. Si elle a notifié près de 39 000 contraintes en 2010 et 32 000 mises en demeure en 2011, en revanche, elle n'a adressé aucune contrainte aux redevables en 2011 et 2012. Par ailleurs, la caisse exclut trois catégories d'assurés du champ des poursuites : ceux pour lesquels elle constate ou présume une erreur (montant, délai, échéancier), ceux partis sans laisser d'adresse et ceux pour lesquels l'action serait tardive. En 2011, plus de 38 000 débiteurs ont ainsi échappé à toute action en recouvrement de la CIPAV, souvent pour une absence de mise à jour des adresses.

3 - Des retards importants dans la liquidation des pensions

La proportion des pensions liquidées à bonne date atteignait moins de 50 % en 2012, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 2 : liquidation des droits propres (parts liquidées en %)

Régimes		2008	2009	2010	2011	2012
Régime de base	À la date d'effet (de quelques jours à 3 mois)	48 %	58 %	69 %	63 %	48 %
	Dans le trimestre suivant (de 3 à 6 mois)	30 %	20 %	15 %	16 %	25 %
	Au-delà de 6 mois	22 %	22 %	16 %	21 %	27 %
Régime complémentaire	À la date d'effet (de quelques jours à 3 mois)	46 %	58 %	69 %	60 %	47 %
	Dans le trimestre suivant (de 3 à 6 mois)	31 %	21 %	16 %	18 %	27 %
	Au-delà de 6 mois	23 %	21 %	15 %	22 %	26 %

Source : rapport d'activité 2012 de la CIPAV

En dépit d'une amorce d'amélioration en 2013, cette situation, très dommageable pour les assurés, est en complet décalage avec les performances de la branche vieillesse du régime général où 96,6 % des pensions de droit direct sont payées le premier jour du mois qui suit la demande.

Elle est également très éloignée de l'objectif fixé par le projet d'entreprise de 2008 : il prévoyait de liquider 90 % de l'ensemble des pensions au premier jour du trimestre civil suivant la demande, alignant ainsi, sur celui de la pension de base, le calendrier du versement de la retraite complémentaire, alors même que les statuts de la CIPAV prévoient une date d'effet, pour cette dernière, au premier jour du mois qui suit la demande. La proportion de liquidation à bonne date est encore plus faible pour les pensions de réversion (45 % en 2012) et les polypensionnés (15 % en 2012).

Ces retards sont d'autant plus anormaux que la CIPAV gère des assurés dont les revenus et les pensions sont très hétérogènes.

Les revenus et les pensions des professionnels libéraux affiliés à la CIPAV

Selon une étude réalisée en juin 2010 par la CIPAV sur les revenus de ses assurés, l'assiette des cotisations s'établissait en moyenne en juin 2009 à 52 000 € par an pour les « professions du bâti » (architectes principalement), 48 000 € pour celles du conseil et 18 000 € pour les autres activités, les plus nombreuses.

En comparaison, une enquête effectuée en 2010 par l'INSEE portant sur les revenus de l'ensemble des professions libérales autres que les médecins et les auxiliaires médicaux indiquait des revenus moyens de 74 800 € et des revenus médians de 43 800 €. Elle met ainsi en lumière le fait que les revenus des affiliés à la CIPAV se situaient à un niveau bien inférieur.

Ces niveaux de revenus induisent les pensions moyennes les plus faibles de toutes les professions libérales : abstraction faite de leur dispersion, elles sont de l'ordre, en moyenne, de 6 000 € par an alors que la moyenne pondérée de l'ensemble des professions libérales est de 23 700 €. La faiblesse de ces pensions doit cependant être nuancée par le fait que les assurés sont, pour leur très grande majorité, des polypensionnés qui reçoivent également des pensions des autres régimes auxquels ils ont appartenu au cours de leur carrière.

Pour autant et malgré ces retards, la CIPAV n'effectue pas tous les contrôles *a priori* et *a posteriori* nécessaires, en dépit de l'ampleur des erreurs constatées lors des liquidations à la suite de vérifications sommaires auxquelles elle procède. En particulier, l'agent comptable n'exerce pas les compétences que lui confient les textes. Ainsi, ses services n'effectuent pas de contrôle systématique avant paiement des premiers arrérages de pension.

Récemment créé, et placé sous l'autorité du directeur et accessoirement sous celle - restée théorique - de l'agent comptable, le service de contrôle et d'audit internes ne procède qu'à des vérifications mensuelles partielles, réalisées par des techniciens des services de liquidation de l'ordonnateur et non par les préposés de l'agent comptable.

Bien qu'une liquidation de pension de droit direct sur quatre se révèle erronée, la caisse n'en vérifie qu'une sur deux avant paiement. En 2012, dans l'échantillon de contrôle après paiement, le taux d'anomalies s'élevait encore à 6 % pour les pensions de droit direct. S'agissant des pensions de réversion, pour lesquelles aucun contrôle avant paiement n'est organisé, un sondage de vérification après paiement réalisé en 2012 faisait apparaître un taux d'erreurs de 26 %, très anormalement élevé.

Un très vif mécontentement des assurés

Les difficultés que rencontrent les assurés à joindre la CIPAV, à obtenir des informations auprès de cet organisme ou à trouver une réponse à leur inquiétude de ne pas percevoir à bonne date leurs pensions ne font que refléter la profonde détérioration des conditions d'exécution des missions de service public qui incombent à la caisse.

En particulier, les téléconseillers des deux plateformes téléphoniques, l'une réservée aux cotisants (seize agents), l'autre aux pensionnés (quatre personnes), ne parviennent à traiter qu'un appel sur quatre en dépit du nombre moyen limité de sollicitations par agent : 45 environ par jour, d'une durée à peine supérieure à cinq minutes. Le taux de réponse moyen hebdomadaire s'établit à 46 % pour le service des cotisations et à 12 % pour celui des prestations. Parfois, il atteint seulement 2 %.

De façon récurrente, de nombreux assurés s'en plaignent auprès des administrateurs de la CIPAV chargés d'une mission de médiation. Ils font publiquement état de leurs récriminations envers la caisse ou s'adressent à l'autorité de tutelle, peu réactive, ou à des parlementaires. En 2013, devant les nombreux dysfonctionnements constatés, certains assurés ont constitué une association de défense.

B - Le refus de l'intégration des auto-entrepreneurs

La CIPAV n'a toujours pas inscrit les cotisations des auto-entrepreneurs sur leurs comptes et n'a donc pas encore enregistré leurs droits à la retraite. Elle limite, par ailleurs, conformément à une décision de ses administrateurs mais en l'absence de toute base légale, leurs droits à pension complémentaire.

1 - Une participation limitée à la vie institutionnelle

En dépit de leur nombre, les auto-entrepreneurs sont absents du conseil d'administration de la CIPAV[56], dont la composition, au demeurant, n'assure pas une représentation proportionnelle des différentes professions rassemblées au sein de la caisse. Cette instance et

[56] Pour être candidat, il faut notamment, pour un cotisant, être affilié pendant au moins dix années civiles, consécutives ou non. Pour un retraité, cette durée est de vingt années, consécutives ou non. Deux administrateurs suppléants élus en qualité de professionnels libéraux de droit commun sont désormais auto entrepreneurs en raison seulement de l'évolution de leur statut en cours de mandat.

les commissions qui en dépendent sont, en effet, dominées par les professionnels libéraux du bâtiment, dont les architectes (près de 25 000 cotisants, soit 10 % environ du total) constituent le pivot.

Au surplus, la capacité des auto-entrepreneurs à participer aux élections a été limitée. En décembre 2010, le conseil d'administration de la CIPAV a décidé à l'unanimité d'exclure du corps électoral de la caisse les auto-entrepreneurs « qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 200 heures de SMIC », c'est-à-dire ceux pour lesquels l'État ne compense pas la perte de ressources imputable au caractère forfaitaire de leur cotisation. Le conseil s'est fondé, à défaut d'une base statutaire, sur des dispositions relatives à la compensation démographique, qui ne concernaient aucunement cette question. Au total, seulement 25 % des auto-entrepreneurs ayant un compte actif à la CIPAV ont pu participer aux élections de juillet 2011.

2 - Des droits non enregistrés

Les auto-entrepreneurs acquittent auprès des URSSAF, chargées de la répartir entre tous les régimes de non-salariés non agricoles auxquels ils sont affiliés, une cotisation forfaitaire appliquée à leur chiffre d'affaires. L'État verse à ces régimes une compensation couvrant la perte de recette induite par ce statut spécifique, de manière que les intéressés bénéficient des mêmes droits que les autres travailleurs indépendants.

L'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) verse à la CIPAV des acomptes à valoir sur la part des cotisations des auto-entrepreneurs qui revient à la caisse. Pour autant, la CIPAV n'a pas affecté les sommes correspondantes aux comptes des intéressés et, par suite, ne s'est pas mise en mesure d'enregistrer leurs droits. En effet, elle n'a pas développé l'application informatique nécessaire à l'intégration chaque trimestre des données individuelles transmises par l'ACOSS. Elle a préféré faire porter son effort sur l'enregistrement des données relatives au calcul annuel de la compensation de l'État, dont la détermination a d'ailleurs été tardive[57].

Dans ces conditions, pour les relevés de carrière et la liquidation de quelques retraites, la CIPAV était contrainte de s'adresser directement à l'ACOSS. Depuis début 2013, une solution palliative a été mise en place pour que les agents de la CIPAV disposent d'un accès au portail de l'ACOSS, ce qui leur permet de prendre en compte les éléments

[57] Seule l'année 2009 a été fournie, celle pour l'année 2010 était prévue pour fin 2013.

nécessaires à la liquidation des retraites. Néanmoins, cette mesure implique la ressaisie des données pour alimenter l'application de la caisse avec le risque inhérent d'erreurs et la nécessité de mettre en place des contrôles spécifiques.

3 - Une réduction sans base légale des droits à la retraite complémentaire

De 2009 à l'entrée en vigueur d'un arrêté du 6 juillet 2012 approuvant une modification de ses statuts conforme au souhait de son conseil d'administration de limiter les droits des intéressés, la CIPAV a refusé, sans base juridique jusqu'à l'intervention de ce texte, de maintenir en faveur des auto-entrepreneurs, dont l'activité était inférieure à 200 heures de SMIC, les garanties en cas d'invalidité totale.

De même, bien que les statuts de la CIPAV reconnaissent à tout affilié le droit d'opter, dans le régime complémentaire de retraite, pour la classe de cotisations immédiatement supérieure à la sienne, une délibération du conseil d'administration du 18 mars 2009[58] en a expressément privé les auto-entrepreneurs « afin de maintenir la simplicité, la lisibilité et la cohérence [de leur] statut […] ».

Surtout, la CIPAV minore les droits à retraite complémentaire des auto-entrepreneurs. Pour ceux ayant une activité supérieure à 200 heures de SMIC[59], elle attribue seulement un point de retraite par an lorsque le chiffre d'affaires déclaré est compris entre 2 728 € et 30 942 € et deux points lorsque le chiffre d'affaires excède 30 943 €. Or, conformément à la loi qui instaure une compensation de l'État pour combler les pertes de cotisations des régimes, et selon les statuts, les intéressés, comme les autres professionnels libéraux, sont fondés à bénéficier d'une attribution de quatre points.

Pour ce faire, la CIPAV s'appuie sur une interprétation propre n'ayant fait l'objet ni d'une délibération du conseil d'administration, ni d'une modification statutaire. Cette interprétation consiste à appliquer à l'ensemble des auto-entrepreneurs, sans leur consentement, une

[58] De même par deux délibérations des 18 mars et 17 juin 2009, la CIPAV a refusé aux professionnels libéraux affiliés auprès d'elle avant le 1er janvier 2009 le droit d'exercer l'option qui leur était offerte, en principe à tout moment, d'accéder au statut d'auto-entrepreneur. Elle a ainsi introduit une différence de traitement de ses ressortissants par rapport aux artisans et commerçants relevant du RSI.

[59] Les auto-entrepreneurs ayant un chiffre d'affaires inférieur à 200 heures de SMIC acquièrent des droits strictement proportionnels à leur effort contributif.

disposition des statuts permettant aux professionnels libéraux de droit commun de demander expressément, s'ils le souhaitent, en cas de faibles revenus, un abattement sur leurs cotisations se traduisant par une réduction de leurs droits. Cette minoration de droits a également pour conséquence de réduire de plusieurs dizaines de millions d'euros la charge de compensation incombant normalement à l'État.

Ces diverses atteintes aux droits des auto-entrepreneurs n'ont suscité aucune réaction de l'administration de tutelle, traditionnellement discrète dans l'exercice des pouvoirs de contrôle, déjà faibles, qu'elle détient.

Il importe que la CIPAV et les pouvoirs publics reviennent, sans délai, sur ces pratiques irrégulières de manière à garantir aux auto-entrepreneurs les mêmes droits qu'aux professionnels libéraux, sauf à procéder aux modifications de textes qui leur donneraient un fondement juridique.

La nécessité de renforcer le contrôle de l'État et de la CNAVPL

Au nom de l'autonomie, dont se prévalent les caisses, le contrôle par l'État sur ces dernières, voire sur la caisse nationale, est très sommaire. Cette situation perdure depuis la création du régime en 1948. Ainsi, en dehors d'une mission de vérification sur place, les capacités de contrôle de l'État sont limitées, à l'égard de la CNAVPL[60] et de ses caisses, à la possibilité d'annuler les décisions de leurs conseils d'administration lorsque celles-ci sont contraires à la loi ou compromettent l'équilibre financier de l'organisme.

À l'égard des caisses, la CNAVPL dispose d'un droit de regard pour les seuls aspects relatifs à la gestion du régime de base délégué à celles-ci.

Le renforcement du contrôle de l'État, jusqu'à présent très en retrait et de celui de la CNAVPL sur les caisses, qui lui sont rattachées, se justifie d'autant plus actuellement que le nombre d'assurés a beaucoup augmenté au cours des dix dernières années, que des dysfonctionnements nombreux affectent certains de ces organismes, notamment ceux du « groupe Berri », et que s'aggravent dès maintenant les problématiques de soutenabilité financière du régime de base et de nombreux régimes complémentaires.

[60] Un commissaire du gouvernement est présent au conseil d'administration de la seule CNAVPL.

C'est pourquoi la Cour a recommandé, dans son rapport de 2013 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, que soit renforcé le rôle de la CNAVPL et de la tutelle par la mise en place d'une convention d'objectifs et de gestion, fixant, comme pour tous les autres régimes de sécurité sociale, des engagements réciproques (l'État avec les caisses nationales, ces dernières avec leurs caisses locales) pour la gestion administrative, la gestion technique et l'action sociale.

À défaut d'engager une action de redressement rapide et crédible, pilotée par des professionnels expérimentés, tant pour la CIPAV pour l'association de moyens dénommée « groupe Berri », il conviendrait que le ministre chargé de la sécurité sociale procède sans délai à la désignation d'un administrateur provisoire, en lieu et place du conseil d'administration de cette caisse dont les pouvoirs seraient suspendus pour irrégularités, mauvaise gestion et carence, conformément aux dispositions combinées des articles L. 281-3 et L. 623-1 du code de la sécurité sociale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La CIPAV offre à ses assurés un service gravement défaillant dans les fonctions essentielles de l'affiliation, du recouvrement et du règlement des prestations.

Pour les assurés sociaux qui en sont victimes, il n'en résulte pas seulement d'innombrables difficultés administratives, mais un risque de pertes de droits, en particulier pour les auto-entrepreneurs, compte tenu des pratiques discriminatoires de la caisse à leur encontre, mais, bien au-delà, pour l'ensemble, très hétérogène, des professionnels libéraux qui sont tenus de s'y rattacher. Ces défaillances sont d'autant plus anormales que les revenus des intéressés sont en moyenne significativement plus faibles que ceux de l'ensemble de ces professions. Le niveau de leurs retraites à venir, en tout état de cause modeste, exige, plus encore que pour d'autres, une prise en compte rigoureuse et attentive des droits qu'ils peuvent se constituer.

La situation ainsi créée vient de loin. L'augmentation rapide du nombre des affiliés n'a été que le révélateur de difficultés anciennes, longtemps masquées, mais dont la cause essentielle réside dans le flou persistant d'une gouvernance partagée entre les caisses du « groupe Berri », qui se paralysent réciproquement. L'insuffisant professionnalisme des responsables à tous niveaux, en particulier des titulaires des fonctions essentielles de directeur général et d'agent comptable, aggrave cette situation. La CIPAV est très mal administrée,

qu'il s'agisse de sa politique de placement financier, de sa gestion immobilière, de ses achats pour lesquels elle a choisi de se soustraire aux obligations du code des marchés publics, de sa fonction informatique lourdement défaillante et dont les coûts ne cessent de s'alourdir, sans résultat en termes de qualité de service et de productivité.

Le règlement des dysfonctionnements multiples et particulièrement lourds de conséquences qui affectent les assurés doit être placé au premier rang des priorités et faire l'objet d'un plan de redressement immédiat, conduit avec une détermination sans faille car ils ne sauraient perdurer davantage.

Ce constat engage la responsabilité des administrateurs de la CIPAV et, plus largement, de ceux des autres caisses qui constituent avec elle le « groupe Berri ». Il appelle aussi l'administration de tutelle à abandonner une position de constant retrait qui n'a pu que contribuer aux dérives observées. Il lui appartient de veiller à ce que la gouvernance du « groupe Berri » soit clarifiée et stabilisée, notamment en étendant aux organismes de retraite des professions libérales la possibilité, à défaut de la finalisation d'un processus de fusion complète, de créer des unions de caisse, comme dans le régime général. Elle doit s'attacher à ce que des professionnels aguerris et de haut niveau soient recrutés dans les fonctions administratives essentielles, de telle manière que les remises en ordre indispensables soient, activité par activité, rapidement mises en œuvre, notamment en matière informatique, et que les droits des assurés soient rigoureusement garantis et préservés, conformément aux principes fondateurs de la sécurité sociale.

Comme la Cour l'a recommandé dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2013, les dispositions de la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites du 18 janvier 2014 sont de nature à lui offrir désormais des leviers d'action accrus, en prévoyant d'instituer un dispositif de contractualisation entre l'État et la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales et entre celle-ci et les caisses et en donnant à l'État des pouvoirs plus étendus en matière de désignation du directeur de la CNAVPL. Eu égard à la situation constatée à la CIPAV, il conviendrait de soumettre les différentes caisses à l'obligation de recruter leur directeur et leur agent comptable parmi les agents de direction de la sécurité sociale.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *nommer un administrateur provisoire en cas de défaut de mise en œuvre, sans délai, par la CIPAV, d'un plan de*

redressement de sa gestion, assorti d'un calendrier précis et d'objectifs de résultats ;

2. *respecter strictement la procédure d'affiliation unique applicable aux travailleurs indépendants ;*
3. *prendre en compte, de manière exhaustive et rapide, les droits acquis par les assurés au titre des cotisations versées, en veillant notamment à rétablir les droits des auto-entrepreneurs ;*
4. *imposer à l'ensemble des caisses de retraite des professions libérales de recruter leurs directeurs et agents comptables parmi les agents de direction de la sécurité sociale ;*
5. *engager la fusion des caisses du « groupe Berri » ou, à défaut, instituer une union de caisses*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	278
Ministre des affaires sociales et de la santé	280
Président de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (CIPAV)	283
Directeur de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (CIPAV)	298
Directeur du groupe Berri	313
Président de la Caisse d'assurance vieillesse des experts comptables et des commissaires aux comptes (CAVEC)	321
Président de la caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, des officiers publics et des compagnies judiciaires (CAVOM)	329
Président de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)	330

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous partageons l'ensemble de vos observations et souscrivons aux recommandations formulées par la Cour, notamment celles visant à renforcer la gouvernance de l'organisme, rétablir la qualité du service rendu aux assurés et développer la mutualisation des moyens alloués à la gestion des différentes sections professionnelles des professions libérales.

Les régimes de retraite des professions libérales présentent de bonnes perspectives d'équilibre à moyen terme et ne mobilisent pas, à ce stade, la solidarité nationale. Ce sont même des régimes actuellement contributeurs aux mécanismes de compensation démographique entre régimes de retraite obligatoire de base.

Toutefois, la structure de type fédératif de la CNAVPL, caractérisée par la forte autonomie des sections professionnelles, par ailleurs gestionnaires autonomes de régimes complémentaires et de prévoyance, a rendu complexe la conclusion d'une convention d'objectifs et de gestion (COG). L'absence de gouvernance harmonisée dans un contexte où les sections professionnelles assurent une gestion intégrée des prestations de base et des prestations complémentaires (voire supplémentaires) n'est pas, de ce point de vue, facilitatrice. Ce même souci d'indépendance avait ainsi conduit la section professionnelle des avocats (caisse nationale des barreaux français) à faire scission de la CNAVPL pour fonder une caisse autonome.

La conclusion de la COG du Régime social des indépendants (RSI) auquel les professions libérales sont affiliées pour la couverture du risque maladie a permis d'apprécier la réticence des professionnels à l'égard des mécanismes de type COG dès lors qu'ils estiment que leurs régimes, excédentaires et autofinancés, sont gérés de manière responsable. Il peut être observé que, contrairement aux autres régimes, ni l'ordonnance n° 344 du 3 avril 1996 qui a créé les COG ni aucun texte postérieur n'ont modifié les dispositions applicables à la CNAVPL ou à la CNBF pour rendre obligatoire la conclusion d'une COG.

Pour autant, cet objectif de rationalisation et d'harmonisation s'impose aujourd'hui, alors même que des efforts d'économies substantiels sont demandés à l'ensemble des caisses de sécurité sociale, tout en améliorant le service rendu.

La mission d'audit menée par la Cour a identifié d'importants dysfonctionnements dans la gestion de la Caisse, confirmant des difficultés déjà identifiées dans le cadre de missions précédentes, et suggéré de

réformer la gouvernance de la CIPAV. C'est le sens du projet porté par le Gouvernement dans le cadre de la réforme des retraites débattue actuellement au Parlement.

Ainsi, l'article 32 du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite, vise à renforcer la collaboration entre la CNAVPL (et ses sections professionnelles, dont la CIPAV) et l'État. La CNAVPL sera notamment tenue de signer un contrat pluriannuel de gestion avec l'État, lequel sera ensuite décliné entre la CNAVPL et les sections professionnelles en conventions pluriannuelles. Les modalités de nomination du directeur de la CNAVPL ainsi que de l'agent comptable de la Caisse nationale et la répartition des pouvoirs entre le directeur et le Conseil d'administration de la CNAVPL seront précisées par décret.

Cette réforme de la gouvernance devra également s'étendre aux sections professionnelles. En particulier, la loi définit un cadre juridique propice aux regroupements permettant de développer la mutualisation des moyens au service d'une efficience collective renforcée. Des modifications d'ordre réglementaire accompagneront cette réforme de la gouvernance des sections professionnelles afin de garantir que le conseil d'administration des caisses puisse jouer son rôle et que·les outils indispensables au contrôle de la bonne gestion des caisses soient produits et déployés (comptabilité analytique, contrôle interne, contrôle de gestion...). Enfin, la loi doit permettre un encadrement strict et une coordination, par la CNAVPL, de l'action sociale de l'ensemble des sections professionnelles.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

C'est avec intérêt et attention que j'ai pris connaissance du projet de rapport relatif à la CIPAV dont je partage très largement les constats ainsi qu'une partie des solutions préconisées.

Comme vous l'avez observé, la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, dans son article 32, s'emploie à améliorer sensiblement la gouvernance de l'Organisation Autonome d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales (OAAVPL) et contribue ainsi à la mise en œuvre de certaines recommandations de la Cour.

Ainsi, cette disposition prévoit principalement le développement des pouvoirs de la CNAVPL sur les sections professionnelles et la conclusion d'une convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAVPL laquelle sera déclinée entre la CNAVPL et chaque section professionnelle.

Au nombre des missions du conseil d'administration de la CNAVPL désormais clairement définies par la loi, figurera notamment un contrôle de la gestion par les sections professionnelles du régime d'assurance vieillesse de base des professions libérales. Dès lors, la CNAVPL aura notamment pour mission de s'assurer que les sections professionnelles du Groupe Berri gèrent le régime de base conformément aux textes juridiques en vigueur et ce dans les mêmes conditions que les autres sections professionnelles.

Il reviendra dès lors à la CNAVPL de justifier, auprès de la tutelle notamment, de tout dysfonctionnement au sein du Groupe Berri et d'exposer les moyens qu'elle compte mettre en œuvre afin d'y remédier.

De plus, l'amélioration de la gestion du régime d'assurance vieillesse de base devrait conduire à des effets favorables sur le régime d'assurance vieillesse complémentaire.

Par ailleurs, la convention d'objectifs et de gestion déterminera les objectifs de qualité de gestion communs aux régimes de base et aux régimes complémentaires et, pour le seul régime de base, les objectifs pluriannuels de gestion et les moyens de fonctionnement dont disposent les organismes de l'OAAVPL.

Ainsi, la tenue de ses objectifs par la CNAVPL dépendra pour beaucoup du respect des engagements par les sections professionnelles et la CNAVPL aura de ce fait un intérêt majeur à s'assurer que le Groupe Berri notamment mette en œuvre un plan de redressement fixant des objectifs serrés d'amélioration de la qualité de service.

Enfin, la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite prévoit que participeront désormais au conseil d'administration des membres

de syndicats représentatifs de professionnels libéraux ce qui permettra d'associer à ces décisions, et de façon plus directe qu'aujourd'hui[61]*, les affiliés des sections professionnelles, ce qui devrait avoir pour effet que soient évoquées les questions de qualité de service au sein de cette instance, où elle ne sont pas ou peu évoquées aujourd'hui.*

S'agissant des recommandations de la Cour appelant une réponse du Ministère des Affaires Sociales et de la Santé :

Recommandation n° 1 - Nommer un administrateur provisoire en cas de défaut de mise en œuvre, sans délai, par la CIPAV, d'un redressement de sa gestion, assorti d'un calendrier précis et d'objectifs de résultats.

Les caisses de retraite des professionnels libéraux se caractérisent, comme elles l'ont maintes fois rappelé lors de ces derniers mois, par un grand attachement à leur indépendance de gestion.

À travers les dispositions de la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, les pouvoirs publics ont considéré qu'il n'y avait pas lieu de revenir sur cette autonomie mais de responsabiliser plus directement l'OAAVPL.

La loi confie à ce titre à la CNAVPL les missions et pouvoirs propres à lui permettre de redresser les dérives aujourd'hui constatées au sein du Groupe Berri, dérives dont elle sera personnellement responsable auprès de l'Etat du fait du non-respect des obligations qui résulteront de la convention d'objectif et de gestion.

Si toutefois un constat d'échec devait être réalisé, le Gouvernement prendra les mesures propres à pallier les carences du Groupe Berri dans les conditions prévues par le code de la sécurité sociale et le cas échéant par la nomination d'un administrateur provisoire.

Recommandation n° 3 - Prendre en compte, de manière exhaustive et rapide, les droits acquis par les assurés au titre des cotisations versées, en veillant notamment à rétablir les droits des auto-entrepreneurs.

S'agissant de la proratisation des droits à retraite complémentaire et à prestations invalidité-décès en fonction des cotisations, prévue pour les auto-entrepreneurs réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 200 heures du SMIC, celle-ci résulte d'arrêtés portant approbation des modifications statutaires de la CIPAV en date des 3 décembre 2010 (pour le régime d'assurance vieillesse complémentaire) et 6 juillet 2012 (pour le régime d'invalidité-décès). Pour cette catégorie d'assurés, l'État ne verse plus de compensation.

[61] Le conseil d'administration est aujourd'hui composé des seuls présidents des sections professionnelles lesquels ne sont pas toujours élus par leurs adhérents (ex : à la CARMF, le président est coopté).

Ces arrêtés ont permis de rétablir un équilibre entre les cotisations acquittées et les droits qu'elles génèrent pour ne pas entraîner de disparités de traitement entre les cotisants.

Recommandation n° 4 - Imposer à l'ensemble des caisses de retraite des professions libérales de recruter leurs directeurs et agents comptables parmi les agents de direction de la sécurité sociale

Pour mémoire, les organismes de l'OAAVPL sont expressément exclus de la convention UCANSS et, à ce titre recrutent leurs salariés et agents de direction librement.

Pour autant, rien n'empêcherait les membres de l'OAAVPL de recruter ses directeurs et agents comptables au sein de ce vivier tout comme la CNBF qui a procédé il y a un an à l'embauche d'un agent comptable UCANSS.

Toutefois, cette pratique pourrait avoir pour effet de ne pas atteindre l'un des objectifs poursuivis par cette recommandation qui est de permettre un renouvellement régulier de ces personnels.

En effet, les rémunérations servies par la CNAVPL et les sections professionnelles à leurs directeurs ne sont, contrairement aux autres caisses de sécurité sociale, pas encadrées, ni même communiquées à la tutelle. Or ces rémunérations excèdent, parfois sensiblement, les rémunérations maximales servies aux directeurs de caisse de sécurité sociale, ce qui n'incite pas les directeurs à la mobilité.

Recommandation n° 5 - Engager la fusion des caisses du « groupe Berri » ou, à défaut, instituer une union de caisses

L'article 32 de la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites ouvre la possibilité, pour les sections professionnelles de se regrouper sous forme d'association ou de groupement d'intérêt économique dont la convention constitutive doit être approuvée par l'État.

Cette structure est dirigée par un directeur choisi parmi les directeurs des sections concernés et dotée d'un agent comptable choisi parmi les agents comptables de ces sections.

Le Groupe Berri sera invité à opter pour l'un ou l'autre de ces dispositifs juridiques au sein duquel sera institué un organe de décision (conseil d'administration) qui, contrairement au comité de gestion existant, disposera de pouvoirs propres.

Ce regroupement permettra de mettre fin à certains blocages qui paralysent parfois la gestion des sections professionnelles au sein du Groupe Berri.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE INTERPROFESSIONNELLE DE PRÉVOYANCE ET D'ASSURANCE VIEILLESSE (CIPAV)

- *Remarques d'ordre général*

  - *Le périmètre Groupe Berri / CIPAV de l'analyse de la Cour*

L'analyse de la Cour porte alternativement, sans que le périmètre des points mis en exergue soit toujours aussi explicite que souhaitable, sur la CIPAV et le Groupe Berri, ce dernier étant une association de moyens mis en commun, dénommée Berri du fait de sa localisation rue de Berri, et constituée par la CIPAV, la CAVOM, la CAVEC et l'IRCEC.

Cette lisibilité est pourtant utile s'agissant de l'organisation historique du Groupe Berri dont les entités fondatrices ont procédé par synergie de compétences professionnelles : la gestion du personnel à la CAVOM jusqu'au 31 décembre 2011, la gestion informatique à la CAVEC jusqu'au 28 février 2008, et la gestion immobilière à la CIPAV jusqu'au 31 janvier 2010.

  - *Une appréciation de la Cour méritant d'être nuancée à plusieurs titres*

    - *La procédure d'affiliation unique applicable aux travailleurs indépendants*

En premier lieu, l'invitation ferme formulée par la Cour à un strict respect par la CIPAV de la procédure d'affiliation unique applicable aux travailleurs indépendants mésestime, à l'évidence, le jugement extrêmement sévère que la Cour avait porté dans son rapport public annuel 2012 concernant le RSI, qui en est justement le maître d'œuvre :

  - *Tout en relevant que " la création de l'interlocuteur social unique a provoqué dès 2008 de très lourds dysfonctionnements pour les assurés dont le caractère récurrent a provoqué la fragilisation durable d'un régime ", la Cour a formulé " des recommandations pour que les différents acteurs – État, branche recouvrement du régime général et RSI - ne se défaussent pas de leurs responsabilités les uns sur les autres, comme cela a été trop longtemps le cas, mais s'attellent ensemble à rétablir le fonctionnement efficient et efficace que les assurés attendent à juste titre », le premier Président ajoutant même que " le nouveau régime est aujourd'hui encore*

moins efficace et plus coûteux que les trois auxquels il a succédé, ce qui est un comble ».

- *S'agissant des systèmes d'information, la Cour a fort justement souligné que « le bon fonctionnement du système d'information partagé, qui représente un enjeu essentiel, peut en effet conduire à étudier la possibilité d'engager un chantier plus ambitieux de simplification de la réglementation de nature à réduire les contraintes pesant sur lui, voire à examiner les règles de rattachement des comptes ou les conditions de vérification des droits acquis pour faciliter les « flux retour » ».*

  - *Les améliorations substantielles apportées dans la gestion de la CIPAV et du service aux affiliés*

En deuxième lieu, la Cour se concentre uniquement sur des pratiques passées et ne tient pas compte des solutions opérationnelles mises en œuvre depuis quelques années, qui se sont pourtant traduites par des améliorations substantielles, à savoir notamment :

- *Le Groupe Berri a renforcé sa direction financière à compter de la fin de l'année 2010.*
- *La commission des placements se réfère à un code de déontologie depuis 2009.*
- *La commission des placements opère sur la base d'une délégation du conseil d'administration depuis 2010.*
- *La CIPAV a engagé résolument une diversification de ses gestionnaires de portefeuille à compter de 2011. Une commission inter-caisses créée fin 2009 a par ailleurs permis des synergies et des échanges de bonnes pratiques en matière de diversification.*
- *La gestion de moyen et long terme du patrimoine immobilier prend appui sur les décisions stratégiques arrêtées par le conseil d'administration de la CIPAV en septembre 2010.*
- *La structuration d'une maîtrise d'ouvrage et la création d'une direction des systèmes d'information du Groupe Berri sont effectives depuis 2008, et le module relatif aux cotisations a été livré à la CIPAV en 2011.*
- *La refonte de la gestion électronique des documents a été achevée en 2011.*
- *Un arrêté du 12 juillet 2012 a approuvé la modification des statuts de la CIPAV décidée par son conseil d'administration, tendant à exclure des garanties en cas d'invalidité totale les auto-entrepreneurs dont l'activité est inférieure à 200 heures de SMIC, conformément aux textes applicables.*

  - *Les performances mobilières et immobilières*

En troisième lieu, l'analyse de la Cour, portant à la fois sur une prétendue mauvaise gestion immobilière et sur une gestion prétendument médiocre et peu transparente des placements, est contredite par les performances enregistrées en ces matières :

- *La mise en œuvre de la politique immobilière d'investissement s'est traduite par un quasi-doublement de la valeur vénale du patrimoine immobilier de la CIPAV, qui est passé de 232,3 M€ en juin 2010 à 442,5 M€ en décembre 2013.*
- *La pertinence des investissements immobiliers est en outre validée au travers du taux de capitalisation immédiate qui se maintient depuis trois années autour de 4,80%, ce qui vient marquer la bonne résistance du patrimoine constitué par la CIPAV au service de ses adhérents, nonobstant une conjoncture marquée par une érosion très sensible des revenus locatifs.*
- *En se basant sur l'indice composite – qui prend en compte l'ensemble des indices des différents fonds du portefeuille pondéré par le pourcentage représenté par chacun des fonds dans le portefeuille – et en lui appliquant la répartition de l'allocation stratégique (40 % actions et 60 % obligations), la performance moyenne de cet indice est de 3,42 %. Cette performance est très inférieure au produit des réserves CIPAV qui enregistre, sur la période 1989-2012, une performance moyenne de 6,09 %, soit près du double.*

Régime complémentaire	*Produit des réserves CIPAV*	*Indice Actions*	*Indice Obligations*	*Indice Composite **
Moyenne 1989-2007	*7,80%*	*14,10%*	*7,20%*	*9,96%*
Moyenne 1989-2009	*7,70%*	*11,90%*	*8,10%*	*9,62%*
Moyenne 1989-2012	*6,09%*	*1,70%*	*4,56%*	*3,42%*

** 40 % actions + 60 % obligations*

▪ *Le taux de rendement du régime complémentaire*

En dernier lieu, dans son développement relatif aux « fonctions mutualisées gravement défaillantes », la Cour souligne pourtant à bon droit que la CIPAV a pratiqué une politique continue de baisse du taux de rendement de son régime complémentaire afin de garantir la soutenabilité du régime à horizon 2050.

Ce taux de rendement est passé de 14,5 % à 8,81 % entre 2002 et 2012, puis à 7,90 % le 1er janvier 2013.

