# LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2013

## Tome I

## Les observations

**Volume I-1**

Les finances publiques

Les politiques publiques

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# Sommaire


| | *Pages réponses* |
|---|---|
| **Avant-propos……5** | |
| **Délibéré……..…..11** | |
| **Introduction……23** | |
| **Première partie Les finances publiques……...25** | |
| *1 – La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2013)…….27* | *59* |
| *2 – La situation et les perspectives financières des départements…..65* | *105* |
| **Deuxième partie Les politiques publiques…….117** | |
| **Chapitre I – Santé et cohésion sociale……119** | |
| *1 – La lutte contre la maladie d'Alzheimer : une politique de santé publique à consolider……121* | *145* |
| *2 – Les restructurations hospitalières : trois illustrations des difficultés rencontrées……151* | *163* |
| *3 – Le médecin traitant et le parcours de soins coordonnés : une réforme inaboutie……187* | *215* |
| *4 – Le RSA « activité » : une prestation peu sollicitée, un impact restreint……219* | *251* |
| **Chapitre II – Recherche et enseignement supérieur……259** | |
| *1 – L'Inserm et les sciences du vivant : de nouveaux enjeux dans un secteur stratégique……261* | *293* |
| *2 – Les écoles supérieures de commerce et de gestion (ESCG) : un développement à réguler……305* | *335* |

| | |
|---|---|
| **Chapitre III – Transports et aménagement du territoire……381** | |
| *1 – Le syndicat mixte des transports de l'agglomération toulousaine : une nécessaire adaptation à la croissance du réseau……..383* | *403* |
| *2 – Le tramway d'Artois-Gohelle (Pas-de-Calais) : un projet insuffisamment réfléchi……...421* | *435* |
| *3 – La participation des collectivités territoriales au financement de la ligne à grande vitesse Est (LGV Est) : des contreparties coûteuses, une gare de trop……..473* | *491* |
| *4 – Les ports de pêche en Bretagne : un pilotage régional à Renforcer……...531* | *555* |
| **Chapitre IV – Deux plans d'aide sectoriels……...581** | |
| *1 – Le soutien de l'État aux débitants de tabac : des aides injustifiées……..583* | *607* |
| *2 – Le plan d'aide à la presse écrite 2009-2011 : une occasion de réforme manquée……..621* | *653* |

# Avant-propos

Rendu public pour la première fois en 1832, le rapport annuel de la Cour des comptes s'adresse à la fois aux pouvoirs publics et à l'ensemble des citoyens, pour les informer sur le bon emploi des fonds publics, dont il revient à la Cour de s'assurer.

S'il n'est plus la seule publication de la Cour, comme il l'a été pendant plus d'un siècle, le rapport public annuel reste emblématique de l'expression publique de la Cour. Alors même qu'une grande part des observations et recommandations de la Cour, et l'intégralité de celles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont aujourd'hui publiées (site Internet www.ccomptes.fr), il suscite toujours un grand intérêt et répond au souci constant de la Cour de remplir au mieux **sa mission, constitutionnelle depuis 2008, d'information des citoyens**, à l'égal de l'assistance qu'elle doit à la fois au Parlement et au gouvernement (article 47-2) dans le contrôle de l'exécution des budgets ou l'évaluation des politiques publiques.

Les messages mis en exergue dans le rapport s'appuient sur un éventail varié d'exemples concrets et parlants, de défaillances mais aussi de progrès et de réussites. La sélection opérée reflète à la fois les priorités de contrôle retenues par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes pour 2012 et les principaux constats qu'elles en ont tirés.

Conformément aux dispositions législatives qui le régissent, le rapport comprend deux volets principaux, qui font chacun l'objet d'un tome distinct :

- **le tome I est consacré aux observations** et recommandations tirées des contrôles, enquêtes et évaluations réalisés en 2012 (article L. 143-6 du code des juridictions financières) ;

- **le tome II est consacré aux suites** données, par les responsables publics concernés, aux observations et recommandations formulées les années précédentes (article L. 143-10-1 du code des juridictions financières).

Le **tome III** fournit des **données synthétiques sur l'activité** de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes au cours de l'année 2012 (article L. 143-8 du code des juridictions financières).

Enfin, est annexé à cet ensemble **le rapport annuel de la cour de discipline budgétaire et financière** (article L. 316-1 du code des juridictions financières).

Pour la commodité de la lecture, l'édition 2013 innove **en scindant le tome I en deux volumes** : le volume I-1 traite des *finances publiques* et des *politiques publiques*, le volume I-2 de la *gestion publique*.

Le tome II bénéficie d'une nouvelle présentation. Elle manifeste l'attention renforcée que la Cour porte au **suivi des effets** de ses observations et recommandations antérieures. Introduit en 2011, leur classement en trois catégories, selon le degré de mise en œuvre constaté, est désormais matérialisé par un jeu de **trois couleurs** : **verte** (*La Cour constate des progrès*), **orange** (*La Cour insiste*), **rouge** (*La Cour alerte*).

Dans l'élaboration de son rapport 2013, la Cour s'est, bien évidemment, aussi préoccupée des contraintes imposées par la situation actuelle des finances publiques. Elle s'est ainsi tout particulièrement efforcée de montrer les **marges**, à la fois considérables et accessibles, **d'économie, d'efficience et d'efficacité** que l'État, les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale peuvent exploiter pour réduire les déficits publics, tout en maintenant, voire en améliorant, les services rendus à la population.

Par ailleurs, la place donnée, dans le rapport, aux travaux des **chambres régionales et territoriales des comptes** a été sensiblement élargie. Sur les vingt-sept sujets traités dans le tome I, onze sont issus des travaux des chambres régionales et territoriales des comptes ou de travaux menés conjointement par celles-ci et la Cour, soit plus de 40 %. Pour le tome II, la proportion est d'un quart.

Ce faisant, avant que ne paraisse, au second semestre 2013, le premier rapport public annuel de la Cour sur les finances publiques locales, le présent rapport s'attache à mieux couvrir **le secteur public local** et à en traiter sous des angles plus variés, avec notamment une analyse de la situation financière des départements et des éclairages apportés sur plusieurs politiques publiques locales.

Les autres acteurs publics, en dehors de l'État, sont aussi largement évoqués, qu'il s'agisse des **administrations sociales**, des **opérateurs de l'État** ou des **entreprises publiques**.

**Les rapports publics de la Cour des comptes**

**- élaboration et publication -**

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est le rapport public annuel de l'année 2013.

Parmi les missions assignées à la Cour, la Constitution (article 47-2) prévoit que « par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».

Si la Cour publie de nombreux autres rapports, notamment ceux prévus par les lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF) et aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), et si toutes ses observations et ses recommandations ont aujourd'hui vocation à être rendues publiques, sous réserve du respect des secrets protégés par la loi (article L. 143-1 nouveau, introduit, en décembre 2011, dans le code des juridictions financières), les rapports publics n'en demeurent pas moins un vecteur de communication privilégié pour faire connaître les travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi que les enseignements à en tirer.

A côté des rapports publics thématiques (quatorze en 2012), le rapport public annuel occupe une place particulière : fondé sur les résultats des travaux conduits l'année précédente, il offre, d'une part, une sélection variée d'observations significatives des enjeux actuels de l'action publique, et, d'autre part, un aperçu des suites que les administrations, les collectivités et les autres organismes publics ont données aux observations et recommandations formulées les années précédentes.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles, enquêtes et évaluations conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales et territoriales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales et territoriales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles, enquêtes et évaluations que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

**L'*indépendance*** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les travaux effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

**La *contradiction*** implique que toutes les constatations et appréciations, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

**La *collégialité*** intervient pour conclure les principales étapes de la réalisation des travaux et de la publication. Tout contrôle, enquête ou évaluation est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du Premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par *La documentation Française*.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, réunie en formation plénière, a adopté le présent rapport public annuel 2013.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés et des réponses qu'ils ont adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré, sous les réserves mentionnées ci-après : M. Didier Migaud, Premier président, MM. Descheemaeker, Bayle, Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas, Briet, présidents de chambre, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Richard, Devaux, Gillette, Duret, Ganser, Monier, Troesch, Beaud de Brive, Thérond, Mmes Bellon, Levy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Paul, Lebuy, Mme Pappalardo, MM. Brun-Buisson, Alventosa, Lafaure, Frangialli, Banquey, Mmes Morell, Fradin, MM. Gautier (Louis), Braunstein, Mmes Saliou (Françoise), Lamarque, M. Phéline, Mmes Ratte, Ulmann, MM. Barbé, Bertucci, Gautier (Jean), Vermeulen, Rasera, Mme Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Diricq, Charpy, Davy de Virville, Sabbe, Petel, Maistre, Mme Malegat-Mély, MM. Martin (Christian), Ténier, Lair, Hayez, Mmes Trupin, Froment-Vedrine, MM. Frentz, Doyelle, Mme Dos Reis, MM. de Gaulle, Guibert, Mme Saliou (Monique), MM. Prat, Guédon, Bourlanges, Le Méné, Baccou, Vialla, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Antoine, Mousson, Mmes Malgorn, Bouygard, Vergnet, MM. Feller, Chouvet, Mme Démier, MM. Clément, Boudy, Le Mer, Migus, Rousselot, Mme Esparre, MM. Geoffroy, Glimet, Mme Latare, MM. Mourier des Gayets, de la Guéronnière, Brunner, Mme Pittet, MM. Senhaji, d'Aubert, Mme Fontaine, MM. Colcombet, Ecalle, Mme Perin, MM. Ortiz, Cotis, conseillers maîtres, MM. Schott, Cazenave, Klinger, Dubois, Gros, Carpentier, Blairon, Leclercq, Schmitt, Jouanneau, Sarrazin, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Bertrand, rapporteur général, assisté, selon les textes examinés, de MM. Hespel, Gillette, Paul, Mme Pappalardo, Banquey, Mme Morell, MM. Gaultier (Louis), Braunstein, Bertucci, Rasera, Vachia, Davy de Virville, Petel, Ténier, Le Méné, Baccou, Sépulchre, Mousson, Mme Vergnet,

MM. Le Mer, Mourier des Gayets, Brunner, Mme Pittet, MM. Ecalle, Ortis, conseillers maîtres, M. Leclercq, conseiller maître en service extraordinaire, MM. Samaran, Thévenon, Mmes Mondoloni, Toraille, MM. Monti, Advielle, Diringer, Montarnal, Bichot, Lion, MM. Couzian-Marchand, Péhau, Mme Bouyer, MM. Herbin, Imbert, conseillers référendaires, MM. Picard, Rolland, auditeurs, M. Wathelet, Mme Girard, présidents de section, Mme Falga, MM. Raquin, Roche, Baumann, premiers conseillers, Mme Pradeilles, conseillère, Mmes Angelier, Baillion, Buresi, Fau, Péroz, Prévost-Mouttalib, MM. Dedryver, Fabre, Machac, Malcor, rapporteurs extérieurs ;

- en ses conclusions, M. Johanet, Procureur général, accompagné de Mme Cordier, premier avocat général.

Les membres de la chambre du conseil dont les noms suivent n'ont pas pris part aux délibérations sur les textes suivants :

**Tome I « Les observations » :**

**Volume 1-1 – Les finances publiques –**

**Les politiques publiques**

- M. Feller, conseiller maître, sur « La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2013) » ;
- M. Feller, conseiller maître, sur « La situation et les perspectives financières des départements » ;
- M. Bertrand, rapporteur général, sur « Les restructurations hospitalières : trois illustrations des difficultés rencontrées », remplacé en tant que rapporteur du texte devant la chambre du conseil par M. Brunner ;
- M. Bertrand, rapporteur général, sur « La participation des collectivités territoriales au financement de la ligne à grande vitesse Est (LGV Est) : des contreparties coûteuses, une gare de trop », remplacé en tant que rapporteur du texte examiné devant la chambre du conseil par M. Le Mer ;
- M. Klinger, conseiller maître en service extraordinaire, sur « Les ports de pêche en Bretagne : un pilotage régional à renforcer » ;

- M. Feller, conseiller maître, sur « Le soutien de l'Etat aux débitants de tabac : des aides injustifiées » ;
- MM. Maistre et Antoine, conseillers maîtres, sur « Le plan d'aide à la presse écrite 2009-2011 : une occasion de réforme manquée » ;

**Volume 1-2 – La gestion publique**

- M. Blairon, conseiller maître, sur « Les achats de maintenance du ministère : un fort potentiel d'économie » ;
- M. Jouanneau, conseiller maître en service extraordinaire, sur « La délivrance aux étrangers des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer, des simplifications à poursuivre » ;
- M. Senhaji, conseiller maître, sur « Les concessions de distribution d'électricité : une organisation à simplifier, des investissements à financer » ;
- M. Schott, conseiller maître en service extraordinaire, sur « Le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel : un projet mal conduit » ;
- M. Duchadeuil, Mmes Fradin, Vergnet, M. Geoffroy, conseillers maîtres, sur « L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) : une transformation mal préparée, une gestion défaillante » ;
- Mmes Pappalardo, Moati, conseillères maîtres, sur « Les dépenses de communication de la SNCF : des opérations dispendieuses, des marchés irréguliers » ;
- M. Duchadeuil, Mmes Fradin, Vergnet, M. Geoffroy, conseillers maîtres, sur « De la SONACOTRA à Adoma : des dérives corrigées tardivement » ;
- Mme Saliou (Françoise), MM. Feller, Boudy, conseillers maîtres, sur « La Monnaie de Paris : une mutation bien engagée, des défis à relever » ;

- M. Durrleman, président de chambre, M. Clément, conseiller maître, sur « La Fondation du patrimoine : un modèle singulier » ;

**Tome II « Les suites » :**

**Partie II – La Cour insiste**

- M. Vachia, Feller, conseillers maîtres, sur « Le plan de soutien aux banques : un bilan financier encore provisoire, un encadrement des rémunérations à compléter » ;
- M. Feller, conseiller maître, sur « La lutte contre le surendettement des particuliers : des progrès encore trop limités » ;
- MM. Gautier (Jean), Clément, Boudy, conseillers maîtres, sur « Le Centre des monuments nationaux : un redressement tardif » ;
- M. Bertrand, rapporteur général, sur « Les téléservices publics de santé : un pilotage toujours insuffisant », remplacé en tant que rapporteur du texte examiné devant la chambre du conseil par M. Braunstein ;

**Partie III – La Cour alerte**

- MM. Maistre, Antoine, conseillers maîtres, et Jouanneau, conseiller maître en service extraordinaire, sur « L'audiovisuel extérieur de la France : une réforme chaotique et coûteuse ».