- *Ce pilotage vient marquer la rigueur de la CIPAV dans la gestion de son régime complémentaire par la CIPAV.*
- *Le rapport public annuel 2013 de la Cour a de ce point de vue justement souligné que « ce mouvement a conduit à une relative convergence des taux de rendement des régimes complémentaires des professions libérales, qui se situent en 2011 entre 6 et 8%, niveau assez comparable à ceux des régimes complémentaires des salariés (6,8 % pour AGIRC-ARRCO) et des artisans commerçants (6,8 % dans le cadre du régime complémentaire RSI fusionné) ».*
- *La participation de la CIPAV à la vie institutionnelle : intégration des auto-entrepreneurs*

La CIPAV a pleinement participé « à la vie institutionnelle », s'agissant plus particulièrement de l'intégration du régime des auto-entrepreneurs, dont on peut raisonnablement analyser que toutes les conséquences n'avaient pas été mûrement réfléchies ni anticipées par le Législateur.

À cet égard, la CIPAV fait pleinement siennes les deux remarques fondamentales émises par la Cour dans son rapport public annuel 2013 concernant :

- *Les problèmes de gestion associés aux auto-entrepreneurs :*

« Le statut d'auto-entrepreneur permet la création d'entreprises indépendantes, notamment pour les personnes exerçant une profession libérale non réglementée, dès lors que leur chiffre d'affaires n'excède pas certains seuils. Si les auto-entrepreneurs relèvent tous du régime social des indépendants (RSI) pour leur couverture maladie, ceux fournissant des prestations de service imposables au titre des bénéfices non commerciaux (BNC) relèvent de la CIPAV pour leur assurance vieillesse ».

« En raison du plafond assez faible de chiffre d'affaires associé au statut d'auto-entrepreneur, nombreux sont les professionnels qui relèveront successivement de ce dernier et de celui des travailleurs indépendants de droit commun, le statut d'auto-entrepreneur se perdant lorsque le plafond de chiffre d'affaires est dépassé. La CIPAV, dont beaucoup d'affiliés disposent en moyenne de revenus modestes, est particulièrement exposée à ce mouvement de va-et-vient ».

- *La volatilité des auto-entrepreneurs*

« La volatilité des auto-entrepreneurs et leur gestion par plusieurs institutions (agence centrale des organismes de sécurité sociale [ACOSS], régime social des indépendants RSI, CNAVPL-CIPAV) est à l'origine d'une difficulté importante de recensement de leur nombre et de leur activité bien que l'information soit centralisée par les organismes de recouvrement qui en ventilent les cotisations entre les différents régimes concernés ».

« Le manque de fiabilité des données relatives aux auto-entrepreneurs est à l'origine de réserves récurrentes sur la certification des comptes du régime de base des professions libérales depuis 2009 ». (Données transmises à la CIPAV par l'ACOSS)

Au regard de ces éléments dont la pertinence reste d'actualité, la CIPAV formule le vœu que les pouvoirs publics s'interrogent sur la création d'une caisse autonome de retraite spécifique à la population des auto-entrepreneurs, qui serait à la fois plus respectueuse de l'histoire de la CIPAV et de sa capacité d'absorption de décisions structurelles massives et insuffisamment réfléchies, et mieux adaptée aux besoins de cette nouvelle catégorie socio-économique.

- *Réponse aux principaux points évoqués dans le Projet de Rapport*

  - *La performance des placements en valeur mobilière*

La CIPAV a mis en œuvre une politique d'investissement cohérente avec son statut de caisse de retraite et n'a pas pris de risques excessifs, qui auraient pu porter préjudice à ses affiliés. Le Projet de Rapport mérite donc d'être fortement nuancé à plusieurs titres.

- *En premier lieu, une utilisation plus objective des indices actions et obligations de référence conduit à réévaluer fortement la performance des placements de la CIPAV.*

Le Projet de Rapport évalue la performance des placements en valeurs mobilières de la CIPAV sur la période 1989-2013 en la rapprochant d'un indice actions et d'un indice obligations sur cette même période, mais dont il ne précise pas les références.

Or cette lacune est problématique car, comme le montrent les investigations réalisées sur Bloomberg, non seulement il n'existe que très peu d'indices de marché permettant d'afficher un historique de 1989 à 2012 mais de plus, aucun d'entre eux n'affiche les performances indiquées dans le Projet de Rapport.

Pour apprécier la performance des placements de la CIPAV, un choix pertinent serait de retenir l'Euro stoxx et le JP Morgan Aggregate Bond Euro en raison de la compatibilité de ces indices avec les exigences de la réglementation des caisses autonomes de retraite (ces indices ont représenté de 1989 à 2012 des actifs libellés en Euro négociés sur des marchés appartenant à des États membres de l'OCDE). Or on constate qu'en se fondant sur ces indices, les performances relatives de la CIPAV diffèrent très fortement de celles figurant dans le Projet de Rapport :

Euro stoxx 50	*JP Morgan Aggregate Bond Euro*	*Indice composite (I)*	*Indice composite (II)*	*Indice composite (III)*	*Taux de rendement moyen du placement des réserves de la CIPAV*
7,6	*6,5*	*6,3*	*7,1*	*7,2*	*6,1*
Euro stoxx 600	*JP Morgan Aggregate Bond Euro*	*Indice composite (I)*	*Indice composite (II)*	*Indice composite (III)*	*Taux de rendement moyen du placement des réserves de la CIPAV*
4,9	*6,5*	*5,1*	*5,7*	*5,5*	*6,1*

Source Bloomberg performances des indices de 1989 à 2012
Euro Stoxx 50 calculé dividendes réinvestis.
Euro Stoxx 600 calculé hors dividendes car l'information n'était pas disponible.

(I) *0.55*Indice Actions + 0.45*Indice Obligations*
(II) *0.50*Indice Actions + 0.50*Indice Obligations*
(III) *0.40*Indice Actions + 0.60*Indice Obligations*

Il ressort des indices composites présentés ci-dessus que l'écart de rendement avec la performance des réserves de la CIPAV est bien moins évident que celui avancé par la Cour des comptes. En outre, nous observons que dans le cas où il faudrait retenir l'Euro stoxx 600, la performance de la gestion de la CIPAV serait supérieure à celle du marché. En raison de sa meilleure diversification (l'Euro stoxx 50 n'ayant que 50 valeurs), nous considérons que l'Euro stoxx 600 est plus représentatif de la performance du marché.

Enfin, faute d'avoir pu obtenir le calcul de l'Euro stoxx 600 des dividendes réinvestis, nous tenons à rappeler que contrairement à l'exercice de la gestion, sa performance comme celle des autres indices ne fait pas l'objet de frais (ni CAC, ni dépositaire…). Cet argument additionnel nous parait être de nature à nuancer utilement les critiques formulées par la Cour des comptes à l'égard de la performance des réserves de la CIPAV.

Par ailleurs, la performance en devise de base (Dollar US) de l'indice d'actions internationales MSCI World était de 4,2 % de 1989 à 2012, très éloignée là encore des 11% affichés dans le Projet de Rapport.

- *Les critiques émises par le Projet de Rapport en ce qui concerne les risques sont également très excessives.*

En termes de risque, le Projet de Rapport ne contient aucune critique quant à la qualité des valeurs mobilières détenues à travers les fonds dédiés

de la CIPAV, concernant par exemple la volatilité de ses portefeuilles ou leurs VAR ou CVAR.

Le seul risque identifié par la Cour des comptes concerne la concentration des actifs entre les mains d'un même gestionnaire, qui a de surcroit exercé jusqu'en 2004 les fonctions de dépositaire, à savoir Oddo AM. Les critiques de la Cour des comptes doivent être fortement nuancées.

- *Tout d'abord, la réunion d'une part importante d'actifs entre les mains d'un même gestionnaire n'est pas en soi une situation totalement anormale ou problématique.*

Ainsi la gestion financière de l'AGIRC ARRCO, par exemple, est presque entièrement concentrée auprès d'une même société de gestion :

- *Federis gère la quasi-totalité des avoirs de Mederic Malakoff*
- *Agicam gère la quasi-totalité des avoirs de l'AG2R*
- *Aprionis gère la quasi-totalité des avoirs d'Humanis*
- *Pro BTP gestion gère la quasi-totalité de Pro BTP*

En ce qui concerne la CIPAV, on note que lorsqu'en 2004 un nouveau dépositaire a été choisi, à savoir SGSS (Société Générale), ce dernier n'a pas formulé de remarques ou d'alertes particulières vis-à-vis des fonds gérés par Oddo AM.

- *Par ailleurs, et surtout, la CIPAV s'est engagée résolument dans une politique de diversification de ses gestionnaires de portefeuille.*

La CIPAV a engagé depuis 2010 une politique de diversification de ses placements afin de bénéficier d'expertises plus variées.

Entre 2010 et 2013, la part d'Oddo AM dans le portefeuille CIPAV a ainsi été diminuée de moitié, soit 357 millions d'euros. Les encours gérés par Oddo AM représentaient 37 % du portefeuille de la CIPAV en décembre 2012. Ils n'en représentent plus que 31,8 % au 31 octobre 2013.

L'objectif des administrateurs de la CIPAV, partagé avec les administrateurs des autres caisses du Groupe Berri, est de réduire à moins de 25 % maximum la part détenue par Oddo AM dans les avoirs des différentes caisses du Groupe Berri. Cet objectif sera atteint au cours de l'exercice 2014, sous réserve que les conditions de marché permettent de le faire sans remettre en cause la sécurité du portefeuille.

Cette diminution d'encours sera réalisée par des désinvestissements directs depuis les fonds gérés par Oddo AM, conjugués à des apports, en provenance de la trésorerie, sur des fonds existants ou à créer dans d'autres sociétés de gestion.

Naturellement, cet objectif de diversification ne peut être atteint par une réduction instantanée à 25 % des avoirs gérés par Oddo AM, mais il convient à la fois de respecter le cycle d'investissement du gérant sortant et de rechercher une solution de gestion satisfaisante.

Depuis 2012, le rythme de la diversification a connu un ralentissement qui tient à deux séries de considérations :

- *En premier lieu, les fonds gérés par Oddo AM ont enregistré de bonnes performances sur la période :*

  Ces performances ont été les suivantes en 2012 :

  - *CIPAV Diversifié : + 17,68 % contre 14,95 % (+ 2,72 %),*
  - *Vecteur Actions : + 22,87 % contre 18,85 % (+ 4,01 %),*
  - *Vecteur Obligations : + 12,67 % contre 11,19 % (+ 1,47 %).*

  Et en 2013 (10 mois) :

  - *CIPAV Diversifié : + 11,34 % contre 11,50 % (- 0,15 %),*
  - *Vecteur Actions : + 21,21 % contre 20,50 % (+ 0,71 %),*
  - *Vecteur Obligations : + 2,37 % contre 2,40 % (- 0,04 %).*
- *En second lieu, la CIPAV a voulu associer la diversification des sociétés de gestion à la répartition des encours gérés par Oddo AM. Or, la recherche, la sélection et l'examen de nouvelles sociétés de gestion prennent du temps et le désinvestissement depuis un portefeuille vers des fonds en monétaire en attente d'investissement est couteux en termes de rentabilité.*

Ce ralentissement ne remet toutefois nullement en cause l'objectif global de réduction des actifs gérés par Oddo AM à 25 % du portefeuille de la CIPAV.

Pour conclure sur ce point, nous contestons que la relation de la CIPAV avec Oddo AM soit une source de risque essentielle. Nous reconnaissons néanmoins que la diversification des sources de rendement induite par une collaboration avec un plus grand nombre de gestionnaires est un atout pour l'institution en termes de rendement risque, et c'est pourquoi nous nous sommes engagés dans cette voie.

- *L'intégration des auto-entrepreneurs*

2.2.1 Sur la participation limitée des auto-entrepreneurs à la vie institutionnelle

L'affirmation selon laquelle, en dépit de leur nombre, les auto-entrepreneurs sont tenus à l'écart du conseil d'administration est inappropriée car aucune disposition n'a été prise en ce sens par le conseil d'administration.

Les conditions d'éligibilité au conseil d'administration de la CIPAV sont fixées par l'article 2.24 des statuts de la CIPAV :

« Peuvent se porter candidats et être élus au sein des groupes des cotisants les adhérents qui sont, au 31 mars de l'année du scrutin, à jour des cotisations appelées avant le 31 décembre de l'année précédant la date du scrutin, ainsi que des majorations y afférentes, sous réserve qu'ils aient été affiliés pendant dix années civiles, consécutives ou non. Les administrateurs sortants sont rééligibles. »

Par définition, lors du renouvellement du conseil en 2010, les adhérents de la CIPAV exclusivement auto-entrepreneurs ne pouvaient pas remplir la condition de durée de cotisation pour être éligibles puisque le statut n'existait que depuis 2009. Néanmoins, un adhérent qui aurait été affilié précédemment à la CIPAV et serait devenu par la suite auto-entrepreneur pouvait tout à fait se présenter s'il remplissait la condition liée à la durée d'affiliation.

À ce jour, deux auto-entrepreneurs comptent d'ailleurs au nombre des administrateurs de la CIPAV : suppléants, ils n'en restent pas moins élus.

CUVILLIER	*LAURENCE*	*Auto entrepreneur depuis le 01 07 2012*
MENARD	*XAVIER*	*Auto entrepreneur depuis le 07 07 2013*

Une délibération du conseil d'administration a effectivement été votée le 1er décembre 2010 afin d'exclure des listes électeurs les auto-entrepreneurs dont le chiffre d'affaires était inférieur à 200H SMIC. Cette délibération n'a donné lieu à aucune observation de la part de la tutelle.

Il convient en outre de préciser que parmi les auto-entrepreneurs ayant moins de 200H de SMIC, la grande majorité ne déclare aucun chiffre d'affaires.

2.2.2 Sur les droits non enregistrés des auto-entrepreneurs

Le rapport 2013 du commissaire aux comptes de la CNAVPL, portant sur l'exercice 2012, est particulièrement éclairant et doit être ici utilement mentionné :

« Les cotisations au titre du régime de l'auto-entrepreneur sont enregistrées par la CNAVPL en fonction des notifications par l'ACOSS. Nous avions mentionné l'exercice précédent qu'en l'absence nous permettant de justifier les flux et les estimations comptables, nous n'étions pas en mesure d'apprécier les montants des cotisations revenant au régime de base et la part de cotisations exonérée et compensée par l'État au titre du régime de l'auto-entrepreneur ».

« Des améliorations ont été constatées à ce titre en 2012 :

- *Les données individuelles ont été obtenues pour 2009.*
- *L'ACOSS a mis en place depuis décembre 2012 une organisation informatique permettant d'accéder directement aux informations financières des auto-entrepreneurs afin de gérer les cas les plus urgents.*
- *La CNAVPL s'était vu attribuer un montant de produits et d'encaissements de cotisations trop important depuis 2010, en raison de l'absence de révision des clés de répartition forfaitaires par attributaires déterminées en 2009. Ces clés ont été révisées en 2012 ».*

« Néanmoins, certaines informations obtenues sont contradictoires et les données individuelles sont transmises avec un décalage encore trop important pour s'assurer de la fiabilité des données transmises par l'ACOSS qui demeurent globales au titre des exercices 2010 à 2012 et qui, en l'état, ne permettent pas de satisfaire à l'obligation d'information annuelle sur les droits des adhérents concernés.

Nous maintenons en conséquence la réserve que nous avions formulée dans notre rapport relatif à la certification des comptes annuels 2011 concernant ces opérations ».

La CIPAV a fait le choix de la cohérence dans l'intégration des informations concernant les auto-entrepreneurs, en tenant compte des informations provenant de l'ACOSS qui sont transmises sous la forme de 3 fichiers :

- *Des fichiers contenant les informations administratives (CIRSO AE1)*
- *Des fichiers contenant des informations comptables (CIRSO AE2)*
- *Des fichiers contenant les informations dites de compensation (CIRSO AE3)*

Le fichier contenant les informations administratives est, à ce jour, pris en compte.

Le fichier dit de compensation (CIRSO AE3) contient les revenus globaux des assurés mais aussi et contrairement au fichier comptable, la décomposition des cotisations des affiliés selon les axes régime de base, régime complémentaire et invalidité décès.

La CIPAV a donc développé un programme d'intégration pour ce type de fichier.

Il doit être souligné que le contenu du premier fichier CIRSO AE3 transmis en 2012, et concernant les revenus de l'année 2009, n'était pas fiable, et que l'ACOSS envisageait de fournir chaque année des versions actualisées de ce fichier 2009.

Il ne pouvait dès lors être question d'intégrer des données sur ces bases incertaines, le décalage important entre l'année d'exercice et la fourniture de l'information rendant en outre non-opérationnelle toute intégration.

C'est d'ailleurs dans ce contexte qu'est encore intervenue la transmission récente par l'ACOSS des fichiers concernant les années 2010 et 2011 mis à disposition respectivement les 02/12/2013 et 04/12/2013, le fichier 2012 devant être fourni au « 1er semestre 2014 ».

L'étude du contenu de ces fichiers doit être menée en vue d'une éventuelle prise en compte, sous réserve que l'ACOSS soit en état de les mettre à disposition dans des conditions de délais plus opérationnelles.

L'intégration directe du fichier comptable (CIRSO AE2), qui n'était pas envisagée initialement et qui doit l'être désormais, vient s'ajouter aux traitements préalables permettant de reconstituer les revenus et donc les droits afférents des auto-entrepreneurs.

Les travaux concernant cette opération palliative pourront être lancés début 2014, et in fine, si elle s'avère possible, permettront de renseigner en masse l'ensemble des droits des auto-entrepreneurs.

Par ailleurs et afin de ne pas pénaliser les adhérents, la CIPAV a demandé et obtenu de l'ACOSS la mise à disposition en consultation du portail adhérent ACOSS auto-entrepreneur, contenant pour chacun les informations administratives et également les revenus.

Cet accès en consultation permet de répondre aux adhérents sur leurs questions en termes d'affiliation, de corriger certaines erreurs ou omissions des fichiers CIRSO AE1, mais aussi d'estimer individuellement leurs droits et de procéder aux liquidations des pensions.

2.2.3 Sur la validation des droits des auto-entrepreneurs

S'agissant de l'affirmation selon laquelle les droits à pension complémentaire sont limités sur décision de la CIPAV et en l'absence de base légale, il convient de rappeler que le dispositif législatif de 2009 ayant trait aux auto-entrepreneurs porte exclusivement sur les modalités de cotisations et non sur la validation des droits.

Il s'est alors agi de garantir l'égalité de traitement entre les auto-entrepreneurs et les professionnels libéraux de droit commun, et non pas de remettre en cause les principes fondamentaux de validation des droits à retraite, qui sont des droits contributifs.

L'État compense la différence entre le montant des cotisations et contributions sociales qu'aurait payé l'auto-entrepreneur en application des règles de calcul de droit commun, et celui versé dans le cadre de l'application du régime micro-social simplifié.

Sur cette base, les dispositions suivantes ont été arrêtées entre la CIPAV, la CNAVPL et la Direction de la sécurité sociale, en application des articles L. 133-6-8-2 et R. 133-30-10 du code de la sécurité sociale et des articles 50-0 et 102 ter du code général des impôts :

- *Au titre du régime de droit commun, l'adhérent peut demander l'application d'une réduction de sa cotisation. Les textes disposant que l'auto-entrepreneur relevant de la CIPAV est redevable de la plus faible cotisation non nulle (R. 133-30-10 du CSS), le barème particulier des réductions de cotisations est applicable aux auto-entrepreneurs à l'exception de l'exonération de 100 % de la cotisation.*
- *Sur la base des dispositions de droit commun applicables aux professions libérales les droits à retraite sont validés au regard d'un revenu net (BNC) et non pas d'un chiffre d'affaires.*
- *S'agissant des auto-entrepreneurs, le statut fiscal des micro-BNC (article 50-0 et 102 ter du code général des impôts) permet de passer d'un chiffre d'affaires à un BNC.*

Par ailleurs, la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010 prévoit que la compensation assurée par l'Etat aux organismes de sécurité sociale ne concerne pas les cotisations des auto-entrepreneurs ayant un revenu inférieur à un seuil fixé par décret, soit les 200H de SMIC.

Le décret n° 2010-696 du 24 juin 2010 précise en effet que le montant minimal, mentionné à l'article L. 133-6-8-2, est égal à 200 Smic horaire (valeur du Smic au 1er janvier de l'année).

Afin d'éviter les effets d'aubaine et pour ne pas déséquilibrer ses régimes, le conseil d'administration de la CIPAV a décidé de préciser, par modifications statutaires, que les auto-entrepreneurs dont le chiffre d'affaires est inférieur à 200H de SMIC valident des droits proportionnels aux cotisations versées pour la retraite complémentaire et l'invalidité décès. Ces dispositions ne sont pas applicables aux adhérents de droit commun qui doivent, pour leur part, être à jour de l'intégralité de la cotisation pour obtenir la validation de leurs droits.

L'ACOSS regroupe les données concernant les auto-entrepreneurs, en provenance de l'ensemble des URSSAF, par le biais d'un fichier « administratif » nommé CIRSO AE1.

Deux problèmes se posent :

- *La réception d'un flux d'actes de gestion anormalement élevé que justifient :*

- *La facilité d'adhésion au statut d'auto-entrepreneur conduisant mécaniquement un certain nombre d'adhérents à accéder au régime sans enregistrer d'activité correspondante.*
- *La compétence territoriale des URSSAF qui emporte tout aussi mécaniquement la faculté pour un adhérent de s'affilier et se radier à plusieurs reprises au cours d'une même année, au gré des évolutions territoriales et/ou saisonnières de son activité ou de nature d'activité.*

o *Une qualité de données non satisfaisante :*

- *La non-synchronisation dans les transmissions d'information de la part des URSSAF. Il est ainsi possible de recevoir plusieurs affiliations, sans radiations, et sans respect de la chronologie.*
- *Certains événements ne sont pas prévus et font l'objet de mentions non-normalisées dans des champs commentaires.*

Il en résulte une difficulté réelle à maitriser le cycle de gestion administratif des auto-entrepreneurs.

D'autant que ce statut créé depuis 2009 a généré à ce stade 270 000 adhérents à la CIPAV, dont une partie devra probablement être radiée pour absence de revenu. Pour mémoire, la CIPAV compte 220 000 adhérents actifs sous le statut de profession libérale.

Ainsi, le flux des affiliations et radiations est ininterrompu, générant des variations de plusieurs milliers d'adhérents chaque mois.

À titre d'exemple, l'intégration du fichier de mai 2013 a provoqué plusieurs milliers d'adhésions d'auto-entrepreneurs, plusieurs dizaines de milliers de radiations et la réaffiliation de plus de 4 000 anciens professionnels libéraux en auto-entrepreneurs.

Ces évolutions entrainent des variations importantes en solde net du nombre d'adhérents auto-entrepreneurs comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Date du traitement	*Fichier concerné*	*Nombre d'actif CIPAV*	*Évolution des actifs*
15/01/2013	*Décembre 2012*	*255 777*	*- 128*
28/02/2013	*Janvier*	*263 169*	*7 392*
21/03/2013	*Février*	*266 936*	*3 767*
22/04/2013	*Mars*	*276 758*	*9 822*

Date du traitement	*Fichier concerné*	*Nombre d'actif CIPAV*	*Évolution des actifs*
21/05/2013	*Avril*	*279 693*	*2 935*
15/07/2013	*Mai*	*265 091*	*-14 602*
28/08/2013	*Juin*	*262 496*	*2 595*
17/09/2013	*Juillet*	*265 356*	*2 860*
23/09/2013	*Aout*	*270 365*	*5 009*
05/11/2013	*Septembre*	*266 034*	*- 4 331*
13/11/2013	*Octobre*	*271 107*	*5 073*

Il importait donc de fiabiliser le processus de traitement en entrée.

Par ailleurs, le processus d'intégration des auto-entrepreneurs dans sa conception initiale prévoyait que la CIPAV était le réceptacle des informations en provenance de l'ACOSS, sans devoir les remettre en cause, ni les modifier, ni les créer. De ce fait, il n'a pas été prévu de pouvoir modifier les données des adhérents auto-entrepreneurs, via les écrans de l'applicatif métier de la CIPAV.

Après quelques années de fonctionnement, ce principe ne peut se suffire en raison des éléments présentés ci-dessus et de l'amorce chaotique d'échanges de fichiers peu fiables.

Enfin, la CIPAV doit pouvoir réaliser elle-même certains actes de gestion afin de répondre aux demandes pressantes des adhérents et rattraper des erreurs du passé. La Caisse doit en effet aujourd'hui prendre en compte des demandes d'auto-entrepreneurs, non affiliés, affiliés à tort non radiés, affiliés avec une date erronée…

Les actions réalisées ou en cours sont les suivantes :

- *Une solution de contournement a été mise en place dès 2012, qui vise à intégrer les réclamations urgentes en « reconstituant » un fichier de type de ceux reçus de l'ACOSS, dès lors que l'adhérent présente les pièces justifiant de sa situation.*
- *Il a été demandé dès 2012, et obtenu début 2013, un accès en consultation à un portail internet ACOSS permettant de visualiser les auto-entrepreneurs actifs ou non-radiés depuis plus de deux ans.*
- *Des demandes sont remontées vers l'ACOSS dans l'optique de fiabiliser les données en entrée et de traiter l'ensemble des événements rencontrés.*

Le plan d'action vise dès 2014 à :

- *Renforcer les équipes du service cotisation CIPAV, et à créer une équipe dédiée aux demandes des auto-entrepreneurs qui sont en forte croissance.*
- *Ouvrir la gestion administrative et financière des auto-entrepreneurs dans l'applicatif métier de la Caisse.*
- *Se rapprocher de l'ACOSS, afin de resynchroniser la base des affiliés auto-entrepreneurs avec les données des URSSAF.*

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE INTERPROFESSIONNELLE DE PRÉVOYANCE ET D'ASSURANCE VIEILLESSE (CIPAV)

1. PERFORMANCE DE LA GESTION IMMOBILIÈRE

Depuis le second semestre 2010, la CIPAV a engagé la mise en œuvre efficace de cette politique d'investissement sur des actifs dans le quartier central des affaires ou d'actifs présentant des flux sécurisés dans les secteurs immobiliers de qualité, ce qui s'est concrètement traduit par un quasi-doublement de la valeur vénale de son patrimoine immobilier, passée de 232,3 M€ en juin 2010 à 442,5 M€ en décembre 2013.

La pertinence des investissements immobiliers est en outre validée au travers du taux de capitalisation immédiate qui se maintient depuis trois années autour de 4,80 %, ce qui vient marquer la bonne résistance du patrimoine constitué par la CIPAV au service de ses adhérents, nonobstant une conjoncture marquée par une érosion très sensible des revenus locatifs.

La commission immobilière, à compter de ses réunions du 25 mai 2011, du 20 octobre 2011 et du 7 juin 2012, a délibéré des perspectives de diversification sécurisée offertes par les organismes de placement collectif immobilier (OPCI) : un instrument financier dédié à l'immobilier et réglementé par l'AMF, ouvrant la voie à un revenu garanti grâce à la faiblesse du risque de baisse des loyers du fait de la mutualisation du portefeuille, à un rendement sécurisé grâce à la mutualisation de la ressource sur plusieurs actifs et à la politique d'acquisition d'immeubles à faible vacance, ainsi qu'une fiscalité attractive.

Une délibération du conseil d'administration de la CIPAV du mois de septembre 2010 a fixé les axes suivants de stratégie immobilière de moyen et long terme, afin de sécuriser au maximum son rendement en limitant les facteurs de risque liés au niveau des loyers, au taux de vacance et au niveau des charges :

- *Axe 1 : augmentation de la part de l'immobilier pierre*
- *Axe 2 : priorité aux bureaux à Paris à un taux minimum de 4,5 % à 5 % de rendement locatif*
- *Axe 3 : diminution des risques en diversifiant le portefeuille à terme*
  - *bureaux en détention directe à Paris (environ 60 à 70 %) en ciblant Paris QCA*

- *bureaux « prime » dans les grandes capitales régionales et diversification des risques de marché en privilégiant des emplacements et typologies multiples*
- *commerces en détention indirecte (OPCI) dans la zone euro et constitution d'un portefeuille de commerces pied d'immeubles en centre-ville (10 à 20 %)*
- *conservation du portefeuille d'habitation sans renforcer toutefois l'allocation logement (5 à 10 %)*
- *« verdissement » du patrimoine au travers d'acquisitions ad hoc et d'une planification de travaux à échéance 2020*
- *réflexion à mener sur le renforcement de la part pierre-papier*

La commission immobilière réunie le 20 octobre 2011 a conforté les axes stratégiques suivants :

- *augmentation de la part immobilière*
- *acquisition d'immeubles de bureaux à Paris*
- *rendement minimum de 4,75 à 5 %*
- *recherche de diversification sur les sujets EHPAD, OPCI*
- *cession d'immeubles vacants ou en copropriété/indivision*
- *rénovation des actifs conservés afin d'améliorer les valeurs locatives*

Au cours de sa réunion du 2 février 2012, la commission immobilière de la CIPAV a confirmé les perspectives immobilières suivantes de la CIPAV :

- *augmentation de la poche immobilière à hauteur maximum de 20 % du portefeuille alors détenu et évalué à 430 M€*
- *conservation d'environ 2/3 du portefeuille en immobilier direct de bureaux dans Paris intra-muros*
- *diversification du portefeuille, venant s'ajouter à la part constituée d'immobilier papier en SIIC, au travers du développement de la pierre indirecte en OPCI pour les commerces et bureaux en région*

Nous souhaiterions par ailleurs revenir sur deux points particuliers mentionnés dans le Projet de Rapport.

2. LE RECOURS AUX OPCI

La CIPAV ne partage pas l'analyse juridique de la Cour suivant laquelle le recours aux OPCI ne lui est pas autorisé en l'état des textes applicables.

La détention d'actions émises par des OPCI constitués sous la forme de sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV) nous semble en effet être autorisée par les articles R. 623-2 à

R. 623-10 du code de la sécurité sociale pour les raisons développées ci-après.

Les dispositions relatives à l'éligibilité des placements des organisations autonomes d'assurance vieillesse sont définies par les articles R. 623-2 à R. 623-10 du code de la sécurité sociale.

À cet effet, les fonds des caisses autonomes d'assurance vieillesse ne peuvent être placés que sous la forme des actifs énumérés aux paragraphes I à III de l'article R. 623-3 du code de la sécurité sociale.

L'article R. 623-3-II prévoit que :

- *les actifs immobiliers éligibles sont les droits réels afférents à des immeubles situés sur le territoire de l'un des États de l'Espace économique européen (Article R. 623-3-II-9°) ; et*

- *les parts ou actions des sociétés dont le siège social est situé dans l'un des États de l'Espace économique européen et dont l'objet est strictement immobilier sont également éligibles à condition qu'ils respectent les conditions de l'article R. 623-7 du code de la sécurité sociale (Article R. 623-3-II-10°). L'article R. 623-7 du code de la sécurité sociale prévoit que les sociétés visées ne doivent pas être constituées sous la forme de société en nom collectif, ni avoir pour objet une activité de marchand de biens. Le patrimoine de ces sociétés ne peut être composé que d'immeubles bâtis ou de terrains situés sur le territoire d'un des États de l'Espace économique européen.*

Analyse de l'éligibilité d'un OPCI constitué sous la forme d'une SPPICAV pour une caisse autonome de retraite.

Les dispositions réglementaires mentionnées précédemment ouvrent la possibilité de détenir des droits immobiliers par le biais de parts ou d'actions d'une société à vocation strictement immobilière dont le siège social est établi dans l'un des États de l'Espace économique européen.

Pour rappel, une SPPICAV est soit une société anonyme ou une société par actions simplifiée, elle bénéficie de la personnalité morale, on accède à son capital via des actions.

À condition qu'elle ait une vocation strictement immobilière, que son siège social soit établi dans l'un des États de l'Espace économique européen et que son actif soit composé principalement d'immeubles bâtis ou de terrains situés sur l'Espace économique européen, elle devrait donc constituer un véhicule éligible pour une caisse autonome de retraite.

Les dispositions précitées ne font pas obstacle à la souscription d'actions de SPPICAV par une caisse autonome d'assurance vieillesse : il convient de remarquer que l'article R. 623-3-II-10° du code de la sécurité sociale n'a pas été modifié en 2006 de façon à en exclure les OPCIs constitués sous forme de SPPICAV, suite à l'introduction des OPCIs en droit français. A la lecture de cet article, les actions d'une SPPICAV remplissant les conditions des articles R. 623-3-II-10° et R. 623-7° du code de la sécurité sociale pourraient donc constituer un actif éligible pour une caisse autonome d'assurance vieillesse.

Analyse de l'éligibilité des OPCIs souscrits par la CIPAV

Les OPCIs souscrits par la CIPAV respectent bien les critères posés par les articles R.623-3-II-10° et R. 623-7° du code de la sécurité sociale :

- *Vocation des OPCIs : les OPCIs ont un objet strictement immobilier et n'ont pas d'activité de marchand de biens.*

• *<u>Objet strictement immobilier :</u>*

- *L'article L. 214-34 du Code monétaire et financier (CMF) prévoit que « les OPCIs ont pour objet l'investissement dans des immeubles qu'ils donnent en location ou qu'ils font construire exclusivement en vue de leur location […] ». Les articles L. 214-35 et L. 214-37 du CMF prévoient en outre que l'actif d'un OPCI soit composé majoritairement d'actifs immobiliers.*
- *L'examen des prospectus et rapports de gestion relatifs aux OPCIs souscrits par la CIPAV montrent bien que les conditions posées par les articles du CMF précédemment mentionnés sont bien respectées.*
- *Le caractère strictement immobilier est en outre renforcé pour les OPCIs ouverts à des investisseurs professionnels que la CIPAV a souscrits (les OPCIs Professionnels), ces OPCIs Professionnels dérogeant[62] aux règles applicables aux autres OPCIs. En effet, la quasi-totalité de l'actif de ces OPCIs Professionnels doit être investi dans des biens immobiliers.*

• *<u>Absence d'activité de marchand de biens</u> :*

- *L'article L. 214-34 du CMF prévoit expressément que « les actifs immobiliers [d'un OPCI] ne peuvent être acquis exclusivement en vue de leur revente ». Les OPCIs souscrits par la CIPAV n'ont pas une activité de marchand de biens, comme en témoigne le prospectus de ces OPCIs.*

[62] *Dans les conditions fixées par les articles R. 214-194 à R. 214-201 du CMF.*

- *Zone d'investissement des OPCIs : les immeubles ou terrains sont situés sur le territoire français ou dans l'Espace économique européen.*
- *Siège social des OPCIs : ils sont bien établis dans l'un des Etats de l'Espace économique européen.*
- *Forme juridique des OPCIs : il s'agit de sociétés anonymes et/ou, de sociétés par actions simplifiées, c'est-à-dire de SPPICAV et non de sociétés en nom collectif.*

- *En conclusion, les investissements effectués par la CIPAV dans des SPPICAV respectent bien les conditions posées par l'article R. 623-3 du Code.*

3. LA PRODUCTIVITÉ

En se fondant sur l'évolution relative des effectifs de la CIPAV (+ 77 % entre 2004 et 2011) et celle de la « population assurée » (+ 57 % sur la même période) et sur l'évolution du nombre d'affiliés (cotisants et retraités non auto-entrepreneurs) par agent, prétendument passé de 1 366 à 1 217 (- 11 %), la Cour affirme que la productivité des agents de la CIPAV s'est « dégradée ».

- *Pour s'en tenir à l'année 2012, qui est l'année référencée par la Cour en page 2 du Projet de Rapport, la CIPAV compte 230 000 professionnels libéraux de droit commun et 65 000 pensionnés : pour cette seule population, le rapport entre le nombre d'affiliés (cotisants et retraités non auto-entrepreneurs) et le nombre d'agents est de 1 305*
- *En intégrant à ce ratio la population des 250 000 auto-entrepreneurs en 2012 (voir ci-dessous), le rapport entre le nombre d'affiliés (cotisants et retraités, y compris auto-entrepreneurs) et le nombre d'agents est de 2411.*
- *En pondérant ce dernier ratio de l'impact précis de la charge travail induite par la demande des auto-entrepreneurs, qui représente d'ores et déjà 10 % du total des services aux affiliés, le rapport entre le nombre d'affiliés et le nombre d'agents est de 1 435.*

Au total, de 2004 à 2012, l'évolution relative du nombre d'affiliés par agent de la CIPAV est donc passée de 1 366 à 1 435, soit une amélioration + 5,1 % (226 salariés / 230 000 professionnels libéraux de droit commun + 65 000 pensionnés +29 500 auto-entrepreneurs représentant 10 % des services aux affiliés).