***

M. Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 29 janvier 2013.

**Les quarante-cinq projets d'insertion rassemblés dans le présent rapport ont été préparés par les formations suivantes** :

- ***les sept chambres de la Cour des comptes***, présidées par MM. Descheemaeker, Bayle, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, présidents de chambre ;

- ***une formation interchambres de la Cour*** présidée par M. Briet, président de chambre ;

- ***les sept chambres régionales des comptes de :***

- *Basse-Normandie, Haute-Normandie*, présidée par M. Advielle, président de chambre régionale ;
- *Bretagne*, présidée par M. Rasera, président de chambre régionale ;
- *Guadeloupe*, présidée par M. Diringer, président de chambre régionale ;
- *Ile-de-France*, présidée par M. Bertucci, président de chambre régionale ;
- *Languedoc-Roussillon*, présidée par M. Brunner, président de chambre régionale ;
- *Midi-Pyrénées*, présidée par M. Mottes, président de chambre régionale ;
- *Nord-Pas-de-Calais, Picardie*, présidée par M. Mourier des Gayets, président de chambre régionale ;

– **la chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie**, présidée par M. Monti, président de chambre régionale ;

– **cinq formations interjuridictions communes à la Cour et aux chambres régionales des comptes**, présidées par MM. Descheemaeker, Levy et Hespel, présidents de chambre, et M. Vachia, conseiller maître ;

– **une formation interjuridictions commune aux chambres régionales des comptes**, présidée par M. Banquey, président de chambre régionale.

Ont également contribué aux travaux sur lesquels le rapport est fondé ***les huit chambres régionales des comptes de :***

- *Alsace*, présidée par M. Rosenau, président de chambre régionale ;
- *Aquitaine, Poitou-Charentes*, présidée par M. Banquey, président de chambre régionale ;

- *Auvergne, Rhône-Alpes*, présidée par Mme de Kersauson, présidente de chambre régionale ;
- *Bourgogne, Franche-Comté*, présidée par M. Schmidt, président de chambre régionale ;
- *Centre, Limousin*, présidée par M. Rocca, président de chambre régionale ;
- *Champagne-Ardenne, Lorraine*, présidée par M. Roguez, président de chambre régionale ;
- *Pays de la Loire*, présidée par M. Vallernaud, président de chambre régionale ;
- *Provence-Alpes-Côte d'Azur*, présidée par Mme Lamarque, présidente de chambre régionale.

Avant d'être soumis à la chambre du conseil, le projet de rapport a été examiné et approuvé par **le comité du rapport public et des programmes**, composé de MM. Migaud, Premier président, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

**Les magistrats[1], rapporteurs extérieurs[2] et experts[3] de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes dont les noms suivent ont participé aux travaux[4] sur lesquels le présent rapport est fondé** :

## *TOME I : LES OBSERVATIONS*

## *VOLUME I-1*

## Première Partie : Les finances publiques

### *- en qualité de rapporteurs :*

MM. Advielle, président de chambre régionale des comptes, Barbaste, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Ecalle, conseiller maître, Lion, conseiller référendaire, et Vachia, conseiller maître ;

[1] Les ***magistrats de la Cour des comptes*** comprennent les *auditeur*s, les *conseillers référendaire*s, les *conseillers maîtres* et les *présidents de chambre*. Les *conseillers maîtres en service extraordinaire* rejoignent la Cour pour cinq ans afin d'y exercer les fonctions de conseiller maître.
Les ***magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes*** comprennent les *conseillers de chambre régionale*, les *premiers conseillers de chambre régionale*, les *présidents de section de chambre régionale* et les *présidents de chambre régionale*.

[2] Détachés temporairement à la Cour des comptes pour y exercer les fonctions de rapporteur, les ***rapporteurs extérieurs*** (dénomination fixée par le code des juridictions financières) sont soit des magistrats de l'ordre judiciaire, soit des fonctionnaires des fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière, soit des fonctionnaires des assemblées parlementaires, soit des agents de direction ou des agents comptables des organismes de sécurité sociale.
Dans les chambres régionales, les fonctions de rapporteur peuvent aussi être exercées par des fonctionnaires des trois fonctions publiques ou assemblées parlementaires. Ils sont alors détachés dans le corps des magistrats des chambres régionales.

[3] La Cour des comptes recourt, pour certains travaux nécessitant une technicité particulière, à des ***experts*** nommés par son Premier président. C'est le cas notamment pour les travaux de certification comptable.

[4] La participation aux travaux s'est effectuée en tant que ***rapporteur*** ou ***contre-rapporteur***.
Les rapporteurs ont contribué de deux façons au présent rapport : d'une part, en effectuant les contrôles, les enquêtes et les évaluations sur lesquels la Cour a fondé ses observations et recommandations ; d'autre part, en élaborant les insertions au présent rapport, qui synthétisent les résultats de ces travaux.

***- en qualité de contre-rapporteur :***

MM. Bertucci, président de chambre régionale des comptes et Monier, conseiller maître.

## Deuxième Partie : Les politiques publiques

***- en qualité de rapporteurs :***

M. Adment, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Archirel, conseiller de chambre régionale des comptes, Mmes Arnal-Capdevielle et Avezard, premières conseillères de chambre régionale des comptes, Mme Bosredon, présidente de section de chambre régionale des comptes, Mme Bourvic, première conseillère de chambre régionale des comptes, Mme Bouyer, conseillère référendaire, Mme Butel, rapporteure extérieure, M. Buzet, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Clément, conseiller maître, Mme Debar, première conseillère de chambre régionale des comptes, M. Duboscq, conseiller référendaire, Mme Falga, première conseillère de chambre régionale des comptes, Mme Fau, rapporteure extérieure, M. Finkelstein, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Girard, présidente de section de chambre régionale des comptes, M. Grouillet, premier conseiller de chambre régionale des comptes, MM. Jaillot et Lapierre, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Le Mer, conseiller maître, M. Leclercq (Benoît), conseiller maître en service extraordinaire, M. Malcor, rapporteur extérieur, M. Montarnal, conseiller référendaire, M. Mousson, conseiller maître, M. Pebayle, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Prevost-Mouttalib, rapporteure extérieure, MM. Richard, Rieuf et Roche, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Rousselle, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Rozie, MM. Serre et Sinnassamy, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Soissong, président de section de chambre régionale des comptes, Mme Talpain, première conseillère de chambre régionale des comptes, M. Thevenon et Mme Toraille, conseillers référendaires, Mme Vaccaro-Planchet, première conseillère de chambre régionale des comptes ;

***- en qualité de contre-rapporteurs :***

MM. Andréani, Braunstein, Clément, Davy de Virville, Duret, Le Mer, Mousson, Mme Marianne Lévy-Rosenwald et M. Tournier, conseillers maîtres.

## *VOLUME I-2*

## *La gestion publique*

### *- en qualité de rapporteurs :*

M. Albrand, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Angelier, rapporteure extérieure, Mme Arnal-Capdevielle et MM. Balcon, Baumann, Bellocq, et Besse, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Bizeul, président de section de chambre régionale des comptes, M. Bournoville, Mme Bourvic et M. Bretin, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, Mme Buresi, rapporteure extérieure, MM. Buzet, Cabon, Chanliau, Cocula et Mme Convert, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Couzian-Marchand, conseiller référendaire, M. Dedryver, rapporteur extérieur, M. Doucet et Mme Drappier, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Duguépéroux, président de section de chambre régionale des comptes, Mme Falga et M. Ferru, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Fourrier, conseiller référendaire, MM. Gautier (Louis) et Geoffroy, conseillers maîtres, Mme Germe-Tellez, première conseillère de chambre régionale des comptes, Mmes Guillot et Guyenot, présidentes de section de chambre régionale, M. Heintz, premier conseiller de chambre régionale des comptes, MM. Herbin et Imbert, conseillers référendaires, M. Jouanin et M. Lacassagne, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Machac, rapporteur extérieur, MM. Mattret, Maximilien, Million et Michelin, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, Mme Mondoloni, conseillère référendaire, Mme Monteagle, rapporteure extérieure, M. Nicol et Mme Nicolas-Donz, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Ortiz, conseiller maître, M. Pages, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Paul, conseiller maître, M. Pehau, conseiller référendaire, M. Perraud, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Petel, conseiller maître, Mme Pezerat-Santoni, MM. Pozo, Raoux-Cassin, Royer, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Saleille, président de section de chambre régionale des comptes, M. Sentenac, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Sépulchre, conseiller maître, MM. Serre et Séville, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Trojette, auditeur, M. Tronco, conseiller référendaire, M. Truilhé, Mme Vaccaro-Planchet et M. Vial-Pailler, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, MM. Vietti et Wathelet, présidents de section de chambre régionale des comptes ;

### *- en qualité de contre-rapporteurs :*

MM. Andréani, Baccou, Braunstein et Camoin, Mme Cordier, M. Davy de Virville, Mme Dos Reis, MM. Duchadeuil et Duret, Mme Esparre et M. Geoffroy, conseillers maîtres. M. Gros, conseiller maître en service extraordinaire, MM. Le Mer, Lebuy, Michel, Monier, Mousson et Ortiz, Mme Pappalardo, MM. Phéline et Rigaudiat, Mme Saliou (Françoise), conseillers maîtres, M. Schott, conseiller maître en service extraordinaire, M. Tournier et Mme Ulmann, conseillers maîtres.

## *TOME II : LES SUITES*

**Première partie : la Cour constate des progrès**

### *- en qualité de rapporteurs :*

Mme Bosredon, présidente de section de chambre régionale des comptes, M. Galliot, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Le Méné, conseiller maître, M. Machac, rapporteur extérieur, M. Picard, auditeur ;

### *- en qualité de contre-rapporteurs :*

Mme Saliou (Françoise), conseillère maître, M. Schott, conseiller maître en service extraordinaire ;

**Deuxième partie : la Cour insiste**

### *- en qualité de rapporteurs :*

M. Andréani, conseiller maître, Mme Baillion, rapporteure extérieure, M. Bichot, conseiller référendaire, Mme Buresi et M. Fabre rapporteurs extérieurs, M. Gillette, conseiller maître, M. Govedarica, premier conseiller de chambre territoriale des comptes, Mme Morell, conseillère maître, Mme Peroz, rapporteure extérieure, Mme Pittet, conseillère maître, Mme Plante, rapporteure extérieure, M. Rolland, auditeur, MM. Samaran, Strassel, conseillers référendaires, MM. Tenier et Tournier et Mme Vergnet, conseillers maîtres ;

### *- en qualité de contre-rapporteurs :*

MM. Braunstein, Baccou, Davy de Virville, Mme Dos Reis, MM. Duret et Lebuy, Mmes Ratte, Malégat-Mely et M. Tournier, conseillers maîtres ;

**Troisième partie : La Cour alerte**

### *- en qualité de rapporteurs :*

M. Andréani, conseiller maître, M. Bournoville, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Fabre, rapporteur à temps partiel, Mme Le Baut, rapporteure extérieure, M. Montarnal, conseiller référendaire, M. Ochsenbein et Mme Pradeilles, conseillers de chambre régionale des comptes, M. Scotti, rapporteur extérieur, Mme Seyvet et M. Tournier, conseillers maîtres ;

### *- en qualité de contre-rapporteurs :*

MM. Andréani, Baccou, Duchadeuil et Tournier, conseillers maîtres.

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# Introduction

**Le tome I du rapport public annuel 2013** rassemble une sélection d'observations et de recommandations issus des travaux réalisés en 2012 par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ou conjointement par la Cour et celles-ci.

**Vingt-sept sujets sont évoqués successivement.**

S'il ne s'agit pas d'un échantillon statistiquement représentatif des conditions actuelles d'emploi des fonds publics, la sélection a été opérée avec le souci de refléter ***la variété des difficultés, mais aussi des marges de progrès***, relevés lors des contrôles, des enquêtes et des évaluations réalisés dans les trois secteurs d'administrations publiques – l'État et ses opérateurs, les collectivités territoriales et les établissements et organismes locaux qui en relèvent, les administrations sociales[5] -, ainsi que parmi les entreprises publiques.

**Trois approches différentes** sont utilisées successivement :

- ***une analyse de finances publiques*** ;

- ***une revue de politiques publiques*** *;*

- ***un examen de problématiques de gestion***.