Le Projet de Rapport repose plus largement sur une méthodologie erronée, ainsi que sur une approche figée du service et par suite du travail attendu d'une caisse de retraite et de ses agents.

La méthodologie est tout d'abord erronée en ce qu'elle ne tient compte que des cotisants actifs et exclut, pour le calcul de la « population assurée » en considération de laquelle la prétendue baisse de productivité est calculée, deux catégories de cotisants pourtant significatives et qui surtout demandent un travail conséquent de la part des agents de la CIPAV : les cotisants radiés avec points, d'une part, et les auto-entrepreneurs, d'autre part.

o *Les cotisants radiés avec points*

La CIPAV présente en effet une spécificité par rapport à d'autres caisses, à savoir le très grand nombre de cotisants radiés mais qui continuent de bénéficier de points de retraite. Ces cotisants radiés avec points étaient ainsi 120 000 fin 2012, et sont estimés à 130 000 à ce jour. Ce grand nombre s'explique par la nature et l'hétérogénéité des professions libérales relevant de la CIPAV, dans lesquelles les carrières sont bien plus volatiles et éphémères qu'elles ne le sont pour d'autres sections. Ainsi le rapport radiés / adhérents actifs s'établit-il à environ 60 % pour la CIPAV, alors qu'il n'est que d'environ 10 % pour les autres caisses du Groupe Berri, où les professions sont organisées en ordre et où les carrières sont par essence beaucoup plus stables.

Or les adhérents radiés n'en restent pas moins liés à la CIPAV et – l'expérience le montre – ils sont susceptibles de contacter les services de cette dernière pour divers renseignements. Certains mêmes peuvent être en phase de recouvrement/contentieux pour des cotisations non réglées, mobilisant ainsi les services de la CIPAV. Et lorsque ces adhérents prennent leur retraite, il convient bien entendu de procéder à la liquidation de leurs points. En d'autres termes, ces adhérents exigent une quantité de travail non négligeable de la part des agents de la CIPAV et il n'est donc ni équitable ni justifiable, d'un point de vue méthodologique, de ne pas en tenir compte pour calculer la productivité de ces agents.

o *Les auto-entrepreneurs*

La Cour justifie le choix de ne pas tenir compte des auto-entrepreneurs pour apprécier la productivité des agents de la CIPAV par le fait que « ces derniers, rattachés en 2009 à la CIPAV, ne constituent pas encore une charge réelle pour celle-ci : ils sont affiliés par le RSI, versent leurs cotisations aux URSSAF et sont encore très peu nombreux à demander la liquidation de leur retraite à la caisse ».

Là encore, cette approche méthodologique très statique n'est pas acceptable car les auto-entrepreneurs, dont le nombre est passé de 0 en 2008 à 250 000 en 2012 puis 270 000 à ce jour, et dont le taux affiliation / radiation est très élevé, représentent en réalité une charge de travail considérable pour les agents de la CIPAV.

En effet cette population, au statut nouveau et souvent très mal informée, est naturellement demandeuse de renseignements dès lors qu'elle reçoit le courrier d'affiliation auprès de la Caisse. Elle mobilise à ce titre les agents de la CIPAV. Il faut donc en tenir compte pour apprécier objectivement et le plus exactement possible l'évolution de la productivité des agents de la CIPAV.

Quelques éléments d'appréciation convergents nous conduisent à évaluer qu'environ 10 % des communications téléphoniques, des courriers direction (20 courriers directions sur 235 sur le dernier quadrimestre 2013) ou des liquidations de régimes (1 000 liquidations sur 10 300 en 2012 et 700 sur 9 200 en 2013) sont liés à cette population.

En outre, il n'y a pas d'étanchéité sur une carrière complète entre le statut de profession libérale et le régime d'auto-entrepreneur. En pratique, des auto-entrepreneurs actuels peuvent être d'anciens adhérents en profession libérale qui ont enchainé sur une fin de carrière en auto-entreprenariat. Et ils sont liquidés comme auto-entrepreneurs, en lieu et place d'anciens adhérents en profession libérale.

Par ailleurs, l'appréciation de la productivité des agents de la CIPAV qui est opérée par la Cour repose sur une conception figée du niveau de service qui est attendu d'un organisme de retraite et, par suite, de la quantité de travail qui est exigée de ses agents.

Or l'environnement législatif et réglementaire a fortement évolué entre 2004 et 2011, et le niveau d'exigence attendu des caisses de retraite s'est en parallèle considérablement renforcé au travers de la mise en place de contrôles internes systématiques de l'ensemble du périmètre d'activité - notamment sur les liquidations comme mentionné dans le Projet de Rapport – puis au travers de la démarche de certification des caisses avec l'intervention, depuis 2012 pour la CIPAV, des commissaires aux comptes. À noter que c'est bien cette démarche de contrôles internes qui a permis à la CIPAV d'être certifiée par les commissaires aux comptes au titre de l'année 2012.

De la même façon, et plus généralement, le niveau d'information et de réactivité auquel l'adhérent est en droit de prétendre n'a fait que s'accroître tout au long de ces années, avec notamment le droit à l'information et le développement du GIP Retraite, ou encore la création de services en ligne comme le RISe.

L'approche statique retenue dans le Projet de Rapport méconnaît ces évolutions du cadre réglementaire et des attentes des adhérents, qui entraînent un surcroît de charge de travail pour les agents de la CIPAV.

4. LE PROCESSUS D'AFFILIATION

Le Projet de Rapport fait état d'une « connaissance insuffisante de l'assiette des cotisations ».

Malgré les efforts accomplis pour connaître les revenus des adhérents (exploitation du fichier de la Déclaration Sociale des Indépendants, envoi d'un pré-appel aux adhérents, enquêtes auprès de l'URSSAF), il demeure en effet en fin d'année un certain nombre d'adhérents dont le revenu n'est pas connu. Fin 2013, ce nombre s'élève à environ 16 000 adhérents, soit 7,5 % des cotisants actifs.

Ce chiffre élevé peut sans doute s'expliquer par le caractère bref voire éphémère de certaines carrières parmi les cotisants de la CIPAV, pour lesquels le statut de libéral ne constitue qu'une période transitoire, ce qui ne favorise pas l'établissement d'une relation constructive sur la durée entre le cotisant et l'organisme.

5. LA GESTION DES COTISATIONS

En ce qui concerne la population dite des « taxés d'office », certaines actions ont été engagées en 2013 et seront poursuivies en 2014 afin d'améliorer la situation :

- *La CIPAV a en premier lieu engagé les démarches nécessaires en vue de la radiation des taxés d'office qui sont déjà radiés du RSI ou dont les revenus sont inconnus de ce dernier depuis plusieurs années, ce qui pourrait justifier leur radiation du RSI et donc de la CIPAV. La CIPAV estime que 50 % de ses cotisants actifs taxés d'office se trouvent dans l'un ou l'autre cas. Elle a en conséquence transmis au RSI via la CNAVPL son fichier de cotisants taxés d'office mais cette dernière souhaite croiser ses données avec celles de l'URSSAF et des autres organismes sociaux avant de procéder aux radiations.*

- *Pour les 50 % des taxés d'office restants, la CIPAV a engagé des actions complémentaires afin de parvenir à une meilleure connaissance de leurs revenus : intégration des versions complémentaires du fichier RSI arrivant après décembre, demande d'accès à une consultation directe au portail ACCOSS pour les professions libérales pour compléter ses données, étude concernant la capacité de la CIPAV à récupérer de la part des services fiscaux les déclarations de revenus des adhérents taxés d'office.*

6. LE RECOUVREMENT

La Cour des comptes soutient que « fin 2012, faute d'assurer correctement ses obligations, la CIPAV détenait plus de 97M d'euros de créances douteuses, pour lesquelles l'action en recouvrement était prescrite ».

La CIPAV a lancé une refonte complète des applicatifs contentieux. Un jalon important de cette refonte s'est achevé en septembre 2013, permettant désormais de lancer des actions de masse du cycle de recouvrement.

Des actions importantes ont ainsi été mises en place et vont continuer de l'être sur l'année 2014 afin de répondre à plusieurs objectifs :

- *éviter la prescription sur les années antérieures ;*
- *revenir sur un cycle de recouvrement bouclé en moins de 9 mois sur une année donnée, et pour ce faire épurer le retard accumulé sur les années antérieures ;*
- *viser à ce que l'exhaustivité des cotisations rentre dans les actions de recouvrement.*

Un plan complet des actions de recouvrement à mener pour la période septembre 2013 – décembre 2014 a été arrêté, qui permettra d'atteindre une situation normale en termes de recouvrement d'ici 2014. Certaines actions significatives (relances, contraintes, mises en demeure) ont ainsi déjà pu être menées à bien depuis septembre 2013.

Le tableau ci-après présente le détail des actions de recouvrement (en gris, les actions déjà effectuées).

ENVOI	***Date***	***Années***	***Nombre d'adhérents***	***Nombre actes***	***Montants***
RELANCES	*17/09/2013*	*2010/2011/2012/2013*	*374*	*649*	*7 626 117,16 €*
RELANCES	*25/09/2013*	*2010/2011/2012/2013*	*8 724*	*25 166*	*199 984 174,00 €*
CONTRAINTES	*12/11/2013*	*2008/2009/2010*	*12 967*	*16 624*	*115 163 218,60 €*
RELANCES	*12/11/2013*	*2010/2011/2012/2013*	*538*	*643*	*3 131 347,08 €*
CONTRAINTES	*02/12/2013*	*2008/2009/2010*		*7 067*	*28 780 160,30 €*
Mises En Demeure	*09/12/2010*	*2010/2011/2012*	*11 739*	*24 774*	*133 163 888,00 €*
Mises En Demeure	*16/12/2013*	*2010/2011/2012*	*1 357*	*3 077*	*20 315 476,00 €*
Mises En Demeure	*17/12/2013*	*2010/2011/2012*	*6 006*	*16 868*	*238 180 462,00 €*

ENVOI	Date	Années	Nombre d'adhérents	Nombre actes	Montants
RELANCES	20/01/2013	2013	60 000		400 000 000,00 €
Mises En Demeure	10/02/2014	2011/2012	20 000		220 000 000,00 €
CONTRAINTES	11/04/2014	2010/2011/2012	35 000		350 000 000,00 €
Mises En Demeure	26/05/2014	2011/2012/2013	40 000		300 000 000,00 €
RELANCES	20/06/2014	2013/2014	60 000		670 000 000,00 €
CONTRAINTES	02/09/2014	2011/2012/2013	30 000		200 000 000,00 €
Mises En Demeure	15/11/2014	2014	40 000		400 000 000,00 €
RELANCES	15/12/2014	2014	5 000		50 000 000,00 €

6.1. Cas particuliers

N'est pas conforme à la réalité l'affirmation selon laquelle certains administrateurs auraient bénéficié d'un traitement privilégié au regard de leur situation personnelle d'affiliés à la CIPAV.

- *Un volet de rachat de trimestres par un ancien trésorier, retraité actif depuis le 1er janvier 2011, a été annulé par la CIPAV.*
- *Les aides accordées au titre de l'action sociale à une administratrice l'ont été dans le cadre de droit commun des délibérations de la commission sociale de la CIPAV. Cette dernière est en outre depuis lors à jour de ses cotisations.*
- *Le traitement personnalisé qui a pu être appliqué le cas échéant aux administrateurs, y compris le Président, est strictement identique à celui dont ont bénéficié tous les cotisants affiliés à la CIPAV, dans le contexte de crise économique et financière qui a particulièrement touché les professionnels libéraux depuis 2008:*

Comme tous les affiliés, les administrateurs de la CIPAV entrent dans la planification de droit commun des actions de recouvrement 2013-2014 réalisées depuis septembre 2013 (détaillées dans le tableau ci-dessus), qui permettront de revenir à une situation normale de recouvrement à la fin de l'année 2014.

6.2. L'accent est désormais porté sur le recouvrement des cotisations en temps et en heure

Une décision de principe a plus particulièrement été prise afin de combattre les phénomènes de cavalerie d'un appel semestriel à l'autre, à

savoir l'encadrement des délais de paiement accordés dans un délai de six mois.

Cette mesure opérationnelle de bonne gestion n'est néanmoins pas absolue, et peut faire l'objet de mesures d'aménagement dérogatoire provisoires et à titre exceptionnel, dès lors que les circonstances économiques de l'affilié le justifient et que la CIPAV les accordent explicitement.

Par ailleurs, si la Cour des comptes relève à juste titre qu'en 2011 plus de 38 000 débiteurs ont échappé à toute action en recouvrement de la CIPAV, ce champ des « exclus des poursuites » est désormais très restreint à la suite de plusieurs décisions prises dès 2012 : l'encadrement et la restriction drastique des délais de paiement et l'intégration dans le processus des « partis sans laisser d'adresse ».

Enfin on signalera que moins de 5 % des adhérents seulement présentent une adresse inconnue.

7. LES DÉLAIS DE LIQUIDATION

Le Projet de Rapport relève des « retards très importants dans la liquidation des pensions », et souligne notamment que « la proportion des pensions liquidées à bonne date atteignait moins de 50% en 2012 » concernant les droits propres.

7.1. Les droits propres

Des changements méthodologiques introduits en 2011 (redéploiement des agents de maîtrise du service Prestations vers des travaux de contrôle des liquidations, déploiement d'un nouvel outil de GED) ont entraîné des perturbations importantes et des retards dans le traitement des liquidations. D'où le faible taux de pensions liquidées à bonne date recensé en 2012.

La rationalisation des méthodes de travail et la révision des circuits de liquidation opérées depuis cette date ont permis d'améliorer substantiellement la situation, comme le montre le tableau ci-dessous qui reprend les chiffres figurant dans le Projet de Rapport en les complétant avec les chiffres connus fin 2013 :

Régimes		***2009***	***2010***	***2011***	***2012***	***2013****
Régime de Base (RB)	*A date d'effet (jusqu'à 3 mois)*	*58 %*	*69 %*	*63 %*	*48 %*	*61 %*
	Dans le trimestre suivant	*20 %*	*15 %*	*16 %*	*25 %*	*19 %*
	Au-delà de 6 mois	*22 %*	*16 %*	*21 %*	*27 %*	*10 %*
Régime Complémentaire (RC)	*A date d'effet (jusqu'à 3 mois)*	*58 %*	*69 %*	*60 %*	*47 %*	*56 %*
	Dans le trimestre suivant	*21 %*	*16 %*	*18 %*	*27 %*	*19 %*
	Au-delà de 6 mois	*21 %*	*1 %*	*22 %*	*26 %*	*9 %*

NB : les différences entre les pourcentages du régime de base et ceux du régime complémentaire sur 2013, s'expliquent par le fait, que lors de la liquidation, le régime de base est privilégié lorsque l'adhérent n'est pas à jour de cotisation, notamment celle de l'année en cours. Cette différence s'estompe en fin d'année.

L'amélioration en 2013 est sensible. En 2014, la CIPAV vise un objectif de 75 %.

Il faut par ailleurs souligner que ce taux de liquidation trimestriel peut être impacté à la baisse par certains facteurs. Ainsi, si les adhérents ne sont pas à jour de leurs cotisations lors de leur demande de liquidation, cela décale automatiquement la date de prise d'effet. Par ailleurs, comme le relève la Cour, les populations gérées par la CIPAV sont très hétérogènes et un certain nombre de cotisants n'effectuent qu'un passage très court à la CIPAV : dans ce dernier cas il n'est pas rare que, à la suite de leur demande de liquidation, des adhérents n'ayant droit qu'à de faibles pensions ne retournent pas immédiatement à la CIPAV leur dossier ou les pièces manquantes, ce qui induit mécaniquement des retards dans la liquidation. La Caisse a mis en place un système de relance automatique pour ces adhérents polypensionnés « négligents ».

Compte tenu du chiffre de 12 232 liquidations réalisées à fin novembre 2013, la prévision de régimes liquidés à fin décembre était de 13 000 régimes pour l'ensemble de l'année; soit plus de 20 % au-dessus des prévisions de liquidations attendues sur l'année (10 700 régimes prévus) et près de 35 % de progression par rapport au nombre de régimes liquidés en 2012.

Au final, l'objectif de 13 000 liquidations effectuées par les services sur l'année 2013 a été dépassé.

		jan	**fev**	**mars**	**avr**	**mai**	**juin**	**juil**	**août**	**sept**	**oct**	**nov**	**dec**	**Total**
2011	**DP**	*1 227*	*770*	*917*	*665*	*1 157*	*1 114*	*722*	*738*	*642*	*821*	*941*	*651*	*10 365*
2012	**DP**	*651*	*627*	*831*	*614*	*600*	*597*	*779*	*684*	*840*	*1 233*	*1 249*	*945*	*9 650*
2013	**DP**	*777*	*1 253*	*948*	*1 223*	*1 129*	*1 123*	*1 399*	*859*	*1 108*	*1 221*	*1 192*	*1 017*	*13 249*

Un autre indicateur permet de mesurer l'amélioration des délais de liquidation, à savoir le nombre de liquidations intervenues, tous régimes confondus, à la date d'effet de l'année en cours :

	2011	***2012***	***2013***
Nombre de liquidations attendues année N	*10 500*	*10 500*	*10 700*
Nombre de liquidations réalisées sur l'année N à date d'effet année N	*8 131*	*7 059*	*9 366*
Taux de liquidation de l'année N	*77 %*	*67 %*	*88 %*

Au 31 décembre 2013

Ainsi fin 2013, 88 % des 10 700 liquidations attendues sur 2013 ont été effectuées, contre 77 % en 2011 et 67 % en 2012.

En ce qui concerne la liquidation des droits propres, la situation, comme le relève à juste titre la Cour des comptes, est plus contrastée dans la mesure où le délai effectif de liquidation dépend en pratique d'acteurs multiples, en particulier les notaires et les CARSAT. D'autres facteurs ont également un effet sur les délais de liquidation comme la connaissance et la multiplicité des ayants-droit.

7.2. Les droits dérivés (réversion)

Concernant les droits dérivés, la situation est plus contrastée, dans la mesure où la durée effective de liquidation peut dépendre d'acteurs multiples : notaires, CARSAT, connaissance et multiplicité des ayant-droits, etc.

L'attente annuelle de régimes à liquider s'établit à 1 600. Ce chiffre constitue la borne haute d'une fourchette allant, historiquement parlant, de 1 500 à 1 600 régimes liquidés par an.

Les liquidations de l'année sont de 1 812 au 31 décembre 2013 (la prévision de 1 800 sur l'année est légèrement dépassée), soient 12 % de plus que l'attendu de l'année, et 34 % de plus que l'année précédente, améliorant de fait les délais de liquidation, qui avaient chutés en 2012.

Comme pour la liquidation des droits propres, la situation est donc en voie d'amélioration sensible après des perturbations en 2011 et 2012

L'amélioration se poursuivra en 2014. Il est notamment prévu de mettre en place un réseau de communication rapproché avec les CARSAT, afin de raccourcir les temps de transmission et d'attente entre organismes.

8. LES CONTRÔLES SUR LES LIQUIDATIONS

Selon le Projet de Rapport, « la CIPAV n'effectue pas tous les contrôles a priori et a posteriori nécessaires, en dépit de l'ampleur des erreurs constatées lors des liquidations à la suite de vérifications sommaires auxquelles elle procède ». Le Projet de Rapport affirme également que « bien qu'une liquidation de pension de droit direct sur quatre se révèle erronée, la caisse n'en vérifie qu'une sur deux avant paiement ».

De même que pour les délais de liquidation, il y a lieu sur ce point de faire état des progrès accomplis ces dernières années. Les contrôles ont été systématisés depuis 2011. Si le taux de contrôle n'était effectivement que de 50 % en janvier 2012, il s'élevait à 77 % pour l'année 2012 et à 88 % pour l'année 2013.

Les contrôles non effectués sont aujourd'hui limités à des cas spécifiques ne rentrant pas dans la filière classique outillée de liquidation, à savoir les auto-entrepreneurs, les admissions en non-valeur, les moniteurs de ski dont la carrière est globalisée avant 2007 (avant leur rattachement à la CIPAV) ou encore les cas d'ajout de régimes ou de droits à la suite de la commission inaptitude, par exemple. Il est prévu d'étendre le champ des contrôles à ces catégories en 2014, via un suivi manuel spécifique. Un outil de liquidation (LAO) dont le champ de contrôle prendra en compte toutes les populations est également programmé sur 2014/2015.

Enfin les contrôles a posteriori, effectués dans le cadre de la maîtrise de la qualité sur un échantillon de dossiers de toute provenance, montrent un taux d'anomalie après liquidation de 4% en 2013 (en progrès donc par rapport au taux de 6% relevé par la Cour des comptes pour 2012).

9. LE NIVEAU DE SATISFACTION DES AFFILIÉS

Selon le Projet de Rapport, les assurés ressentent « un très vif mécontentement » concernant le service rendu par la CIPAV.

La Cour pointe notamment les lacunes supposées du service téléphonique de la Caisse, qui s'expriment en particulier dans de faibles taux de réponse.

La situation a fait l'objet d'un diagnostic approfondi courant 2013. Plusieurs pistes d'amélioration ont été identifiées et certaines déjà mises en œuvre.

Une nouvelle organisation a été mise en place, avec en particulier un renforcement des effectifs (17 personnes pour la plateforme cotisation, avec des renforcements ponctuels, et 8 personnes pour la plateforme prestation).

Sur la plateforme cotisation, le taux de réponse hebdomadaire d'appels bruts est passé de 20 à 30 % en moyenne sur le premier semestre 2013, à 70 à 80 % au second semestre. Moins sensible, l'amélioration est

néanmoins réelle sur la plateforme prestation (de 5 à 10 % sur le premier semestre, à 20 à 40 % selon les semaines au second semestre).

En dépit de ces améliorations, certaines périodes de surcharge voient un afflux de communications dépassant d'un facteur 3 à 5 les capacités de réponse de la plateforme cotisation. Des réflexions concernant en particulier un accroissement raisonné des effectifs couplé à des changements d'organisation des équipes ont été engagées, qui doivent aboutir en 2014.

La Cour relève par ailleurs à juste titre les difficultés qu'ont pu rencontrer certains adhérents à obtenir des informations, notamment en cas de retard de liquidation de leur pension, et le mécontentement que cela a pu engendrer.

Outre l'amélioration des taux de réponse aux appels téléphoniques, plusieurs actions ont été engagées afin de remédier à ces difficultés et de répondre aux attentes légitimes des assurés : en particulier la mise en place d'une adresse mail spécifique lors du dépôt des dossiers de liquidation, permettant de régler plus rapidement les questions de pièces manquantes, etc. avec une assurance de réponse dans les 48 heures. Ce système, opérationnel depuis juillet 2013, a d'ores et déjà été mis à disposition de près de 2500 adhérents.

Cette amélioration globale des conditions de traitement des adhérents s'est d'ailleurs traduite par une diminution de plus de 30% des courriers de réclamation des adhérents en 2013.

La récente constitution d'une association de défense, dont le Projet de Rapport a bien voulu faire mention, n'appelle aucun commentaire de notre part s'agissant d'une structure associative ne regroupant à l'évidence qu'une dizaine de membres, pour 545 000 affiliés à la CIPAV en 2012.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU GROUPE BERRI

LA GOUVERNANCE

Certaines critiques formulées dans le rapport concernant l'« organisation institutionnelle longtemps informelle » de la CIPAV et des autres caisses du Groupe Berri, en particulier celles touchant au fonctionnement du groupe avant la constitution de l'association en décembre 2011, ne présentent aujourd'hui plus guère qu'un intérêt historique. D'autres appellent les remarques et observations suivantes.

En premier lieu, le Projet de Rapport affirme que la création de l'association n'« a aucunement réglé les difficultés d'articulation entre les compétences des conseils d'administration des caisses et celles du comité de gestion de cette structure commune, aux pouvoirs en réalité inexistants : ses décisions doivent être ratifiées pour être exécutoires par les différents conseils d'administration des membres du groupe ».

Cette organisation institutionnelle certes améliorable s'explique par des contraintes juridiques auxquelles les caisses du Groupe Berri ne pouvaient se soustraire lors de la création de l'association en décembre 2011 et ne peuvent davantage se soustraire aujourd'hui dans le fonctionnement quotidien du Groupe Berri.

Tout d'abord, les dispositions législatives et réglementaires applicables aux caisses du Groupe Berri ne prévoient pas la possibilité de regroupements analogues à ceux prévus par les articles L. 216-2 et L. 216-3 du code de la sécurité sociale pour les organismes relevant du régime général. Lorsque la nécessité de consolider l'existence institutionnelle du Groupe Berri s'est fait fortement sentir au début des années 2010, il est apparu que le choix se restreignait en réalité à deux types de structure : les groupements d'intérêt économique (GIE), d'une part, et les associations loi 1901, d'autre part. Le choix de l'association est lui-même apparu comme étant le plus adapté pour deux séries de raison :

- d'une part, la souplesse du statut des associations était adaptée à la répartition des pouvoirs entre le directeur et le conseil d'administration fixée par les articles R. 641-2, R. 641-3 et R. 641-5 du code de la sécurité sociale. Cela n'était en revanche pas certain s'agissant du GIE, car les textes prévoient que seuls les administrateurs désignés par les membres du GIE disposent du pouvoir d'administrer ce groupement (article L. 251-11 du code de commerce) ;

- d'autre part, des considérations liées à la répartition des risques financiers plaidaient également en faveur de l'association. Les membres du GIE sont en effet tenus des dettes du groupement sur leur patrimoine propre. Au contraire, le patrimoine d'une association étant distinct de celui de ses

membres, ces derniers ne sont pas responsables du passif de l'association à l'égard des tiers ; leur responsabilité ne peut être mise en œuvre que dans l'éventualité d'une liquidation ou d'un redressement judiciaire, si des fautes de gestion sont établies à leur encontre (article L. 651-2 du code de commerce).

Telles sont les considérations qui ont présidé au choix de l'association. Ce choix est au reste couramment opéré par les structures de gestion commune des groupes de protection sociale : ainsi les groupes de protection sociale Agirc ARRCO relevant du livre IX du code de la sécurité sociale utilisent-ils la forme associative pour le groupement de moyens en leur sein ou en coopération, de même que l'association AMICAP constituée par ProBtp dédiée aux moyens informatiques et qui accueille de nombreux groupements comme Audiens ou IRP auto.

Par ailleurs, et plus fondamentalement, le caractère réduit des attributions du comité de gestion commune a été imposé par les textes, qui fixent la répartition des pouvoirs entre les conseils d'administration et les directeurs. L'article R. 641-2 du code de la sécurité sociale prévoit que « pour chaque section professionnelle, un conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'organisme » tandis que l'article R. 641-5 du même code dispose que « le directeur assure le fonctionnement de la section ou du groupe de sections suivant les directives et sous le contrôle du ou des conseils d'administration », et précise les compétences qui sont les siennes ainsi que leur articulation avec celles du ou des conseil(s) d'administration.

Dans ces conditions, les pouvoirs du comité de gestion commune devaient nécessairement être limités au fonctionnement de l'association personne morale, et à l'élaboration de la grille de répartition des charges communes – l'essentiel des compétences demeurant au directeur et aux conseils d'administration, conformément aux textes applicables.

La limitation de la compétence du comité de gestion commune a du reste été contrôlée de très près par l'autorité de tutelle et, lorsque le directeur de la sécurité sociale a notifié au directeur des organismes qu'il ne s'opposerait pas à la constitution de l'association Groupe Berri, il a expressément relevé que « les compétences du comité de gestion commune de l'association sont donc strictement limitées aux questions portant sur la vie de l'association (adhésion et exclusion des membres, etc.) ».

L'association de moyens n'est pas reconnue par le Livre VI du code de la sécurité sociale. C'est pourquoi toutes les décisions prises par le comité de gestion commune doivent être ratifiées par les conseils d'administration des caisses de retraite du Groupe BERRI.

Si la répartition actuelle des compétences entre le comité de gestion commune et celles des conseils d'administration et du directeur découle des textes applicables, elle n'est pas pour autant, comme le relève à juste titre le

Projet de Rapport, entièrement satisfaisante. L'article 48 de la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites est susceptible de corriger cette faiblesse en accordant aux conventions de groupement organisées sous forme notamment d'association la légitimité réglementaire, sans toutefois dessaisir les caisses de retraite de leurs pouvoirs propres :

« Les sections professionnelles peuvent se grouper pour réaliser des missions communes. La création d'un groupement fait l'objet d'une convention constitutive, qui doit être approuvée par les conseils d'administration des sections concernées et par l'autorité compétente de l'État.

Le groupement est doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Il est administré par un conseil d'administration dont la composition et les règles de fonctionnement sont définies par la convention constitutive. Il est dirigé par un Directeur choisi parmi les Directeurs des sections concernées par le groupement et est doté d'un agent comptable choisi parmi les agents comptables des sections concernées. »

Ces nouvelles dispositions constituent une fenêtre d'opportunité qui pourrait permettre, une fois les textes réglementaires d'application publiés, de faire évoluer les statuts de l'association du Groupe Berri afin de faciliter la gouvernance du groupe et de consolider les pouvoirs du comité de gestion commune.

En outre, le positionnement de la CNAVPL vis-à-vis des sections professionnelles évoluera de facto à la faveur de cet article 48, qui prévoit une convention quadriennale entre l'État et la CNAVPL ainsi que des contrats d'objectifs entre cette dernière et les sections professionnelles.

La loi renforce ainsi le rôle de la Caisse Nationale dans sa dimension de contrôle et de coordination des sections professionnelles.

La CNAVPL a d'ores et déjà porté le projet de certification des comptes pour le régime de base depuis 2008, et a accompagné les sections professionnelles lors de la mise en place le contrôle interne dans les sections.

De ce point de vue, les améliorations continues en matière de contrôle interne de la CIPAV ont permis aux comptes de la CNAVPL d'être certifiés à partir de 2010, avec une réserve portant sur la question relative aux auto-entrepreneurs (voir nos développements sur ce point dans la partie consacrée à l'intégration des auto-entrepreneurs).

La CIPAV s'est elle-même inscrite dans cette démarche de certification des comptes par un exercice à blanc sur l'année 2011, et s'est vue certifiée dès la première année par les commissaires aux comptes en 2012. Il est à souligner que cette certification, qui ne fait l'objet d'aucun commentaire dans le Projet de Rapport, est le résultat d'une révision complète des processus, d'une sécurisation accrue des opérations métier dans les applicatifs informatiques et d'un renforcement des équipes.

LE SIÈGE DU GROUPE BERRI

L'immeuble acheté en Vente en Etat Futur d'Achèvement auprès de Vinci Immobilier a été livré le 29 novembre 2010 (hors délai de deux mois de levée des réserves), avec une mise en pré-commercialisation qui a démarré en mars 2010 par mandat de commercialisation tri-exclusif.

Des négociations ont d'ailleurs eu lieu avec plusieurs preneurs potentiels entre juillet et septembre 2010 avant livraison.

L'immeuble secondaire (MODUL'17), livré concomitamment avec le principal (Modul'19), a été entièrement pré-loué pendant cette période (6 étages pour 5 locataires) suivant les préconisations contractuelles de la SEMAPA, les baux prenant effet au 1er janvier 2011.

La Cour indique que l'immeuble principal serait « resté vacant pendant plus d'un an » et qu'il aurait été « donné à bail pour un loyer inférieur de 13 % au prix médian du marché », alors même que l'étude réalisée par un expert auprès de la Cour d'Appel de Paris vient établir, qu'au contraire, cet immeuble a été loué à Eaux de Paris dans des conditions financières remarquables eu égard à la situation du marché :

« s'agissant d'un immeuble neuf HQE non aménagé, situé dans le quartier de la BNF et d'une surface de 8.132,60 m² hors parkings

- la durée de location de 13 mois apparait normale en 2010/2011, le bail ayant été signé le 16 novembre 2011 pour une date de prise d'effet le 01/01/2012

- le loyer de 3.981.300 € excédait de 2,29 % la valeur locative

- la franchise de 18 mois représente deux mois de loyer par année ferme de bail - 9 ans x 2 mois = 18 mois - ce qui était conforme à l'usage et normal ».

En effet, concernant le loyer, les préconisations de la SEMAPA lors de la mise en commercialisation étaient les suivantes :

- *location de Modul'19 (7 389 m² de bureaux + 744 m² d'archives et 93 places de stationnements en sous-sol)*
- *loyer de présentation 510 € le m2 HT/HC/an*
- *archives pondérées à 40 % du m2 bureau*
- *parking présenté à 2 000 € HT/U/an*
- *franchise pour accompagnement de 1,5 mois par année d'engagement jusqu'à 6 ans et 2 mois par année, si 9 ans fermes.*

La stratégie de commercialisation a donc été menée sur la base de préconisations conformes au marché, et a abouti à une location rapide de la totalité des surfaces et annexes à Eaux de Paris, un utilisateur de premier ordre et de solvabilité sur une durée d'engagement ferme de neuf années

consécutives assurant un flux sécurisé sur une longue période, et ce alors même que le marché de la location avait perdu environ 15 % sur cette période.

Enfin, le groupe Berri a été amené à prendre la décision de déménager et de regrouper ses trois sites au 9 rue de Vienne, devant l'urgence des besoins et du fait d'un blocage administratif (recours sur le permis de construire de l'immeuble Modul'17-19). L'acquisition, réalisée par trois caisses du Groupe, a été de 129 168 000 euros TVA incluse, soit 108 000 000 € HT et 21 168 000 euros pour la TVA et non de 150 000 000 € (cf. extrait de l'acte authentique du 15 octobre 2008, page 11).

LA COMMANDE PUBLIQUE

Le Projet de Rapport fait état d'un « refus délibéré d'appliquer les règles de la commande publique » de la part des caisses du Groupe Berri.

Cette appréciation n'est pas exacte. La CIPAV voudrait souligner les éléments suivants :

- *en premier lieu, ces difficultés se sont massivement concentrées sur les achats liés à la mise en place et à l'exploitation du système informatique, et ce pour des raisons purement opérationnelles ;*
- *en second lieu, la mise en conformité avec le code des marchés publics (CMP) a été résolument engagée, et devrait être complète dès le premier semestre 2014.*

Les cas de non-conformité ont été pour une très large part constatés en matière informatique et ont tenu à des considérations d'ordre purement opérationnel.

Les achats liés à la mise en œuvre et à l'exploitation du système d'information des caisses du Groupe Berri ont représenté :

- 63,23 % des achats non-conformes en 2011, pour un montant de 4 602 916,25 €

- 63,45 % des achats non-conformes en 2012, pour un montant de 4 659 203,11 €

- Au 31 décembre 2013, on observe une baisse substantielle, d'un montant de 2 M€, des marchés informatiques encore non conformes.

Au 31 mars 2014, les achats informatiques – prestations externes en MOA et DSI – respecteront dans leur totalité la réglementation de la commande publique avec la fin du dernier contrat de prestataire hors marchés publics (ce dernier marché concerne une activité clef qui doit être sécurisée ; un recrutement spécifique a été prévu pour accompagner l'arrêt

de ce marché particulier (cf. ci-après nos développements sur le système d'information)).

L'incapacité dans laquelle les caisses du Groupe Berri se sont trouvées pour appliquer les règles du code des marchés publics ne s'explique pas, comme il est affirmé dans le Projet de Rapport, par un « refus délibéré » d'appliquer ces règles ni dans le manque de « moyens humains, juridiques et informatiques », mais tient plus simplement aux difficultés opérationnelles liées à l'exploitation d'un système complexe au regard des règles de la commande publique.

En matière immobilière et de travaux, le code des marchés publics a en revanche toujours été appliqué.

La CIPAV et les caisses du Groupe Berri se sont engagées résolument dans la mise en conformité de tous leurs achats avec les obligations fixées par le code des marchés publics.

Ce chantier de la mise en conformité a été engagé depuis plusieurs années, avec un nombre de marchés non-conformes en diminution régulière depuis 2011 (contrairement à ce qui est indiqué dans le Projet de Rapport, le pourcentage de marchés non-conformes n'atteignait pas 82 % en 2012 mais a continué de baisser pour atteindre 63,74 %, soit une baisse de plus de 9 % entre 2011 et 2012).

Toutes les directions du Groupe sont pleinement engagées dans ce chantier.

- *Au 30 juin 2014, la totalité des achats de la CIPAV seront en conformité avec les obligations issues du CMP.*

Les caisses du groupe Berri se dont dotées de moyens humains et juridiques renforcés afin d'accompagner ce chantier de mise en conformité avec les règles de la commande publique.

Chaque caisse de retraite est dotée d'une commission d'appels d'offres, et les dépenses les plus importantes sont engagées par le Groupe BERRI, lequel est doté également d'une commission des marchés publics.

L'encadrement des pratiques d'achat a été identifié comme un chantier majeur du plan d'entreprise du Groupe Berri. Mis en place dès 2010, le pôle audit et contrôle interne a produit de nombreux rapports d'audit permettant d'assurer un suivi régulier des achats du groupe, notamment au regard de leur conformité au CMP. Plus largement, une réorganisation interne a été engagée avec la création d'une « Direction maîtrise des risques et qualité » directement rattachée au directeur, qui intègre parmi ses missions essentielles la maîtrise des procédures d'achat, assurée par le « pôle des marchés publics et achats ». Les effectifs de ce pôle

ont par ailleurs progressé de 2 à 3 personnes pour mieux tenir compte des besoins.

Deux séances de formation interne ont été organisées au cours de l'année 2013 (25 avril et 19 décembre 2013) à l'attention de tous les cadres du Groupe procédant à des achats pour les besoins de leur direction ou de leurs services. Ces séances de formation, animées par la Responsable Achats et Marchés publics du Groupe, ont porté notamment sur les grands principes de la commande publique, les procédures applicables, les outils disponibles, ou encore les risques encourus et les questions de responsabilité. La deuxième séance a également permis de dresser le bilan des progrès accomplis et de recueillir et formaliser les retours des cadres concernés. A côté de ces séances de formation interne, plusieurs formations externes ont également eu lieu notamment auprès de la CCMOSS, auxquelles a notamment participé le directeur du Groupe Berri. Des formations complémentaires sont prévues en 2014 pour la responsable du pôle Achats et Marchés publics et ses collaborateurs.

Enfin, la responsable du pôle Achats et Marchés publics travaille actuellement, avec l'assistance d'un conseil juridique, à la mise en place d'un guide pratique sur la passation des marchés publics afin d'encadrer et sécuriser la passation des marchés du groupe.

LA REFONTE DES SYSTÈMES D'INFORMATION

Les actions menées depuis 2010 pour finaliser la modernisation du système d'information ont consisté d'une part à internaliser les connaissances et les compétences, et d'autre part à planifier la réalisation des fonctions manquantes en tenant compte des développements nécessaires pour répondre aux priorités réglementaires et statutaires.

Les orientations prises début 2013 par la Direction et les moyens mis en œuvre ont permis à la DSI de s'affranchir des prestataires qui intervenaient sur le périmètre RAM et de transférer sur les équipes internes la gestion des dossiers qui étaient historiquement sous-traités.

Le plan mis en œuvre prévoit la suppression des trois prestataires restant en activité à fin décembre 2013.

La DSI du Groupe Berri ne fonctionnera plus dès lors qu'avec des collaborateurs au 1er janvier 2014.

Les éventuelles prestations sous-traitées feront alors l'objet de procédures de mise en concurrence.

Outre les évolutions réglementaires et statuaires qui ont de facto nécessité l'adaptation et/ou l'évolution du système d'information, les développements qui faisaient défaut ont été réalisés et sont aujourd'hui opérationnels.

La fonction « Contentieux » est opérationnelle depuis le mois de juin 2013.

La fonction « Recouvrement hors contentieux » était opérationnelle dès la migration des caisses et la version initiale de la fonction « Recouvrement contentieux », opérationnelle depuis début 2012, a nécessité une évolution afin d'optimiser son fonctionnement. Cette fonction est opérationnelle depuis novembre 2013.

L'outil actuellement utilisé pour procéder à la Liquidation Assistée par Ordinateur (LAO), fera l'objet d'une refonte afin d'être intégré dans les fonctions du système d'information en 2015, à l'issue de la migration de l'IRCEC.

Les fonctions essentielles à la gestion des administrés seront ainsi toutes intégrées au système d'information.

Afin de pallier les difficultés liées à l'hétérogénéité et à la qualité irrégulière des données reçues, et ainsi d'assurer un traitement en masse efficace, le Groupe Berri s'est doté en septembre 2013 d'un outil de gestion des données de référence (Master Data Management). Cet outil permet d'accélérer le délai de prise en compte des fichiers à traiter et d'assurer les contrôles de cohérence.

- *Afin d'améliorer la sécurité et le fonctionnement du système d'information, le Groupe Berri s'est fixé comme objectif en 2014 :*

- *La mise en œuvre du Plan de Secours Informatique (T1 2014).*
- *La mise en œuvre de tableaux de bord mensuels (T1 2014).*
- *L'audit de l'organisation du Système d'information et l'amélioration des modes de fonctionnement MOA/MOE (T2 2014).*
- *Enfin, la migration de l'IRCEC vers le système d'information commun aux caisses (T1 2015).*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE D'ASSURANCE VIEILLESSE DES EXPERTS-COMPTABLES ET DES COMMISSAIRES AUX COMPTES (CAVEC)

Le rapport qui génère la présente réponse ne concerne pas directement la CAVEC. Il mentionne toutefois l'Association de moyens « Groupe BERRI » dont elle est un membre et formule diverses recommandations concernant celle-ci à partir de constats faits lors du contrôle d'une autre Caisse également membre de cette association de moyens de gestion : la Cipav.

L'Association de moyens 1901 « Groupe BERRI » :

- *est l'employeur de l'ensemble du personnel (Directeur et Agent Comptable compris) ;*
- *organise le traitement de l'information ;*
- *assure divers services pour le compte des Caisses membres (Cipav, Ircec, Cavom et Cavec) ;*
- *elle identifie, avec l'accord des Caisses les services traités spécifiquement pour chaque Caisse et y affecte, à titre exclusif, le personnel nécessaire.*

L'Association répartit les coûts en une répartition primaire pour le personnel affecté et les frais y afférents et une répartition secondaire sur la base de clés définies par les 4 Caisses pour les services communs (pour information les clés ont été actualisées et adoptées à l'unanimité des membres de l'organe consultatif de l'association Groupe Berri dénommé le CGC en novembre 2013).

Elle ne possède pas d'éléments d'actifs et son résultat annuel est égal à 0.

La Cavec dispose d'un Directeur, d'un Agent Comptable, qui sont les mêmes que pour les 3 autres Caisses, et d'un Délégué auprès des instances élues qui lui est entièrement affecté.

1) La gouvernance et le rôle primordial du directeur

De 2001 à 2008, puis d'avril 2008 à octobre 2012, les Directeurs successifs du « Groupe BERRI », ont fait leurs carrières dans des Institutions de protection sociale ou dans le cadre des ministères en charge de la sécurité sociale : le Directeur actuel arrivé début 2013 a vécu une longue période de sa vie professionnelle dans la Mutualité.

La période de novembre 2012 à mars 2013 est consécutive aux difficultés survenues lors de la succession du Directeur et a été assurée successivement par deux directeurs-ordonnateurs intérimaires.

Ces difficultés sont bien réelles, mais la Cavec qui a été en total désaccord avec la rupture réalisée avec le Directeur en période d'essai, c'est-à-dire sur le fond et sur la forme (comme le Directeur de la sécurité sociale a été amené à le constater par écrit le 6 novembre 2012) a acté, malgré son trouble profond, la décision, évitant ainsi toute paralysie de la Gouvernance.

Pour la gestion opérationnelle, nous tenons à rappeler un certain nombre de textes du Code de la Sécurité sociale qui déterminent les pouvoirs et donc les responsabilités de chaque intervenant[63].

Les dysfonctionnements relevés par la Cour n'ont aucune raison d'être imputés au Conseil d'Administration dans la mesure où la lecture des textes démontre que la répartition des pouvoirs et les capacités de contrôle lacunaires sont de nature à générer les faiblesses relevées.

Elles sont principalement caractérisées par une absence de réelle séparation de fonctions, élément fondamental du contrôle interne et par une absence de norme de rapport de l'exécution de l'action administrative de la Direction.

Le contrôle par l'État et la CNAVPL ne constituent pas les seuls suivis auxquels est soumise la Cavec.

Nous souhaitons préciser que dès 2008, la Cavec, dans le cadre de son pouvoir statutaire, a nommé deux co-commissaires (suivant une procédure conforme au code des marchés publics). Par ailleurs, elle a maintenu la Commission de contrôle.

En outre, la Cavec apprécierait que la Tutelle du Ministère des Affaires sociales soit légalement assurée par un Commissaire du Gouvernement près du Conseil d'administration.

Elle aspire à une évolution des textes vers une désignation et une définition de mission des commissaires aux comptes par voie législative et non plus seulement par le biais statutaire.

Cette mission devrait recouvrir les comptes, la certification des rapports du directeur et de l'agent comptable ainsi que le respect des procédures de contrôle interne. Elle devrait être exercée dans un ensemble assujetti à un référentiel normé.

---

[63] Le directeur, Article R. 122-3, l'agent comptable, Article L. 122-2 et R. 122-4, le Conseil d'Administration Article R. 121-1, le Président Article R. 121-2, le contrôle du ministère ***Article L. 152-,*** R. 152-1, R. 155-1, R. 641-24, R. 155-3 et D. 281-1 (complétée par la circulaire N°DSS /SD2/2009/390 du *29 décembre 2009*).

Une véritable autonomie de l'agent comptable, comparable à celle des agents comptables du Trésor Public, vis-à-vis du directeur est certainement à étudier, car la hiérarchie juridique est susceptible d'entraver une totale indépendance.

Il est par ailleurs possible de considérer que ces textes conçus pour un schéma unique : directeur – agent comptable – Président se révèlent encore plus inadaptés dans le cadre d'un groupe, le fonctionnement pouvant être bloqué par une des caisses, la multiplicité des Conseils face à une administration unique pouvant dissimuler des errements fonctionnels.

À ce jour une structure associative est seule juridiquement possible, le GIE est une structure prévue par L. 251-1 du Code de Commerce qui précise que « son activité doit se rattacher à l'activité économique de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci ». C'est la raison pour laquelle la Cour des comptes dans son rapport annuel de 1982, avait exclu ce type de structure dans la gestion d'une caisse de retraite considérant que la gestion d'un patrimoine n'était pas une activité économique.

L'Union (par élargissement de l'article L. 216-3 du Code de la Sécurité sociale) prévoit de tels transferts de compétences que les Conseils d'Administration sont réduits à un rôle de chambres d'enregistrement peu compatible tant avec les mécanismes de fonctionnement des autres sections de l'OAAVPL ni avec la confiance portée aux administrateurs par les ressortissants des caisses.

2) Le service aux assurés et l'informatique

La genèse de l'informatisation mérite d'être précisée dans la mesure où la rédaction du rapport de la Cour pourrait faire croire que la Cavec était en charge de la maîtrise d'ouvrage.

Si la Cavec avait soulevé le risque d'une informatique vieillissante dès 1997-1998, le dossier n'a vraiment été activé, par la direction, qu'en 2004.

Les documents concernant ce projet attestent que celui-ci était porté par le Directeur, quand bien même une commission de pilotage avait été constituée.

Le 2 juin 2004, la Cavec avait été informée du souhait des autres Caisses de lui déléguer le suivi des appels d'offres liés à la mise en place d'une procédure formalisée sous la responsabilité du Directeur en qualité de maître d'ouvrage.

La commission de pilotage intercaisses a cessé de fonctionner, suite à la délibération du conseil d'administration de la Cavec du 26 février 2008, tendant à ce :

- *qu'il soit exigé du fournisseur qu'il livre toutes les prestations de son marché initial et rien qu'elles et notamment, la remise des sources,*

- *que le Directeur établisse la liste des spécificités qui resteraient alors à développer et qu'il en chiffre les coûts approchés,*

- *que le Directeur présente aux conseils des caisses du groupe Berri, les budgets correspondants aux différents scenarii permettant la finalisation définitive des bascules sur le nouveau système informatique.*

Jusqu'à cette délibération, la régularité des marchés publics concernant l'informatisation fut respectée. Ultérieurement, il fut indiqué à la Cavec que les marchés étaient passés sur la caisse « pivot » du Groupe. Cette information fut d'ailleurs confirmée par le rapport du Directeur pour l'année 2010.

Même si la Cavec ne fut pas directement concernée par le problème des auto-entrepreneurs de la Cipav, force est de considérer que les moyens du Groupe mis en œuvre pour essayer de régler cette difficulté ont occasionné des problèmes de gestion à notre caisse :

En effet, elle a pâti de l'indisponibilité des services du Groupe en deux domaines : la gestion des employeurs des membres de l'ordre et le recouvrement contentieux.

À titre illustratif, concernant la gestion de ce régime des auto-entrepreneurs, nous souhaitons citer trois informations, dont deux connues en raison de la fonction de Trésorier de la CNAVPL, du Président de la Cavec de 2010 à 2012, qui permettent une compréhension de la situation imputée, peut être hâtivement, exclusivement à la Cipav.

- *Lors d'une réunion tenue en janvier 2012 entre l'ACOSS et la CNAVPL, il est précisé dans un compte rendu que l'ACOSS ne pouvait fournir qu'une information globale pour 2009, qui plus est, modifiant celle transmise en décembre 2011.*

- *De même, l'ACOSS ne pouvait pas fournir des informations fiables à la même date, justifiée par une différence entre les informations détaillées et l'information globale.*

Cet état de fait justifiait la seule réserve émise par le Commissaire aux comptes de la CNAVPL.

Il est vrai qu'à la même époque, l'ACOSS avait à régler la "catastrophe industrielle" de l'ISU, dont les enjeux financiers étaient d'une toute autre dimension. Il est possible de relever que, tant pour ce qui

concerne l'ISU que pour les auto-entrepreneurs, ces dispositifs ont été décidés par l'État, sans réelle étude d'impact.

Cette affirmation est confirmée par le rapport des Sénateurs Muguette DINI et Philippe KALTENBACH (juin 2013). Après qu'ils aient établi les constats suivants : comptes des auto-entrepreneurs actifs, début 2009 : 78 782 et début 2013 : 814 681 (effectif qu'il est possible de répartir par moitié entre le RSI et la Cipav).

Il y est relevé, également, que moins de la moitié de cette population déclare un chiffre d'affaires égal à zéro.

Nous souhaitons citer des extraits du document de synthèse de ces deux Sénateurs :

"Il est permis de s'interroger sur le fait que la priorité accordée au principe de simplification des formalités se soit exercé au détriment de la cohérence de la chaîne de gestion administrative, juridique et statistique".

"Ainsi, le choix de gestion de l'information a rencontré des points de blocage qui demeurent toujours d'actualité et ce, comme le relèvent les sénateurs, malgré un nombre important de modifications (sept décrets et onze modifications législatives en 4 ans)".

Nous souhaitons relever que cette déferlante a également entraîné la mise en place d'un centre d'affectation des ressortissants entre le RSI et la CNAVPL à Auray, démontrant, s'il en était besoin, que le "numéro d'identification systématique" donné par l'INSEE et le questionnaire en ligne posaient des problèmes de rattachement.

Nous pouvons donc, sans arrière-pensée, affirmer que les difficultés de gestation du logiciel RAM trouvent leurs sources tant dans les fréquentes évolutions législatives du régime de base que dans les disparités des règles de la protection sociale des caisses mais surtout que le modèle de développement privilégié au sein du Groupe Berri est le modèle de la caisse la plus importante à savoir la Cipav.

3) L'application des règles de la commande publique

Le document de la Cour est susceptible de faire croire que tout ce qui concernait l'informatique relevait de la responsabilité de la Cavec, or, le rôle de cette dernière s'est limité à participer à un comité de pilotage, l'ensemble du projet informatique étant managé par les Directeurs et les collaborateurs salariés du Groupe, dès septembre 2005.

Le premier marché informatique a été passé, en respect du code, sur la Cavec. Le reste des commandes relevait, suivant les informations fournies à la Cavec de la Caisse pivot du Groupe (cf. ci-dessus).

Concernant plus généralement les marchés publics, le cloisonnement entre les caisses et le fonctionnement interne du groupe rendait de fait

impossible une vision pertinente de l'ensemble des achats, sans qu'il y ait une intention de dissimulation ou de contournement du respect de la législation. Dans le cadre de ce schéma de fonctionnement, la Cavec, même étant dotée de Commissaires aux comptes, ne pouvait être informée autrement que par le Directeur ou par décision de celui-ci.

Ce point est d'ailleurs, totalement confirmé par l'arrêté du 16 juin 2008, portant réglementation sur les marchés publics, en son article 7 :

"Le Directeur ou son délégataire exerce toutes les attributions pour la passation et l'exécution des marchés".

Il semble difficile de faire plus explicite, sauf à reprendre la citation de la directrice juridique qui précisait, le lundi 4 mars 2013, que "le Directeur est responsable des marchés publics et, plus précisément, que tout contrôle des administrateurs sur le fonctionnement des services doit passer par le Directeur".

Par ailleurs, il est possible de noter que les rapports d'audit interne n'ont été portés à la connaissance des administrateurs de la caisse qu'en novembre 2012, lors de la révocation du Directeur en période d'essai.

La sécurité des structures et des Conseils d'Administration était, en principe, assurée par le schéma administratif traditionnel à trois niveaux, détenteurs de l'ensemble des informations :

La direction, l'agent comptable et les services de l'administration centrale qui sont destinataires des quatre rapports du Directeur sur les marchés passés par les caisses du groupe.

La Cavec a décidé de tout mettre en œuvre pour contrôler le respect des règles de droit dès son Conseil d'Administration de novembre 2012 et a pris diverses décisions qui permettent que la démarche actuelle de la Direction, établie en toute transparence avec les Conseils d'Administration, assure le respect de la légalité et sa vérification.

4) La gestion des droits des assurés et la gestion des placements financiers

D'ores et déjà, la Cavec tient à souligner qu'elle a fortement réduit l'encours de ses réserves confiées au mandataire du groupe Berri (15 % en 2013), en dépit du doublement de celles-ci en neuf ans. Elle souhaite également préciser qu'elle liquide à bonne date les pensions dans neuf cas sur dix et entend améliorer significativement cette proportion.

5) La conclusion sur les recommandations du Rapport

Le rapport de la Cour des comptes est issu d'un document de janvier 2013. Depuis et sous l'impulsion des Conseils d'Administration et de l'action de l'actuel Directeur, le fonctionnement a considérablement évolué.

Un processus a permis de mettre fin aux principales irrégularités liées à la passation des marchés publics, quelques besoins difficilement substituables sans délais auront néanmoins disparu à mi 2014. Le service des achats a été renforcé et une planification a été mise en œuvre.

La formation des cadres à la réglementation des marchés publics dès le mois d'avril 2013 et en décembre des administrateurs membres de la Commission des marchés a été engagée.

Concernant les opérations de recouvrement de créances, le logiciel opérationnel a permis de mettre en place une démarche de recouvrement pour maîtriser l'encours.

Concernant particulièrement la Cavec le précontentieux a été internalisé et les services bénéficient du soutien d'un avocat afin d'optimiser les procédures en relation avec les Conseils Régionaux et le Conseil Supérieur de l'Ordre des experts-comptables.

On peut, en outre, porter à l'actif du Directeur le déploiement du contrôle de gestion, la refonte des règles de répartition des charges communes entre les sections, la révision des délégations de signatures, l'aboutissement du marché de mise en sécurité de l'informatique, la mise en place d'un plan d'action avec une inflexion favorable de la courbe des dépenses budgétaires.

Afin de vérifier le bon fonctionnement du plan de redéploiement, la Cavec est demandeuse de la mise en œuvre du contrôle de légalité prévu par les articles L. 151-1, et L. 152-2 et tout particulièrement dans sa mise en œuvre au travers des articles D. 181-1 et 280-2 et de la circulaire DSS/SD2/2009/390.

La Cavec souhaite voir une évolution des textes permettant un meilleur contrôle de la gestion administrative.

La Cavec veut parfaire très rapidement son service aux assurés compte tenu de son identité professionnelle unitaire très marquée et de la culture de ses ressortissants.

Elle est, sur ce dernier plan, la caisse la plus simple des quatre membres de l'Association de moyens "Groupe Berri". Elle se situe à l'opposé de la Cipav, du fait de la complexité de cette dernière liée à la densité et au nombre des professions, activités voire statuts qu'elle regroupe.

Enfin et pour conclure la présente réponse, la Cavec rappelle son objectif de devenir très rapidement (2 ans au plus) une caisse d'excellence sous le pouvoir de son Conseil d'Administration avec une Direction et un personnel qui lui seraient juridiquement rattachés pour conjuguer les moyens nécessaires à la réalisation des services aux assurés soit avec des outils qui lui soient propres soit avec des outils communs à plusieurs sections professionnelles. Ce projet inscrit la Cavec dans la continuité de son histoire

marquée par son indépendance et sa forte identité professionnelle et la positionne comme un des éléments du triptyque institutionnel de la profession : Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables, Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes et Cavec.

Cette perspective exclut l'idée de fusion mais intègre les possibilités de mettre en commun les outils opérationnels adaptés avec d'autres sections de l'OAAVPL.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAVOM

Je vous informe que nous n'avons pas d'observations complémentaires à faire sur le rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE DES PROFESSIONS LIBÉRALES (CNAVPL)

L'Organisation Autonome d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales, constituée d'une Caisse nationale, gestionnaire du régime de base et de 10 sections professionnelles, fonde historiquement son efficacité sur une autonomie forte, gage de la relation de proximité entre les adhérents et les administrateurs de ces caisses. Cette relation est à l'origine d'une prise de responsabilité inédite dans le paysage de la protection sociale en France qui lui assure une autonomie financière. L'Organisation n'a en effet jamais fait appel à l'Etat pour son financement et s'est dotée des outils de gestion permettant d'assurer l'équilibre du financement des pensions à échéance des trente prochaines années.

Ce modèle s'est ainsi montré très robuste dans sa capacité à piloter des régimes de retraites en apportant une solution à la question primordiale de l'équité entre les générations. Il est aujourd'hui interpelé, et c'est le sens que nous donnons au présent rapport de la Cour des Comptes, sur sa capacité à gérer les évolutions de son environnement.

Le projet de rapport de la Cour consacré à la CIPAV, appelle de ma part les observations de principe suivantes :

Sur les relations entre caisse nationale et sections professionnelles

En prenant l'exemple de la CIPAV, qui a connu une croissance exponentielle de ses affiliés aboutissant à une remise en cause de son modèle de gestion dès la fin des années quatre-vingt-dix, la Cour met en avant les difficultés de modernisation d'une structure et les limites d'un système de mutualisation reposant sur des conditions juridiques peu appropriées pour gérer des périodes de bouleversements majeurs. Elle pointe également l'éloignement de la CNAVPL, au moins sur les questions relatives à la gestion du régime de base par la CIPAV.

La CNAVPL a porté le projet de certification des comptes pour le régime de base depuis 2008 et a accompagné les sections professionnelles lors de la mise en place du contrôle interne dans ces dernières. Les améliorations continues en matière de contrôle interne de la CIPAV ont permis à la CNAVPL d'être certifiée à partir de 2010, avec une réserve qui court encore sur la question relative aux auto-entrepreneurs. La CIPAV s'est elle-même inscrite dans cette démarche de certification des comptes par un exercice à blanc sur l'année 2011 et s'est vue certifiée sans réserve dès la première année par les commissaires aux comptes en 2012. Cette certification, qui ne fait l'objet d'aucun commentaire de la part de la Cour, est le résultat d'une révision complète des processus, d'une sécurisation accrue des opérations métier dans les applicatifs informatiques et d'un

renforcement des équipes. De nombreuses remarques de la Cour font référence à des périodes passées qui ont trouvé depuis des solutions opérationnelles.

Pour autant, le positionnement de la CNAVPL vis-à-vis des sections professionnelles est en cours de révision. L'article 48 du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites qui devrait être promulguée dans les premières semaines de 2014 prévoit une convention quadriennale entre CNAVPL et Etat et des contrats d'objectifs entre la caisse nationale et les sections professionnelles. La loi renforce ainsi le rôle de la Caisse Nationale dans son rôle de contrôle et de coordination des sections professionnelles.

La CNAVPL inscrit sa réflexion vis-à-vis des sections professionnelles dans une optique globale de maîtrise des risques, pour s'assurer de la performance de gestion du régime de base : sur la qualité de service, sur les coûts de gestion, et sur l'assurance de la continuité de service à terme. Dans cette démarche, la CNAVPL définit sa position comme facilitatrice d'échanges entre sections, pour la mise au point de projets communs entre sections professionnelles sans s'interdire, si ce sont les directives des administrateurs, de mettre à l'étude des projets plus ambitieux. L'évolution des textes donnera un poids plus important dans cette réflexion à l'État.

Sur la fusion des caisses du « groupe Berri » ou, à défaut, l'institution d'une union de caisses (recommandation n° 5).

La Cour recommande d'engager la fusion des caisses du « groupe Berri » ou, à défaut, d'instituer une union de caisses (recommandation n° 5).

Qu'il s'agisse d'une fusion ou d'une union de caisses, une telle restructuration remettrait profondément en cause l'indépendance des sections professionnelles, alors qu'il s'agit d'un élément essentiel que notre Organisation souhaite impérativement préserver. S'il est vrai que la gouvernance des caisses du « groupe Berri » doit être améliorée, cela doit se faire selon une voie qui respecte l'autonomie de chacune d'entre elles, conformément à la volonté de leurs conseils d'administration.

La structure de moyens la plus adaptée et la plus conforme à ces principes serait à notre sens non pas une union ou une fusion de caisses, mais le regroupement des caisses au sein d'une association. C'est d'ailleurs une association que les caisses du « groupe Berri » ont choisi de mettre en place en 2011, cependant elle ne dispose pas d'un véritable pouvoir de décision. Aussi conviendrait-il de conserver cette structure juridique mais en révisant ses statuts en profondeur, de manière à rendre son fonctionnement plus efficace, en lui octroyant un véritable pouvoir de décision. La première version des projets de statuts de l'association comportait d'ailleurs des dispositions en ce sens, mais elles avaient à l'époque suscité l'opposition des conseils d'administration des caisses du « groupe Berri » et n'avaient pas

reçu le soutien de l'État en l'absence de fondement juridique permettant de confier le pouvoir de décision à une association de sections professionnelles.

Aujourd'hui, la base légale nécessaire est sur le point d'être inscrite dans le code de la sécurité sociale, par le biais de l'article 48 du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. La loi permettra en effet désormais aux sections professionnelles de créer entre elles une association, création qui devra faire l'objet d'une convention constitutive approuvée par les Conseils d'administration des sections concernées et par l'État. L'association devra être dotée d'un directeur et d'un agent-comptable choisis respectivement parmi les directeurs et les agents-comptables des sections concernées. Par ailleurs, sous réserve d'adaptations prévues par décret en Conseil d'État, les dispositions du code de la sécurité sociale applicables aux sections seront applicables aux associations qu'elles auront créées. L'association des caisses du « groupe Berri » détiendra ainsi un véritable pouvoir de décision, sans que l'autonomie des sections professionnelles soit pour autant mise à mal.

Tel ne serait pas le cas dans le cadre d'une fusion ou d'une union de caisses, solutions préconisées par la Cour. L'Organisation est fondamentalement opposée à une union de caisses sur le modèle de celle prévue pour les caisses du régime général à l'article L. 216-3 du code de la sécurité sociale. En effet, les dispositions d'application de ce texte (article R. 216-1) permettent à l'autorité de tutelle de fixer les conditions dans lesquelles les caisses sont tenues d'organiser des services communs qui se substituent à leurs services respectifs pour l'accomplissement d'opérations de même nature relevant de leurs attributions et énumérées par arrêté.

Un élargissement de ces textes aux caisses des professions libérales conduirait à une perte d'autonomie des sections concernées, qui pourraient alors se voir imposer par le Conseil d'administration de l'union des caisses concernées des regroupements de services qu'elles ne souhaiteraient pas réaliser. Ce serait là une perte de pouvoirs considérable pour les conseils d'administration des sections. Cette solution serait inacceptable pour l'Organisation.

Le Conseil d'administration est et doit rester l'organe décisionnaire des organismes de sécurité sociale, conformément d'ailleurs aux dispositions légales en vigueur. Ainsi, l'article L. 121-1 du code de la sécurité sociale dispose que «Sauf dispositions particulières propres à certains régimes et à certains organismes, le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'organisme.» Or il n'existe en l'état aucune disposition propre aux sections professionnelles, qui sont régies par le Livre 6 du code de la sécurité sociale, et pour lesquelles l'article R. 641-2 se contente de prévoir que «Pour chaque section professionnelle, un Conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'organisme ».

Par conséquent, en cas de mise en place d'une structure de moyens commune à plusieurs sections, les Conseils d'administration de chaque

section membre doivent conserver leur entier pouvoir de décision s'agissant des matières qui relèvent de pouvoirs non transférables, notamment les votes des budgets et le contrôle de l'application par le directeur et l'agent-comptable des dispositions législatives et règlementaires ; alors que dans le cadre d'une union de caisses, les conseils d'administration perdraient leurs prérogatives et l'union interviendrait comme pouvoir décisionnaire dans de nombreuses matières, comme le recouvrement des cotisations, la liquidation des prestations, la gestion des dossiers contentieux, le pilotage des systèmes d'information, etc., ce qui serait inacceptable.

Sur la nomination du personnel de direction (recommandation n° 4)

Sur la question du personnel de direction, sur la nomination du directeur et de l'agent comptable parmi les agents de direction de la sécurité sociale (recommandation n° 4), l'Organisation rappelle qu'elle est très attachée à son autonomie dans la gestion des personnels, de direction en particulier. Les Conseils d'administration des sections professionnelles attendent de leur directeur et de leurs services la défense des intérêts de leurs groupes professionnels, mission qui ne pourrait être pleinement satisfaite par un directeur qu'il n'aurait pas choisi. Cela affaiblirait considérablement les pouvoirs de décision des Conseils d'administration.

D'autres points méritent d'être soulignés :

Sur la procédure de radiation d'office

Des échanges entre le RSI, la CNAVPL et les Sections concernées sont en cours concernant la mise en œuvre de la procédure de radiation d'office en cas de présomption d'absence d'activité des professionnels libéraux relevant du RSI prévue par le décret n°2012-1550 du 28 décembre 2012. La CNAVPL s'est rapprochée de la DSS afin de mettre en place une mesure ponctuelle sur le stock notamment à la CIPAV, le traitement pérenne de ces radiations nécessitant pour le RSI des développements longs qui sont programmés sur 2014, le RSI ayant privilégié dans un premier temps le traitement des commerçants et des artisans.

Sur la procédure d'affiliation

La procédure d'affiliation repose à la CIPAV sur l'intitulé de la profession exercée et non sur le code de la nomenclature des activités françaises (NAF). Cette procédure est utilisée par la CIPAV mais aussi par le RSI pour tous les actifs. Ainsi un pointage minutieux se fait au CNIC sur la base de l'intitulé de la profession ; les professions sont ensuite vérifiées par la CNAVPL qui peut demander des compléments d'information au CNIC (une centaine en 2013) avant d'envoyer les fichiers de déclarations de début d'activité à la CIPAV.

Pour les auto-entrepreneurs, le code NAF a été privilégié, à l'origine et dans un premier temps jusqu'en 2011, par soucis de simplicité.

En raison de la variété des intitulés des activités exercées par les auto-entrepreneurs et afin d'assurer l'affiliation de ces derniers dans le groupe professionnel correspondant exactement à leur activité, l'ACOSS devrait refondre le portail auto-entrepreneur en développant pour les auto-entrepreneurs la possibilité de sélectionner une profession dans un menu déroulant.

Sur la problématique des auto-entrepreneurs

Le dispositif a rencontré un vif succès lors de sa création. L'afflux massif d'affiliations via un processus de télé-déclaration a généré du retard dans la transmission des fichiers par l'ACOSS.

Le retard de transmission des fichiers contenant les informations nominatives nécessaires à la génération des droits à retraite persiste, ainsi qu'un problème de distorsion entre les acomptes versés et les sommes réellement dues par l'Etat. Le commissaire aux comptes de la CNAVPL a certifié les comptes de la CNAVPL, avec une réserve unique due aux modalités de comptabilisation des opérations liées aux auto-entrepreneurs, basée pour l'essentiel sur les notifications de l'ACOSS.

La CNAVPL a demandé à plusieurs reprises à l'ACOSS de fournir les éléments permettant une bonne gestion des droits des auto-entrepreneurs, éléments qui dépendent du chiffre d'affaires et ne peuvent cependant être fournis qu'une fois le chiffre d'affaires annuel du professionnel définitivement déclaré, soit en N+1. Les données 2009 à 2011 viennent d'être transmises.

Chapitre IV

Les organismes privés subventionnés

La Cinémathèque française : une renaissance et de nouveaux enjeux

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

La Cinémathèque française : une renaissance et de nouveaux enjeux

PRÉSENTATION

La Cinémathèque française est une association à but non lucratif, soumise au contrôle facultatif de la Cour. Dès sa création en 1936, elle a eu pour but de collecter des films anciens en vue de les montrer au public et contribuer ainsi au développement de sa culture cinématographique. Elle s'est également donné pour objectif de recueillir des objets et des documents ayant trait à l'histoire du cinéma.

La Cour a examiné les comptes et la gestion de la Cinémathèque française depuis l'exercice 2006. Cette période a constitué une étape importante pour l'association, avec un changement d'implantation et la mise en œuvre d'un projet ambitieux de développement. Il s'est agi tant de moderniser la gestion de la Cinémathèque que de diversifier son offre culturelle et de valoriser ses collections. La démarche a porté ses fruits. En témoignent notamment la croissance des activités, le succès rencontré auprès du public, la valorisation des collections et les améliorations des procédures administratives et financières constatées par la Cour.

Ces progrès doivent s'inscrire désormais dans la durée et permettre à la Cinémathèque française de faire face aux enjeux actuels : le stockage et la numérisation de ses collections, la clarification de ses relations avec l'État, ainsi que son rôle par rapport aux autres cinémathèques françaises et étrangères.

I - Un renouveau réussi

L'installation en 2005 de la Cinémathèque française dans le bâtiment de l'ancien *American center* situé dans le quartier de Bercy à Paris (12ème arrondissement) et le soutien financier dont elle a bénéficié de la part des pouvoirs publics ont constitué une occasion qu'elle a saisie pour mettre en œuvre un projet ambitieux de développement qui a porté ses fruits.

A - Un effort important de l'État

Après avoir connu plusieurs implantations, la Cinémathèque française s'est installée en 1963 au Palais de Chaillot à Paris (16ème arrondissement) et a commencé à recevoir des subventions publiques. Sa gestion était toutefois défaillante. En février 1968 a débuté « l'affaire Langlois » : le ministre de la culture, André Malraux, a exigé la démission d'Henri Langlois, fondateur et président de la Cinémathèque. Cette décision était motivée par une gestion administrative et financière désordonnée et par des conditions précaires de conservation des films. Un comité de défense regroupant des cinéastes français et étrangers a organisé des manifestations et publié un article de protestation dans le journal *Le Monde*. En avril 1968, Henri Langlois a réintégré la Cinémathèque.

À l'issue de cette phase tumultueuse, la Cinémathèque a connu encore une longue période d'incertitudes. En 1980, une salle de projection supplémentaire a été ouverte au Centre national d'art et de culture Georges Pompidou. En 1984, le ministre de la culture a lancé le projet d'une grande institution cinématographique qui comprendrait la Cinémathèque et qui serait installée au Palais de Tokyo à Paris (16ème arrondissement). Ce projet est longtemps resté en attente pour être finalement abandonné en 1998.

En juillet 1997, un incendie a embrasé le toit du Palais de Chaillot. Le musée de la Cinémathèque a dû être fermé. À la fin de l'année, une deuxième salle de projection a été ouverte sur les Grands boulevards.

En février 1999, l'État français a acheté l'ancien *American center* de Bercy qui avait été inauguré en 1993 et fermé au public en 1996. Ce bâtiment, conçu par l'architecte américain Frank Gehry, a été acquis pour un montant de 23,5 M€.

En octobre 2002, le ministre de la culture a annoncé que la Cinémathèque française et l'association dénommée *La bibliothèque du film* étaient appelées à cohabiter à Bercy, puis à fusionner au terme du réaménagement du bâtiment. Le coût de ce chantier intérieur avait été initialement estimé à 24 M€, mais lors de la livraison des locaux en mai 2005, soit avec trois ans et demi de retard, il avait atteint près de 34 M€. Les extensions et les modifications du programme initial expliquent ce dépassement.