**Le premier volume (I-1) de ce tome I traite des deux premières approches**.

***Dans la première partie***, l'analyse des finances publiques porte sur deux sujets :

– le premier, global : *la situation d'ensemble des finances publiques* ***(chapitre I)*** six mois après l'audit présenté par la Cour dans son rapport de juillet 2012 sur la situation et les perspectives des finances publiques ;

– le second, circonscrit à une partie du secteur des administrations publiques locales *: la situation et les perspectives financières des départements* ***(chapitre II)***.

[5] Les administrations sociales englobent les organismes de sécurité sociale, mais également d'autres organismes de protection sociale qui ne relèvent pas de la sécurité sociale, notamment les organismes d'assurance maladie complémentaire ou d'assurance chômage.

***Dans la deuxième partie***, quatre champs sont évoqués :

- ***la santé et la cohésion sociale (chapitre I)***, avec quatre sujets :
  - *la lutte contre la maladie d'Alzheimer : une politique de santé publique à consolider ;*
  - *les restructurations hospitalières : trois illustrations des difficultés rencontrées ;*
  - *le médecin traitant et le parcours de soins coordonnés : une réforme inaboutie ;*
  - *le RSA « activité : une prestation peu sollicitée, un impact restreint ;*
- ***la recherche et l'enseignement supérieur (chapitre II),*** avec deux sujets :
  - *l'Inserm et les sciences du vivant : de nouveaux enjeux dans un secteur stratégique ;*
  - *les écoles supérieures de commerce et de gestion (ESCG) : un développement à réguler ;*
- ***les transports et l'aménagement du territoire (chapitre III)***, avec quatre sujets :
  - *le syndicat mixte des transports de l'agglomération toulousaine : une nécessaire adaptation à la croissance du réseau ;*
  - *le tramway d'Artois-Gohelle (Pas-de-Calais) : un projet insuffisamment réfléchi ;*
  - *la participation des collectivités territoriales au financement de la ligne à grande vitesse Est (LGV-Est) : des contreparties coûteuses, une gare de trop ;*
  - *les ports de pêche en Bretagne : un pilotage régional à renforcer ;*
- ***deux plans d'aide sectoriels (chapitre IV)***, concernant respectivement :
  - *le soutien de l'État aux débitants de tabac : des aides injustifiées ;*
  - *le plan d'aide à la presse écrite 2009-2011 : une occasion de réforme manquée.*

# Première partie

# Les finances publiques

1. La situation d'ensemble des finances publiques

2. La situation et les perspectives financières des départements

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# 1

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

***PRESENTATION***

*Le déficit public, après avoir atteint un niveau exceptionnellement élevé en 2009 et en 2010 (respectivement 7,5 % et 7,1 % du PIB), a été ramené à 5,2 % du PIB en 2011 et le programme de stabilité présenté par la France en avril dernier prévoyait une nouvelle diminution en 2012, à 4,4 % du PIB.*

*Le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012 a notamment examiné les risques pesant sur cette prévision de déficit pour 2012 et l'effort nécessaire pour ramener le déficit à 3 % du PIB en 2013. Il a aussi présenté des principes et leviers d'action pouvant orienter les mesures de consolidation budgétaire.*

*Depuis cette publication, les perspectives de croissance se sont assombries et d'importantes mesures de rééquilibrage des comptes publics ont été votées dans les lois de finances rectificatives du 16 août 2012 et du 29 décembre 2012, ainsi que dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2013 ; en outre, une nouvelle loi de programmation des finances publiques fixe leur trajectoire jusqu'en 2017. Une actualisation du diagnostic et des recommandations formulés par la Cour dans son « audit » de juillet 2012 est ainsi nécessaire.*

*Après avoir présenté la situation des finances publiques en 2012, la Cour décrit les risques pesant sur les prévisions de recettes, de dépenses et de soldes publics du Gouvernement pour 2013 et rappelle certaines de ses recommandations en les adaptant à ce nouveau contexte.*

*Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles au 29 janvier 2013.*

Conformément au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire européenne ainsi qu'à la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 fixe un objectif de solde structurel nul à moyen terme qui serait atteint en 2016. Le solde public effectif, après avoir été ramené à - 3 % du PIB en 2013, resterait néanmoins légèrement déficitaire en 2016 et 2017. La dette publique atteindrait 91,3 % du PIB fin 2013 pour ensuite diminuer et revenir à 82,9 % fin 2017.

**Tableau n° 1 : la loi de programmation des finances publiques[6]**

| % du PIB | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Déficit effectif | 5,2 | 4,5 | 3,0 | 2,2 | 1,3 | 0,6 | 0,3 |
| Déficit structurel | 4,8 | 3,6 | 1,6 | 1,1 | 0,5 | 0 | 0 |
| Dette publique | 86,0 | 89,9 | 91,3 | 90,5 | 88,5 | 85,8 | 82,9 |

# I - La situation en 2012

## A - L'audit de la Cour et la correction de trajectoire de l'été 2012

### 1 - Les conclusions de l'audit

Dans son audit de juillet dernier, la Cour avait cherché à apprécier si, au regard des informations disponibles début juin, le déficit public pouvait être ramené à 4,4 % du PIB en 2012, en tenant compte des seules mesures décidées et traduites en actes au 6 mai 2012.

*a) Les dépenses publiques*

S'agissant de l'État, les dépenses du budget général et les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités locales font l'objet d'une double norme : en volume (euros constants) pour leur total et en valeur (euros courants) pour ce total diminué des charges d'intérêts et des contributions de l'État employeur au financement des pensions de ses agents.

[6] Déficit et dette, au sens du traité de Maastricht, de l'ensemble des administrations publiques.

Sur le champ de la norme en valeur, les dépenses et prélèvements sur recettes étaient, dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2012, inférieurs de 1,2 Md€ à la LFI pour 2011. La loi de finances rectificative (LFR) du 14 mars 2012 les avait de nouveau réduits de 1,2 Md€.

La Cour avait conclu de son audit que cet objectif de réduction des dépenses de 2,4 Md€ (- 0,9 %) en 2012 sur ce champ, par rapport à la LFI de 2011, pouvait être atteint. Des risques de dépassement de l'ordre de 1,9 à 2,7 Md€ avaient été identifiés mais pouvaient être neutralisés en augmentant la réserve de précaution, en procédant à des redéploiements et en gageant toute mesure nouvelle par des économies de même montant.

Sur le champ de la norme en volume, des économies d'environ 0,6 Md€ pouvaient être attendues sur la charge d'intérêts et s'ajouter à celles, de 0,7 Md€, qui avaient déjà été intégrées dans la loi de finances rectificative de mars.

Au début de l'été, la prévision pour les dépenses d'assurance maladie était une augmentation de 2,7 % en 2012 par rapport à leur exécution en 2011, mais leur progression pouvait, selon la Cour, être ramenée à 2,5 %, comme prévu dans le programme de stabilité.

Sous réserve de l'incertitude affectant les prévisions de dépenses, notamment d'investissement, des collectivités territoriales, la Cour avait considéré, au total, que la prévision de croissance des dépenses publiques pour 2012 figurant dans le programme de stabilité paraissait pouvoir être respectée.

### *b) Les recettes, le solde et la dette*

En revanche, la dégradation de la conjoncture depuis l'élaboration du programme de stabilité, en avril 2012, et une surestimation, dans ce programme, de l'élasticité des recettes publiques à la croissance de leurs assiettes avaient conduit la Cour à conclure que 6 à 10 Md€ risquaient de manquer pour ramener le déficit à 4,4 % du PIB dans l'hypothèse d'une croissance du PIB de 0,4 % en volume et 2,0 % en valeur.

Aussi la Cour avait-elle estimé nécessaires, outre une stricte vigilance sur l'exécution des dépenses, des mesures fiscales nouvelles dont le montant exact devait être apprécié par le Gouvernement au vu des informations disponibles début juillet.

Même avec un déficit de 4,4 % du PIB, la Cour avait noté que l'endettement prévu par le programme de stabilité pour fin 2012 (89,0 % du PIB), et même le seuil de 90 % du PIB, risquaient d'être dépassés.

### 2 - Les mesures prises depuis juillet 2012

L'objectif de déficit pour 2012 a été relevé par le nouveau Gouvernement de 4,4 à 4,5 % du PIB à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques tenu en juillet dernier.

**Les textes relatifs aux finances publiques en 2012**

La programmation des finances publiques a fait l'objet d'une loi du 28 décembre 2010 pour la période 2011-2014, puis du 31 décembre 2012 pour la période 2012-2017.

S'agissant de l'État, la loi de finances initiale pour 2012 a été modifiée par trois lois de finances rectificatives en date des 14 mars, 16 août et 29 décembre 2012.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 n'a pas été modifiée en cours d'année.

Les comptes prévisionnels des administrations publiques pour 2012 présentés avec la loi de finances initiale votée en décembre 2011 retenaient un déficit public de 4,5 % du PIB. Celui-ci n'a pas été modifié à l'occasion de la loi de finances rectificative de mars 2012 malgré une forte révision à la baisse de la prévision de croissance, des mesures de redressement ayant été prises.

Le programme de stabilité déposé en avril 2012 auprès de la Commission européenne a retenu une prévision de déficit de 4,4 % du PIB, qui a été relevée à 4,5 % en juillet dans le rapport du Gouvernement préalable au débat d'orientation des finances publiques. Les lois de finances rectificatives d'août et décembre ont conservé cette prévision de 4,5 %.

#### *a) Les dépenses*

La loi de finances rectificative (LFR) du 16 août 2012 a maintenu le niveau des dépenses de l'État voté dans la première LFR sur le champ de la norme en valeur. Un gel complémentaire devait permettre de parer les risques de dépassement et des annulations de crédits devaient compenser les ouvertures décidées pour financer les dépenses nouvelles (recrutements dans l'éducation nationale pour l'essentiel).

Les insuffisances de crédits mises en évidence par la Cour ont été comblées par un décret d'avance, pour les plus urgentes, puis dans la LFR de décembre. Sur le champ de la norme en valeur, après redéploiements au sein des programmes, 2,1 Md€ de crédits ont ainsi été ouverts et financés par des annulations d'un même montant global. Les crédits ouverts concernent surtout les dépenses militaires (rémunérations) et

sociales (notamment les aides au logement et les allocations aux adultes handicapés)[7].

Si les dépenses budgétaires exécutées en 2012 sont égales aux crédits qui résultent de ces mouvements de fin d'année[8], elles seront inférieures de 2,1 Md€ aux dépenses exécutées en 2011 (elles-mêmes de 0,3 Md€ en-dessous de la LFI pour 2011).

Au-delà du champ couvert par la norme en valeur, la charge d'intérêt a été révisée à la baisse de 2,4 Md€ au cours des lois de finances rectificatives successives. Selon les premières estimations du Gouvernement, elle serait encore plus faible en exécution, au point d'être en 2012 à un niveau légèrement inférieur à celui de 2011.

La contribution aux charges de pensions devant augmenter de 1,9 Md€, les dépenses de l'État pourraient avoir légèrement diminué en valeur en exécution sur le champ de la norme en volume[9].

Dans le domaine de la santé, les économies inscrites dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2012 ont eu le rendement escompté et les soins de ville ont peu augmenté, si bien que les dépenses d'assurance maladie devraient se situer à un niveau inférieur à l'objectif (ONDAM).

Les dépenses autres que celles de l'État et de l'assurance maladie ont été très légèrement révisées à la hausse à l'occasion du projet de loi de finances pour 2013. L'avancement de l'âge minimal de départ en retraite pour ceux qui ont une carrière longue, entré en vigueur le 1er novembre, a ainsi entraîné une dépense supplémentaire de 50 M€ en 2012.

### *b) Les recettes*

Tout en retenant une prévision de croissance du PIB de 0,3 % en volume dans le projet de loi de finances rectificative de l'été 2012, le Gouvernement a révisé les recettes publiques à la baisse de 7,1 Md€, montant se situant dans le bas de la fourchette de l'audit (6 à 10 Md€ pour une hypothèse de croissance du PIB de 0,4 %). Des mesures fiscales et sociales permettant de relever de 7,2 Md€ le produit des prélèvements

[7] La loi de finances rectificative de décembre procède à des ajustements de plus grande ampleur mais beaucoup d'entre eux ne concernent pas les dépenses soumises à la norme en valeur, comme les dotations au capital de Dexia évoquées plus loin.
[8] Ce que semblent confirmer les premières estimations du Gouvernement.
[9] Soit des baisses de 2,1 Md€ sur le champ de la norme en valeur et de 0,1 Md€ sur les charges d'intérêt, compensées par une hausse de 1,9 Md€ des charges de pensions.

obligatoires en 2012 ont été votées et ont permis de ramener le déficit prévu à 4,5 % du PIB.

Dans le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, l'hypothèse de croissance du PIB pour 2012, en valeur et en volume, était inchangée par rapport à la loi de finances rectificative de l'été mais les recettes fiscales nettes de l'État ont de nouveau été revues à la baisse de 2,2 Md€. En revanche, les recettes fiscales affectées aux régimes sociaux ont été revues à la hausse de presque 1 Md€. Les prévisions de recettes n'ont quasiment pas été modifiées à l'occasion de la dernière loi de finances rectificative.