La Cinémathèque a rouvert au public en septembre 2005. Elle a fusionné en janvier 2007 avec *La bibliothèque du film*. En mai 2007, elle a signé avec l'État une convention, à titre rétroactif, qui prévoit que la

Cinémathèque occupe le bâtiment de Bercy à titre gratuit mais qu'elle prend en charge les dépenses de fonctionnement. Depuis juin 2007, elle est présidée par le réalisateur Costa-Gavras.

B - Un projet ambitieux de développement

L'installation de la Cinémathèque à Bercy s'est inscrite dans un projet qui avait été préparé au cours de l'année 2002. À la suite des travaux d'une mission de réflexion sur le patrimoine cinématographique en France, M. Serge Toubiana, actuel directeur général de la Cinémathèque, avait remis en janvier 2003 au ministre de la culture un rapport intitulé *Toute la mémoire du monde*. Abordant la question de l'avenir de la Cinémathèque, ce rapport estimait que l'implantation à Bercy constituait pour cette association une chance mais nécessitait une réforme profonde de son cadre d'action et une modernisation de sa gestion.

Il prévoyait la réalisation de plusieurs salles de projection, la création d'un musée permanent du cinéma, l'organisation d'expositions temporaires, le développement d'actions pédagogiques, ainsi que la création d'une bibliothèque-médiathèque. Ce changement d'échelle par rapport à l'ancienne Cinémathèque de Chaillot devait s'accompagner d'une politique active de promotion, en vue de conquérir et de fidéliser de nouveaux publics.

Pour moderniser la gestion de la Cinémathèque, le rapport préconisait de développer des outils de contrôle de gestion et de suivi des résultats. Il proposait de renforcer la tutelle de l'association avec la création d'un comité financier composé pour moitié de représentants de l'État, ainsi que la signature d'une convention pluriannuelle avec ce dernier.

Dans le droit-fil de ce qui constitue la feuille de route de la Cinémathèque depuis son implantation à Bercy, un projet d'entreprise avait identifié dès 2004 les chantiers à entreprendre. La plupart d'entre eux ont été progressivement conduits, alors même que la mise en œuvre du rapport *Toute la mémoire du monde* n'allait pas forcément de soi, non seulement en raison des adaptations qu'il exigeait de l'équipe de la Cinémathèque pour exercer de nouveaux métiers et renforcer ses compétences, mais aussi en raison des réticences des agents par rapport au changement d'implantation.

C - Une gestion modernisée

La Cinémathèque française dispose d'un budget annuel d'environ 30 M€ dont 19 M€ proviennent d'une subvention versée par le centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC). Cette subvention n'a connu que de faibles variations depuis 2007.

Si elle reste donc dépendante des fonds publics, elle s'est toutefois efforcée d'accroître ses ressources propres. Elle y est effectivement parvenue, puisque ces dernières ont augmenté de 240 % entre 2007 et 2011 et représentaient 30 % des recettes de fonctionnement en 2012 (9,9 M€), contre 11 % en 2007 (2,9 M€).

Le montant global des recettes de billetterie a été multiplié par quatre au cours de la même période (1,1 M€ en 2007, 4,4 M€ en 2012), cette évolution s'expliquant par l'augmentation de la fréquentation du public. Les recettes commerciales ont connu une progression tout aussi forte (0,8 M€ en 2007, 3,4 M€ en 2012), notamment grâce au développement des locations d'espaces et à la vente d'ouvrages et de produits dérivés par la librairie.

Les recettes de mécénat ont également enregistré une hausse (0,2 M€ en 2007, 1,3 M€ en 2012), même si elles ne représentent qu'une part limitée des recettes de fonctionnement de la Cinémathèque (4 % en 2012). Cette progression résulte de la création du *Cercle de la Cinémathèque* en octobre 2008. Celui-ci permet de solliciter des mécènes pour financer des activités culturelles ou des acquisitions patrimoniales. Ainsi, les archives du cinéaste Marcel Carné ont-elles pu être acquises en 2009 auprès de la *French Library* de Boston aux États-Unis, grâce à la collecte par le Cercle de près de 300 000 €.

Si ces démarches de développement des ressources propres ont porté leurs fruits, la Cinémathèque rencontre des difficultés persistantes pour recouvrer les cotisations que ses adhérents[64] doivent acquitter annuellement.

Elle a mis en place en 2009 des procédures de relance auprès de ses adhérents, qui ont eu un impact, avec 75 % de membres cotisants en 2010, contre 54 % en 2009. Cette amélioration n'a été pourtant qu'éphémère, les années suivantes s'étant soldées par une nouvelle dégradation du taux de recouvrement, avec seulement 63 % de membres

[64] À la différence des autres associations, la qualité de membre de la Cinémathèque française s'acquiert en contrepartie du dépôt ou du don d'un film ou d'un objet se rapportant au patrimoine cinématographique.

cotisants en 2011 et 2012. La Cinémathèque envisage désormais une application stricte de ses dispositions statutaires concernant la radiation des membres non cotisants. Elle estime aussi que le montant global des cotisations recueillies pourrait être accru en ouvrant l'adhésion à des membres qui ne soient ni déposants ni donateurs, ce que le rapport *Toute la mémoire du monde* avait envisagé en 2003.

La Cinémathèque a été moins attentive à la maîtrise de ses dépenses. Depuis 2007, en effet, ses dépenses de fonctionnement ont augmenté de 17 %, soit une hausse un peu supérieure à celle des recettes de fonctionnement (15 %).

Cette évolution s'explique d'abord par le recours accru à des prestataires extérieurs, lié, en particulier, à la location d'espaces de stockage pour les collections. Elle tient aussi aux dépenses de personnel qui ont augmenté sur la période de 21 % et représentent une part croissante des dépenses de fonctionnement (46 % en 2012 contre 44 % en 2007).

Or, au regard de la fréquentation croissante de ses manifestations, de la diversification de son offre culturelle et de la technicité accrue de ses métiers, la Cinémathèque a maîtrisé ses effectifs et respecté le plafond d'emplois qui lui était fixé. Ses effectifs n'ont progressé que de 3,9 % entre 2007 et 2012 (de 230 à 239 agents). L'explication est ailleurs. En effet, un peu moins de la moitié de la hausse est due à celle des charges sociales, le reste résulte, pour l'essentiel, de l'intégration et du reclassement des agents de la *Bibliothèque du film*, de la mise en œuvre d'une nouvelle convention d'entreprise en 2008 et des évolutions salariales liées à l'application des nouvelles grilles de rémunération.

La gestion des ressources humaines de la Cinémathèque mérite à l'avenir une attention soutenue. Le contrôle de la Cour a fait toutefois apparaître que l'association était consciente de cet enjeu et disposait des outils pour identifier les différents facteurs d'augmentation et ainsi agir sur eux.

Enfin, plusieurs initiatives ont permis de renforcer le suivi des coûts et des résultats des activités. Comme l'avait prévu le rapport *Toute la mémoire du monde*, un comité financier paritaire entre la Cinémathèque et l'État examine les questions financières et adresse ses avis au conseil d'administration. Les comptes de la Cinémathèque sont certifiés par un commissaire aux comptes qui n'a pas formulé de réserve depuis 2006. Un nouveau règlement administratif et financier est entré en vigueur en janvier 2007. Actualisé en janvier 2011, il précise de façon détaillée les procédures à respecter en matière de dépenses, notamment pour les appels d'offres auprès de prestataires extérieurs. Un travail

similaire a été entrepris en matière de suivi des recettes, en particulier pour renforcer les procédures relatives aux billetteries.

En vue de développer les procédures de contrôle interne, la Cinémathèque a recruté deux contrôleurs de gestion, le premier chargé du budget général, le second de la masse salariale. Elle s'est également dotée au début de l'année 2012 d'un nouveau progiciel qui lui permet d'automatiser les procédures comptables et financières.

La Cinémathèque s'est aussi engagée dans la mise en place d'une comptabilité analytique qui devrait lui permettre de calculer ses coûts complets par activité. Son nouveau progiciel identifie d'ores et déjà, pour un projet donné d'exposition, l'ensemble des charges et des produits directs qui y sont affectés, y compris les charges de personnel. Il reste à affiner ces données afin de ventiler les dépenses des fonctions-support entre les différentes activités et à étendre cette méthode de calcul des coûts complets aux autres activités, ce qui est prévu à compter de 2014.

La Cinémathèque a élaboré de nombreux tableaux de bord qui permettent d'apprécier les résultats de ses différentes activités. Ces outils concernent, par exemple, la fréquentation des expositions et des séances de projection, les activités pédagogiques ou les produits des ventes de la librairie. La Cinémathèque a également lancé des études qualitatives sur le public qui la fréquente.

Tous ces outils de suivi des coûts et des résultats offrent des données très riches qui font l'objet d'analyses périodiques devant le conseil d'administration et qui viennent nourrir des rapports d'activité de qualité.

D - Une stratégie clarifiée d'enrichissement des collections

Depuis sa création en 1936, la Cinémathèque française a réuni une collection de très grande envergure.

Cette collection est en constante augmentation, en raison des dépôts de films ou des dons d'objets et d'archives de cinéastes, de producteurs, de distributeurs ou de techniciens vivants ou décédés. Pour accroître la sélectivité des acquisitions, la Cinémathèque s'est dotée en 2008 d'une charte du patrimoine qui définit les priorités d'enrichissement.

La collection de la Cinémathèque française

La Cinémathèque détient 26 000 longs métrages en 35 mm, 15 000 courts métrages en 35 mm, 11 000 courts et longs métrages en 16 mm, 3 000 appareils optiques, 1 100 appareils de tournage et de projection, 18 000 plaques de lanterne magique, 6 000 brevets d'invention, 7 000 dessins, 10 000 dossiers documentaires, 2 200 costumes, 1 600 objets, 23 000 ouvrages dont 5 000 ouvrages précieux ou anciens, 450 collections de revues de cinéma dont 85 revues anciennes, 22 000 affiches, 12 000 dessins, 500 000 photos, 140 fonds d'archives rassemblant environ 24 000 dossiers.

Cette collection est internationale, comme l'illustre la présence de dessins d'Eisenstein, de fonds consacrés à Fritz Lang et à Murnau, ou d'accessoires tels que la tête de Madame Bates dans le film *Psychose* d'Alfred Hitchcock. Elle comporte également des éléments anciens, tels que des ouvrages du XVI^{ème} siècle ou des machines optiques des XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles. Elle dispose enfin de l'une des plus belles collections au monde de plaques de lanternes magiques.

S'agissant des collections de films, une commission interne se réunit deux fois par an pour programmer les projets d'acquisition. La Cinémathèque entend acquérir les meilleurs films qui ont marqué l'histoire du cinéma, mais aussi des œuvres plus confidentielles qui ont été produites par le cinéma indépendant ou d'avant-garde. Elle recherche des copies de films restaurés par d'autres centres d'archives afin d'être en mesure de présenter au public les œuvres sous la forme la plus fidèle possible. Elle procède, par ailleurs, à l'achat de copies neuves pour la diffusion des films lorsque ses copies sont hors d'usage et ne sont pas disponibles dans d'autres institutions.

Le mode principal d'enrichissement est toutefois le dépôt de films. Les propositions de dépôt sont étudiées en fonction de leur intérêt historique, artistique ou scientifique, mais aussi de leur état physique, en raison de la fragilité des films anciens. Lorsque le dépôt est accepté, une convention est signée avec le déposant, notamment pour préciser les conditions financières liées aux opérations de restauration.

Pour les autres collections, la Cinémathèque s'est donné pour priorité de recueillir des documents ou des objets allant de la période précédant la naissance du cinéma jusqu'à nos jours. Elle privilégie les enrichissements qui complètent ou renforcent ses collections. Le mode principal d'acquisition est le don. S'agissant des acquisitions onéreuses, la Cinémathèque estime, à juste titre, n'avoir ni la vocation ni les moyens de viser à l'exhaustivité. Aussi travaille-t-elle en liaison avec d'autres institutions à vocation patrimoniale pour éviter d'acquérir des pièces déjà présentes dans leurs collections. Ainsi, pour les affiches ou les ouvrages,

la décision d'acquisition n'est-elle prise qu'après l'étude des autres collections, notamment celles de la Bibliothèque nationale de France.

E - Un public élargi, une offre enrichie

À Bercy, la Cinémathèque a su enrayer la désaffection qu'elle avait connue au Palais de Chaillot. Alors qu'elle avait subi une diminution de moitié de sa fréquentation entre le milieu des années 1980 et le début de la décennie 1990 (100 000 spectateurs contre 200 000), elle a bénéficié à Bercy d'une hausse continue : en 2007, elle a accueilli 330 000 spectateurs et visiteurs ; l'année 2012 a été marquée par un record, avec plus de 720 000 entrées.

Ces résultats sont le fruit d'une stratégie visant à élargir le public, notamment en ciblant et en fidélisant les jeunes générations. Dans ce cadre, la Cinémathèque a décidé de lancer une carte d'abonnement dénommée « Libre Pass » qui a rencontré un vif succès : 60 % des spectateurs des projections de films sont aujourd'hui titulaires de la carte et un tiers d'entre eux ont moins de 34 ans.

Il reste que, comme pour toute institution culturelle, la fréquentation du public est tributaire de l'attractivité des manifestations proposées. Les études que la Cinémathèque a réalisées sur sa fréquentation ont montré que l'afflux du public est directement lié à la richesse et à la diversité de sa programmation. Or celle-ci doit à la fois répondre aux attentes d'un public de cinéphiles connaisseurs et s'adresser à un public plus large. Il ressort de ces études que la Cinémathèque a su concilier ces deux exigences : aux yeux des visiteurs, elle constitue toujours une institution de référence dans le monde des cinéphiles, mais elle a acquis également une image d'ouverture auprès du grand public.

Par ailleurs, la Cinémathèque bénéficie à Bercy de locaux plus attractifs et mieux adaptés à l'accueil du public que ne l'étaient ceux du Palais de Chaillot.

Les locaux réaménagés et la multiplication des salles de projection ont permis à la Cinémathèque de diversifier son offre culturelle et d'accroître le nombre de ses séances de projection. Les expositions permanentes et temporaires bénéficient également d'espaces appropriés, ce qui n'était pas le cas à Chaillot. En ce sens, on peut considérer que, malgré les coûts induits par l'aménagement des locaux, l'installation de la Cinémathèque dans l'ancien *American Center* constitue une réussite en termes de diffusion culturelle, cette réussite étant reconnue tant à l'échelon national qu'international.

Près de 2 000 projections de films sont organisées chaque année et proposent des programmations thématiques, des hommages à des cinéastes ou à des acteurs, et des découvertes de cinématographies étrangères ou méconnues. En accompagnement des projections, la Cinémathèque propose des conférences, des tables-rondes avec des cinéastes ou des colloques. Ces activités culturelles connaissent un vif succès, leur fréquentation s'étant accrue de près de 80 % depuis 2006.

Le musée de la Cinémathèque présente de façon permanente des objets liés à l'histoire du cinéma : instruments d'optique et de projection, costumes, éléments de décors, etc. Parmi les raretés exposées figurent une partie des engrenages des *Temps modernes* de Chaplin ou le robot de *Metropolis* de Fritz Lang.

Par ailleurs, la Cinémathèque organise chaque année deux expositions temporaires. L'objectif est de mettre en valeur le cinéma, mais aussi ses relations avec les autres arts. En 2013, elle a consacré une exposition à Maurice Pialat en présentant ses deux activités artistiques, cinématographiques et picturales. Elle a également ouvert en 2012 une galerie des donateurs qui permet de présenter les nouvelles acquisitions.

Outre des expositions organisées en propre ou en partenariat avec d'autres institutions culturelles, la Cinémathèque accueille des projets conçus par d'autres institutions. En 2011, l'exposition consacrée à Stanley Kubrick a été réalisée par le *Deutsche Filminstitut* de Francfort. La Cinémathèque a versé 70 000 € pour l'accueillir. Ce montant est à rapprocher des recettes de billetterie recueillies, qui ont atteint près de 1 M€.

En 2012, l'exposition consacrée à Tim Burton, conçue par le musée d'art moderne de New-York, a été achetée par la Cinémathèque pour un montant de 0,6 MUS$, soit plus de 0,4 M€. La très forte affluence que cette exposition a connue avec plus de 350 000 visiteurs, a permis de recueillir des recettes de billetterie pour un montant de 3,3 M€. Ces opérations sont donc rentables, après prise en compte des dépenses d'organisation et de promotion des expositions.

Enfin, la Cinémathèque s'est fortement investie dans le domaine pédagogique. Les activités proposées sont destinées aux enfants et aux groupes scolaires, mais aussi aux étudiants et aux enseignants. Cette offre a rencontré son public. Le service pédagogique a accueilli 60 000 participants en 2012, soit 15 % de plus que l'année précédente. Il propose notamment des ateliers d'initiation au cinéma qui sont déclinés de l'école maternelle à l'université. Plus de 50 % des actions du service pédagogique concernent des établissements qui sont situés en zone urbaine sensible, dans le cadre de partenariats avec le ministère de

l'éducation nationale. Environ 10 000 enseignants ont été formés depuis 2006.

II - Les exigences pour l'avenir

Le contrôle de la Cour a mis en lumière les indéniables progrès qu'a réalisés la Cinémathèque française depuis son installation à Bercy. Tout à la fois musée et école vivante du septième art, elle dispose aujourd'hui des atouts nécessaires pour exercer ses missions et contribuer à la politique de démocratisation culturelle.

Il n'en demeure pas moins que la Cinémathèque est aujourd'hui confrontée à de nouvelles questions qu'elle doit résoudre, en relation avec sa tutelle, pour pérenniser son développement. Il s'agit d'assurer dans la durée le stockage des collections, de tirer les conséquences, sur le plan de la conservation patrimoniale, de l'expansion du support numérique, de développer des partenariats avec les autres cinémathèques françaises et étrangères, de clarifier les relations avec l'État, enfin d'engager une réflexion sur le cadre statutaire et la stratégie future de la Cinémathèque.

A - Rationaliser les implantations de stockage

Le stockage des collections de la Cinémathèque constitue un enjeu de tout premier ordre. Les solutions aujourd'hui trouvées restent précaires et sont très coûteuses. La Cinémathèque se déclare, de son côté, en mesure de faire des propositions, mais aucune décision claire n'a encore été prise par sa tutelle.

Le service des archives françaises du film, qui dépend du centre national de la cinématographie et de l'image animée, dispose, pour entreposer plus d'un million de bobines de films, de deux implantations dans le département des Yvelines : l'une dans l'ancienne batterie de défense de l'ouest parisien à Bois-d'Arcy, l'autre dans un fort situé à Saint-Cyr.

Le dépôt légal des films auprès des archives françaises du film

Le dépôt légal de tous les films français a été rendu obligatoire en 1977. Il a été élargi en 1992 aux films étrangers ayant reçu un visa d'exploitation en France. La collecte auprès des producteurs et des distributeurs concerne les longs et courts métrages, les films publicitaires et institutionnels ainsi que les supports de promotion des films (affiches, dossiers de presse, photographies et bandes annonces).

Les archives françaises du film, qui constituent un service du centre national de la cinématographie et de l'image animée, assurent la conservation des films déposés, les mettent à la disposition des chercheurs et établissent des bibliographies et des filmographies. La même procédure de dépôt légal est mise en œuvre par la Bibliothèque nationale de France pour les documents vidéographiques, et par l'institut national de l'audiovisuel pour les émissions télévisuelles et radiophoniques.

Sur la base d'une convention d'occupation, les collections de films de la Cinémathèque se trouvent en quasi-totalité au fort de Saint-Cyr, exceptés les films sur support nitrate et les négatifs qui sont conservés à Bois-d'Arcy. Toutefois, pour faire face à la saturation du site de Saint-Cyr, la Cinémathèque française a signé en 2011 un contrat avec une société spécialisée dans le stockage du film et de la vidéo.

Les collections d'appareils de la Cinémathèque étaient jusqu'en 2011 hébergées à titre gracieux par la Bibliothèque nationale de France. Les espaces concernés ont dû être libérés, ce qui a obligé la Cinémathèque à louer des espaces dans un bâtiment situé à Paris 12ème. Pour les costumes et les archives, la Cinémathèque loue des locaux à une entreprise spécialisée dans le stockage de collections muséales à Paris 18ème. Ce site est condamné, à moyen terme, en raison d'un programme d'aménagement qui en prévoit la démolition.

Le coût global de ces locations d'espaces de stockage est considérable - plus de 650 000 € en 2012 -, tandis que les besoins d'espace de stockage ne cessent d'augmenter.

Diverses pistes ont été envisagées depuis fin 2011 pour accroître les capacités de conservation du site de Saint-Cyr, mais elles nécessitent d'importants travaux. La création d'un centre de conservation destiné à accueillir les autres collections de la Cinémathèque se heurte aux coûts du foncier et de l'immobilier en région parisienne. Dans un souci de mutualisation, le ministère de la culture et de la communication avait envisagé la création d'un centre national de recherche et de restauration du patrimoine à Cergy-Pontoise (Val d'Oise) destiné à répondre aux besoins de stockage que rencontrent, comme la Cinémathèque française, nombre d'opérateurs culturels de l'État. Ce projet a toutefois été suspendu

en raison de son coût. Aussi la question de l'avenir du stockage des collections de la Cinémathèque, qui ne cessent de s'accroître, reste-t-elle sans réponse à ce jour.

B - Répondre aux enjeux de conservation

La numérisation des films constitue un enjeu majeur pour le patrimoine cinématographique.

En effet, cette technique permet de rendre diffusables des films anciens qui ne pourraient pas l'être sur leur support d'origine, devenu trop fragile ou inadapté aux appareils actuels de projection. Elle est également utilisée pour produire la quasi-totalité des films contemporains, ce qui pose la question de leur conservation future. Comme toutes les autres institutions patrimoniales de ce secteur et, en particulier, le service des archives françaises du film, la Cinémathèque doit résoudre cette double question.

Les enjeux techniques de la sauvegarde des films

La conservation des films constitue un enjeu, quels qu'en soient le support et le mode de projection.

Jusqu'aux années 1950, la plupart des films étaient réalisés sur des pellicules à base de nitrate, support intrinsèquement très inflammable et qui se décompose en vieillissant. En raison de ce risque, ces films doivent être entreposés de façon isolée.

La pellicule nitrate a été ensuite abandonnée au profit de la pellicule acétate qui est moins inflammable. Toutefois, ce support se décompose en dégageant une odeur de vinaigre, ce que l'on appelle le « syndrome du vinaigre ».

La seule façon de préserver un film dégradé est d'en tirer une copie. Par ailleurs, pour éviter la dépigmentation des films en couleurs, ceux-ci doivent être conservés dans des chambres froides.

Aujourd'hui, si la sauvegarde des films passe par leur numérisation, la longévité des supports numérisés n'est pas connue. Il est dès lors nécessaire que les fichiers numériques puissent aussi être sauvegardés sur un support pelliculaire.

Le support numérique constitue pour la Cinémathèque un instrument de valorisation et de diffusion de ses collections et de ses archives. Ainsi, 73 % des films sont projetables ou consultables sur les tables de visionnage de la bibliothèque de la Cinémathèque.

La technique numérique est également utilisée pour la restauration de films anciens qui ne peuvent pas être projetés dans leur état originel. C'est notamment le cas des films sur support nitrate qui exigent des précautions particulières de préservation.

Dès 1995, la Cinémathèque française avait numérisé les films d'Étienne-Jules Marey, pionnier du cinéma. Toutefois, la campagne de numérisation n'a été réellement lancée qu'à partir de 2006. Elle a débuté avec une cinquantaine de courts et longs métrages, pour l'essentiel des films muets des années 1920. Le but était d'épargner les films originaux et de permettre leur consultation en bibliothèque et leur projection en salle. À ce jour, l'opération de numérisation a porté sur un nombre très réduit de titres, si on le compare aux dizaines de milliers de films déposés à la Cinémathèque : environ 150 films, avec un accroissement de l'ordre d'une vingtaine de titres par an.

Le programme annuel de restauration des films de la Cinémathèque est soumis à l'examen préalable de la commission nationale du patrimoine cinématographique. Cette commission est composée par le centre national de la cinématographie et de l'image animée, d'experts indépendants et de représentants de la Cinémathèque française et de la Cinémathèque de Toulouse qui possède également une importante collection de films. Elle vise à assurer la cohérence des actions de restauration de ces différentes institutions patrimoniales. La Cinémathèque participe aussi aux réflexions conduites aux plans national et international dans le domaine de la conservation, en tant que membre du réseau des cinémathèques et des archives françaises, de l'association des cinémathèques européennes et de la fédération internationale des archives de films.

La Cinémathèque n'effectue pas elle-même les opérations de restauration, mais recourt à des laboratoires spécialisés dans ce domaine. Le financement des restaurations de films provient pour une part de recettes de mécénat. Des conventions sont signées par la Cinémathèque avec les détenteurs des droits d'exploitation des films. Le principe général est que les ayants droit s'engagent à déposer les éléments restaurés à la Cinémathèque, ce qui permet à cette dernière de disposer gratuitement des droits d'exploitation non commerciale pour son propre usage, mais aussi pour celui des cinémathèques françaises et étrangères qui sont membres de la fédération internationale des archives de films. En dehors de ce dispositif, les films restaurés peuvent faire l'objet d'une exploitation marchande et ainsi dégager des recettes d'exploitation. Les conventions signées avec les détenteurs des droits prévoient qu'une partie de ces recettes est reversée à la Cinémathèque pour la rembourser des frais de restauration.

Dans les faits, cette procédure de remboursement est difficile à mettre en œuvre. En raison de l'histoire encore récente du cinéma, les archives cinématographiques sont constituées d'œuvres dont les ayants droit sont majoritairement des personnes privées. Parmi eux, certains sont des entreprises importantes qui possèdent des droits sur plusieurs milliers de titres. La plupart sont cependant des petites entreprises, relevant plus de l'artisanat, voire des personnes physiques sans moyens particuliers. De plus, pour de nombreux films anciens, les recettes à attendre de leur exploitation commerciale sont limitées.

Tous ces éléments expliquent les difficultés rencontrées par la Cinémathèque pour obtenir un remboursement des dépenses de restauration. Depuis 2006, 75 conventions de restauration ont été signées, et le montant des frais engagés par la Cinémathèque s'est élevé à près de 0,4 M€. À ce jour, les ayants droit n'ont remboursé qu'une somme très modeste de 22 700 €.

La Cinémathèque envisage de demander avec plus d'insistance les informations sur les recettes d'exploitation commerciale, et de modifier ses conventions de restauration de films afin qu'en cas de demande de retrait définitif des éléments restaurés par l'ayant droit, elle puisse exiger le règlement de l'intégralité des frais de restauration qu'elle a pris en charge. Une autre solution pourrait s'inspirer de la pratique du centre national de la cinématographie et de l'image animée qui, confronté à des difficultés analogues, a instauré un échéancier forfaitaire de contribution aux frais de restauration, indépendamment des recettes d'exploitation du film restauré.

À l'avenir, la question de la numérisation des films présentera une acuité croissante. Au-delà de l'enjeu qu'elle constitue pour la Cinémathèque française, elle nécessitera la définition d'une véritable politique en matière de préservation du patrimoine cinématographique.

C - Développer les partenariats avec les autres cinémathèques

À l'échelon national, la Cinémathèque française entretient des liens étroits avec d'autres cinémathèques, notamment en ce qui concerne le catalogage des collections.

Les collections de la Cinémathèque sont cataloguées dans deux bases de données : « LISE » pour les films, développée par les archives françaises du film et dans laquelle les cinémathèques de Toulouse et de Grenoble intègrent également leurs collections ; « Cinedoc » pour les

autres collections, à laquelle ont accès les membres du réseau « Ciné-Ressources » qui comprend notamment les cinémathèques de Perpignan, de Nancy, de Toulouse, de Monaco et de Corse. À l'initiative du centre national de la cinématographie et de l'image animée, un projet de plate-forme nationale du patrimoine cinématographique est en chantier afin d'assurer un accès unique à l'ensemble des collections.

Par ailleurs, les cinémathèques en région sollicitent fréquemment la Cinémathèque française pour lui emprunter des copies de films ou des objets. Toutefois, ces cinémathèques sont, à l'exception de celle de Toulouse ou de l'Institut Lumière à Lyon, des associations de petite taille, le plus souvent sans locaux autres qu'une salle de projection, souvent partagée avec d'autres institutions. Il est donc difficile d'y organiser une large circulation des expositions ou des rétrospectives produites par la Cinémathèque française. Face à ce constat, la Cinémathèque réfléchit aux nouveaux partenariats qu'elle pourrait développer avec des collectivités ou des institutions en région, notamment sous la forme d'expositions ou de rétrospectives « clés en main ».

À l'échelon international, la Cinémathèque française n'est pas l'unique institution préoccupée par la sauvegarde du cinéma. Il existe d'autres cinémathèques qui poursuivent les mêmes objectifs de conservation patrimoniale et de diffusion culturelle.

Trois exemples de cinémathèques européennes

La Cinémathèque royale de Belgique a été créée en 1938 et conserve 35 000 titres. Elle a le statut d'établissement d'utilité publique qui est subventionné par le gouvernement fédéral et s'adresse aux communautés linguistiques francophone et néerlandophone. Elle possède son propre laboratoire où sont effectués les travaux de restauration.

La Cinémathèque suisse est une fondation privée à but d'utilité publique créée en 1943 et ayant son siège à Lausanne. Elle est financée par la confédération, la ville de Lausanne et le canton de Vaud. Elle a pour but de recueillir et de sauvegarder les archives de la cinématographie, de veiller à l'accroissement, à la conservation, à la restauration et à la présentation de ses collections, de constituer un musée national et un centre d'étude de la cinématographie. En 2001, elle a reçu les collections du centre de documentation cinématographique de Zurich, avec 30 000 dossiers de presse et 75 000 photos.

Le *British Film Institute* (BFI) est un établissement public établi par charte royale. Son financement est constitué principalement par les fonds alloués par le ministère de la culture, des médias et des sports *via* le *Film Council*, le restant provenant de ses activités commerciales et de subventions et dons divers. Le BFI gère le *National Film Theatre* (NFT) et la salle IMAX situés à Londres. La salle IMAX présente des films récents et le NFT des films d'auteur ou d'intérêt historique. Tous les ans, le BFI organise deux festivals de cinéma. Il gère des archives de près de 500 000 œuvres. Il détient sept millions de photographies de cinéma.

Des collaborations se mettent en place, par exemple avec les institutions de pays comme le Brésil. Sous des formes variables, la Cinémathèque prend part à l'organisation d'expositions avec ses homologues européennes. Elle prépare actuellement une exposition consacrée au cinéma expressionniste allemand qui lui a été commandée par le musée de Los Angeles.

De telles démarches de partenariat devront être, à l'avenir, approfondies car elles permettent à la Cinémathèque française de contribuer, tout en valorisant ses projets, à une diffusion plus large du patrimoine cinématographique.

D - Clarifier les relations avec l'État

La Cinémathèque doit s'inscrire dans un cadre conforme aux principes fixés par la loi organique relative aux lois de finances, ce qui exige que ses relations avec l'État soient formalisées.

Une première étape a été franchie avec la désignation du centre de la cinématographie et de l'image animée comme seul financeur de la Cinémathèque, alors que les dispositifs antérieurs étaient instables et hésitants. Toutefois, le transfert du financement de la Cinémathèque française au compte de soutien « cinéma, audiovisuel et multimédia » du Centre a abouti à une incohérence. En effet, la Cinémathèque figurait jusqu'ici dans la mission *Médias, livre et industries culturelles*, alors qu'elle n'émarge plus aux crédits budgétaires correspondants, et que le centre national de la cinématographie et de l'image animée dont elle dépend relève de la mission *Culture* en tant qu'opérateur du programme 224-*Transmission des savoirs et démocratisation de la culture.* Cette incohérence est corrigée dans la loi de finances pour 2014 qui rattache la Cinémathèque à ce programme, comme le demandait la Cour depuis plusieurs années dans le cadre des analyses de l'exécution du budget de l'État par mission et par programme.

Une seconde étape reste toutefois à franchir. Comme pour tous les opérateurs de l'État, les relations de la Cinémathèque avec sa tutelle doivent être formalisées par un contrat de performance qui définit la contrepartie des financements octroyés par les pouvoirs publics. Un projet avait été élaboré en 2010 mais n'a pas abouti. Il est d'autant plus nécessaire de le reprendre rapidement que le transfert du financement de la Cinémathèque, depuis 2011, du ministère de la culture et de la communication au seul centre national de la cinématographie et de l'image animée, implique désormais l'élaboration d'un contrat tripartite.

Le ministère de la culture et de la communication indique que la conclusion d'un tel contrat constitue une priorité et qu'il se fixe pour objectif de le finaliser d'ici à la fin du premier semestre 2014. Ce futur contrat devra notamment identifier les indicateurs qui permettront d'apprécier la performance de la Cinémathèque française, au regard de son statut d'opérateur de l'État.

E - Réfléchir à une adaptation du statut

Au regard de son histoire, la Cinémathèque est très attachée à son statut associatif. Elle y voit la garantie d'une relation de confiance avec ses déposants, français ou étrangers, qui la considèrent comme une école du patrimoine cinématographique et comme une marque reconnue à l'échelon international.

Dans le même temps, la Cinémathèque dépend fortement des fonds publics et a été qualifiée d'opérateur de l'État mettant en œuvre des missions d'intérêt général. Elle occupe un bâtiment qui est la propriété de l'État. En outre, une part de ses collections de films est hébergée par les archives françaises du film, service du centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC). À l'inverse, des collections d'affiches et d'appareils qui appartiennent aux archives françaises du film, sont déposées à la Cinémathèque qui en assure la conservation et le catalogage.

Une clarification s'impose, tout particulièrement en ce qui concerne les lignes de partage entre la Cinémathèque et les archives françaises du film.

En effet, toutes deux remplissent des missions patrimoniales similaires et exercent des métiers qui le sont également. Pour autant, des obstacles empêchent encore une réelle mutualisation des tâches, alors que cette démarche permettrait d'éviter les risques de doublons et de dégager des économies. Ainsi la Cinémathèque estime qu'elle ne peut pas recourir

au laboratoire de restauration des archives françaises du film alors que le centre national de la cinématographie et de l'image animée a signalé une telle collaboration dans le passé, et doit lancer des appels d'offres en direction de laboratoires privés.

Plusieurs scénarios méritent d'être explorés pour mieux articuler les deux institutions. Une intégration de la Cinémathèque au sein des archives se heurterait à l'histoire de cette association et pourrait remettre en cause les liens de confiance avec les déposants et les donateurs. À l'inverse, l'absorption des archives par la Cinémathèque poserait la question des différences de statut entre les personnels. De plus, l'activité de nature régalienne que constitue le dépôt légal des films auprès des archives ne saurait, en principe, être attribuée à une structure de statut associatif.

La question est donc complexe et légitime une étude approfondie de ses enjeux pour la Cinémathèque et, au-delà, pour la stratégie globale de l'État en matière de conservation et de valorisation du patrimoine cinématographique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le contrôle par la Cour des comptes et de la gestion de la Cinémathèque depuis 2006 a montré que l'installation de cette association dans les locaux de l'ancien American Center à Bercy lui a permis de mettre en œuvre un projet ambitieux de développement, contrepartie de l'effort d'investissement initial important de l'État.

La modernisation de la gestion de la Cinémathèque, sa capacité à élargir, à rajeunir et à fidéliser son public, la diversification de son offre culturelle tout comme son souci de préserver et de valoriser son important patrimoine, sont autant d'aspects qui illustrent cette réussite.

Il reste toutefois à la Cinémathèque et à sa tutelle de répondre aux défis à venir qui tiennent tant au stockage et à la numérisation des collections qu'au développement de partenariats avec les autres cinémathèques françaises ou étrangères et à la clarification du positionnement de la Cinémathèque française vis-à-vis de l'État, et tout particulièrement des archives françaises du film.