Selon les premières estimations du Gouvernement, les recettes fiscales nettes seraient inférieures de 1,7 Md€ aux prévisions de la dernière loi de finances rectificative, en raison notamment d'une moins-value de 3,3 Md€ sur la TVA qui pourrait résulter d'une évolution moins favorable que prévu de la consommation des ménages.

S'agissant des recettes de la sécurité sociale, leur prévision reposait, en septembre dernier, sur une progression de 2,5 % en valeur de la masse salariale privée en 2012. Cette croissance a été révisée à la baisse en fin d'année et elle est désormais estimée à 2,2 %. Les recouvrements de cotisations sociales et de CSG, pour sa part assise sur la masse salariale, pourraient donc avoir été inférieurs aux prévisions.

La Cour examinera plus précisément les dépenses et recettes des administrations publiques en 2012 dans ses rapports de 2013 prévus par les lois organiques sur les lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

## B - Un effort structurel très significatif

L'effort structurel mesure la contribution de la hausse des prélèvements obligatoires et de la maîtrise des dépenses publiques à la réduction du déficit. La maîtrise des dépenses est elle-même appréciée en comparant leur croissance à celle du PIB potentiel.

**Le solde structurel et l'effort structurel**

Le **solde structurel** est calculé en suivant les étapes suivantes :

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré en l'absence de fluctuations du PIB, et de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;

- estimation du solde « conjoncturel » qui résulte du gain ou de la perte de recettes associés à cet écart, en supposant que les recettes publiques évoluent toujours comme le PIB (élasticité égale à 1,0, conformément à sa tendance sur longue période) ;

- estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et le solde conjoncturel ainsi calculé.

L'hypothèse d'une élasticité des recettes de 1 est vérifiée sur le long terme, mais pas chaque année. Les variations du solde structurel peuvent ainsi donner une image déformée des évolutions de fond des comptes publics.

La notion d'**effort structurel** évite de formuler une hypothèse sur cette élasticité et, pour l'essentiel de son calcul, d'estimer l'écart entre PIB effectif et PIB potentiel. L'effort structurel mesure la contribution de seulement deux facteurs, plus facilement maîtrisables par un gouvernement, aux variations des soldes effectif et structurel : la croissance des dépenses en volume, d'une part, et le montant des mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part. Cet effort peut être positif ou négatif.

La composante de l'effort structurel relative aux dépenses est égale à 56 %[10] de l'écart entre la croissance du PIB potentiel et celle des dépenses publiques en volume (en utilisant le prix du PIB pour corriger leur progression en valeur[11]).

Le solde et l'effort structurels doivent enfin, selon les règlements communautaires, être corrigés des « mesures ponctuelles et temporaires » telles que des cessions exceptionnelles de licences téléphoniques.

Pour mesurer l'effort structurel réalisé en 2012, et prévu pour 2013, la Cour retient ici les hypothèses de croissance potentielle adoptées par le Gouvernement. Après avoir été révisées à la baisse, elles sont, pour 2012 (1,3 %) et 2013 (1,4 %), quasiment identiques à celles que la Cour avait retenues dans son rapport sur les finances publiques de juillet dernier.

[10] Part des dépenses publiques dans le PIB en 2011.

[11] L'indice du prix du PIB est en effet plus adapté que celui des prix à la consommation pour estimer la croissance des dépenses en volume et ensuite expliquer l'évolution de ratios de finances publiques dont le PIB est le dénominateur.

Selon le Gouvernement, la composante de l'effort structurel relative à la maîtrise des dépenses représente 0,3 % du PIB, la croissance des dépenses publiques en volume étant de 0,7 %.

**La croissance des dépenses publiques en volume**

Pour mesurer l'effort structurel, la croissance des dépenses publiques en volume est calculée en prenant l'indice du prix du PIB pour corriger leur progression en valeur. Toutefois, l'indice des prix à la consommation (hors tabac) est souvent utilisé pour effectuer cette correction, notamment pour mettre en œuvre la norme de croissance en volume des dépenses de l'État.

La croissance des dépenses publiques en volume serait de 0,4 % en 2012 en utilisant l'indice des prix à la consommation. Ce résultat serait obtenu grâce à une forte baisse des dépenses de l'État en volume (- 0,6 %) et à une nette modération des dépenses sociales (+ 0,8 %) et locales (+ 0,4 %).

Il ferait suite à une croissance en volume des dépenses publiques de 0,8 % en 2011, qui a marqué une première et forte inflexion par rapport aux évolutions antérieures (+ 2,2 % en moyenne sur les années 2000-2010, hors opérations exceptionnelles et temporaires comme le plan de relance).

Les mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires, inscrites dans la loi de finances rectificative d'août 2012 et les lois de finances et de financement de la sécurité sociale antérieures, expliquent la croissance des recettes à hauteur de 22 Md€, soit 1,1 % du PIB, en 2012 (dont 14 Md€ pour l'État et 6 Md€ pour la sécurité sociale).

L'effort structurel réalisé en 2012 serait donc au total de 1,4 point de PIB. Un effort d'une telle ampleur n'avait jamais été réalisé en France depuis les années 1994 et 1996. Il est toutefois déséquilibré entre l'effort sur les recettes (1,1 point) et les dépenses (0,3 point).

## C - Un déficit vraisemblablement proche de 4,5 % du PIB

### 1 - Le passage de l'effort structurel à la réduction du déficit

En 2012, si l'effort structurel représente 1,4 point de PIB, le déficit effectif n'a diminué que de 0,7 point (de 5,2 à 4,5 % du PIB), soit un écart de 0,7 point.

Cet écart s'explique d'abord, selon le ministère des finances, par une hausse de 0,4 point de PIB du déficit conjoncturel, en conséquence d'une croissance inférieure à son potentiel.

Il tient, pour 0,2 point de PIB, à deux éléments non pris en compte dans le calcul de l'effort structurel : l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB et la progression des recettes publiques autres que les prélèvements obligatoires[12].

Il résulte enfin, pour 0,1 point de PIB, d'une augmentation du coût des « mesures ponctuelles et temporaires ». Cette notion a été introduite dans la réglementation européenne pour corriger le déficit structurel sans être précisément définie et la Commission européenne retient surtout une analyse au cas par cas.

Ces mesures sont seulement constituées, selon le ministère des finances, des contentieux fiscaux communautaires relatifs au précompte mobilier et à la retenue à la source sur les dividendes de source française perçus par des OPCVM non-résidents[13]. La Commission considère, quant à elle, que la vente de licences de téléphonie sous la norme 4G (0,9 Md€ en 2011 et 2,6 Md€ en 2012), constitue aussi une mesure ponctuelle et temporaire, de même que des dispositions fiscales comme la taxation des réserves de capitalisation des sociétés d'assurance-vie.

L'estimation du solde structurel constitue un volet important des missions du Haut Conseil des finances publiques qui va être mis en place. Il devra se prononcer sur celui de 2012 à la fin du printemps 2013.

### 2 - Les incertitudes affectant encore le déficit public de 2012

A la date à laquelle le présent rapport a été arrêté, subsistent d'importantes incertitudes sur le niveau exact du déficit des administrations publiques en 2012.

Selon les premières estimations du Gouvernement, le déficit budgétaire de l'État serait supérieur d'environ 1 Md€ à celui inscrit dans la dernière loi de finances rectificative. Certains éléments du passage entre les soldes en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale restent cependant incertains.

C'est, par exemple, le cas pour le traitement en comptatibilité nationale de la dotation de 2,6 Md€ au capital de Dexia inscrite dans la dernière loi de finances rectificative (hors normes de dépenses). Elle sera sans impact sur la dépense et le déficit publics au sens de la comptabilité nationale si l'INSEE et Eurostat considèrent que les États français et

[12] L'élasticité des prélèvements obligatoires et les autres recettes publiques interviennent dans le calcul du solde structurel mais pas dans celui de l'effort structurel. Ces 0,2 point de PIB résultent plus de l'évolution des recettes publiques hors prélèvements obligatoires que de l'élasticité de ceux-ci.

[13] Et, plus marginalement, une amende de 1 Md€ payée par France Télécom en 2011.

belge ont agi en cette circonstance comme des actionnaires attendant un retour minimal sur leur investissement. Sinon, elle sera traitée comme une subvention et pèsera sur le déficit de 2012[14].

Il existe aussi une interrogation sur le traitement par Eurostat de la réduction des intérêts sur les prêts accordés à la Grèce par des entités publiques (État et banque centrale), notamment dans le cadre de l'accord intervenu fin novembre 2012.

Comme la Cour l'a noté dans son rapport de juillet dernier sur les finances publiques, les données infra-annuelles sur les comptes de certaines administrations sont souvent lacunaires ou inexploitables. En particulier, l'investissement local est à la fois très fluctuant d'une année à l'autre et fortement concentré sur le dernier trimestre, ce qui rend son estimation très difficile avant février de l'année suivante.

Certaines incertitudes ne pouvaient pas encore être levées à fin janvier 2013 et un déficit supérieur à 4,5 % du PIB n'est pas à exclure. Le compte des administrations publiques pour 2012 ne devant être publié par l'INSEE que fin mars 2013, les analyses de la Cour s'appuient sur le compte prévisionnel annexé au projet de loi de finances pour 2013 dont le déficit est de 4,5 % du PIB.

## D - Une dette susceptible de dépasser 90 % du PIB

Les rapports annexés aux projets de loi de programmation et de loi de finances pour 2013 prévoient un endettement de 89,9 % du PIB à la fin de 2012, après 86 % à la fin de 2011. Or il a déjà atteint 89,9 % du PIB à la fin du troisième trimestre 2012. Certes, ce ratio diminue parfois à la fin de l'année en raison du calendrier de recouvrement de certaines recettes comme les impôts locaux, et des effets d'une gestion active de la trésorerie de l'État. Il est néanmoins probable que la dette dépasse 90 % du PIB à fin 2012, d'autant que le versement de 2,6 Md€ à Dexia l'accroîtra de 0,1 point de PIB.

Cette augmentation d'environ 4 points du ratio d'endettement entre fin 2011 et fin 2012 tiendrait pour 1,8 point au soutien financier apporté aux États en difficulté de la zone euro par l'intermédiaire du fonds

[14] En tout état de cause, ce versement augmentera le déficit budgétaire et la dette.

européen de stabilisation financière (FESF)[15] et du mécanisme européen de stabilité (MES)[16].

Même si les administrations publiques ne s'étaient pas endettées en 2012 pour financer l'acquisition d'actifs financiers, comme ces prêts aux États de la zone euro, la dette publique aurait continué à augmenter car le déficit prévu pour 2012 (4,5 % du PIB) reste nettement supérieur à celui (1,7 %) qui aurait permis de stabiliser la dette en 2012, compte-tenu d'une croissance en valeur du PIB estimée à 2 %[17].

## E - Une situation restée plus défavorable que la moyenne européenne

Selon les dernières prévisions de la Commission européenne, la baisse du déficit effectif en 2012 a été très proche en France (0,7 point de PIB) de la moyenne de la zone euro et de l'Union européenne (0,8 point).

La France aurait ainsi respecté son objectif de déficit, ce qui n'aurait pas été le cas de grands pays comme le Royaume-Uni et l'Espagne, qui ont connu une récession[18].

Son déficit public en 2012 (4,5 % du PIB) resterait toutefois supérieur à la moyenne de la zone euro (3,3 %) et de l'Union européenne (3,6 %).

Il serait surtout bien plus élevé que le déficit de l'Allemagne : la Commission européenne prévoit qu'il serait de 0,2 % du PIB et le gouvernement allemand qu'il serait nul.

Selon la Commission, le déficit structurel de la France diminuerait de 1,1 point, pour s'établir à 3,4 % du PIB en 2012, tandis qu'il baisserait en moyenne de 1,3 point, pour revenir à 2,2 % du PIB, dans la zone euro et de 1,1 point, pour revenir à 2,7 % du PIB, dans l'Union européenne.

Le mouvement de baisse du déficit structurel serait donc semblable en France et dans la moyenne des autres pays, mais la France, partant d'un déficit plus élevé, resterait dans une situation plus défavorable.

---

[15] Les prêts accordés aux États en difficulté par le fonds européen de stabilisation financière (FESF) sont imputés, en comptabilité nationale, aux États qui garantissent ses emprunts, au prorata des garanties apportées.

[16] Celui-ci reçoit une dotation en capital des États, emprunte pour son compte et prête aux États en difficulté. L'apport en capital de la France accroît sa dette publique.

[17] Pour réduire le poids de la dette publique dans le PIB, le déficit doit être inférieur au produit de celle-ci par le taux de croissance du PIB en valeur.

[18] La croissance a été négative en 2012 dans la zone euro et l'Union européenne (respectivement - 0,4 et – 0,3 %).

Le rapport des dépenses publiques au PIB augmenterait en France de 56 % en 2011 à 56,3 % en 2012 alors qu'il serait stable dans la zone euro (à 49,5 % du PIB) et dans l'Union européenne (à 49,1 %).

Le rapport des recettes publiques au PIB augmenterait de 1 point de PIB en France pour s'établir à 51,8 % du PIB en 2012, tandis qu'il s'accroîtrait de 0,8 point dans la zone euro et l'Union européenne pour s'établir respectivement à 46,2 et 45,5 % du PIB.

La réduction du déficit public de la France en 2012 reposerait donc plus sur les recettes que dans les autres pays et l'écart, très important, entre les ratios de dépenses et de recettes publiques de la France et ceux de la moyenne de l'Union européenne, ou de la zone euro, serait accru.

## II - Les perspectives pour 2013

L'année 2013 devrait être marquée par un effort structurel considérable, reposant principalement sur des hausses de prélèvements obligatoires, mais des risques importants, liés notamment à la conjoncture, pèsent sur la réalisation de l'objectif d'un déficit ramené à 3 % du PIB.

Les prévisions de recettes et de dépenses du Gouvernement sont d'abord examinées, ce qui permet d'apprécier les perspectives d'évolution du déficit public puis l'effort structurel.

### A - Des prévisions de recettes affectées de risques importants

Les prévisions de recettes sont affectées de risques relatifs aux hypothèses macroéconomiques sur lesquelles elles sont fondées, à la sensibilité des prélèvements obligatoires à la croissance, ainsi qu'au chiffrage des mesures nouvelles. Les prévisions de coût des contentieux fiscaux communautaires présentent aussi des enjeux non négligeables.

#### 1 - Le scénario macroéconomique

Les prévisions macroéconomiques associées au projet de loi de finances pour 2013 reposent sur une reprise progressive de la croissance de l'activité économique, après plusieurs trimestres de progression faible, nulle ou négative, permettant au PIB de croître en moyenne annuelle de 0,8 % en volume en 2013.

La plupart des prévisions de croissance pour la France sont inférieures à 0,8 %, notamment celles des organisations internationales : 0,3 % pour le FMI (janvier 2013), la Commission européenne (novembre 2012) et l'OCDE (novembre 2012[19]). Dans sa note de conjoncture publiée le 20 décembre, l'INSEE prévoit une croissance de 0,1 % pour chacun des deux premiers trimestres 2013, avec un acquis de 0,1 % à la fin de juin, ce qui n'est guère compatible avec une croissance de 0,8 % sur l'ensemble de l'année.

Une révision à la baisse de 0,5 % du PIB en volume, par exemple, entraînerait une hausse d'environ 0,25 point de PIB de la prévision de déficit public pour 2013[20].

Le Haut Conseil des finances publiques se prononcera en avril prochain sur le scénario macroéconomique du programme de stabilité pour la période 2013-2017, donc sur la prévision de croissance pour 2013.

**Les missions du Haut Conseil des finances publiques**

Conformément au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économie et monétaire européenne, la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a prévu la mise en place d'un Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes. Il émettra des avis préalables au dépôt des textes financiers sur l'année en cours et les années à venir qui concerneront notamment :

- les prévisions macroéconomiques retenues par le Gouvernement à l'occasion du programme de stabilité et des projets de lois de programmation des finances publiques, de finances et de financement de la sécurité sociale, initiales et rectificatives ;

- la cohérence de la trajectoire de solde structurel inscrite dans les projets de loi de programmation avec les engagements européens de la France et la cohérence de l'article liminaire des projets de loi de finances, relatif au solde structurel de l'année concernée, avec la trajectoire de la loi de programmation.

À l'occasion de la loi de règlement, il rendra également un avis sur d'éventuels écarts importants[21] entre le solde structurel de l'année précédente et la trajectoire prévue dans la loi de programmation.

[19] L'OCDE a tenu compte du pacte de compétitivité.
[20] En supposant que le prix du PIB est inchangé.
[21] C'est-à-dire supérieur à 0,5 % du PIB sur un an ou 0,25 % en moyenne sur deux ans.

Les travaux du Haut Conseil, qui déboucheront sur des avis, porteront surtout sur la dimension économique des finances publiques : prévisions macroéconomiques, estimation du PIB potentiel et du solde structurel.

### 2 - La sensibilité des prélèvements obligatoires à la croissance

Le Gouvernement escompte une croissance de 2,6 % des prélèvements obligatoires en 2013, ce qui correspond à une élasticité de 1,0 de ces prélèvements à la progression du PIB en valeur (2,6 %).

Pour les années depuis 2000 où la croissance a été inférieure à 1,0 %, elle a été de 0,8 en 2002, de 0,9 en 2003 et de 1,1 en 2008 puis de – 1,7 en 2009[22]. Si l'élasticité peut demeurer égale ou supérieure à 1,0 une année où la croissance diminue brutalement, comme en 2008, parce que le produit des impôts recouvrés avec un décalage d'un an par rapport à leur assiette (notamment l'impôt sur le revenu) reste dynamique, c'est peu probable l'année suivante si celle-ci se caractérise seulement par une légère reprise, comme prévu par les pouvoirs publics pour 2013.

Chaque prélèvement repose sur une assiette spécifique (revenus des ménages, bénéfices des sociétés etc.) et l'élasticité globale des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB résulte, d'une part, des évolutions de chacune de ces assiettes (effet de composition du PIB) et, d'autre part, de l'élasticité de l'assiette propre à chaque prélèvement. Des effets de composition du PIB (évolution différente de la masse salariale, par exemple) et la sensibilité particulière de certains prélèvements, comme l'impôt sur les sociétés, pourraient conduire à une élasticité globale inférieure à 1 en 2013.

Les recettes des administrations sociales reposent pour une large part sur la masse salariale privée dont la croissance prévue est de 2,3 %, soit moins que celle du PIB en valeur (2,6 %). Un écart dans ce sens est habituel dans une phase de reprise de la croissance[23], mais il pourrait être bien plus fort[24]. La prévision du Gouvernement repose sur l'hypothèse, fragile, que la reprise de l'activité se fera avec une croissance plus forte de l'emploi, donc moins de gains de productivité, et une progression plus soutenue du salaire par tête, par rapport aux évolutions constatées dans le passé.

[22] Le PIB a baissé en valeur en 2009 et la diminution du produit des prélèvements obligatoires a été 1,7 fois plus forte.

[23] L'emploi et les salaires suivent avec un décalage les fluctuations du PIB et continuent en général à ralentir quand la croissance repart.

[24] La masse salariale privée augmenterait de 1,1 % en 2013 selon les prévisions de janvier 2013 de l'Unédic.

Les recettes fiscales des administrations publiques locales sont supposées croître de 3,1 %, donc plus vite que le PIB, grâce à un rebond des droits de mutation à titre onéreux consécutif à l'effet sur les transactions immobilières d'un abattement exceptionnel de 20 % sur les plus-values réalisées en 2013. Or l'article de la loi de finances pour 2013 qui prévoyait cet abattement exceptionnel a été censuré par le Conseil constitutionnel.

Les recettes fiscales nettes de l'État, à législation constante, rebondiraient en 2013 avec une croissance de 3,1 % (après 1,2 % en 2012), ce qui correspond à une élasticité de 1,2. Or l'impôt sur les sociétés explique presque le tiers de cette croissance globale, avec un produit supposé croître de 6 % à législation constante en 2013 (après une baisse de 2,6 % en 2012), ce qui est très peu probable. En effet, l'excédent brut d'exploitation des sociétés non financières[25] diminuerait de 1,6 % en valeur en 2012 (après – 2,2 % en 2011) pour augmenter de 2,9 % en 2013 et c'est sa progression en 2012 qui a le plus d'impact sur la croissance du produit de l'impôt sur les sociétés en 2013[26].

Si l'élasticité de l'ensemble des prélèvements obligatoires était de 0,8 au lieu de 1, la prévision de recettes serait revue à la baisse de plus de 4 Md€, soit 0,2 point de PIB, et le déficit public accru d'autant.

### 3 - Le chiffrage des mesures nouvelles

Les mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires s'élèvent à un peu moins de 33 Md€ (après décision du Conseil constitutionnel et hors impact des contentieux fiscaux), soit 1,6 point de PIB en 2013[27] : 19 Md€ au titre des mesures inscrites dans la loi de finances initiale (LFI) et la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2013, 5 Md€ pour l'effet en année pleine des mesures de la deuxième loi de finances rectificative (LFR) de 2012 (soit 24 Md€ pour les mesures adoptées sous l'actuelle législature) et 9 Md€ pour les mesures antérieures.

Le rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au projet de loi de finances pour 2013 répertorie 85 mesures d'un montant supérieur à 100 M€ qui ont été prises depuis la loi de finances initiale pour 2012 (comprise), dont 70 ont un impact en 2013. Seules 8 mesures (dont 5 ayant un impact en 2013) conduisent à supprimer un dispositif. L'instabilité et la complexité du système fiscal ont été accrues, ce qui

[25] Certes différent du bénéfice fiscal mais utilisé pour faire ces prévisions.
[26] Malgré la prise en compte par les grandes entreprises de leurs prévisions de résultats de l'année en cours dans le calcul du dernier acompte en décembre.
[27] Après 1 point de PIB en 2011 et 1,1 point en 2012.

rend plus fragile le chiffrage des mesures nouvelles. Il est en effet difficile d'estimer l'effet de modifications apportées à des dispositifs dont l'impact n'est lui-même pas encore connu, faute d'un recul suffisant.

Les mesures de plafonnement global et de « rabot » (baisse uniforme des taux et/ou des plafonds) des réductions et crédits d'impôt sur le revenu en donnent une illustration. Le plafonnement global (en euros et en pourcentage du revenu) a été créé en loi de finances pour 2009 et modifié chaque année. Des coups de rabot, de 10 % en LFI 2011 puis de 15 % en LFI 2012 ont aussi été appliqués, sur des champs différents. Enfin, la LFI pour 2013 modifie les modalités du plafonnement global de ces avantages fiscaux pour l'imposition des revenus.

Ces mesures ont conduit les contribuables à modifier leur comportement en réduisant leurs dépenses donnant droit à des avantages plafonnés et en les reportant pour partie sur des dépenses donnant droit à des avantages non plafonnés ou plafonnés différemment. Le recul manque pour déterminer comment se sont faits ces arbitrages et quel en a été l'impact sur les recettes fiscales. En conséquence, la dernière modification du plafond global n'a pas été chiffrée[28].

Les risques d'erreur pourraient conduire à réviser le rendement des mesures nouvelles à la hausse comme à la baisse.

Ce rendement est la somme des produits des mesures nouvelles estimées une par une, ou par groupes de deux ou trois, selon le rapport d'évaluation préalable de la LFI 2013. Or, du fait de la progressivité des impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés[29], le rendement total d'un ensemble de mesures est généralement supérieur à la somme des rendements de chacune d'elles[30]. Etant donné le nombre important de mesures conduisant à soumettre de nouveaux

[28] Selon le rapport d'évaluation préalable du projet de loi de finances pour 2013, « compte tenu de l'impact des rabots successifs des niches fiscales de 10 et 15 % sur le comportement des redevables, le durcissement du plafonnement global des niches à 10 000 € n'est pas estimé. Il devrait générer un gain de quelques millions d'euros potentiellement annulé en raison de l'impact supplémentaire sur le comportement des redevables de l'exclusion des réductions d'impôts « Malraux » et « SOFICA » du champ du plafonnement global ».

[29] Le taux de l'impôt sur les sociétés est nul sur les résultats négatifs, de 15 % sur une partie du résultat des PME et de 33,3 % sur le reste du bénéfice des PME et l'ensemble des bénéfices des autres entreprises.

[30] Deux mesures prises séparément peuvent maintenir les redevables dans la même tranche de taux marginal d'imposition alors que leur cumul peut les faire passer dans la tranche supérieure. Si les deux mesures sont estimées simultanément, il n'est plus possible de répartir le rendement global entre chacune d'elles, la répartition dépendant de l'ordre dans lequel elles sont prises pour effectuer la simulation.

revenus au barème et à modifier le barème lui-même (y compris le quotient familial), leur rendement global peut être sous-estimé.

En sens inverse, les changements de comportements induits par la hausse des prélèvements peuvent réduire ce rendement. Le renforcement de la fiscalité du capital peut ainsi se traduire par des arbitrages en faveur de produits plus largement défiscalisés (livrets) ou dont la fiscalité n'a pas été modifiée (assurance-vie), ce qui n'est pas pris en compte dans le chiffrage des mesures nouvelles.

### 4 - Les risques budgétaires liés aux contentieux fiscaux

Dans son rapport de juillet 2012 sur les finances publiques, la Cour a souligné les risques budgétaires présentés par deux contentieux communautaires, le premier relatif au précompte mobilier et le deuxième à la retenue à la source sur les dividendes versés à des organismes de placement collectif en valeur mobilière (OPCVM) étrangers. L'État doit rembourser des impôts pour des montants très importants qui réduiront les recettes fiscales nettes.

Le rapport annexé au projet de loi de programmation précise que leur impact en comptabilité nationale sera, sous réserve des décisions de l'INSEE sur la date de comptabilisation des remboursements aux entreprises concernées, de 0,2 Md€ en 2012 et 1,8 Md€ en 2013 pour le contentieux sur le précompte et de 1,5 Md€ en 2012 puis 1,8 Md€ en 2013 et en 2014 pour le contentieux sur les OPCVM.

Les montants qui devront être payés au titre du contentieux sur le précompte sont encore incertains. Les remboursements enregistrés sur l'exercice 2012 au titre du contentieux relatif aux OPCVM pourraient être quasiment nuls, ce qui augmenterait de 1,5 Md€ les montants à comptabiliser en 2013. Le coût total de ce deuxième contentieux sur 2013-2014 et sa répartition entre les deux exercices restent à déterminer précisément. Le coût d'un troisième contentieux, relatif aux taxes sur les communications électroniques, a aussi été prévu en 2013 pour 1,3 Md€.