Dans cette perspective, la Cour formule les recommandations suivantes :

S'agissant de la gouvernance de la Cinémathèque française :

1. *signer avec l'État un contrat de performance fixant les objectifs de la Cinémathèque française, notamment pour les*

partenariats avec les autres cinémathèques françaises et étrangères ;

2. *étudier les scénarios possibles pour mieux articuler la Cinémathèque française avec les archives françaises du film ;*

S'agissant de la gestion des moyens :

3. *poursuivre la mise en œuvre d'un contrôle interne et d'une comptabilité analytique permettant notamment de suivre le résultat financier de chaque activité ;*

4. *poursuivre le développement des ressources propres et mieux maîtriser les dépenses de fonctionnement et de rémunération ;*

5. *réduire les coûts de stockage des collections en examinant les mutualisations possibles avec les archives françaises du film ;*

S'agissant des activités patrimoniales :

6. *inclure dans les conventions de restauration de films signées avec les ayants droit une obligation de dépôt de garantie ou une participation forfaitaire aux dépenses induites.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	358
Ministre de la culture et de la communication	359
Présidente du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)	360
Directeur général de la Cinémathèque française	362

Destinataire n'ayant pas répondu

Président de la Cinémathèque française

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous adhérons au constat dressé et aux recommandations formulées. Vous notez à juste titre que les projets de l'organisme ont pu aboutir, notamment, grâce au soutien financier des pouvoirs publics qui ont accompagné son déménagement et le déploiement de nouveaux projets.

La Cour appelle de ses vœux la signature d'un contrat de performance entre l'État et la cinémathèque française. De manière plus générale et pour couvrir l'ensemble du champ des politiques de soutien au cinéma, un contrat de performance avec le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) paraît également nécessaire.

Comme la Cour, nous considérons que des marges de progression demeurent en matière de ressources propres (qui représentent un tiers des ressources totales), notamment pour les activités commerciales, pour partie de même nature que celles de salles de cinéma du secteur marchand.

Enfin, nous vous rappelons que dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), a été annoncée une évaluation de la politique publique de numérisation et d'archivage numérique qui concernera, entre autres, le patrimoine cinématographique. Elle pourrait notamment avoir à définir la ligne de partage, en matière de numérisation et d'exploitation des œuvres cinématographiques, entre acteurs publics et privés.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Ce rapport, reposant sur le contrôle des comptes de l'opérateur pour la période 2006 à 2011, permet de souligner les grands progrès globalement réalisés par la Cinémathèque française en termes de gestion. Le ministère de la Culture et de la Communication partage également ce bilan positif et tient à saluer à ce titre l'investissement des équipes et de la direction de la Cinémathèque.

La Cour formule néanmoins quelques recommandations sur lesquelles je souhaitais porter à votre connaissance les suites qui leur ont été données.

En matière de gouvernance notamment, le rattachement de la Cinémathèque au programme 224 a été effectué dès le PLF 2014. En ce qui concerne par ailleurs la signature d'un contrat de performance, le ministère de la Culture et de la Communication confirme que l'élaboration de ce document stratégique constituera une priorité pour le premier semestre 2014 et fera l'objet d'un travail concerté avec l'opérateur et le CNC.

S'agissant de la gestion des moyens, le ministère de la Culture et de la Communication note les recommandations de la Cour relatives à la poursuite de la mise en œuvre d'un contrôle interne et d'une comptabilité analytique. Plusieurs progrès notables ont été enregistrés dans ces deux domaines au titre de l'exercice 2013 et cet effort sera poursuivi en 2014.

Concernant les conditions et les coûts de stockage des collections, le ministère de la Culture et de la Communication encourage évidemment l'opérateur à réduire au maximum ses coûts. Il convient toutefois de noter qu'un effort considérable de rationalisation a déjà été réalisé depuis 2010 par l'opérateur, se traduisant par une baisse significative des coûts de stockage au m². Plus globalement, ainsi que le souligne la Cour, la question du stockage des collections constitue un enjeu essentiel pour la Cinémathèque Française, du fait notamment de leur perpétuel enrichissement. Sur ce point, suite à l'ajournement du projet d'un grand centre de réserves à Cergy, mes services étudient l'ensemble des options envisageables afin d'assurer la sauvegarde durable des collections de l'opérateur.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CENTRE NATIONAL DU CINÉMA ET DE L'IMAGE ANIMÉE

Le CNC partage pleinement l'analyse de la Cour sur le renouveau réussi de la Cinémathèque française depuis son implantation dans le quartier de Bercy et l'accompagnement sans faille de l'Etat dans ce renouveau. Les résultats de sa réorientation stratégique, qu'il s'agisse de l'ouverture au public, de l'éducation au cinéma, ou de l'enrichissement des collections sont autant de réussites de cette association, dans un partenariat harmonieux et soutenu avec l'Etat. Le plus grand succès est à ce jour d'avoir su attirer un public nombreux et varié, au-delà du noyau de public le plus cinéphile.

S'agissant des enjeux d'avenir identifiés par la Cour des comptes, le CNC partage pleinement l'analyse de la Cour sur la nécessité d'une stratégie prospective et partagée avec l'Etat sur les implantations de stockage des collections. La Cinémathèque française en est également convaincue, mais ne peut, sans soutien public, assurer seule cet enjeu majeur s'agissant d'une institution patrimoniale. La réflexion a été engagée par le ministère de la Culture sur l'évolution du site de St Cyr, dont le potentiel pourrait moyennant travaux être significativement accru. Un projet de schéma directeur a été relancé fin 2013 par le ministère.

Ce sujet du stockage est une des illustrations des enjeux communs à l'Etat à travers le CNC et aux cinémathèques, enjeux communs relevés par la Cour à juste titre.

Au-delà de leur différence de statut, il existe en effet un certain nombre de sujets partagés. La Cour souligne les opportunités et les difficultés de mutualisation plus grandes entre les institutions. Certaines missions relèvent néanmoins clairement de l'Etat et donc du CNC, le dépôt légal notamment.

Sur un grand nombre de sujets, un travail commun est d'ores et déjà engagé : politique d'enrichissement des collections, stockage, projet de base de données et métadonnées améliorée et fondée sur des normes européennes. La réflexion sur l'ensemble de ces questions mérite certainement d'être approfondie et étendue, mais il ne faut pas méconnaître les progrès réalisés compte tenu de l'historique des relations entre l'Etat et la Cinémathèque française, que la Cour rappelle justement.

En ce qui concerne la politique d'enrichissement des collections, le rôle que joue la commission nationale du patrimoine cinématographique, au-delà de la coordination des politiques de restauration de films des différentes institutions patrimoniales, doit être souligné. Cette commission a en effet également pour objet d'harmoniser les politiques d'enrichissement de collections « non film » dans le domaine du cinéma entre les institutions

concernées. Après avis de cette commission, le CNC peut ainsi procéder à certains achats d'appareils de collection qui appartiennent dès lors au CNC et sont confiés en dépôt aux institutions patrimoniales concernées.

S'agissant spécifiquement du laboratoire du CNC, il n'y a pas d'obstacle à ce que des prestations y soient effectuées pour le compte de la Cinémathèque française, comme cela s'est déjà produit dans le passé. La doctrine sur ce point mérite certainement d'être clarifiée. Le laboratoire du CNC ne traite que des travaux de restauration très particuliers (complexité, extrême fragilité des supports à restaurer, temps de travaux très importants) pour lesquels le recours à un laboratoire privé serait difficile. Pour le reste, la Cinémathèque française, comme les autres cinémathèques et comme le CNC dans le cadre de ses activités patrimoniales, ont recours à des prestataires privés du secteur.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CINÉMATHÈQUE FRANÇAISE

La Cour formule en conclusion de son rapport plusieurs avis et recommandations auxquels je souhaite apporter quelques compléments d'information ou précisions quant aux travaux d'ores et déjà en cours ou prévus par notre association.

S'agissant de la gouvernance de la Cinémathèque française ***:***

1. Signer avec l'État un contrat de performance fixant les objectifs de la Cinémathèque française, notamment pour les partenariats avec les autres cinémathèques, françaises et étrangères.

Réponse : La Cinémathèque française a engagé avec ses tutelles, ministère de la Culture et de la Communication - bureau des opérateurs - et Centre national du cinéma et de l'image animée, un processus de négociation en vue d'aboutir à un tel contrat. Selon les formes prévues pour formaliser ce document, il comportera d'abord un état des lieux et un diagnostic des points forts et des points faibles de notre institution. A ce titre, le travail en profondeur effectué par la Cour des comptes lors de son contrôle sera d'une utilité certaine. Il conviendra ensuite de tracer, pour les trois années à venir, les grands axes sur lesquels appuyer des indicateurs de performances, qui reprendront notamment les missions de base de l'association, à savoir :

- *la conservation, le catalogage et l'enrichissement des collections,*
- *leur mise à disposition du public et la transmission, notamment au jeune public, d'un goût pour la culture et le patrimoine cinématographique.*

Les partenariats avec les autres cinémathèques, françaises et étrangères, peuvent relever de l'une ou l'autre de ces missions et ont fait l'objet de développements déjà entrepris.

Il s'agit par exemple de la coproduction ou de l'échange d'expositions temporaires telles que « Tournage » et « Metropolis » avec la Cinémathèque de Berlin, de l'exposition « Pasolini Roma » avec trois autres des institutions culturelles européennes (Barcelone, Rome et Berlin), de l'exposition « Amos Gitai Architecte de la mémoire » coproduite en 2014 avec la Cinémathèque suisse à Lausanne et une galerie d'art à Bruxelles.

Il s'agit aussi de la mise à disposition d'un outil de catalogage et mise en ligne des collections non film, « CinéRessources », avec les cinémathèques de Toulouse, Grenoble, Perpignan, Monaco notamment, et de la participation à la base de données Lise de gestion des films mise en œuvre par les Archives française du film/CNC, et les cinémathèques de Toulouse et Grenoble.

C'est dans le domaine de la programmation des films qu'il reste certainement des efforts à déployer afin de mieux faire circuler des rétrospectives nécessitant d'importants travaux de recherche, des dépenses de traduction et transport depuis l'étranger. La direction du patrimoine du CNC a souhaité mettre en place à ce propos des réunions de coordination entre les cinémathèques, et la Cinémathèque française entend y participer activement et proposer des projets.

Le troisième axe prioritaire du contrat de performance sera celui de la poursuite de la modernisation de la Cinémathèque. De nombreux outils informatiques ont été développés à ce jour (gestion budgétaire et comptable, temps de travail, programmation, etc.). Plusieurs chantiers sont en cours concernant la gestion des espaces et des moyens techniques, le travail collaboratif et à distance par exemple, ainsi que les procédures de gestion faisant l'objet de recommandations suivantes de la Cour des comptes.

Le bouclage de ce projet de contrat de performance est prévu pour la fin du premier semestre 2014.

2. Étudier les scénarios possibles pour mieux articuler la Cinémathèque française avec les archives françaises du film.

Réponse : Un premier gros chantier est entamé, qui aura de nombreuses et importantes conséquences sur les relations entre les Archives françaises du film et la Cinémathèque française. Il s'agit du projet engagé par la présidence du CNC de développer une plateforme du patrimoine cinématographique français, développé en commun avec la Cinémathèque française, et qui regroupera les collections, aujourd'hui séparées, film et non-film (archives, affiches, photographies, appareils, etc.) de l'ensemble des archives de la cinémathèque française. Il sera nécessaire à cette occasion d'harmoniser en profondeur les méthodes de travail et de veiller à la meilleure optimisation des moyens financiers, techniques et humains pour une plus grande efficacité.

Par ailleurs, une réflexion plus large est engagée avec la direction du patrimoine du CNC pour élargir cette collaboration, concernant notamment l'accès au laboratoire des Archives françaises du film.

Pour ce qui est des missions générales de conservation et d'enrichissement des collections, les deux institutions s'efforcent d'harmoniser leurs interventions entre film et non-film, copies de diffusion et éléments de tirage, enrichissements à titre onéreux, etc.

Il est sans doute possible d'améliorer cette mise en commun de moyens, comme on le verra plus loin concernant les locaux de stockage, mais, comme l'a noté la Cour des comptes elle-même dans son rapport, rapprocher plus avant les deux organismes sur un plan institutionnel se heurterait à un obstacle statutaire concernant les collections et la gestion du dépôt légal.

S'agissant de la gestion des moyens ***:***

3. Poursuivre la mise en œuvre d'un contrôle interne et d'une comptabilité analytique permettant notamment de suivre le résultat financier de chaque activité.

Réponse : La mise en œuvre d'un contrôle interne a été engagée selon les normes fixées aux opérateurs du ministère de la Culture et de la Communication. Courant 2013, plusieurs cadres des directions financière et des ressources humaines de la Cinémathèque française, ont suivi une formation spécifique auprès du ministère des Finances dont les recommandations ont permis de préparer un premier plan d'action pour la mise en place des procédures du contrôle interne en 2014 dans quatre premiers domaines présentant une importance particulière, et dont la Cour des comptes a souligné la relative priorité, à savoir :

- *la masse salariale*
- *les prévisions et le suivi budgétaire*
- *la commande publique*
- *la gestion de librairie de la Cinémathèque.*

Le Plan d'action prévoit l'élargissement progressif du dispositif de contrôle interne à l'ensemble des activités de la Cinémathèque française au cours des années suivantes et fera l'objet d'un état des lieux annuel.

Compte tenu de l'ampleur de la tâche nécessaire à la mise en œuvre du contrôle interne évoquée ci-dessus, celle d'une comptabilité analytique a du être reculée. Il est prévu que la Cinémathèque française s'y engage largement en 2015, l'année 2014 étant consacrée à la définition des clés de répartition de la masse salariale sur les différents pôles d'activités.

4. Poursuivre le développement des ressources propres et mieux maîtriser les dépenses de fonctionnement et de rémunération.

Réponse : La Cinémathèque française s'est efforcée, depuis son installation rue de Bercy, de développer ses ressources propres. Celles-ci sont de trois ordres : billetterie, mécénat et commercialisation.

La billetterie est évidemment directement proportionnelle au succès de l'offre au public. Il convient donc de proposer des activités compatibles avec les missions culturelles d'une telle institution, tout en répondant à l'intérêt du public. Cet équilibre est fragile et ne peut être conservé en permanence. On constate cependant que la tendance de la fréquentation annuelle de la Cinémathèque est en hausse constante, l'année 2013 permettant d'atteindre 470 000 entrées, troisième meilleure année depuis sa réouverture en 2005, et pourtant en l'absence d'événements tels que les expositions Stanley Kubrick en 2011 (140 000 visiteurs), ou Tim Burton en 2012 (352 000 visiteurs).

Par ailleurs, alors que sa valeur était stable depuis 2005, le montant de l'abonnement Libre Pass augmentera, pour les plus de 26 ans, de 19 % en 2014, permettant d'améliorer les recettes correspondantes.

Le mécénat, les partenariats et la commercialisation des espaces de la Cinémathèque sont regroupées dans une même direction, pour une meilleure efficacité dans la recherche d'entreprises privées et partenaires intéressés à apporter leur soutien à nos activités. Il peut s'agir de grands groupes pour des sommes importantes, comme de petites entreprises pour des apports en industrie. Les difficultés économiques actuelles ne facilitent pas ces recherches, qui exigent un travail de longue haleine, dans un contexte, sur ce terrain particulier, de grande concurrence entre les établissements culturels parisiens.

Les dépenses de rémunérations, qui représentent la moitié du budget de la Cinémathèque, sont une préoccupation majeure. Le trésorier de notre Association ne manque pas de rappeler régulièrement, dans son rapport annuel devant l'Assemblée générale, la nécessité d'en maîtriser l'évolution. Comme l'a remarqué la Cour des comptes, la Cinémathèque française a pris déjà quelques mesures en conséquences telles que, outre le strict respect du plafond d'emploi fixé par sa tutelle, la limitation du recours aux contrats à durée déterminée pour surcroît de travail, le recrutement d'un contrôleur de gestion spécifique permettant de suivre en détails toutes les sources de dépenses, ou l'absence de prime annuelle et d'augmentation du point d'indice salarial en 2013.

Il convient de rappeler cependant que la Cinémathèque française est une association soumise au droit du travail privé et que les récentes augmentations de charges relatives par exemples aux cotisations d'assurances maladie et de retraite, l'évolution de la législation relative au temps partiel, ont un impact significatif sur son budget.

5. Réduire les coûts de stockage des collections en examinant les mutualisations possibles avec les Archives françaises du film.

Réponse : Le stockage des collections de la Cinémathèque française est aujourd'hui séparé en deux.

Les films sont quasi intégralement rassemblés dans le Fort de St-Cyr, dont les espaces sont mis gracieusement à disposition par le CNC. Ces lieux sont aujourd'hui saturés et, malgré des investissements réguliers, notamment de climatisation, de la Cinémathèque française sur son budget, ils ne présentent pas de bonnes conditions de conservation, les bâtiments n'étant pas adaptés.

Les Archives françaises du film conservent également une partie de leurs films dans ce fort et souffrent des mêmes difficultés.

Les autres collections, dites non-film et dont une grande part appartient aux Archives françaises du film, sont conservées dans des locaux loués à des opérateurs privés. La Cinémathèque française a régulièrement négocié les tarifs de cette location afin d'en garder la maîtrise. Ainsi, depuis 2004, le prix au m² n'est-il passé que de 17,55 € à 17,70 € hors taxes. Cependant les surfaces nécessaires ont évidemment nettement augmenté au fil des enrichissements de nos collections, et ce budget pèse de façon importante.

Le ministère de la Culture et de la Communication a engagé la rédaction d'un schéma directeur immobilier du Fort de St-Cyr afin de déterminer les conditions dans lesquelles ce lieu, occupé par d'autres institutions patrimoniales ou administratives publiques, pourrait devenir un véritable centre de conservation patrimonial. La Cinémathèque française participe activement à ces travaux, aux côtés des Archives françaises du film, et espère vivement qu'ils seront l'occasion d'envisager l'avenir de la conservation de ses collections de façon plus sereine.

S'agissant des activités patrimoniales :

6. Inclure dans les conventions de restauration de film signées avec les ayants droit une obligation de dépôt de garantie ou une participation forfaitaire aux dépenses induites.

Réponse : La Cinémathèque française, en concertation avec la Direction du patrimoine du CNC, a engagé la rédaction d'un nouveau modèle de convention type concernant les restaurations de films. Il serait proposé, tant que le montant des frais engagés par la Cinémathèque pour restaurer le film ne serait pas remboursé par les recettes d'exploitation ou globalement par l'ayant droit, de garder la propriété des éléments déposés dans ses collections. Ce nouveau modèle de convention, après audit juridique, pourrait être mis en application courant 2014.

Pour conclure, la Cinémathèque française, au cours des dix dernières années, a su tout à la fois se moderniser en profondeur et développer une offre culturelle la plus large et la plus diversifiée, afin d'élargir son public. Elle y est parvenue grâce au soutien des pouvoirs publics et celui de nombreux partenaires et mécènes.

Elle doit désormais relever plusieurs défis, celui de trouver une solution au stockage de ses collections, celui de s'adapter à la révolution numérique qui touche toute la filière cinématographique, incluant bien sûr les collections patrimoniales, ou celui encore de diversifier ses sources de financement.

Forte de la confiance de l'État et de ses partenaires, la Cinémathèque française s'attachera à répondre à ces défis, avec énergie et toute son imagination.

Chapitre V

Les partenariats public-privé

Les partenariats public-privé du plan hôpital 2007 : une procédure mal maîtrisée

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Les partenariats public-privé du plan Hôpital 2007 : une procédure mal maîtrisée

PRÉSENTATION

Sous le terme générique de partenariat public-privé (PPP) sont regroupées diverses procédures qui permettent à une personne publique de confier au secteur privé la réalisation, le financement et l'exploitation d'un ouvrage ou d'un service public en contrepartie du paiement d'un loyer.

Dans le prolongement des analyses de ces partenariats auxquelles elles procèdent régulièrement[65], la Cour et les chambres régionales des comptes ont examiné plus particulièrement les conditions dans lesquelles il y a été recouru pour la première fois dans le domaine hospitalier à l'occasion de la mise en œuvre du plan Hôpital 2007, qui comportait un important volet de relance de l'investissement des établissements de santé.

L'essentiel des opérations immobilières engagées dans ce cadre de 2003 à 2007, mais souvent achevées postérieurement à l'échéance du plan, a été conduit selon la procédure de maîtrise d'ouvrage publique et financé par l'emprunt[66]. Toutefois, à l'initiative du ministère de la santé, un nombre limité d'établissements a eu recours à la forme alors nouvelle du partenariat public-privé.

---

[65] Cf. notamment dans le domaine pénitentiaire, Cour des comptes, *Rapport public thématique : Garde et réinsertion, la gestion des prisons*, La Documentation française, janvier 2005 disponible sur www.ccomptes.fr, et *Communication demandée par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2011*, Les partenariats public-privé pénitentiaires, disponible sur www.ccomptes.fr.

[66] La Cour a souligné à plusieurs reprises les répercussions de l'effort d'investissement engagé dans le cadre du plan Hôpital 2007 sur la situation financière des établissements publics de santé ; Cf. Cour des comptes, *Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale 2009*, Plan Hôpital 2007 : la relance de l'investissement immobilier - pages 145-169. La Documentation française, septembre 2009, 533 p. disponible sur www.ccomptes.fr ; Cour des comptes, *Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale 2010*, La situation financière des hôpitaux publics - pages 263-292. La Documentation française, septembre 2010, 539 p. disponible sur www.ccomptes.fr ; *Communication à la commission des finances du Sénat, juin 2013*, la gestion du patrimoine immobilier des centres hospitaliers universitaires affectés aux soins, disponible sur www.ccomptes.fr.

Le petit nombre d'opérations ainsi réalisées, moins d'une vingtaine, permet de dresser un bilan méthodologique de la mise en œuvre de cette procédure, même si leur caractère encore très récent n'autorise pas d'en tirer à ce stade des conclusions définitives sur le plan financier. La relance annoncée en mai 2013 de l'investissement hospitalier, à hauteur de 45 Md€ sur les dix prochaines années, renforce toutefois la nécessité que puissent être évitées les difficultés auxquelles les établissements ont pu être confrontés en ce domaine.

Dans cette perspective, la Cour et huit chambres régionales des comptes[67] ont analysé 14 opérations relevant du plan Hôpital 2007 et conduites selon des procédures de partenariat public-privé.

Elles ont constaté que ces procédures avaient été engagées de manière précipitée (I) ; les avantages qui sont attribués aux partenariats public-privé ont été mal exploités (II) ; leurs enjeux financiers ont été insuffisamment pris en compte (III).

I - Des procédures engagées de façon précipitée

Le plan Hôpital 2007 reposait sur le constat d'un retard important de modernisation des équipements hospitaliers. Son ambition - augmenter de 30 % l'effort d'investissement hospitalier - supposait la mobilisation d'emprunts dont les remboursements étaient facilités par des aides à l'exploitation. Dans ce contexte, le recours aux partenariats public-privé (PPP) qui, grâce à la mobilisation de capitaux privés, étalent la charge financière pour la collectivité publique, s'imposa d'autant plus aisément que se développaient de nombreuses expériences étrangères, accompagnées par de grands groupes français de travaux publics.

Les directeurs d'agences régionales de l'hospitalisation (ARH)[68] reçurent instruction du ministère de les encourager. Chacun d'entre eux devait proposer au moins un projet d'investissement conduit en partenariat public-privé (PPP). Au total, 18 établissements ont retenu cette modalité particulière de la commande publique ; ils ont réalisé 24 projets se

[67] Chambres régionales des comptes d'Alsace ; Bourgogne, Franche-Comté ; Champagne-Ardenne, Lorraine ; Basse-Normandie, Haute-Normandie ; Nord-Pas- de-Calais, Picardie ; Auvergne, Rhône-Alpes ; Île-de-France ; Centre, Limousin.

[68] Auxquelles ont succédé les agences régionales de santé (ARS) à compter d'avril 2010.

rattachant au plan Hôpital 2007, pour un montant de 613 M€[69] sur un total d'investissements réalisés dans le cadre de ce plan de 15,9 Md€.

La procédure a été déployée dans la précipitation, sans que les outils juridiques d'accompagnement des établissements et de pilotage soient suffisamment disponibles.

A - Un cadre juridique défini tardivement

Lors du lancement du plan Hôpital 2007, la France ne disposait pas encore d'une législation analogue à celle d'autres pays européens, notamment le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne.

Les partenariats public-privé au Royaume-Uni

Le secteur privé se voit confier la conception, la construction, la rénovation, l'entretien et la gestion des hôpitaux en 1990 et des infrastructures carcérales en 1991. L'année suivante est lancé la *Private finance initiative* (PFI) couvrant tous les secteurs. Son objet est de concilier trois ambitions : augmenter la capacité du financement du secteur public, améliorer la qualité des infrastructures et des services publics, et enfin diminuer la dépense publique. La rémunération du cocontractant est toujours fondée sur des clauses valorisant la performance, le contrat reposant sur le meilleur rapport qualité/prix et résultant d'une procédure entièrement négociée.

Après avoir connu un grand succès, des échecs retentissants ont conduit à reconsidérer la politique des partenariats public-privé. Pour les hôpitaux, l'intangibilité quasi-absolue du contrat a fait obstacle à la prise en compte des évolutions sanitaires. Cette rigidité comme l'absence de suivi des coûts par les administrations ont amené le gouvernement Cameron à limiter et à réorienter le recours à cette procédure à des investissements et missions de service public stables dans la durée.

[69] Données de la base SIDONIH, (système d'information des données relatives à l'investissement hospitalier), agence nationale d'appui à la performance des établissements hospitaliers (ANAP), Synthèse du plan Hôpital 2007.

Seules les collectivités territoriales avaient la possibilité de conclure des baux emphytéotiques administratifs (BEA) sur leur domaine, en vue de la réalisation d'une mission de service public ou d'une opération d'intérêt général (art. L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales).

Ces dispositions ont été les premières utilisées par les établissements publics de santé, considérés comme établissements publics locaux avant la modification de leur statut par la loi « Hôpital, patients, santé et territoires » du 21 juillet 2009, pour engager des partenariats public-privé ; il en est ainsi, notamment de l'établissement public de santé psychiatrique d'Alsace-Nord (EPSAN), à Brumath, et de l'hôpital intercommunal du Haut-Limousin (HIHL).

La volonté ministérielle de faire du partenariat public-privé un outil essentiel pour la modernisation des hôpitaux conduisit rapidement à la mise en place d'une législation spécifique aux établissements de santé. L'ordonnance du 4 septembre 2003 ouvre ainsi la procédure des baux emphytéotiques hospitaliers (BEH)[70] aux établissements de santé et à leurs groupements (article L. 6148-2 du code de la santé publique), sans attendre la publication quelques mois plus tard d'une législation plus complète sur les contrats de partenariat[71] qui introduit notamment les deux conditions restrictives d'urgence et de complexité.

Au total, les partenariats public-privé (PPP) hospitaliers s'exécutent selon trois formes juridiques différentes, qui se sont rapprochées au fil du temps.

[70] L'expression ne figure pas dans les textes. La doctrine et la pratique ont qualifié ainsi les contrats conclus en application de l'ordonnance du 4 septembre 2003 pour distinguer, à l'intérieur des partenariats public-privé, ceux spécifiquement destinés au monde hospitalier.

[71] L'ordonnance du 17 juin 2004 est le résultat des travaux engagés par le ministère de l'économie et des finances en même temps qu'elle suit une directive européenne du 31 mars 2004, traitant de l'ensemble des marchés dont les contrats de partenariat public-privé.

Caractéristiques communes des différentes formes de partenariats public-privé

Quelle que soit la forme juridique du contrat, bail emphytéotique administratif, bail emphytéotique hospitalier ou contrat de partenariat, ceux-ci ont des caractéristiques communes :

- un contrat administratif de longue durée attributif de droits réels pour le titulaire du contrat ;

- un objet limité à l'accomplissement d'une mission de service public ou à une opération d'intérêt général relevant du champ de compétence de l'établissement ;

- une maîtrise d'ouvrage privée ;

- un financement privé dont la contrepartie est le paiement par la personne publique d'un loyer sur toute la durée du contrat.

Ces différents textes furent l'occasion de renforcer les obligations imposées aux établissements recourant aux partenariats public-privé (PPP) : une publicité de la procédure, des études préalables comparatives et des conditions de forme et de contenu du contrat.

Leur publication successive a été trop tardive au regard des négociations engagées et d'une certaine précipitation de la sélection des opérations[72]. La seule obligation véritable imposée aux hôpitaux était que leur projet respecte le schéma régional d'organisation sanitaire. Aucune étude préalable n'était réellement exigée, ni sur les incidences financières du projet, ni en termes de comparaison avec la procédure de maîtrise d'ouvrage publique.

B - Un accompagnement trop faible

La direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins[73] est restée en retrait de ce dossier au profit de structures *ad hoc*. Qu'elles aient

[72] L'exemple du centre hospitalier d'Arras est révélateur : il a signé, en novembre 2003, un protocole d'accord, sans mise en concurrence, avec Pas-de-Calais Habitat pour la construction de l'EHPAD de Dainville. Les délibérations du conseil d'administration du centre hospitalier évoquent une délégation de maîtrise d'ouvrage puis, le 3 octobre 2005, il est indiqué que « la restructuration est prévue sous forme de bail emphytéotique administratif ». Le bâtiment a été remis le 8 octobre 2010. La directrice a, par prudence et en l'absence de bail signé, consigné les paiements des loyers réclamés par le preneur.

[73] Devenue la direction générale de l'offre de soins (DGOS).

été spécialisées dans le champ de l'investissement hospitalier comme la mission nationale d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH) et l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP), qui lui a succédé, ou compétente sur l'ensemble des contrats de partenariat comme la mission d'appui au partenariat public-privé (MAPPP), ces instances ont vu leur rôle limité à la publication de recommandations et de documents de référence. En aucun cas, elles n'ont participé en tant qu'experts ou conseils aux négociations entre les établissements et les groupements candidats puis avec celui retenu. Par ailleurs, ce système d'assistance et les documents de référence se construisirent en même temps que s'élaboraient les contrats.

La création de structures d'accompagnement spécifiques

Pour ce qui concerne spécifiquement le monde hospitalier, a été créée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 la mission nationale d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH). Cette dernière était constituée d'une petite équipe d'experts à la disposition des agences régionales de l'hospitalisation (ARH) et des établissements, sans aucune saisine obligatoire. Elle a eu vocation à accompagner le plan Hôpital 2007 et à en faciliter la réalisation. Dans ce cadre, elle a notamment incité aux partenariats public-privé (PPP). Son guide à l'usage des directeurs a été largement diffusé et accessible sur son site internet.

En 2009, lui a succédé l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP), avec une attitude progressivement de plus en plus réservée à l'égard des partenariats public-privé.

Sur un plan interministériel, la mission d'appui au partenariat public-privé (MAPPP), créée au sein du ministère de l'économie en 2004, comporte une dizaine d'experts. Elle est obligatoirement saisie pour avis et recense de ce fait l'ensemble des opérations engagées sous la forme juridique des contrats de partenariat.

Faute de temps, aucune campagne de formation préalable n'a pu être lancée à l'exception de quelques journées[74]. Les directeurs d'établissements se sont donc trouvés dans la nécessité de recourir à des cabinets de conseil juridique, financier ou technique, la plupart des

[74] Le renouvellement des équipes de direction fit que peu de directeurs d'établissement ayant bénéficié de formations suivirent de bout en bout leur opération : le centre hospitalier de Bourgoin-Jallieu, l'hôpital intercommunal du Haut-Limousin, et le centre des Tilleroyes constituent des exceptions.

établissements ne disposant pas en leur sein d'équipes formées à ce type de procédure et de négociations[75]. Certaines agences régionales de l'hospitalisation ont attribué des aides pour financer ces experts mais ce ne fut pas systématique.

C - Des types d'opérations hétérogènes

Le choix d'une procédure de partenariat public-privé, quelle que soit la forme juridique retenue, était un atout pour l'éligibilité aux aides financières du plan Hôpital 2007. De fait, l'effet d'aubaine et l'incitation ministérielle ont été les raisons premières du recours à la procédure.

Les deux critères d'urgence et de complexité n'ont pas été discriminants. Sauf à considérer que les programmes immobiliers entrant dans le plan Hôpital 2007 étaient urgents parce que ce dernier avait lui-même été déclaré urgent du double point de vue de la reconfiguration de l'offre de soins et de la modernisation des établissements, il ne peut être considéré que l'ensemble des opérations répondait à ce premier critère.

La complexité invoquée ne s'est déduite le plus souvent que du mode opératoire choisi (dialogue compétitif) alors qu'elle n'est que la conséquence de ce choix. Lorsque ce critère a été parfois avancé, il a pu apparaître peu convaincant, telle l'évocation du contexte local pour le centre hospitalier de Bourgoin-Jallieu (Isère), ou encore pour la réalisation d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ; dans d'autres cas en revanche, il a été avancé avec pertinence, comme pour les conditions de conduite des opérations de construction d'un bâtiment certifié « haute qualité environnementale » (HQE), à la Pitié-Salpêtrière (AP-HP-Paris).

La sélection des projets retenus par le ministère avec l'aide de la mission d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH) ne permet pas non plus de dégager une doctrine sur le type d'investissement le plus en adéquation avec la procédure de partenariat public-privé. Elle offre un panorama assez hétérogène en termes de taille et d'objet des projets financés comme de durée des contrats. L'existence d'un projet suffisamment formalisé est le seul dénominateur commun aux investissements ayant fait l'objet d'un partenariat public-privé (PPP).

[75] Le responsable de l'hôpital intercommunal du Haut-Limousin (HIHL) écrivit, sans succès, à l'agence régionale de l'hospitalisation que « le suivi et la gestation liée au bail emphytéotique administratif hospitalier (BEAH) représentent un niveau de complexité difficilement gérable pour une structure modeste comme l'HIHL avec des ressources limitées ».

Les partenariats public-privé (PPP) du plan Hôpital 2007

Quatre projets portent sur la réalisation d'un hôpital complet ou sur des regroupements d'établissements :

. centre hospitalier de Bourgoin-Jallieu (Isère) (141 M€) ;

. centre hospitalier d'Annemasse-Bonneville, appelé Alpes-Léman (Haute-Savoie) (134,6 M€) ;

. centre hospitalier Sud francilien (Essonne) (281,8 M€) ;

. cité sanitaire de Saint-Nazaire (Loire-Atlantique).

Huit visent des augmentations de capacité en médecine-chirurgie-obstétrique (MCO) ou/et des rénovations dans le domaine psychiatrique ou celui des soins de suite et de réadaptation :

. centre hospitalier intercommunal des Portes de l'Oise à Beaumont-sur-Oise, (CHIPO) (Val d'Oise) (14 M€) ;

. centre de soins des Tilleroyes, à Besançon (Doubs) (19 M€) ;

. bâtiment femme-enfant-hématologie du centre hospitalier universitaire de Caen (Calvados) (94 M€) ;

. pôle cardio-vasculaire du centre hospitalier René Dubos de Pontoise (Val d'Oise) (16,6 M€) ;

. centre hospitalier de Poitiers (Vienne) ;

. centre hospitalier de Rodez (Aveyron) ;

. centre hospitalier de Saint-Menehould (Marne) ;

. établissement public de santé psychiatrique d'Alsace Nord à Brumath (Bas-Rhin) (14,2 M€).

Cinq concernent des pôles logistiques :

. centre hospitalier de Carcassonne (Aude) (46 M€) ;

. centre hospitalier universitaire de Clermont-Ferrand (Puy de Dôme) (45 M€) ;

. centre hospitalier de Douai (Nord) (18,2 M€) ;

. centre hospitalier de Troyes (Aube) (11,9 M€) ;

. hôpital intercommunal du Haut-Limousin à Bellac (Haute-Vienne) (8,5 M€).

Quatre permettent la réalisation d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) :

. centre hospitalier d'Arras, EHPAD de Dainville (Pas-de-Calais) (10,8 M€) ;

. centre hospitalier de Carcassonne (Aude) ;

. centre hospitalier de Douai (Nord) (29,7 M€) ;

. centre hospitalier Alpes Léman à Contamine-sur-Arve (Haute-Savoie).

S'ajoutent des opérations spécifiques :

. institut de soins infirmiers de Brumath (Bas-Rhin) (3 M€) ;

. unité de stérilisation du centre hospitalier - universitaire d'Amiens (Somme) (8,9 M€) ;

. bâtiment haute qualité environnementale (HQE) de la Pitié-Salpêtrière à l'AP-HP (Paris) (37,9 M€) ;

. maison de cure Pierre Brunet au centre hospitalier d'Arras (Pas-de-Calais) (21,9 M€).

La durée des contrats apparaît également très variable : elle s'échelonne de 18 ans, durée minimale, jusqu'à 35 ans.