### 5 - Synthèse sur les risques affectant les recettes publiques

Si la croissance du PIB était de 0,3 % en 2013 au lieu de 0,8 %, les recettes publiques seraient réduites d'environ 0,25 point de PIB et le déficit serait accru d'autant. Même si la croissance est de 0,8 %, les recettes pourraient être plus faibles que prévu car l'élasticité globale des prélèvements obligatoires qui résulte des prévisions du Gouvernement est élevée. Le risque pourrait représenter jusqu'à 0,2 point de PIB. Ces deux risques affectent les recettes de l'État et des administrations locales et

sociales. Pour ce qui concerne l'État, s'y ajoute une incertitude sur le coût des contentieux fiscaux. En outre, le chiffrage des mesures nouvelles est fragile, mais l'aléa peut jouer dans les deux sens.

## B - Un freinage des dépenses publiques reposant peu sur des mesures nouvelles

### 1 - Les dépenses de l'État

#### *a) La norme budgétaire en valeur*

*L'évolution des dépenses entre 2011 et 2013*

L'exposé général des motifs du projet de loi de finances (PLF) pour 2013 affiche une stabilité des dépenses de l'État, de la loi de finances initiale (LFI) pour 2012 au PLF pour 2013, sur le champ de la norme budgétaire en valeur. Cette stabilité fait suite à une diminution de 1,2 Md€ de la LFI 2011 à la LFI 2012.

À la suite de l'approbation, le 12 décembre, par le Parlement européen d'un budget rectificatif pour 2012, le Gouvernement a fait voter en LFI pour 2013 une augmentation de 0,8 Md€ des dépenses en faveur de l'Union européenne, tout en annonçant que ces dépenses supplémentaires seront gagées en cours de gestion par des économies à due concurrence de façon à respecter l'objectif de dépense inscrit dans le projet de loi de finances.

La Cour retient que le Gouvernement, malgré cette dépense nouvelle, a toujours pour objectif en 2013 un niveau de dépenses égal à celui de la LFI pour 2012 sur le champ de la norme en valeur (désigné par « l'objectif 2013 » dans les développements suivants).

Il reste que les dépenses votées en LFI sont supérieures à cet objectif, même si le Gouvernement a l'intention de le respecter.

**Tableau 2 : dépenses sur le champ de la norme en valeur (périmètre constant)**

| Md€ | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|
| **LFI** | 279,9 | 278,7 | 279,5 |
| **Objectif associé à la LFI 2013** | | | 278,7 |
| **LFR** | 279,9 | 277,5 | |
| **Exécution (*)** | 279,6 | 277,5 | 278,7 |

(*) Si, les LFR pour 2012 et l'objectif pour 2013 sont respectés, ce que confirment, pour 2012, les premières estimations du Gouvernement.

La première loi de finances rectificative pour 2012 avait réduit les crédits de paiement de 1,2 Md€ sur ce champ, par rapport à la LFI, et ce nouvel objectif avait été maintenu dans les deux lois de finances rectificatives (LFR) suivantes. Les dépenses baissent donc de 2,4 Md€ entre la LFI 2011 et les LFR 2012 puis augmentent de 1,2 Md€ entre ces LFR et l'objectif 2013.

Les dépenses exécutées en 2011 étaient 0,3 Md€ en-dessous de la loi de finances initiale. Si les objectifs des LFR 2012 sont atteints, comme l'a annoncé le Gouvernement, les dépenses exécutées en 2012 devraient être alors inférieures de 2,1 Md€ à celles de 2011. Ensuite, si l'objectif 2013 est respecté, les dépenses exécutées en 2013 devraient être supérieures de 1,2 Md€ à celles de 2012.

La stabilité affichée en 2013 par rapport à 2012 résulte de la comparaison de l'objectif 2013 à la LFI 2012, alors qu'il serait logique de tenir compte des lois de finances rectificatives pour 2012 qui ont réduit les dépenses prévues en loi de finances initiale.

*De nouvelles affectations de recettes et dépenses à d'autres organismes publics*

L'État peut contourner les normes qui s'appliquent à ses dépenses en affectant certaines d'entre elles à d'autres organismes publics. Ces modifications du périmètre de ses dépenses doivent être neutralisées pour apprécier leur évolution et le respect des normes en valeur et volume.

Ces transferts de l'État vers d'autres organismes publics réduisent ses dépenses sans avoir pour autant d'effet sur le total consolidé des dépenses des administrations publiques. Cependant, si les ressources affectées à ces organismes croissent, parce qu'ils bénéficient de la création de nouveaux impôts ou du dynamisme de ceux qui leur sont déjà affectés, le total consolidé des dépenses publiques risque de croître, sans que les dépenses de l'État augmentent.

Pour que l'affectation de recettes aux opérateurs ne contribue pas à augmenter les dépenses publiques, le montant des recettes qui leur sont affectées est plafonné et, depuis la LFI 2013, leur plafond est ajouté aux dépenses budgétaires soumises aux normes en valeur et volume. Cette nouvelle règle, qui est bienvenue, n'a cependant pas été appliquée dans les deux cas suivants où l'affectation d'impôts nouveaux à des organismes publics a permis à l'État de réduire ou de stabiliser ses propres dépenses tout en augmentant les dépenses publiques dans les domaines concernés.

L'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) finance depuis longtemps des investissements qui relèvent de

l'État, grâce à des ressources affectées. A partir de juillet 2013, l'affectation de la nouvelle taxe sur la circulation des poids lourds à l'agence apportera des ressources nouvelles (0,4 Md€ en 2013) qui permettront d'accroître les dépenses publiques en faveur des transports sans que l'État ait à augmenter les siennes[31].

La vente de quotas de carbone procurera une nouvelle recette publique de 0,6 Md€, considérée comme un prélèvement obligatoire en comptabilité nationale, à partir de 2013. Elle sera affectée à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)[32]. Celle-ci bénéficiait jusqu'alors d'un prélèvement de 0,4 Md€ sur les ressources d'Action Logement[33] qui sera versé au fonds national d'aide au logement (FNAL), ce qui permettra à l'État de réduire d'autant sa subvention au fonds. La cession de ces quotas augmentera donc de 0,6 Md€ les recettes publiques, permettant à l'ensemble formé par l'ANAH et le FNAL d'augmenter ses dépenses de 0,6 Md€ et à l'État de réduire les siennes de 0,4 Md€.

Ce dispositif se traduit par une baisse des dépenses de l'État alors que les dépenses publiques augmentent. Il s'accompagne du maintien d'un prélèvement sur les ressources d'Action logement susceptible de dégrader sa situation financière. Pour pallier cette dégradation, il est prévu que le Fonds d'épargne lui accorde un prêt garanti par l'État[34].

*b) Les économies escomptées pour stabiliser les dépenses en valeur*

Les crédits de paiement correspondant à l'objectif 2013 sont stabilisés en valeur par rapport à la LFI 2012. Selon le Gouvernement, la croissance « tendancielle » des dépenses sur le champ de la norme en valeur est de 10 Md€. Cette stabilisation serait donc obtenue grâce à une « économie » de 10 Md€.

Cette croissance « tendancielle » correspond en fait à une hausse tendancielle, au sens strict, de 9 Md€ et à 1 Md€ de crédits nouveaux destinés à financer les priorités du Gouvernement, comme les emplois d'avenir. L'économie nette est donc seulement de 9 Md€. Encore faut-il prendre comme hypothèse que la croissance tendancielle des dépenses de l'État sur ce champ est de 9 Md€, alors que la Cour, s'appuyant sur des

[31] La mise en place de cette taxe ayant été retardée, l'État avait toutefois attribué en compensation des subventions temporaires à l'agence de financement des infrastructures de France (AFITF) qui seront supprimées en 2013.
[32] A hauteur d'un plafond de 590 M€, pour un produit de cession estimé à 623 M€.
[33] Classé hors du champ des administrations publiques.
[34] Le tome II chapitre I du présent rapport intitulé « Le 1 % logement : une réforme à mi-parcours » met ces opérations en perspective à la lumière d'un bilan de la réforme de ce dispositif engagée en 2009.

travaux de l'inspection générale des finances (IGF), l'a estimée à 6 Md€ dans son rapport d'audit de juillet 2012. Cet écart a principalement deux causes.

Le ministère des finances considère que le point de la fonction publique est tendanciellement indexé sur l'inflation, alors que la Cour et l'IGF ont constaté qu'il était indexé de fait sur la moitié de l'inflation avant 2010, ce qui explique un écart de 0,7 Md€.

Pour le ministère des finances, la croissance tendancielle des dépenses militaires est celle prévue dans la loi de programmation militaire. La Cour et l'inspection générale des finances (rapport de mai 2012 sur la maîtrise des dépenses de l'État) ont toutefois observé que les lois de programmation militaires n'étaient jamais respectées et ont retenu une croissance tendancielle intermédiaire entre la croissance constatée dans le passé et celle prévue dans l'actuelle loi de programmation, ce qui explique un écart de 1,6 Md€.

La construction d'un scénario tendanciel d'évolution des dépenses est assez largement conventionnelle mais, pour la Cour, les économies nécessaires pour stabiliser les dépenses en valeur de la LFI 2012 à l'objectif 2013 sont de 6 Md€, auxquels il faut ajouter 1 Md€ afin de gager les crédits nécessaires pour financer les nouvelles priorités, soit 7 Md€ au total.

L'exposé des motifs du PLF répartit les 10 Md€ d'économies affichés par le Gouvernement. La Cour a examiné les mesures envisagées pour déterminer si elles atteignent les 7 Md€ nécessaires pour stabiliser les dépenses en valeur par rapport à la LFI 2012.

*La masse salariale*

Entre les LFI 2012 et 2013, la masse salariale, hors contributions au financement des pensions, augmente de 0,2 Md€ à périmètre constant.

La LFR d'août 2012 a prévu la création de 6 800 postes à la rentrée dans l'éducation nationale qui contribueront à augmenter la masse salariale surtout en 2013 compte tenu du calendrier des recrutements. En LFI pour 2013 sont inscrites 11 000 créations de postes supplémentaires dans l'enseignement, la sécurité et la justice, et 12 300 suppressions dans les autres ministères. Cette réduction nette de 1 300 postes votée en LFI a un peu moins d'impact sur la masse salariale de 2013 que les 6 800 créations de postes de la LFR 2012[35]. L'évolution des effectifs induite par

[35] Cela résulte de la différence entre le calendrier des recrutements autorisés par la LFR 2012 et la LFI 2013 (surtout en septembre) et celui des départs (étalés sur l'année).

la LFR 2012 et la LFI 2013 accroît ainsi très légèrement la masse salariale.

Selon le rapport de la Cour de juillet 2012, les autres déterminants de la masse salariale contribuent à l'accroître tendanciellement de 0,65 Md€ au titre de la valeur du point (avec une indexation sur la moitié de l'inflation), de 0,15 Md€ au titre du GVT et de 0,5 Md€ au titre des mesures catégorielles et diverses, soit 1,3 Md€ au total.

Les économies identifiées par la Cour sont le gel du point (pour 0,55 Md€ en tenant compte de son effet sur la garantie individuelle de pouvoir d'achat), et la réduction des mesures catégorielles (pour 0,2 Md€), soit un total de 0,75 Md€ qui ne permet pas d'expliquer le passage d'un tendanciel de 1,3 Md€ à une progression limitée à 0,2 Md€.

L'explication réside surtout dans l'effet décalé en 2013 du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux prévu par la LFI pour 2012. Il en résulte une économie de 0,45 Md€ sur la masse salariale de 2013. En effet, l'impact sur celle-ci du non-remplacement d'un agent en juillet 2012 est égal, en 2012, à la moitié de son salaire annuel et, en 2013, à l'autre moitié. Compte-tenu des dates de départ des agents, l'économie de 0,9 Md€ tirée du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux en 2012 est répartie à peu près pour moitié entre 2012 et 2013.

Les économies de 1,1 Md€ réalisées en 2013 résultent donc pour 0,45 Md€ de la réduction des effectifs décidée en LFI 2012, pour 0,75 Md€ du gel du point et de la réduction des enveloppes catégorielles tandis que, dans l'autre sens, les mesures en faveur des bas salaires et les mesures diverses ont globalement contribué à augmenter la masse salariale d'environ 0,1 Md€, malgré une baisse du coût des heures supplémentaires.

*Les autres dépenses*

Le Gouvernement prévoit une économie de 0,8 Md€ sur les dépenses de fonctionnement civiles, hors masse salariale et subventions pour charges de service public aux opérateurs. Elles s'élèvent à environ 10 Md€ et il s'agit donc de réaliser une économie de 8 %. Selon la direction du budget, les mesures prises dans le cadre de la révision général des politiques publiques (RGPP) se traduiront en 2013 par un gain de 0,7 Md€ (rationalisation des fonctions support, optimisation des achats et des systèmes d'information, etc.), mais elles ne sont pas toujours précisément documentées.

L'exposé des motifs du PLF mentionne une économie de 2,0 Md€ sur les dépenses d'intervention. Le seul exemple significatif donné est la

réforme du barème de l'exonération de charges sociales pour l'emploi de travailleurs agricoles occasionnels (gain de 0,1 Md€). Une autre exonération de charges, en faveur de l'emploi agricole permanent, avait été prévue en LFI 2012 mais n'a pas pu être mise en œuvre car la Commission européenne s'y est opposée. Une économie de 0,2 Md€ est ainsi constatée entre les LFI de 2012 et 2013, mais elle ne tient pas à une décision du Gouvernement. En outre, selon la direction du budget, les mesures prises dans le cadre de la RGPP se traduiraient par 0,5 Md€ d'économies en 2013. Les autres mesures n'ont pas pu être identifiées.