En dépit de l'intérêt qu'aurait présenté un suivi attentif des opérations engagées, les procédures de partenariat public-privé ne font pas l'objet d'un recensement précis. Les données diffèrent selon les sources (mission d'appui au partenariat public-privé (MAPPP), ANAP et données d'enquête auprès des agences régionales de santé (ARS), mais conduisent à considérer que leur nombre s'établit autour d'une cinquantaine actuellement. Seuls les contrats de partenariat signés font l'objet d'un suivi un peu plus précis par la mission d'appui au partenariat public-privé (MAPPP) : au 1er octobre 2013, 42 sont recensés au titre des établissements publics de santé, (les plus récents étant hors du plan Hôpital 2007) sur les 522 signés depuis 2004.

II - Un usage partiel des atouts fonctionnels du PPP

Outre l'effet de levier financier évitant aux établissements de mobiliser leur capacité d'emprunt, les avantages attribués au partenariat public-privé (PPP) tiennent à la simplicité d'un dialogue bipartite, au partage des risques entre la personne publique et le preneur, et à la

production de gains d'efficience, notamment par l'apport dans des domaines techniquement complexes de compétences spécialisées dont le monde hospitalier ne disposait pas.

Ces atouts ont été inégalement exploités.

A - Un dialogue souvent déséquilibré au profit du preneur

Les partenariats public-privé présentent pour les directeurs d'établissement des avantages substantiels sur les plans procédural, pratique et technique en limitant les négociations à un seul interlocuteur, le preneur. Ce dernier propose, en effet, un projet architectural comportant le choix du procédé de construction et intégrant éventuellement les modalités d'entretien et de maintenance. Il peut aussi, le cas échéant, assumer d'autres tâches tels l'accueil, la fourniture de services ou des prestations complémentaires. Cette approche globale est significativement plus simple qu'une maîtrise d'ouvrage publique avec un concours d'architecte pour lequel la décision du jury est pratiquement souveraine.

Le cadre résultant des ordonnances de 2003 et 2004 est peu prescriptif quant au contenu des contrats dont l'objet peut être divers. L'attention portée à la rédaction de leurs clauses est d'autant plus importante qu'en cas d'avenants, toutes les composantes du loyer peuvent être majorées.

Des clauses de « précaution » pour assurer la continuité du service public ont été intégrées dans de nombreux contrats avec une série de sanctions pécuniaires applicables en cas d'indisponibilité de chacune des fonctions indispensables au centre hospitalier. Toutefois, certaines ne sont pas suffisantes. Ainsi, le plan de continuité de l'hôpital intercommunal du Haut-Limousin ne prévoit le recours à un prestataire externe en matière de restauration qu'après un délai de 24 heures, alors que ce service doit être assuré sans discontinuité.

Tous les partenariats public-privé (PPP) analysés par la Cour et les chambres régionales des comptes incluent non seulement la réalisation mais aussi la maintenance et l'entretien lorsqu'ils ont pour objet la réalisation d'un équipement. Les établissements avaient la liberté de préciser quelle part de la maintenance et de l'entretien ils incluaient dans le PPP en comparant le coût de ces tâches selon qu'elles sont réalisées en externalisation ou en gestion interne et en distinguant entre adaptations

mineures et majeures. Seuls quelques établissements ont ainsi procédé, conformément aux préconisations de la mission d'appui au partenariat public-privé (MAPPP) et de l'ANAP. Le bail emphytéotique hospitalier (BEH) du centre hospitalier de Pontoise précise que l'une des composantes du loyer est constituée par les provisions en vue des grosses réparations ; celui du centre hospitalier Sud francilien distingue la maintenance curative de la maintenance préventive et le coût du renouvellement. *A contrario*, dans le cas du « logipôle » de Douai, l'entretien-maintenance et le renouvellement des biens figurent dans le même loyer.

Les contrats examinés ne couvrent pas suffisamment la diversité des conflits pouvant survenir dans une période de 18 à 30 ans. Nombre de ceux-ci sont la conséquence de rédactions elliptiques. Le litige opposant le centre hospitalier universitaire (CHU) de Caen à son preneur, en est un exemple. Il porte sur une modification d'une petite partie du bâtiment pour l'installation d'un service de chirurgie ambulatoire, non prévu dans le programme fonctionnel, le preneur considérant que les termes du contrat lui permettent de refuser les modifications demandées.

Enfin, rares sont les contrats qui prévoient des clauses de résiliation ou sortie avant terme. De ce fait, en cas de conflit, seule la négociation amiable ou une issue contentieuse sont envisageables.

La cohérence et le bien-fondé de la procédure reposent sur l'absence d'avenant remettant en cause les conditions initiales du partage des risques. Cela implique l'existence au sein des établissements d'un pouvoir de décision administratif et médical capable de résister à des demandes de modifications qui peuvent être coûteuses. Les difficultés du centre hospitalier Sud francilien en sont une illustration *a contrario.*

Le centre hospitalier Sud francilien (Essonne)

Fin 2003, le conseil d'administration du centre hospitalier Sud francilien (CHSF) approuve le principe du recours à un bail emphytéotique administratif hospitalier (BEA) pour construire un nouvel hôpital malgré les réserves de sa directrice et la prudence du directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation (ARH). Ceux-ci signalaient le manque d'adaptabilité de la formule pour un bâtiment qui doit être évolutif et l'impact financier représenté, pour un établissement alors en difficulté, par le passage à un financement à l'activité.

Le ministère de la santé confirme à plusieurs reprises son soutien, y compris financier dans le cadre des aides prévues au plan Hôpital 2007 à la formule du partenariat public-privé ; un cabinet de conseil comparant les deux procédures, BEA/MOP[76], précisa « pour clore les interrogations… la vraie et grande pertinence du BEA, c'est de limiter et cantonner les risques sur un tiers et d'éviter ainsi les dérives financières. ».

Les difficultés rencontrées mettent en lumière une procédure peu maîtrisée et un suivi défaillant de l'opération.

La procédure

Le programme fonctionnel, de 540 pages, est élaboré en quatre mois sans la participation organisée des futurs utilisateurs. Le dialogue compétitif, avec trois candidats, est conduit en moins de huit mois. L'analyse des offres est réalisée en trois mois sans la participation des assistants à la maîtrise d'ouvrage dont la mission est achevée.

Le contrat est rédigé sur la base du document-type conseillé par la mission d'appui au partenariat public-privé (MAPPP). Les juristes consultés par le centre hospitalier Sud francilien, après la réception des bâtiments, ont considéré que les besoins exprimés par le programme fonctionnel ont été formulés en termes si généraux qu'ils débouchent sur une situation où le programme est respecté sans pour autant que l'hôpital soit entièrement satisfait des choix opérés par le preneur.

[76] Bail emphytéotique administratif/maîtrise d'ouvrage publique.

Alors que le projet initial prévoyait 820 lits, le contrat finalement signé a porté sur 1 000 lits du fait de demandes reconventionnelles successives de la part des équipes. La surcapacité, tardivement constatée par la tutelle alors que le gros œuvre était quasiment terminé, a conduit à une interruption du chantier de près d'un an pour étudier le projet d'une unité d'hospitalisation sécurisée à l'intention des détenus de 80 lits, lequel fut finalement abandonné. Un étage est encore inoccupé en 2013. Six avenants furent signés, le premier dès mars 2007, modifiant le programme fonctionnel, avant que s'engagent des négociations pour sortir du conflit entre le centre hospitalier et son co-contractant.

Le suivi de l'opération

Le renouvellement des équipes de l'hôpital (quatre directeurs sur la durée du projet) et des responsables de l'assistance à maîtrise d'ouvrage ne permettait pas d'acquérir et de garder la mémoire de toutes les données résultant des négociations d'un dossier particulièrement complexe portant sur 110 000 m^2 et 1 800 places de parking en sous-sol.

Le chantier fut perturbé par des relations difficiles entre les parties en raison d'une pression constante sur les délais et de désaccords sur les demandes de modifications. Celles-ci ont donné lieu à des indemnités retards au profit de l'opérateur, financées par la provision pour modification, portée par avenant de 5 à 13 M€ et imputée sur le montant du loyer d'investissement. À la suite d'un accident, les représentants de l'établissement furent interdits d'accès au chantier. Malgré cela, le rythme du chantier fut respecté jusqu'en 2009. En février 2010 « pour éviter tout retard dans la livraison du bâti », il a été décidé de ne plus modifier le programme fonctionnel mais « d'arriver à finaliser un contrat de chantier d'ajustement et de finition qui viendrait s'adjoindre au bail initial ».

La réception s'est déroulée dans des conditions conformes au contrat. L'intervention des responsables de l'établissement ne portait que sur la vérification du respect du programme fonctionnel et non sur la qualité du bâti, d'où une remise des clefs sous réserve d'un protocole transactionnel prévoyant 15,8 M€ de travaux complémentaires à la charge de l'hôpital. Ce dernier a émis ensuite plus de 7 000 réserves, sur le fondement de 150 constats d'huissier. La mise en service a été l'occasion de contentieux supplémentaires après que les nouvelles instances dirigeantes de l'hôpital ont décidé l'application de pénalités de retard par blocage des loyers d'entretien-maintenance.

Ce cas illustre l'insuffisance de l'accompagnement, la précipitation avec laquelle a été décidée la procédure et les conséquences d'une programmation insuffisante donnant lieu à des modifications nombreuses et tardives, facteurs aggravés par la complexité et l'importance du projet.

Au-delà de l'intérêt que peut présenter un allègement des procédures, un dialogue avec un interlocuteur unique doit permettre de partager les risques entre les deux parties.

B - Un partage de risques insuffisamment négocié

Le preneur est responsable du bon déroulement de l'opération et en assume, le cas échéant, les coûts supplémentaires, exceptés ceux relevant de demandes nouvelles de la personne publique. Cet élément essentiel suppose de part et d'autre une correcte appréciation des risques.

La loi impose ainsi que la répartition des risques entre chacune des parties soit clairement identifiée dans le bail et la convention (article L. 6148-5-2 du code de la santé publique). La matrice des risques élaborée par la mission d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH) reste incomplète et, pour certains d'entre eux, prévoit une coresponsabilité entre l'établissement et le preneur. L'examen de certains baux et conventions montre que le partage des risques tel que prévu par la mission est toujours modifié à la suite des négociations[77].

Ce partage du risque tient essentiellement à la qualité du programme fonctionnel qui va servir de base aux cahiers des charges du contrat, les deux documents étant la référence pour toutes les discussions ultérieures. Son élaboration n'a été précisée qu'en 2005 dans le guide publié par la MAINH alors que beaucoup d'opérations étaient en cours. La durée de la préparation du programme fonctionnel a varié, selon les opérations, de quelques mois comme pour le centre hospitalier Sud francilien à plus de quatre ans à l'assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP) pour la Pitié-Salpêtrière. Au regard de l'importance des travaux envisagés, une telle différence de durée révèle la précipitation avec laquelle le premier a été préparé et explique la nécessité des avenants signés postérieurement.

Il n'y a pas à proprement parler de différence entre l'élaboration du programme fonctionnel pour un projet en maîtrise d'ouvrage publique et

[77] Ainsi le bail emphytéotique hospitalier (BEH) signé par le centre hospitalier de Pontoise ne prévoit pas les risques non mentionnés par la mission d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH), il fait porter la responsabilité de la force majeure, du recours des tiers et de la non obtention du permis de construire au centre hospitalier. Il ne reprend pas non plus certains risques pourtant identifiés par la mission, tels que la défaillance du constructeur, la grève, les évolutions technologiques, les variations importantes de l'activité de l'établissement ou encore la résiliation pour faute.

un projet en partenariat public-privé (PPP). Toutefois, dans ce dernier cas, les avenants ne peuvent être négociés qu'avec le preneur, selon les dispositions du contrat. Ils ont des conséquences sur la totalité du montage et sur la durée du bail car ils obligent à revoir les composantes du loyer. L'absence de prévision à cette étape de la chirurgie ambulatoire et les conflits qui en découlent au centre hospitalier universitaire (CHU) de Caen soulignent le temps fort que représente cette phase qui ne peut se limiter au bâtiment et à son fonctionnement mais doit prendre en compte l'évolution des techniques et des pratiques médicales sauf à pénaliser l'activité future de l'établissement.

Ainsi, pour donner à son engagement contractuel plus de souplesse, l'AP-HP a introduit pour son projet de la Pitié-Salpêtrière la possibilité de procéder à tout moment à des modifications, notamment pour permettre de répondre à l'évolution des besoins du service public hospitalier ou à celle des techniques sanitaires. Cependant, tous les travaux prévus, que le preneur ne peut refuser et qu'il prend à sa charge, dans la limite des crédits prévus à cet effet, seront réalisés sans appel d'offre public, dans les conditions définies par lui (sauf autre accord entre les parties), en sa qualité de propriétaire[78]. Ce faisant, l'établissement devra accepter des revalorisations des montants des loyers payés, à proportion des demandes de modification formulées.

Le respect des délais

S'il est encore prématuré de formuler une appréciation complète sur l'apport et les limites des partenariats public-privé hospitaliers, un premier constat peut être fait sur le respect des délais qu'il s'agisse de ceux de construction ou des délais de mise à disposition des équipements ou de livraisons des fournitures ou des prestations.

[78] Toutefois le contrat prévoit qu' « en cas de désaccord persistant sur la valorisation, le financement ou les conséquences contractuelles » de la modification, « l'établissement peut soit exiger que l'emphytéote organise ou fasse organiser une consultation, auprès de tiers approuvé par l'EPS, pour la mise en œuvre, sous sa responsabilité, de la modification , soit recourir directement aux stipulations de l'article 35 (litiges) afin de fixer les conditions de mise en œuvre de cette modification et finaliser les termes de l'avenant au BEH ».

Sous réserve de quelques exceptions, toujours liées à des avenants au contrat, les délais prévus sont respectés et parfois même réduits de six mois comme pour l'hôpital de Douai. Tous les contrats analysés par la Cour et les chambres régionales des comptes prévoyaient la prise en charge par le preneur des surcoûts éventuels susceptibles de résulter d'un retard dans la mise à disposition des installations. Il était ainsi de l'intérêt du preneur de respecter les délais contractuels et même de les réduire, pour ne pas modifier à son détriment l'équilibre financier du contrat.

Ces risques soulignent l'importance d'une association étroite des futurs utilisateurs à la procédure. Elle a été inégale selon les opérations mais de bonnes pratiques ont été relevées. Au centre hospitalier de Douai ainsi qu'à l'AP-HP, le programme fonctionnel a été validé à la fois par la direction, la communauté médicale et la commission spécialement constituée pour négocier le bail emphytéotique hospitalier (BEH). À l'hôpital de Bourgoin-Jallieu, il a été entériné par un comité de pilotage composé du directeur, de l'équipe projet, du président de la commission médicale, du directeur des soins, du représentant de l'agence régionale de l'hospitalisation et des référents de chaque groupe pluri-professionnel. Un bon usage de la procédure peut conduire également à des gains d'efficience.

C - Des gains d'efficience facilités

Le cadre du partenariat public-privé (PPP) peut faciliter la mise en place d'opérations de mutualisation entre partenaires publics ou avec un ou des partenaires privés et faciliter ainsi les restructurations de l'offre de soins. Il peut également conduire à des solutions innovantes au-delà des dispositions du programme fonctionnel.

1 - Des mutualisations plus aisées

Dans la perspective d'un regroupement d'activités logistiques, les partenaires constituent une entité commune, par exemple un groupement de coopération sanitaire ou un groupement d'intérêt public, qui devient responsable du projet commun. Pour le « logipôle » de l'hôpital de Troyes, le groupement d'intérêt public porte le projet, engage les procédures et est le seul interlocuteur du preneur. Les droits et obligations des partenaires associés sont définis dans une convention signée soit par eux seuls, soit dans le contrat de partenariat public-privé (PPP).

Un certain nombre d'opérations de partenariat ont aussi permis la création d'un nouvel équipement avec l'association ou la participation d'un partenaire privé. La construction du nouveau centre hospitalier de Saint-Nazaire (Loire-Atlantique) associe le centre hospitalier et une clinique privée. Ce fut également le cas pour les opérations du centre hospitalier Alpes-Léman (Annemasse-Bonneville) et de l'hôpital intercommunal du Haut-Limousin à Bellac ou encore de l'hôpital Pierre Oudot à Bourgoin-Jallieu (Isère). En l'espèce, le projet de « médipôle » constituait la clef de voûte de la stratégie de l'ARH/ARS sur le bassin de santé nord Isère ; il devait servir de levier pour un renforcement des coopérations inter-hospitalières. Le contrat portant sur la réalisation d'une unité de stérilisation au centre hospitalier universitaire d'Amiens a été signé par l'établissement au nom d'un groupement de coopération sanitaire associant l'hôpital à un partenaire privé. Cependant, le partenaire public supporte désormais seul toutes les conséquences de la surcapacité de l'unité de stérilisation (les coûts de la stérilisation ont augmenté de 65 %) du fait de la défaillance du partenaire privé qui ne s'était pas engagé à l'égard du preneur.

2 - Des solutions innovantes

Le recours au partenariat public-privé impose de sélectionner le partenaire à la suite d'une procédure de dialogue compétitif qui permet à chacun des candidats de proposer une conception, un processus de construction ou la mise en œuvre de techniques les plus adaptées au projet et au meilleur rapport qualité/coût tout en respectant le cahier des charges. L'établissement de Bourgoin-Jallieu (Isère) a ainsi élaboré son programme fonctionnel de manière à laisser la possibilité d'un ajustement et d'améliorations jusqu'à la dernière phase du dialogue compétitif.

En matière de fourniture d'énergie, de blanchisserie, de stérilisation, de restauration, les analyses comparatives et l'évaluation des coûts reposent sur des données chiffrées. Le dialogue compétitif, lié à un PPP, peut favoriser la mise en œuvre de solutions innovantes en proposant, le cas échéant, de fonder la rémunération du preneur sur les économies réalisées. Pour un bâtiment hospitalier, la qualité de la construction, son insertion dans un environnement difficile, le confort des patients, les conditions de travail des personnels peuvent également à l'occasion du dialogue compétitif, faire l'objet de propositions dépassant les prescriptions du programme fonctionnel.

Le bâtiment « haute qualité environnementale (HQE) » de la Pitié-Salpêtrière

L'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) a conclu, en 2010, un bail emphytéotique hospitalier (BEH) d'une durée de 30 ans et 11 mois, (35 mois pour la phase de construction et 28 ans pour la phase exploitation-maintenance) dont l'objet est la réalisation d'un bâtiment certifié « haute qualité environnementale » (HQE). Le confort des patients a été au centre du projet (130 lits), avec le souci de leur offrir un accueil de bonne qualité selon des principes de construction bioclimatique, écologique et économique. Réalisé dans un espace contraint, (périmètre de monuments historiques et périmètre de protection d'ondes électromagnétiques), le bâtiment devait combiner les fonctionnalités hospitalières et les critères de certification HQE.

Le dialogue compétitif a amélioré les conditions du programme fonctionnel. La conception architecturale et fonctionnelle proposée par le preneur, les matériaux, les 1 250 m^2 de terrasses végétalisées en toiture et dans le patio sont autant de facteurs qui permettent notamment d'éviter une trop grande chaleur dans les locaux, sans recours à la climatisation, porteuse de risques particuliers en milieu hospitalier.

Au-delà de la simplicité procédurale les établissements auraient cependant dû être attentifs aux aspects financiers du recours au PPP, principalement en fonction d'une analyse comparative avec la procédure de maîtrise d'ouvrage publique. Cette dimension essentielle a été mal prise en considération.

III - Des enjeux financiers insuffisamment pris en compte

Lors du lancement du plan Hôpital 2007, aucune disposition n'a été prise pour mettre les établissements en mesure de disposer d'une appréciation exacte des conséquences financières des partenariats public-privé (PPP). L'objectif était d'étaler la charge de l'investissement dans le temps. Certes, les taux d'emprunts obtenus par des partenaires privés sont plus élevés que ceux consentis aux personnes publiques mais la perspective de recettes croissantes liées à l'augmentation attendue de l'activité et à la mise en place de la tarification à l'activité devait permettre d'absorber ce surcoût.

En outre, le paiement du loyer paraissait apporter une sécurité financière en faisant ressortir le coût global de la construction et de la

maintenance alors que ce chiffrage est plus difficile en maîtrise d'ouvrage publique.

A - Des engagements mal évalués et mal suivis

Les responsables des hôpitaux ont été sensibles au fait que le recours au partenariat public-privé préservait leurs capacités d'investissements ou leur permettait de continuer à investir alors même qu'ils avaient épuisé leurs capacités d'emprunts. Ils se sont engagés dans la procédure sans suffisamment en maîtriser les conséquences financières.

1 - Des évaluations comparatives préalables non conclusives

La circulaire ministérielle du 13 octobre 2003 et le guide méthodologique de la mission d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH) préconisaient une analyse comparative des procédures alternatives au partenariat public-privé et spécialement de la maîtrise d'ouvrage publique. Les ordonnances de 2003 et surtout celle de 2004 ont renforcé ces dispositions en exigeant que ces études soient réalisées par un organisme expert.

La cristallisation des taux

Dans ses documents d'aide à la réalisation de partenariats public-privé, la mission d'appui apporte des précisions sur le volet financier des études estimatives.

Dans un partenariat public-privé (PPP), le montant réel du loyer n'est connu qu'après la signature du contrat, à la suite de l'arbitrage des taux dès lors que le contrat prévoit une disposition de refinancement du preneur. La « cristallisation » des taux peut intervenir plusieurs mois après la signature du contrat pour bénéficier des taux les plus intéressants sans qu'il y ait une certitude d'améliorer les conditions du financement initialement prévues.

Dans l'échantillon retenu par la Cour et les chambres régionales des comptes, ces analyses n'ont été réalisées que dans un cas sur deux. Elles ont pratiquement toujours conclu au bien-fondé du recours au partenariat public-privé (PPP) dont le choix était prédéterminé. Dans seulement deux cas, l'évaluation a été réalisée avant le choix formel du bail emphytéotique hospitalier (centres hospitaliers de Bourgoin-Jallieu et de Pontoise). Dans deux autres cas, cette expertise est intervenue *a*

posteriori dans le but de régulariser et de sécuriser la procédure (Pitié-Salpêtrière, centre de soins des Tilleroyes).

Enfin, la notion d'efficience économique, introduite seulement en 2008 dans le processus d'évaluation préalable, n'est devenue obligatoire qu'à compter de 2010[79].

2 - Une lisibilité comptable tardivement améliorée

La difficulté d'une correcte appréciation de la charge résultant des partenariats public-privé (PPP) a été d'autant plus forte que nulle règle n'imposait aux établissements de santé, pas plus qu'aux collectivités locales, une inscription dans les documents budgétaires, sauf le coût annuel. Le report de l'endettement n'ayant pas été une préoccupation initiale, aucun établissement n'a pris de précaution pour en prévoir les conséquences dans ses documents.

Les nouvelles règles applicables aux contrats de partenariat à compter du 1er janvier 2011[80], et étendues aux baux emphytéotiques hospitaliers à compter du 1er janvier 2012, pour les contrats nouveaux mais aussi pour les contrats en cours, modifient les schémas comptables des établissements. L'identification de l'impact des PPP pour chaque établissement est désormais en principe assurée par des inscriptions appropriées au bilan, qu'il s'agisse de l'actif, objet du PPP, ou de la dette correspondant au passif. Jusqu'alors ces éléments n'apparaissaient qu'en termes d'information hors bilan.

Toutefois, compte tenu de l'évolution de certains loyers et des paramètres multiples utilisés pour déterminer les montants actualisés, la sincérité des inscriptions comptables devra être vérifiée dans le contexte de la certification des comptes des établissements publics de santé à partir de l'exercice 2014.

3 - Un suivi difficile de l'exécution du contrat

Les engagements de l'établissement à l'égard du preneur constituent des dépenses obligatoires et les crédits correspondants sont

[79] Décret du 29 avril 2010 relatif à l'organisation financière et à l'investissement immobilier des établissements de santé.

[80] Arrêté du 16 décembre 2010 et circulaire interministérielle d'application du 11 mai 2011.

obligatoirement inscrits dans les budgets annuels. La détermination de leurs montants peut toutefois se révéler délicate, la fixation de l'évolution des loyers et ses modifications à la suite des avenants demandés par la personne publique ne sont pas toujours aisées à déterminer.

La décomposition des loyers prévue par l'ordonnance de 2004 impose de distinguer les parts imputables, respectivement, aux coûts des investissements, à ceux de fonctionnement et à celui du financement. Elle permet une lecture plus précise de la répartition des charges et un contrôle de leurs évolutions. Elle doit également faciliter l'appréciation de l'état de fonctionnement ou de la vétusté des équipements et des conditions de leur reprise par l'établissement ou un nouveau preneur en fin de contrat. Cet exercice de transparence n'empêche pas un déséquilibre entre les parties prenantes à ces négociations pouvant aboutir à des clauses de financement lourdes pour l'établissement comme le montre encore une fois l'exemple du centre hospitalier Sud francilien.

Les conditions financières du partenariat public-privé conclu par le centre hospitalier Sud francilien (Essonne)

La complexité d'une opération dont la seule construction était estimée à 281,8 M€ (valeur janvier 2005, cf. précédent encadré), l'intégration dans les loyers du refinancement des fonds propres du preneur, des tirages successifs des emprunts, des indices de revalorisation et des échéances d'emprunt qui ne coïncident pas toutes, rendent extrêmement difficiles la compréhension et la vérification des calculs des loyers à payer.

La convention détaille cinq types de provisions au profit du preneur, alimentées par des versements intégrés dans les loyers et destinées :

- d'une part, à financer des mises en conformité, des modifications décidées par le bailleur ou à assumer les conséquences des modifications de caractéristiques de l'ouvrage en terme d'exploitation-maintenance ;

- d'autre part, à financer des garanties notamment pour des travaux d'entretien et de renouvellement correspondant à un programme spécifique établi par les parties trois ans avant le terme du bail.

Ces dispositions peuvent s'avérer sources de contentieux faute de précisions suffisantes.

Un avenant précise que le loyer immobilier est calculé pour l'année à courir et versé selon quatre échéances trimestrielles. Cette pratique revient à faire supporter à l'établissement les évolutions annuelles des taux d'intérêt alors que la charge des intérêts peut être calculée pour chaque échéance.

Sont également intégrées dans les coûts de financement des « commissions d'agent » dont l'objet n'est pas précisé et des commissions d'engagement et d'arrangement, calculées en pourcentage et non pas forfaitisées, comme elles l'ont été dans d'autres dossiers de partenariat public-privé (PPP).

Le refinancement par l'emprunt des apports des actionnaires de la société emphytéote, soit en fonds propres soit en quasi-fonds propres, alourdissent la charge des loyers. L'apport des actionnaires se fait en capital social et en dette subordonnée. Celle-ci ne bénéficiant d'aucun privilège de remboursement, elle conduit à une rémunération élevée qui a été reportée dans la durée. Les frais financiers qui en découlent représentent 19,4 % de l'ensemble des intérêts d'emprunts alors que leur valeur nominale ne représente que 6,9 % des capitaux investis.

Les avenants sont quasiment inévitables lorsque l'investissement concerne une activité de soins, compte tenu de la durée des contrats. Un équilibre doit être trouvé entre la stabilité du contrat qui apporte la sécurité financière et les modifications nécessaires à l'évolution des pratiques médicales. Cette recherche d'équilibre est une des sources de la complexité inhérente aux partenariats public-privé hospitaliers.

Enfin, l'instabilité des équipes dirigeantes hospitalières participe à la non maîtrise des règles applicables, faute d'une connaissance approfondie des stipulations contractuelles ; elle ajoute à l'incertitude. Aucun des responsables de l'établissement ayant participé à l'élaboration du dossier de partenariat au centre hospitalier universitaire de Caen ou au centre hospitalier Sud francilien n'était encore en poste lors de l'enquête de la Cour et des chambres régionales des comptes.

B - Un encadrement à renforcer

La situation financière difficile des hôpitaux conduit nécessairement à s'interroger sur le bien-fondé du recours au partenariat public-privé. La procédure même n'est pas à l'origine de toutes les difficultés. Ce sont souvent celles-ci qui ont conduit au choix du partenariat public-privé (PPP) pour éviter d'accroitre la charge des emprunts. Le surdimensionnement de l'offre de soins qui a résulté du plan Hôpital 2007 a également joué : il ne peut être imputé à la procédure des PPP, même si ses conséquences sont financièrement lourdes sur la durée des contrats. En outre, le recul est insuffisant pour porter une appréciation de moyen-long terme sur l'économie générale des PPP comparée à des réalisations en maîtrise d'ouvrage publique.

De même, l'enquête révèle un besoin d'une doctrine sur l'usage de cette procédure permettant une sélection plus rigoureuse des opérations pouvant faire l'objet d'un PPP, d'études préalables plus complètes et d'un accompagnement plus effectif des établissements.

1 - L'absence de retour d'expérience global

La connaissance de toutes les conséquences du recours au partenariat public-privé (PPP) est insuffisante tant globalement que pour chacune des opérations. Il est indispensable de l'améliorer pour dégager des références de bon usage des PPP.

Le fractionnement des investissements en autant de budgets que d'établissements concernés, dispersés entre les différentes régions, dilue l'appréciation macro-économique de l'impact des PPP dans le secteur hospitalier. Sa connaissance ne peut résulter que du récolement des crédits inscrits dans les documents budgétaires de chacun des établissements concernés.[81]. Il s'agit là d'une différence essentielle avec des opérations conduites en PPP dont les crédits s'imputent sur un budget unique, tels les PPP dans le domaine pénitentiaire grevant directement le budget du ministère de la justice.

La diversité des opérations ayant fait l'objet de l'enquête révèle l'hétérogénéité des méthodes déployées par les établissements pour préparer, négocier et suivre l'exécution de leurs opérations. Le coût apparent[82] de ces équipements au moment de leur livraison conduit toujours à souligner un surcoût au regard de la procédure de la maîtrise d'ouvrage publique. Ainsi pour l'hôpital intercommunal du Haut-Limousin, le surcoût a été chiffré par la Cour et les chambres régionales des comptes à 12,7 %, au centre hospitalier de Bourgoin-Jallieu, pour un investissement de 170 M€, les loyers versés en fin de bail soit au terme de

[81] L'inscription des charges résultant des opérations de partenariat jusqu'à leur terme s'impose aux établissements à compter de 2011 (contrats de partenariat) ou de 2012 (BEH). L'exploitation de ces documents sera donc possible après que tous seront publiés.

[82] Le coût réel selon la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique (loi « MOP ») est difficile à préciser car le choix architectural d'un jury n'est pas identique au choix unilatéral opéré par le preneur dans un PPP. Dans le cadre d'un PPP, le preneur choisit l'architecte librement ; en maîtrise d'ouvrage publique, il a un jury qui choisit un projet faisant ensuite l'objet de marchés de travaux. L'agence nationale d'appui à performance (ANAP) avait inscrit à son programme de travail 2013 un projet de comparaison des différents modes de dévolution pour éclairer les décideurs sur les coûts et les délais inhérents à chaque procédure (MOP, PPP, conception-réalisation).

32 ans, atteindront 370 M€. Une telle appréciation est cependant insuffisante car le coût global, incluant l'exploitation, l'entretien et, le cas échéant, le renouvellement, doit être comparé sur la même période et le même périmètre. Cette comparaison nécessite une expertise forte tant dans l'évaluation comparative que dans la négociation ; elle a jusqu'à maintenant manqué. Le rôle de l'agence nationale d'appui à performance (ANAP) comme structure d'accompagnement de nouveaux projets devrait à cet égard être accru.

Les documents reprenant les bonnes pratiques constatées et, au contraire, les erreurs à ne pas renouveler font défaut. Sans doute chaque établissement dispose-t-il de documents types mais les négociations ont montré leur caractère plus ou moins théorique, notamment dans les dispositions sur le partage des risques. La diversité des opérations, l'originalité de chacune et le caractère bilatéral des négociations, avec les spécificités propres à chacune des parties, nécessitent un cadre général constituant progressivement, au fil des expériences, une doctrine de l'usage des PPP.

D'ores et déjà, le champ des types d'investissement s'est réduit : plus de 60 % des contrats de partenariats, enregistrés par la mission d'appui au partenariat public-privé au 1er octobre 2013 dans le secteur hospitalier, portent sur la réalisation de plateformes logistiques et/ou d'installations de production d'énergie c'est-à-dire des domaines ne relevant pas du cœur de métier des établissements hospitaliers.

2 - Un souci récent d'une meilleure sélection des projets par des autorités aux pouvoirs accrus

Le plan Hôpital 2007 a essentiellement retenu en procédure partenariale public-privé des opérations prêtes ou en cours de montage. Il n'y a pas eu de véritable sélection, la mission d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH) n'ayant écarté qu'un nombre limité d'opérations.

Le processus de choix peut désormais mieux s'exercer du fait des règles budgétaires et comptables récemment prescrites aux établissements pour suivre leurs engagements financiers. Elles permettent aux agences régionales de santé (ARS) de connaître avec exactitude la situation des établissements au regard des contrats conclus et leur capacité à prendre de nouveaux engagements. La nécessité d'une autorisation ministérielle préalable à la signature d'un partenariat public-privé (PPP) introduite en

2012[83] est également une amélioration incontestable. Cette procédure souffre malgré tout d'une insuffisance de capacité d'expertise financière, immobilière[84] et technique au sein des agences pour apprécier le bien-fondé du recours à une procédure de PPP sur d'autres critères qu'exclusivement financiers.

Le renforcement des pouvoirs des agences régionales de santé est également indispensable pour exiger et garantir la conformité d'un projet d'investissement à l'offre de soins prévue par le schéma régional. Les opérations impliquant le regroupement d'établissements pour une recomposition territoriale de l'offre de soins ou la mise en œuvre de mutualisations ont réussi quand l'agence régionale de l'hospitalisation (ARH), puis l'agence régionale de santé (ARS) ont garanti le respect de la programmation initiale. Il en a été ainsi à Bourgoin-Jallieu (Isère) où le partenaire privé a quitté l'opération et, face à l'attitude inflexible de l'ARS, est finalement revenu.

La création récente de deux nouvelles instances approuvant les investissements hospitaliers les plus importants peut aussi apporter une garantie supplémentaire de pertinence et de soutenabilité aux projets d'opérations partenariales.

Depuis décembre 2012, le comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO) regroupe les compétences exercées jusqu'alors par le comité des risques financiers et celles relatives à la validation des projets d'investissement dès lors qu'une aide nationale est sollicitée. Le COPERMO est ainsi l'instance où seront confrontées les évaluations et les contre-expertises portant sur les projets d'investissement. En l'état actuel de ses compétences, le plafonnement de ses interventions aux projets supérieurs à 50 M€ limite toutefois sa capacité d'intervention, notamment dans des projets concernant les plateformes logistiques et la fourniture d'énergie qui atteignent rarement ce montant.

---

[83] Articles R. 6148-2 et R. 6148-3 du code de la santé publique, résultant du décret n° 2012-1093 du 27 septembre 2012. Le directeur de l'ARS transmet aux ministres chargés de la santé et du budget le projet de bail, accompagné d'une étude actualisée évaluant les conséquences de l'opération sur la situation budgétaire de l'établissement et de ses propres observations. Le contrat ne peut être signé qu'après l'accord des ministres, réputé acquis à défaut d'une réponse expresse dans le délai d'un mois. Une circulaire en préparation doit préciser le contenu et les modalités d'instruction et de validation de l'étude de soutenabilité budgétaire.

[84] *Communication à la commission des finances du Sénat,* juin 2013, La gestion du patrimoine immobilier des centres hospitaliers universitaires affectés aux soins, disponible sur www.ccomptes.fr

Le commissaire général à l'investissement (CGI), dont l'action a été définie par la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2012 à 2017, doit pour sa part connaître des dossiers dont le financement de l'Etat est supérieur à 20 M€ HT. Une contre-expertise réalisée sous le contrôle du CGI est réalisée pour les investissements recevant plus de 100 M€ HT de l'Etat[85].

La bonne articulation entre COPERMO, commissaire général à l'investissement et agence régionale de santé, qui reste à affiner, est ainsi essentielle dans ce nouvel environnement institutionnel. Il en va de même du positionnement de l'agence nationale d'appui à performance (ANAP) en qualité d'organisme expert.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les partenariats public-privé (PPP) hospitaliers conclus dans le cadre du plan Hôpital 2007 ont contribué à la modernisation des équipements hospitaliers sans toutefois éviter les écueils souvent constatés pour l'ensemble des opérations sur lesquelles il a porté : tendance au surdimensionnement, effort de rationalisation des activités inabouti, insuffisante attention aux évolutions de prise en charge des patients.

Le défaut de préparation suffisante à cette nouvelle procédure, l'inexpérience des négociateurs et une assistance largement orientée en faveur des PPP ont abouti à la sélection d'opérations disparates et à la signature de contrats porteurs d'incertitudes financières, notamment du fait des contentieux engagés ou latents. Les conditions financières d'intervention des partenaires privés n'ont pas été considérées comme essentielles au regard des avantages attendus : respect des délais, limitation du nombre d'interlocuteurs, et apports de solutions techniques innovantes. La taille, trop souvent limitée, des établissements engagés ne leur a pas permis de disposer des compétences suffisantes pour anticiper les conséquences du choix du PPP.

[85] Article 17 de la loi du 31 décembre 2012, précisé par le décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics.

La nécessité de concilier le renouvellement et la modernisation des équipements avec les difficultés de dégager des ressources publiques pourrait conduire à rechercher à nouveau des capacités financières extérieures. L'expérience des PPP décidés au début des années 2000 atteste le besoin d'un meilleur accompagnement des établissements tant lors de l'élaboration du programme fonctionnel que dans la négociation du contrat à passer avec le partenaire privé. Elle incite aussi à la mise en place de structures de projet conformes aux bonnes pratiques. Un référentiel sur le bon usage des PPP s'impose en tout état de cause pour favoriser une plus grande sélectivité des projets au regard des contraintes liées à l'évolutivité rapide du secteur hospitalier. En cela, le renforcement des pouvoirs des agences régionales de santé (ARS) est une avancée incontestable à la condition que celles-ci disposent des moyens nécessaires.

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

1. *améliorer les capacités de l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) à produire des guides méthodologiques fondés sur une analyse des bonnes pratiques et à élaborer des analyses comparatives indépendantes et lui donner mission d'accompagner les établissements in situ au cours des négociations ;*
2. *renforcer les compétences techniques, juridiques et financières des agences régionales de santé (ARS) pour leur permettre de mieux apprécier la pertinence des projets de partenariat public-privé et le suivi de leur exécution ;*
3. *inciter les établissements engageant une opération en partenariat public-privé à se doter d'une structure de projet stable pour préparer le programme fonctionnel, négocier le contrat et en suivre la réalisation.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2014 – février 2014
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	398
Ministre des affaires sociales et de la santé	399
Directeur général de l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé médico-sociaux (ANAP)	401
Directeur général de l'Agence régionale de santé de Basse-Normandie	405
Directeur général du centre hospitalier régional universitaire de Caen	406
Directeur général de l'Agence régionale de santé d'Île-de-France	407
Directeur général de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP)	408
Directeur du centre hospitalier du Sud-Francilien	409
Directeur général du centre hospitalier Pierre Oudot de Bourgoin-Jallieu	417

Destinataire n'ayant pas répondu

Directeur général de l'Agence régionale de santé de Rhône-Alpes

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Ce rapport appelle de notre part quelques observations complémentaires.

Si vos travaux mettent en évidence l'absence d'appréciation des conséquences financières et budgétaires des PPP par les établissements de santé, il nous semble également important d'insister sur l'incidence de ces procédures sur le déficit et la dette publics au sens du traité de Maastricht. Dès lors que le financement public est prédominant dans le montage, la part investissement du PPP sera enregistrée dans le déficit et la dette publique dès la livraison de l'opération, quand bien même le PPP ferait porter sur le partenaire privé les risques de construction et de disponibilité. En effet, la conclusion d'un PPP ne peut en aucun cas être envisagée comme un moyen de pilotage du solde budgétaire, d'externalisation du besoin de financement des établissements de santé et encore moins d'externalisation de la dette.

Dans cette perspective, le ministère de l'économie et des finances contribue à renforcer l'encadrement national de ces procédures. Dans le droit fil du décret n° 2012-1093 du 27 septembre 2012, un projet de circulaire d'application de ce texte, en cours de finalisation, rédigé par les services des ministères de la santé et du budget et d'ores et déjà validé par le conseil national de pilotage (CNP) des ARS, précise le contenu et les modalités d'instruction et de validation de l'étude de soutenabilité budgétaire par les ministres, indispensable à la validation du projet de partenariat public-privé. Ces éléments pourraient enrichir utilement la partie de votre rapport relative à l'encadrement de la procédure des PPP.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

Consciente des limites du plan Hôpital 2007 évoquées dans le rapport de la Cour (surdimensionnement, effet d'aubaine, endettement), j'ai engagé une remise à plat du pilotage des investissements en santé. Mon intention est précisément d'éviter tout nouveau plan de relance et de favoriser un effort régulier d'investissement de l'ordre de 4,5 milliards d'euros par an mobilisant au principal l'autofinancement des établissements. Ce choix est de nature à éviter les évaluations précipitées évoquées dans votre rapport.

Afin de renforcer la qualité de la décision d'engagement des investissements, j'ai procédé à une révision du pilotage des projets les plus structurants par la mise en place du COPERMO. Cette instance permet une analyse conjointe des projets d'investissements par des experts émanant de différents départements ministériels (santé, finances, outre-mer), de l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS).

Il convient également de mentionner la rénovation du pilotage régional concrétisée dans la circulaire du 28 mai 2013 relative aux schémas régionaux d'investissement en santé (SRIS) et dont la mise en place doit permettre de mieux insérer les projets dans la stratégie définie dans le projet régional de santé, de relier les décisions d'engagement des investissements à une analyse des besoins documentée et de faire progresser la performance de chacun des projets.

Je souhaite que ce nouveau cadre favorise une meilleure maîtrise des investissements que vous appelez de vos vœux. Il sera complété par la mise en œuvre dans le champ des établissements de santé par le décret du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics, lequel prévoit une évaluation socio-économique préalable à tout engagement d'investissement d'un montant supérieur à 20 millions d'euros.

S'agissant plus particulièrement des PPP, je partage l'analyse de la Cour sur la difficulté à apprécier les avantages comparés de ce mode de portage des investissements par rapport à une réalisation en maîtrise d'ouvrage publique. Les problèmes rencontrés par certains des projets soutenus dans le cadre du plan Hôpital 2007 ne relèvent pas nécessairement des caractéristiques intrinsèques des BEH mais d'autres facteurs notamment liés au dimensionnement et à la maintenance des bâtiments.

Sans attendre les conclusions définitives, qui ne seront probablement connues qu'à la fin du cycle de vie des bâtiments, j'ai néanmoins souhaité que la procédure de recours au PPP soit strictement encadrée et que les

acteurs bénéficient de l'ensemble des éléments d'appréciation nécessaires à leur décision. C'était l'objet du décret n° 2012-1093 du 27 septembre 2012 complétant les dispositions relatives à la passation de certains contrats publics et du guide de l'ANAP sur les conditions techniques de recours aux PPP applicables aux établissements de santé et médico-sociaux.

Ces mesures constituent une première réponse aux recommandations formulées par la Cour, dont je veillerai à ce qu'elles soient mises en œuvre pour les opérations à venir portées en PPP.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE D'APPUI À LA PERFORMANCE DES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ ET MÉDICO-SOCIAUX (ANAP)

L'ordonnance du 4 septembre 2003, a permis aux établissements publics de santé de recourir au bail administratif en vue de l'accomplissement d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général.

Ce bail emphytéotique administratif dédié aux EPS aurait dû être dénommé bail emphytéotique administratif hospitalier (BEAH). La MAINH a proposé l'appellation bail emphytéotique hospitalier pour identifier ce nouveau mode de dévolution.

L'ordonnance de septembre 2003, faisait référence au Dialogue Compétitif qui n'a été stabilisé au niveau européen sur le plan de la définition et de l'utilisation de la procédure qu'au 30 avril 2004.

Cette ordonnance a été suivie par la parution de l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, puis par le décret du 19 octobre 2004 créant la Mission d'Appui aux PPP, celle-ci ayant été effectivement installée l'année suivante.

La circulaire n° DHOS/E4/2006/422 du 20 septembre 2006, relative au contrôle des investissements hospitaliers des établissements publics de santé a précisé le cadre et les conditions du contrôle par les agences régionales de l'hospitalisation des programmes d'investissement des établissements publics de santé, s'appuyant notamment sur une étude sur les coûts induits de l'opération tant en matière d'exploitation que d'investissement.

Concernant spécifiquement les PPP, c'est le décret 2010-425 qui a institué une évaluation préalable obligatoire des PPP hospitaliers que ceux-ci soient conduits sous la forme d'un Bail Emphytéotique Hospitalier ou d'un Contrat de Partenariat. Par ailleurs, ce décret a positionné l'ANAP comme organisme-expert sur les BEH et en charge de la production d'un avis sur les évaluations préalables des BEH. Pour autant, avant la parution de ce décret, les établissements ont accompagné leurs projets de BEH d'études économiques permettant aux Agences Régionales d'Hospitalisation de disposer d'éléments d'information sur les impacts budgétaires des projets envisagés.

Les projets de PPP hospitaliers ont été initiés et encouragés lors du lancement du plan Hôpital 2007, avec l'objectif que soient conduits de façon rapide les projets d'investissement. Il était demandé aux régions, hors DOM, de proposer au moins une opération en BEH. Ceci explique le lancement

rapide d'une vingtaine de projets, dont plusieurs d'importance, suivi d'une certaine raréfaction de l'utilisation de cette procédure.

Dans le cadre des travaux conduits par la MAINH, il est important de rappeler que les Partenariats Public-Privé relevaient d'un montage innovant, peu connu des établissements publics de santé voire des opérateurs économiques. Dans ce cadre, le Guide du BEH produit par la MAINH en février 2005, soit moins de 18 mois après la publication de l'ordonnance permettant aux EPS de recourir au BEH a permis d'outiller l'ensemble des acteurs publics et privés. Ce guide a donc fourni un socle commun aux utilisateurs hospitaliers et à leurs futurs contractants dans le cadre d'une procédure nouvelle, ne bénéficiant pas d'un véritable retour d'expérience eu égard à son caractère innovant en France.

Par ailleurs, cette procédure s'est accompagnée d'une approche nouvelle dans la définition des besoins des Personnes Publiques par la mise en place de la procédure de dialogue compétitif.

Enfin, il faut noter une différence dans le positionnement de la MAPPP et de la MAINH dans leur rôle sur la mise en œuvre des PPP. En effet, la MAPPP était en charge de « rendre une expertise sur l'économie générale des projets de contrat » et d'« assister les personnes publiques dans le cadre de l'élaboration des projets. Cette assistance peut porter sur la négociation des contrats » alors que la MAINH était positionnée sur le cadre juridique de mise en œuvre du BEH pour les établissements publics de santé. Dans ce cadre, la MAINH n'a pas directement accompagné les établissements dans leur démarche et dans les procédures BEH. En revanche, la MAINH a réuni à plusieurs reprises trois « Clubs Utilisateurs », le premier réunissant les projets d'hôpitaux complets, le second réunissant les projets à caractère logistique et le dernier étant relatif aux projets d'hébergement.

Concernant l'évaluation des projets hospitaliers conduits sous la forme de PPP, la MAINH a réalisé et publié une première évaluation dès 2007, sous l'angle d'une approche qualitative des projets en PPP comparée aux projets conduits en loi MOP.

L'ANAP a, dès sa création, pris l'initiative de suivre les projets hospitaliers de contrats de partenariat et de BEH, sans que cela soit formellement inscrit dans ses missions.

Le rôle de l'ANAP en tant qu'organisme expert pour les BEH s'est notamment traduit par la publication sur son site internet en Juillet 2013 d'un guide sur les conditions techniques de recours aux PPP applicables aux Établissements de santé et aux Établissements et Services médico-sociaux.

Enfin, l'ANAP a produit en septembre 2013 un rapport pour la DGOS s'inscrivant dans le cadre de l'article 62 de la Loi de financement de la sécurité sociale 2013, la DGOS ayant transmis ce rapport au Parlement.

Au titre de son programme de travail 2013, l'ANAP a inscrit un projet portant sur la comparaison des différents modes de dévolution (MOP, conception-réalisation, partenariat public-privé) visant notamment à éclairer les décideurs sur les coûts et les délais inhérents à chaque procédure.

Dans ce cadre, l'un des objectifs de ce projet vise à confirmer ou infirmer les observations faites à l'occasion du rapport sur l'article 62 de la LFSS qui étaient les suivantes :

- *« Par typologie de projets (MCO – PSY/SSR-EHPAD) les coûts de conception et de construction sont très proches quelle que soit la procédure utilisée (MOP ou PPP). Il en va de même pour les coûts d'investissement.*
- *En revanche, les délais de réalisation des opérations, et par conséquent, de mise à disposition des ouvrages sont plus courts suivant la procédure PPP, avec des écarts très significatifs (environ 2 ans au profit des PPP). L'avantage socio-économique qui en découle n'a pas été quantifié, ce qui pénalise l'interprétation des résultats de l'échantillon PPP.*
- *Les coûts de financement des investissements réalisés en PPP sont très différents de ceux constatés pour des opérations MOP ; a fortiori en financement actualisé.*
- *À la fois car les calendriers de comparaison ne sont pas du tout identiques.*
- *Mais également car le périmètre de l'investissement financé est très variable et ne peut comporter la même assiette de référence entre les projets MOP et les projets PPP. Ces projets ne présentent pas les mêmes périmètres d'exploitation et de maintenance.*
- *Les taux de financement des projets PPP incluent une rémunération des différents risques qui pourraient survenir tout au long du cycle de vie du projet (conception/réalisation/exploitation) ; alors que dans les projets MOP ces mêmes risques sont portés directement par la puissance publique et non quantifiés à ce jour.*
- *Par ailleurs, les périodes de contractualisation des différentes sources de financement laissent apparaître des conditions financières très disparates entre les MOP et les PPP, ces derniers ayant pâtis d'une conjoncture relativement défavorable.*
- *Cette étude répond à la demande telle qu'énoncée dans l'article 62 et ne prend donc pas en compte des éléments qualitatifs et notamment l'apport de la procédure PPP par l'utilisation du dialogue compétitif, avantage avéré par les établissements interrogés.*

Elle doit par ailleurs être considérée comme un éclairage sur les contrats de PPP hospitaliers à un moment donné dont on ne saurait dégager des conclusions tranchées et définitives.

Cependant, force est de constater que la principale limite d'une telle étude et des résultats produits réside dans la gouvernance même des

investissements immobiliers tout au long de leur cycle de vie Cette gouvernance ne permettant pas, à l'heure actuelle de comparer ex-post des procédures de dévolution et de financement différentes des investissements hospitaliers

L'ANAP préconise donc que le suivi des investissements immobiliers, de ses coûts induits de pilotage et de ses coûts de possession (couts d'exploitation, de maintenance, de gros entretien renouvellement mais également coûts de financement) soit renforcé dans les établissements de santé.

Tel que le mentionnait le rapport IGAS/IGF « Évaluation du financement et du pilotage de l'investissement hospitalier » de mai 2013, dans ses recommandations 20 à 24, des mesures doivent être mises en place pour améliorer la traçabilité des décisions prises au cours des projets d'investissements, mais également les fonctions d'expertises de l'ANAP doivent être renforcées sur l'ingénierie de l'immobilier afin de venir en appui des établissements lors de leurs projets d'investissements, et tout au long de leur exploitation. »

L'approche en coût global du cycle de vie des bâtiments hospitaliers constitue toujours pour les personnes publiques une difficulté eu égard à la complexité des ouvrages réalisés. L'observation faite par la Cour sur la conduite des investissements dans le domaine de la Santé et de la Justice ne peut être limitée aux seuls PPP. En effet, c'est l'organisation complète du pilotage des investissements (MOP, Conception-Réalisation, PPP) qui diffère entre ces deux secteurs, ceux de la Justice étant centralisés pour la plupart au sein de l'APIJ, les investissements dans le secteur de la Santé étant conduits sous la responsabilité de chaque établissement public de santé, celui-ci étant autonome dans le cadre de son État Prévisionnel des Recettes et des Dépenses approuvé.

La singularité de cette procédure rend donc, encore à ce jour, les comparaisons relativement délicates.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ DE BASSE-NORMANDIE

Ce rapport n'appelle pas d'observation de ma part.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE HOSPITALIER RÉGIONAL UNIVERSITAIRE DE CAEN

Dans ses grandes lignes, le texte que vous m'avez communiqué décrit avec justesse les difficultés que le CHU de Caen rencontre dans la gestion du bail emphytéotique hospitalier conclu pour la construction et la maintenance du pôle Femme-Enfant Hématologie.

Je souhaite toutefois apporter la précision suivante :

- Un partage de risques insuffisamment négocié : le projet de la chirurgie ambulatoire est évoqué comme objet de litige entre le CHU et le preneur à bail. En fait, plusieurs opérations sont l'objet d'un litige relevant de défaut de conception du programme : mise en conformité du secteur stérile d'onco-hématologie pédiatrique, mises aux normes du lactarium et du secteur logistique. Le projet de la chirurgie ambulatoire s'est rajouté a posteriori compte tenu de l'évolution de la structure de l'offre de soins du CHU. Le point commun de toutes ces opérations est leur faible montant (inférieur à 50 000 €) et la durée nécessaire à leur mise en œuvre (12 à plus de 24 mois).

La conclusion prochaine d'avenants au bail initial doit permettre au CHU de résoudre la difficulté juridique à faire évoluer l'ouvrage. Néanmoins, sa gestion demeurera d'une grande complexité au plan financier et administratif.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ D'ÎLE-DE-FRANCE

Ce rapport n'appelle pas de commentaires de ma part.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE – HÔPITAUX DE PARIS

Votre rapport n'appelle globalement pas d'observations particulières de la part de l'AP-HP.

Seul un point technique relatif aux modifications nous paraît pouvoir être précisé :

- si les modifications demandées par l'établissement public de santé (EPS) peuvent bien être effectuées par l'emphytéote sans appel d'offres, il est également prévu (art. 24.7 du BEH) que, en cas de désaccord persistant sur la valorisation, le financement ou les conséquences contractuelles de cette dernière, l'établissement public de santé peut :

- *soit exiger que l'emphytéote organise ou fasse organiser une consultation, auprès de tiers approuvés par l'EPS, pour la mise en œuvre, sous sa responsabilité, de la modification ;*
- *soit recourir directement aux stipulations de l'article 35 (litiges) afin de fixer les conditions de mise en œuvre de cette modification et finaliser les termes de l'avenant au BEH.*

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER DU SUD-FRANCILIEN

En premier lieu, la Cour des Comptes relève que la mise en œuvre du Bail Emphytéotique Hospitalier (ci-après BEH) aurait été, de la part du CHSF, peu maîtrisée et aurait fait l'objet d'un suivi défaillant.

A ce titre, la Cour des comptes soutient d'une part, que le Programme Fonctionnel des Besoins aurait été insuffisant (540 pages) car réalisé trop précipitamment, et, d'autre part, que le suivi de l'opération par l'établissement aurait négligé la qualité du bâti.

a) Concernant le recours au BEH et la mise en œuvre de la procédure de passation, le CHSF entend rappeler que la brièveté du dialogue compétitif et de l'analyse des offres a été en partie compensée par les moyens humains mis en œuvre.

Il convient en effet de rappeler que, pour assurer l'accompagnement des candidats et l'analyse des offres remises, le CHSF a réparti les tâches selon l'organisation suivante :

Le Centre Hospitalier Sud Francilien était ainsi organisé autour d'une commission de Dialogue, interlocuteur unique des candidats. Cette commission avait pour rôle de coordonner et de synthétiser les différents groupes de travail amenés à se prononcer sur l'évaluation des trois projets.

Au sein de cette commission de dialogue, le Groupe Technique avait pour mission d'analyser les trois projets sur les critères techniques à savoir lots techniques, architecturaux, prestations d'exploitation, maintenance et gros entretien.

L'analyse des aspects fonctionnels a été réalisée :

- *par le Groupe Starter ayant pour mission d'analyser les offres sous l'angle des grandes fonctionnalités et des liaisons entre les différents pôles du nouvel hôpital ;*
- *par les Groupes Thématiques qui ont réalisé l'analyse détaillée par secteur sur la base d'un travail préparatoire réalisé par les sous-groupes thématiques encore plus spécialisés sur des secteurs donnés.*

C'est au total 26 groupes de travail utilisateurs composés de plus de 360 professionnels de santé représentant plus de 600 participations à des groupes qui ont participé à cette phase de dialogue.

Outre ces moyens humains, le CHSF a été assisté, tout au long du dialogue compétitif, d'assistants à personnes publiques :

- *Altao ;*
- *Ylios et ADRHENSanté ;*
- *Ernst & Young ;*
- *Clifford Chance ;*
- *ID+ bureau d'étude technique accompagnant le Groupe Technique.*

Partant, si la durée du dialogue compétitif peut apparaître relativement courte, notamment au regard d'autres projets de partenariat menés en France, il convient toutefois de prendre en considération les moyens humains qui ont été mis en œuvre par le CHSF pour assurer une efficience de ce dialogue. Force est toutefois de reconnaître que le temps consacré au dialogue aurait pu être plus important aux fins notamment de mieux anticiper les problèmes à venir ou à tout le moins de déterminer avec plus de précisions les modalités de leur résolution.

b) Concernant l'élaboration et le respect du Programme Fonctionnel des Besoins, le CHSF considère que l'appréciation qualitative d'un Programme Fonctionnel des Besoins ne peut se faire sur la seule base de son volume.

En effet, le guide du BEH, tel qu'édité par le Ministère des Solidarités de la Santé et de la Famille, rappelle que le Programme Fonctionnel doit être à la fois suffisamment précis pour permettre aux candidats d'apprécier les besoins exacts de l'établissement mais également suffisamment ouvert pour laisser une marge d'initiative aux candidats dans l'appréhension du besoin exprimé :

« Le Programme Fonctionnel décrit ci-dessous constitue un élément clef de la réussite de l'opération. Il doit :

- *d'une part être assez précis et abouti afin d'assurer la mise en concurrence effective des candidats dans le respect de la transparence et de l'égalité de traitement ;*
- *d'autre part, laisser des initiatives aux différents acteurs lors de la phase de dialogue, afin de faire bénéficier l'EPS des compétences techniques et technologiques présentes chez les candidats ;*
- *enfin permettre de déterminer avec précision les différents éléments nécessaires aux parties au contrat permettant une clarification des obligations et des responsabilités de chacun (contrôle, etc.) afin que l'opération puisse se dérouler de la meilleure manière possible » (Guide du BEH, p.65/171).*

Autrement posé, le Programme Fonctionnel des Besoins ne doit pas s'attacher à donner des solutions mais à définir des besoins.

Les solutions, quant à elles, sont données par les candidats dans leurs offres et c'est sur cette base que les offres peuvent être mises en compétition afin de choisir celle qui correspondra le mieux aux besoins du futur utilisateur.

Par suite, le Programme Fonctionnel des Besoins ne peut pas tout prévoir au risque d'enlever tout esprit d'initiative au candidat.

Il ne peut cependant être nié, notamment au regard des contentieux actuellement en cours devant le Tribunal administratif de Versailles et plus particulièrement de l'expertise judiciaire, que le Programme Fonctionnel des Besoins a parfois manqué de précision, laissant ainsi place à une interprétation divergente des parties source de conflits.

c) Concernant le projet d'incorporation de l'Unité d'Hospitalisation Sécurisée Interrégionale (ci-après UHSI), le CHSF entend rappeler qu'il est étranger à cette demande de modification.

d) Concernant le suivi de l'opération par l'établissement, le CHSF entend rappeler que les stipulations contractuelles prévoyaient que le maître d'ouvrage, à savoir la société HEVEIL, procédait seul à la réception de l'Ouvrage de sorte que le CHSF n'avait aucun moyen d'intervenir pour constater des malfaçons ou désordres de toute nature lors des opérations de réception de l'Ouvrage.

Ce n'est qu'à compter de la Date de Mise à Disposition, date à laquelle le CHSF avait la possibilité d'appliquer des pénalités en cas de dysfonctionnements, que l'Hôpital a pu faire réaliser les constats d'huissier et conclure à la présence de malfaçons.

Le suivi de l'opération, sur ce point, s'est donc fait conformément aux stipulations contractuelles et selon les pouvoirs qui étaient reconnus au CHSF en tant qu'utilisateur.

e) Concernant le nombre des modifications demandées par l'hôpital, il convient de rappeler que jusqu'à la Date de Mise à Disposition, soit jusqu'au 17 janvier 2011, une centaine de demandes de modifications, actées dans des Fiches de Travaux Modificatifs (FM), a été émise par le CHSF étant précisé que sur ce nombre, une dizaine avait pour objet de prendre en compte un changement de la réglementation intervenu en cours de contrat.

En deuxième lieu, , la Cour des Comptes considère qu'il existerait un déséquilibre entre les Parties quant à la maîtrise et à la mise en œuvre des conditions financières du partenariat.

Ainsi, la complexité de l'opération entrainerait des clauses de financement plus lourdes pour l'établissement.

a) Concernant la compréhension et la détermination des loyers à payer, le CHSF entend rappeler que, tel que défini dans l'Annexe 8 du Bail modifiée par l'Avenant 1, complétée par le Modèle Financier mis à jour suite à l'Avenant n°4, le Loyer Immobilier est calculé de telle sorte qu'il couvre, pour le L_{Ia}, le service de la Tranche A et, pour le L_{Ib}, le service de la Tranche B, l'impôt sur les sociétés, le service de la dette subordonnée, le versement des dividendes (en cela inclus le remboursement du capital social de la société du Preneur (ci-après « Société de Projet ») en fin de contrat) ainsi que tout autre coût financier (notamment garanties bancaires et impôts opérationnels).

En outre, à l'article 9.1 de la Convention, il est précisé que le L_I sera réajusté en fonction de la courbe des taux du jour du réajustement, sur la base du dernier indice connu du BT01 et selon les dispositions de l'Annexe 7 de la Convention.

L'Annexe 7 de la Convention, telle que modifiée par l'Annexe 6 de l'Avenant 4 du Bail, stipule à l'article 2.2 que la fixation définitive du L_{I0} tient compte :

- *de l'actualisation des Coûts d'Investissements Initiaux (article 2.2.1) ;*
- *de la détermination des taux de swaps définitifs (article 2.2.2), donc des crédits de financements. Néanmoins il est important de préciser ici que la détermination des taux de swap n'a d'impact que sur le Crédit Relais Fonds Propres (jusqu'à son refinancement par de la dette subordonnée et du capital), et les Tranches A et B, et non sur la dette subordonnée et le Crédit Relais TVA ;*
- *de la contrainte sur le L_{Ia} définie à l'article 9.2 de la Convention (article 2.2.3), c'est-à-dire que « la valeur actuelle nette des L_{Iai} pendant la durée des Contrats calculée au Taux de Financement L_{Ia} ne doit pas être supérieure à 80 % de la Valeur de l'Ouvrage » ;*
- *des contraintes financières sur le L_{Ib} (article 2.2.3), c'est-à-dire les contraintes sur les ratios financiers (DSCR moyen et minimal ainsi que LLCR minimal et à l'ouverture de la Tranche B), la durée de vie moyenne de la Tranche B, la queue de la Tranche B et le taux de rendement interne des actionnaires (ci-après « TRI actionnaires »), fixé à 10 %.*

Le Loyer Immobilier est également calculé en tenant compte d'une modalité spécifique d'évolution annuelle du montant, telle que définie à l'article 1 de l'Annexe 7 de la Convention :$L_{Ii} = L_{I0} \times (1 + K_I)^i$, avec K_I= 1 %.

Enfin, il est stipulé à l'Article 9 de l'Annexe 7 de la Convention, que « le Modèle Financier Original est reconnu par les Parties comme faisant partie intégrante de la Convention » et à l'article 2.2 de la même annexe que « l'Emphytéote et le Bailleur signeront [après l'étape 3 du principe de réévaluation] un procès-verbal de fixation du Loyer Immobilier comportant le montant du loyer […] et le Modèle Financier Original mis à jour le jour de calcul », soit le Modèle Financier mis à jour suite à l'Avenant n° 4.

Le modèle, qui a servi à la détermination du montant du Loyer $L_{I,}$ et qui en permet la vérification, est un élément du dispositif conventionnel.

b) Concernant le calcul annuel et le versement d'échéances trimestrielles du Loyer Immobilier et concernant l'évolution annuelle des taux d'intérêts, le CHSF entend rappeler que, comme cela est défini ci-avant, le Loyer Immobilier n'est pas uniquement constitué du remboursement des crédits de financement. D'autres facteurs définis dans les Contrats à l'article 2.2.3 de l'Annexe 7 de la Convention (dont le remboursement et la rémunération des fonds propres investis) ont un impact sur la détermination du Loyer Immobilier annuel défini initialement par le terme L_{I0}, et dont l'évolution est rappelée supra.

En outre, l'Annexe 7 de la Convention, telle que modifiée par l'Annexe 6 de l'Avenant 4 du Bail, stipule à l'article 2.2 que la fixation définitive du L_{I0} tient compte de la détermination des taux de swaps définitifs (article 2.2.2). Les taux ayant été fixés en date du 20 décembre 2006, le CHSF ne supporte pas l'évolution annuelle des taux d'intérêt.

c) Concernant les commissions d'agent, le CHSF entend rappeler que la commission d'agent est définie à l'article 14.2 du Contrat de crédits long terme qui a été porté à la connaissance du CHSF à la date de signature des Contrats. Cette commission vise à rémunérer la banque qui agit en tant que « mandataire » du pool bancaire partenaire de l'emprunteur sur le projet.

d) Concernant les commissions d'arrangement et d'engagement, le CHSF entend rappeler que, bien qu'elles soient affichées sous la forme de pourcentages, ces commissions sont en réalité des montants forfaitaires, puisque les montants sur lesquels ces commissions s'appliquent (i.e.enveloppes initiales des crédits pour les commissions d'arrangement et montants des crédits non tirés pour les commissions d'engagement) sont eux-mêmes forfaitaires et insusceptibles d'être modifiés depuis la date de signature des Contrats pour les commissions d'arrangement et depuis la date de fixation des taux d'intérêt (soit le 20 décembre 2006) concernant les commissions d'engagement.

e) Concernant le « refinancement par l'emprunt des apports des actionnaires », le CHSF entend rappeler les éléments suivants :

Tout d'abord, les sources de financement mises à la disposition du Preneur sont au nombre de deux avant la Date Effective de Mise à Disposition (crédit relais TVA mis à part) et de quatre ensuite.

Afin de financer l'opération, ont ainsi été mis en place en période de réalisation :

- *un Crédit Relais Fonds Propres (apporté par les banques du Preneur) pour le préfinancement des Fonds Propres (apportés par les actionnaires de la Société de Projet), à l'exception du capital social initial mis en place à la création de la Société de Projet ;*
- *ainsi qu'un Crédit construction à risque projet (également apporté par les banques du Preneur).*

Puis, à compter de la Date Effective de Mise à Disposition de l'Ouvrage :

- *le Crédit Relais Fonds Propres a été refinancé par les apports en Fonds Propres des actionnaires :*
  - *le capital social ; et,*
  - *la dette subordonnée, cette dette n'étant cependant pas un emprunt bancaire.*
- *le Crédit construction a été refinancé :*
  - *par une dette (apportée par les banques du Preneur) faisant l'objet d'une cession de créances notifiée et acceptée à titre de garantie (la Tranche A) ; et,*
  - *par une dette (également apportée par les banques du Preneur) à risque projet (la Tranche B) pour le solde du Crédit construction.*

f) Concernant l'alourdissement de la charge des loyers par les apports actionnaires et les frais financiers liés à la dette subordonnée, le CHSF entend rappeler que le montage en financement de projet s'appuie sur un ensemble contractuel complexe liant, par des contrats de sous-traitance, la société de projet à ses partenaires industriels, leur transférant ainsi les risques qu'ils sont les mieux à même de prendre en charge (risque de conception et de construction pour le constructeur, risque d'exploitation pour le mainteneur, etc.).

Ce principe de transparence, ou back to back, peut couvrir la quasi-totalité des risques supportés par la société de projet. En effet, seuls certains risques, dits « résiduels », sont conservés par la société de projet : les risques liés au financement, les risques liés à la gestion de la société elle-même (et

notamment les risques fiscaux), mais également les risques de défaut du constructeur ou du mainteneur.

Cette structuration juridique confère à la société de projet une robustesse financière dépendant du degré de transparence appliqué dans le transfert des risques aux sous-contractants. Cette robustesse financière permet à la société de bénéficier d'un fort effet de levier pour le financement du projet. Au cas d'espèce, celui-ci se traduit par un ratio dettes / fonds propres égal à 93/7. La rémunération des instruments de dettes étant généralement moins élevée que celle des instruments de fonds propres, cet effet de levier permet de réduire les coûts de financement du projet.

Ces principes sont par ailleurs rappelés dans le Guide du Bail Emphytéotique Hospitalier, un outil global et innovant au service de l'investissement hospitalier[86] *qui indique à son paragraphe 7.12.2.1 que « la partie (I) [investissement] de la redevance couvre le service des emprunts contractés pour réaliser l'investissement (principal et intérêts) et la rémunération des fonds propres ».*

Le schéma présenté infra résume les sources de financement d'un montage en financement de projet classique ainsi que l'ordre de priorité dans les flux financiers :

Le taux de rentabilité des fonds propres est plus élevé que celui des dettes bancaires car l'ordre de priorité dans les flux financiers conditionne la rémunération des fonds propres au bon déroulement du projet. Cette rémunération des fonds propres est donc sujette aux aléas rencontrés sur la durée de vie du projet. Ces risques résiduels portés par la Société de Projet justifient donc la rémunération des fonds propres engagés par les actionnaires.

Au cas d'espèce, le taux de rémunération de la dette subordonnée est de 10 %, soit le taux de rendement interne attendu sur l'ensemble des fonds propres par les actionnaires sur la durée du projet.

Sur ce type de montage, le taux d'une dette subordonnée varie entre 8 % et 15 %. Cette fourchette est en effet rappelée par le Guide du Bail Emphytéotique Hospitalier précité qui indique dans son Tableau n° 3 (page 38/170) que la « rémunération des fonds propres investis au niveau du preneur » consiste en des « flux nécessaires à garantir une rentabilité d'au moins 8 % à 15 % des fonds propres, hors inflation, en fonction du transfert de risque. » Le taux attendu au cas d'espèce se situe donc dans la fourchette basse de ces estimations.

[86] *Le Guide du Bail Emphytéotique Hospitalier, un outil global et innovant au service de l'investissement hospitalier*, disponible sur le site de l'Agence Nationale d'Appui à la Performance des établissements de santé et médico-sociaux.

Par ailleurs, cette source de financement est intéressante pour les investisseurs et optimise financièrement le Projet pour le cocontractant public. En effet :

- *au contraire des dividendes venant rémunérer le capital social, le versement des intérêts sur la dette subordonnée n'est pas soumis à la contrainte de la reconnaissance de profits distribuables, permettant ainsi une rémunération anticipée des actionnaires à moindres coûts. A l'inverse les dividendes ne peuvent être versés qu'à la double condition de disposer d'une trésorerie excédentaire et de bénéfices distribuables.*

- *de plus, les intérêts sur la dette subordonnée sont totalement ou partiellement (dans le cas présent) déductibles fiscalement. L'injection de cette dette permet donc une optimisation financière du montage et une réduction des loyers versés par le CHSF.*

La Cour des comptes indique en outre que les frais financiers qui découlent de la dette subordonnée d'actionnaires « représentent 19,4 % de l'ensemble des intérêts d'emprunts ». Le CHSF estime quant à lui ce pourcentage à environ 12 %.

Le CHSF souhaite en effet rappeler les éléments suivants :

- *La part « intérêt » du Loyer L_lb non utilisée pour le crédit B, doit faire l'objet d'une distinction entre ce qui relève du capital social, ce qui relève de la dette subordonnée, et ce qui relève de l'impôt sur les sociétés et des autres charges financières supplémentaires. Cette part« intérêt » du Loyer L_lb non utilisée pour le crédit B ne correspond donc pas aux seuls frais financiers de la dette subordonnée d'actionnaires.*

- *L'Annexe 8 du Bail, telle que modifiée par l'Avenant n° 1 aux Contrats, indique précisément le coût de la dette subordonnée dans son article 2.1. Les Coûts du financement de la dette subordonnée, s'élevant à 61,5 M€, intègrent en outre les remboursements de principal de la dette subordonnée. Il convient donc de retraiter de ce montant le montant du nominal de la dette subordonnée, afin de le comparer à l'ensemble des frais financiers liés aux emprunts.*

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE HOSPITALIER PIERRE OUDOT DE BOURGOIN-JALLIEU

J'ai l'honneur de vous informer que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.