Une économie de 2,2 Md€ est prévue sur les dépenses militaires en retenant une évolution tendancielle supérieure de 1,6 Md€ à celle retenue par la Cour et l'inspection générale des finances. L'économie réelle est donc plutôt de 0,6 Md€.

Le Gouvernement retient une économie de 1,2 Md€ due à l'arrêt ou au décalage de projets d'investissement civils. Conformément aux recommandations de la Cour, il a annoncé une réforme des procédures d'évaluation et de sélection des investissements, ce qui rend plausible une partie des économies annoncées, mais elles sont peu documentées.

Une économie de 1,8 Md€ est prévue sur les versements aux collectivités territoriales et aux opérateurs. Le gel de l'enveloppe normée des transferts aux collectivités locales permet une économie de 0,5 Md€ par rapport à son évolution tendancielle. Les subventions pour charges de service public aux opérateurs s'élèvent à 25 Md€. Une économie de 1,3 Md€, soit 5,2 %, est envisageable, mais elle ne peut avoir d'impact sur la dépense consolidée des administrations publiques que si les opérateurs réduisent eux-mêmes leurs dépenses (il en est de même pour la réduction des transferts aux collectivités locales).

### *c) Synthèse sur les dépenses dans le champ de la norme en valeur*

Sur le champ de la norme en valeur, les dépenses augmentent entre les LFR pour 2012 et l'objectif pour 2013 mais elles sont stabilisées de la LFI 2012 à l'objectif 2013. Les économies brutes nécessaires pour obtenir ce résultat sont de 7 Md€.

Les économies sur la masse salariale s'élèvent à 1,1 Md€. Les autres mesures représentent des économies de 0,8 Md€ sur les interventions, de 0,6 Md€ sur les dépenses militaires, de 1,8 Md€ sur les transferts aux autres organismes publics et de 0,8 Md€ sur les autres dépenses de fonctionnement. En outre, une partie des économies de 1,2 Md€ annoncées par le Gouvernement sur les investissements civils sera probablement réalisée. Le total représente environ 6 Md€ et n'atteint donc pas 7 Md€.

De plus, l'objectif 2013 ne pourra être atteint que si des économies supplémentaires, à hauteur de 0,8 Md€, sont dégagées ou constatées en exécution pour gager le relèvement, par voie d'amendement au projet de loi de finances pour 2013, du montant à prévoir du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne[36].

La stabilisation des dépenses en valeur de la LFI 2012 à l'objectif 2013 n'est, au total, pas complètement étayée et rendra nécessaire de nouvelles économies en cours d'exécution.

En outre, 1,7 Md€ d'économies résultent des effets décalés du non remplacement en 2012 d'un départ à la retraite sur deux (0,45 Md€) et de mesures prises dans le cadre de la RGPP (0,5 Md€ sur les interventions et 0,7 Md€ sur le fonctionnement).

*d) L'évolution des dépenses sur le champ de la norme en volume*

La charge d'intérêt passe de 48,8 Md€ en 2012 (LFI) à 46,9 Md€ en 2013 (LFI), soit une baisse de 1,9 Md€. Les contributions au compte d'affectation spéciale des pensions augmentent de 3,0 Md€, à périmètre constant, ce qui permet de relever son fonds de roulement conformément à la recommandation formulée par la Cour dans son audit de juillet 2012. Les dépenses soumises à la norme en volume croissent donc au total de 1,1 Md€ de la LFI 2012 à l'objectif 2013, soit de 0,3 % en valeur et diminuent de - 1,4 % en volume avec une prévision d'inflation de 1,75 %.

Toutefois, les révisions successives de la charge d'intérêt en 2012, du fait de la baisse des taux d'emprunt, aboutissent à une estimation de 46,4 Md€ dans la dernière LFR et légèrement moins en exécution. Une augmentation d'un peu plus de 0,5 Md€ est donc attendue, en exécution, pour 2013.

Cette prévision repose sur des hypothèses de remontée des taux d'intérêt à court terme, de 0,05 % en 2012 à 0,25 % en 2013 (après 0,70 % en 2011), et à long terme, de 2,7 % en 2012 à 2,9 % en 2013 (après 3,4 % en 2011)[37], qui étaient conformes aux anticipations de marché à la date d'élaboration du PLF.

Par rapport à l'exécution prévue pour 2012 dans la dernière LFR, l'évolution des dépenses sur le champ de la norme en volume serait donc de + 4,7 Md€, soit de + 1,3 % en valeur et – 0,4 % en volume (contre + 0,3 et – 1,4 % si la comparaison se fait de LFI 2012 à objectif 2013).

[36] Cette analyse ne tient pas compte de l'impact vraisemblable en 2013 des contrats de génération.
[37] Bons du trésor à taux fixe à 3 mois et obligations assimilables du Trésor à 10 ans.

## 2 - Les dépenses autres que celles de l'État

### *a) Les dépenses des administrations sociales*

La progression de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) en 2013 est fixée à 2,7 % (après 2,5 % en 2012), ce qui correspond à des économies de 2,4 Md€ par rapport à leur croissance tendancielle estimée par le ministère de la santé. Ces économies sont précisées mais, comme chaque année, la réalisation de certaines d'entre elles n'est pas totalement assurée. Ainsi, la maîtrise médicalisée des prescriptions ne repose-t-elle que sur des hypothèses d'évolution des comportements des médecins. Pour tenir compte des risques de dépassement, notamment dans le secteur hospitalier, le Gouvernement a toutefois mis en réserve 0,5 Md€ de crédits, comme chaque année depuis 2011, ce qui rend vraisemblable la réalisation de l'ONDAM.

L'évolution des autres dépenses des régimes de base de sécurité sociale qui figure dans le compte prévisionnel des administrations de sécurité sociale (ASSO) présenté dans les annexes au PLF 2013 ne présente pas de risques identifiés. Par rapport à la croissance tendancielle des dépenses sociales retenue par la Cour, dans son rapport sur les finances publiques de juillet 2012 qui intégrait la réforme des retraites de 2010 et son accélération décidée en 2011, la mesure prise en juillet 2012 en faveur des carrières longues contribue pour 0,7 Md€ à l'augmentation des dépenses de l'ensemble des régimes de base en 2013. Les prestations de retraites versées par ces régimes augmenteraient au total de 4,8 % en 2013 après 4,0 % en 2012.

En revanche, s'agissant des dépenses d'indemnisation du chômage, la prévision retenue par le Gouvernement pour 2013, avec une croissance de 1,6 % en valeur, paraît très basse au regard de la forte dégradation de la situation de l'emploi, même si le nombre de chômeurs indemnisés peut augmenter moins que le nombre total de chômeurs.

L'écart avec les prévisions de l'Unédic, qui était nul pour l'année 2012, est très important pour 2013. En septembre 2012, l'assurance chômage prévoyait déjà une augmentation des dépenses d'indemnisation de 4,9 % en 2013[38], prévision qui vient d'être relevée en janvier 2013 à 8,3 %[39]. En retenant ce dernier taux de croissance, les dépenses publiques

[38] L'évaluation préalable à l'autorisation d'une garantie de l'État sur les emprunts de l'Unédic en 2013 par la loi de finances rectificative de décembre 2012 repose sur une évolution de la trésorerie de l'Unédic qui correspond à ses prévisions de septembre 2012, donc à une hausse de 4,9 % des dépenses d'indemnisation.
[39] Pour une croissance du PIB de 0,15 %.

sont accrues d'environ 2 Md€ par rapport à la prévision du Gouvernement.

*b) Les dépenses des administrations locales*

Les prévisions du Gouvernement relatives aux administrations publiques locales n'appellent pas d'observation particulière à ce stade au-delà du rappel de leur fragilité intrinsèque, les budgets locaux pour 2013 n'étant pas votés et les comptes pour 2012 étant encore incertains.

Ces prévisions reposent sur une légère croissance de leurs dépenses, de 2,4 % en 2012 à 2,6 % en 2013 en valeur, surtout du fait d'une reprise des investissements, de 1,4 % en 2012 à 2,7 % en 2013, liée au cycle électoral, en dépit des difficultés rencontrés pour les financer.

### 3 - Le total des dépenses publiques

Selon le rapport économique et financier annexé au PLF, les dépenses publiques augmenteraient de 0,9 % en volume en 2013, après 0,4 % en 2012[40]. Ce rapport note toutefois que la cession de licences téléphoniques a réduit les dépenses publiques en 2012[41] et que les modalités d'enregistrement des investissements militaires en comptabilité nationale entraînent de fortes fluctuations des dépenses. Hors cessions de licences et corrections au titre des matériels militaires, la croissance des dépenses serait de 0,5 % en 2013 comme en 2012.

Cette modération est en partie imputable aux charges d'intérêt des administrations publiques qui baissent de 3,2 % en 2012 et seraient stables en 2013. Une économie de plus de 3 Md€ serait ainsi réalisée en 2013 par rapport à la croissance tendancielle des dépenses publiques retenue par la Cour dans son audit de juillet dernier, mais elle ne peut être considérée comme durable. Elle tient à la crédibilité relative de la France par rapport à celle de beaucoup d'autres pays européens et à la liquidité du marché de ses obligations publiques, mais aussi à une situation conjoncturelle dégradée qui se traduit par une politique monétaire de taux bas et par une faiblesse de l'investissement, donc des taux à long terme.

Les dépenses primaires (c'est-à-dire hors intérêts), après corrections au titre des licences téléphoniques et des matériels militaires, augmenteraient en volume de 0,6 % en 2013 après 0,7 % en 2012. Si cette poursuite du freinage des dépenses engagé en 2011 ne peut être

[40] En utilisant l'indice des prix à la consommation.
[41] En comptabilité nationale, elle est enregistrée comme un investissement négatif.

considérée comme irréalisable, elle n'en repose pas moins sur des hypothèses fragiles.

D'une part, les dépenses les plus directement soumises à l'action de l'État, les siennes (norme en valeur notamment) et celles du régime général de sécurité sociale, augmenteraient plus en 2013 qu'en 2012. Le ralentissement prévu des dépenses primaires en volume repose donc sur les hypothèses retenues pour celles de leurs composantes les moins directement sous contrôle, comme celles de l'Unédic, des ODAC[42] ou de l'État hors champ des normes budgétaires, ou encore sur les clés de passage entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité nationale.

D'autre part, l'objectif d'évolution des dépenses de l'État sur le champ de la norme en valeur suppose, pour être atteint, de réaliser environ 7 Md€ d'économies qui sont peu documentées. Les économies nouvelles identifiables, hors effets décalés des mesures prises précédemment, sont assez limitées.

## C - Des objectifs atteignables en termes structurels, mais une prévision de déficit de 3,0 % très fragile

### 1 - Une réduction du déficit structurel atteignable

Le conseil de l'Union européenne a recommandé le 30 novembre 2009 à la France de réduire de 4 points de PIB son déficit structurel de 2009 à 2013. La France s'y est engagée dès son programme de stabilité de janvier 2010. La Commission prévoit que son déficit structurel diminuera de 1,4 point en 2013 et que, dans cette hypothèse, il aura baissé de 4,1 points de 2009 à 2013[43].

L'engagement peut donc être tenu, notamment si l'évolution des dépenses publiques est strictement conforme aux objectifs du Gouvernement. La réduction du déficit structurel est au cœur du nouveau traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union

[42] Les dépenses des organismes divers d'administration centrale (ODAC) pourraient croître assez sensiblement sous l'effet, par exemple, des investissements d'avenir, des charges du service public de l'électricité ou des dépenses en faveur du logement et des infrastructures de transport permises par l'affectation de nouveaux impôts.

[43] La Commission européenne et le Gouvernement français considèrent que le plan de relance a accru le déficit structurel en 2009 et, un peu moins, en 2010. Ils diffèrent en revanche sur l'estimation du PIB potentiel et sur l'ampleur des mesures ponctuelles et temporaires. Pour la Commission, plusieurs mesures fiscales à effet temporaire en 2013, comme l'instauration d'un acompte sur l'imposition des dividendes au barème de l'impôt sur le revenu, constituent des mesures ponctuelles et temporaires qui n'améliorent pas le solde structurel.

économique et monétaire européenne ainsi que de la loi organique sur la programmation et la gouvernance des finances publiques.

### 2 - Une prévision de déficit de 3 % du PIB très fragilisée par le ralentissement économique

Le conseil de l'Union européenne a aussi recommandé à la France en novembre 2009 de ramener son déficit public effectif à 3,0 % du PIB en 2013 pour ne plus être en situation de déficit excessif au regard du traité de Maastricht. La France s'y est aussi engagée dès son programme de stabilité de janvier 2010 et cet engagement a été assumé par les gouvernements suivants.

Les objectifs de dépenses peuvent être atteints en exerçant une stricte vigilance tout au long de l'année et en renforçant au besoin les contraintes sur certaines dépenses (mises en réserve complémentaires, notamment). Il reste que le freinage de la croissance des dépenses publiques repose sur l'évolution des dépenses les moins directement soumises au contrôle de l'État et que les économies nécessaires pour respecter les normes budgétaires sont peu documentées.

Les risques principaux pèsent sur l'évolution des recettes : le scénario macroéconomique est fragile et l'élasticité des prélèvements obligatoires pourrait être plus faible que prévu.

Par ailleurs, des incertitudes subsistent sur le coût des contentieux fiscaux et le chiffrage des mesures fiscales nouvelles présente des aléas importants.

La réalisation de l'objectif de déficit de 3,0 % du PIB est donc très dépendante du contexte économique qui prévaudra en 2013 et, si la conjoncture ne s'améliore pas suffisamment vite, elle sera très difficile. La Commission européenne prévoit pour la zone euro, après une récession en 2012, une croissance encore très faible en 2013 et note que plusieurs pays pourraient, dans ce contexte, ne pas atteindre leurs objectifs de déficit public effectif.

Elle prévoit un déficit de 3,5 % du PIB en France, quasiment identique aux prévisions du FMI (3,5 %) et de l'OCDE (3,4 %).

Si ces perspectives économiques se confirment, elles sont susceptibles d'appeler au niveau européen un réexamen des poids respectifs accordés aux critères de déficit effectif, très difficile à respecter dans une conjoncture dégradée, et de déficit et d'effort structurels, plus facilement maîtrisables par un Gouvernement.

## D - Un effort structurel considérable mais déséquilibré

### 1 - Un effort structurel considérable

L'effort structurel prévu pour 2013, sous réserve du chiffrage des mesures nouvelles relatives aux prélèvements et de la réalisation des objectifs de dépenses, est pourtant considérable : il représente 1,9 point de PIB, soit 38 Md€, ce qui est inédit en France.

Dans son rapport de juillet dernier, la Cour avait mis en avant la nécessité d'un effort structurel de 33 Md€ dans l'hypothèse d'une croissance du PIB de 1 % en 2013. L'hypothèse retenue par le Gouvernement étant de 0,8 %, l'effort nécessaire est supérieur de 2 Md€. En outre, la Cour avait retenu un déficit de 4,4 % du PIB en 2012, conformément au programme de stabilité, alors que le Gouvernement le prévoit à 4,5 %, ce qui suppose un effort supplémentaire de 2 Md€. L'effort annoncé par le Gouvernement est donc cohérent avec celui mis en avant par la Cour.

**Le passage de l'effort structurel à la réduction du déficit effectif**

Le déficit structurel diminuerait, selon le Gouvernement, de 2 points de PIB. Malgré cette forte réduction, la baisse du déficit public se limiterait à 1,5 point de PIB. En effet, le ralentissement de la croissance entraîne une hausse du déficit conjoncturel de 0,4 point de PIB et l'augmentation du coût des mesures ponctuelles et temporaires y ajoute 0,1 point de PIB.

Les mesures ponctuelles sont constituées, pour le Gouvernement, des seuls contentieux fiscaux alors que plusieurs mesures fiscales augmenteront les recettes en 2013 puis auront un rendement plus faible, voire nul, en 2014 et au-delà. Il en résultera une diminution de 4 Md€ des recettes fiscales en 2014, dont 1,6 Md€ pour la taxation des dividendes et intérêts au barème de l'impôt sur le revenu.

### 2 - Un effort portant trop peu sur les dépenses

Selon les rapports annexés aux projet de loi de finances pour 2013 et de loi de programmation, l'effort structurel de 1,9 point de PIB prévu pour 2013 porte pour 1,6 point sur les prélèvements obligatoires (32 Md€) et 0,3 point sur les dépenses (6 Md€).

L'effort sur les dépenses est calculé en multipliant par 0,56 (part des dépenses publiques dans le PIB) l'écart entre la croissance potentielle (1,4 %) et la croissance des dépenses publiques en volume, (0,9 % en

utilisant l'indice du prix du PIB). Dans ce calcul, les dépenses ne sont pas corrigées de l'impact des cessions de fréquences téléphoniques et des livraisons de matériels militaires, ce qui est cohérent avec le fait que ces rapports ne les retiennent pas parmi les mesures « ponctuelles et temporaires » qui viennent en déduction du solde structurel.

Si on les corrige pour en tenir compte, les économies s'élèvent à 10 Md€, avec la répartition donnée plus haut entre les dépenses primaires (7 Md€) et les charge d'intérêt (3 Md€).

Quel que soit son mode de calcul, l'effort sur les dépenses (6 ou 10 Md€) est nettement inférieur à la hausse des prélèvements obligatoires (32 Md€).

Dans son rapport de juillet 2012, la Cour avait recommandé un effort structurel portant principalement sur les dépenses, tout en notant que l'importance et l'urgence de l'effort à réaliser en 2013 rendaient difficile l'application de ce principe, compte-tenu de la rigidité des dépenses. Elle avait alors mis en avant, parmi d'autres, un scénario équilibré où cet effort était partagé également entre recettes et dépenses. Les prévisions pour 2013 s'écartent sensiblement de cet équilibre.

### 3 - Une priorité absolue : des efforts accrus d'économies sur les dépenses de toutes les administrations publiques

Les réformes permettant de réduire durablement la part des dépenses publiques dans le PIB appellent des délais de concertation et de mise en œuvre. Le projet de loi de programmation des finances publiques rééquilibrait ainsi progressivement les efforts structurels en recettes et dépenses de 2012 à 2017 sans pour autant atteindre une égalité sur l'ensemble de cette période (2,5 points de PIB sur les recettes et 2,3 points sur les dépenses).

Cet effort sur les dépenses paraissait insuffisant compte-tenu de la situation des finances publiques et d'un niveau de prélèvements obligatoires pesant défavorablement, comme la Cour l'a souligné depuis plusieurs années, sur la compétitivité.

Le « pacte de compétitivité », par une diminution nette des prélèvements obligatoires de l'ordre de 10 Md€[44] financée par des économies supplémentaires de même montant, a conduit à corriger le projet de loi de programmation. L'effort sur les dépenses de 2012 à 2017 inscrit dans la loi du 31 décembre 2012 (2,7 points de PIB) est désormais

[44] Soit 20 Md€ de baisse, au titre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, et 10 Md€ de hausse, au titre de la TVA et de la fiscalité environnementale.

supérieur à la hausse des prélèvements (2,1 points) et plus concentré sur les années 2014 et 2015.

Cet effort est indispensable, non seulement pour rééquilibrer les comptes publics mais aussi pour améliorer l'efficience des dépenses. Toutefois, aucune réforme porteuse d'économies substantielles au-delà de 2013 ne peut être identifiée. Aussi, la priorité absolue est-elle aujourd'hui de prendre sans tarder les décisions et d'engager les réformes nécessaires dans l'ensemble des administrations publiques pour se rapprocher d'une stabilisation en volume des dépenses grâce à des gains de productivité et à une révision du contenu des missions. La démarche de modernisation de l'action publique annoncée par le Gouvernement devra en constituer le cadre en visant explicitement autant les économies budgétaires, en les quantifiant, que l'amélioration de la qualité des services publics.

Dans chacune de ses publications, la Cour fournit des orientations et recommandations pour améliorer l'efficience de l'action publique, réduire certaines dépenses ou en freiner l'évolution.

Ce rapport en fournit de nouvelles illustrations. À l'occasion de son prochain rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2013), la Cour reviendra sur les principales pistes d'économies possibles résultant des travaux qu'elle a menés dans la période récente.

### *CONCLUSION*

*Le rééquilibrage des comptes publics engagé en 2011 s'est poursuivi en 2012, grâce à un effort structurel vraisemblablement proche de 1,4 point de PIB résultant surtout d'une hausse des prélèvements obligatoires (1,1 point). Des mesures supplémentaires ont été prises au cours de l'été par le nouveau Gouvernement pour ramener le déficit à 4,5 % du PIB en 2012. Des recettes moins élevées que prévu pourraient néanmoins conduire à un déficit un peu plus important et la dette pourrait avoir dépassé 90 % du PIB fin 2012. Les autres pays européens ayant fait des efforts de même ampleur, la situation relative de la France est restée défavorable, notamment par rapport à l'Allemagne.*

*Pour 2013, les prévisions de croissance des recettes retenues par le Gouvernement s'appuient sur un scénario macroéconomique et une élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance qui sont trop favorables. Les difficultés de chiffrage des mesures fiscales nouvelles ajoutent un élément de fragilité supplémentaire.*

*La réalisation de l'objectif de croissance des dépenses de l'ensemble des administrations publiques pour 2013 continue à reposer pour une part significative sur le niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt. La croissance des dépenses publiques primaires serait*

*quasiment égale à celle de 2012 mais cette prévision repose sur des hypothèses fragiles. En effet, les dépenses de l'État, sur le champ hors intérêts et pensions, augmenteraient en 2013, alors qu'elles ont baissé en 2012, et les dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale croîtraient plus en 2013 qu'en 2012. La poursuite en 2013 du freinage des dépenses des administrations publiques engagé en 2011 tient aux hypothèses d'évolution des dépenses les moins directement contrôlées par l'État.*

*Sous cette réserve, l'effort structurel programmé en 2013 est considérable, presque 2 points de PIB. La réduction du déficit structurel, notion qui est au cœur des obligations du nouveau traité européen, devrait être conforme aux engagements de la France, sur la période 2010-2013. En revanche, la réalisation de l'objectif de déficit effectif pour 2013 (3 % du PIB) ne manquerait pas d'être compromise, en France comme dans d'autres pays européens, si la situation économique ne s'améliorait pas suffisamment vite.*

*La priorité absolue est désormais d'intensifier l'effort de maîtrise de la dépense dans l'ensemble des administrations publiques. En effet, l'effort structurel prévu pour 2013 est déséquilibré : il repose pour moins de 25 % sur la maîtrise des dépenses et pour plus de 75 % sur des hausses des prélèvements obligatoires. En outre, les économies prévues tiennent, pour partie, à l'impact de mesures anciennes.*

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

*Les mesures nécessaires, dans l'ensemble des administrations publiques, pour se rapprocher d'une stabilisation en volume des dépenses à partir de 2014 devront être rapidement prises et précisément documentées. La modernisation de l'action publique annoncée par le Gouvernement devra viser explicitement autant le freinage des dépenses que l'amélioration de la qualité des services publics.*

**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 | 60 |

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

*Nous nous félicitons que la Cour reconnaisse les efforts réalisés par le Gouvernement pour redresser les comptes publics dès la loi de finances rectificative de l'été 2012. Le Gouvernement a donné suite aux principales recommandations formulées par la Cour des comptes en prenant les mesures nécessaires pour atteindre ses objectifs de finances publiques en 2012 et 2013 : adoption de mesures nouvelles en recettes dès le collectif d'août 2012 puis dans la loi de finances pour 2013 (7 Md€ dès 2012 et 20 Md€ en 2013), mise en œuvre « surgel » de 1,5 Md€ pour tenir les dépenses de l'Etat en 2012 ; réalisation de 10 Md€ d'économies en 2013 sur les dépenses de l'Etat par rapport à leur tendance, permettant de financer les engagements présidentiels, notamment en matière d'éducation et d'emploi.*

*Certaines analyses de la Cour nous semblent cependant devoir être précisées et nuancées.*

*1- Le Gouvernement maintient ses objectifs de finances publiques*

*Pour 2012, les aléas sur le solde public ne seront pas levés avant la notification de l'Insee du 29 mars 2013.*

*Cependant, les objectifs de solde budgétaire sont quasiment atteints. Au 14 janvier, le solde budgétaire pour 2012 est ainsi évalué à - 87,2 Md€, un résultat proche de la prévision retenue dans la dernière loi de finances rectificative de 2012 (- 86,2 Md€).*

*La norme de dépense « 0 valeur » de l'État sera bien respectée et l'exécution se situera environ 2,5 Md€ sous le plafond de la norme « 0 volume ».*

*Les recettes fiscales pour 2012 sont en revanche en légère moins-value de 1,7 Md€ par rapport au montant inscrit dans la dernière loi de finances rectificative, du fait principalement de moindres rentrées fiscales de TVA. A l'inverse, les rentrées d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu ont été meilleures qu'attendu. Les recettes non fiscales sont en ligne avec la dernière loi de finances rectificative.*

*Quelques aléas importants subsistent sur les recettes sociales et sur les dépenses, en particulier concernant l'évolution des dépenses des collectivités locales et la façon dont Eurostat prendra en compte la souscription à l'augmentation de capital de Dexia.*

*L'exécution 2012 du budget de l'Etat ne remet pas en cause l'objectif d'un déficit public de 3,0 % en 2013, les mesures permettant d'atteindre la cible, avec une croissance du PIB de 0,8 % en 2013, ayant été adoptées dans*

*la loi de finances rectificative d'août 2012 et les lois de finances et de financement de sécurité sociale pour 2013. Elles permettront de réduire le déficit structurel de 2 points de PIB en 2013 et ainsi d'atteindre l'objectif fixé par le Conseil de l'Union européenne en novembre 2009 d'un ajustement structurel supérieur à 4 points de PIB sur la période 2010-2013.*

*Sur les prélèvements obligatoires, le Gouvernement a retenu une élasticité globale de 1,0 en 2013. Comme le note la Cour, certaines bases taxables, en particulier la masse salariale, devraient progresser moins vite que l'activité. En revanche, les recettes fiscales seraient globalement plus dynamiques que le PIB. L'élasticité de l'impôt sur le revenu serait ainsi supérieure à l'unité en lien avec la bonne tenue des salaires et la dynamique des pensions de retraites en 2012 qui, du fait de la progressivité de l'impôt sur le revenu, contribuent à son dynamisme en 2013 ; l'impôt sur les sociétés serait soutenu par la bonne tenue du bénéfice fiscal, ce que semblent confirmer les recouvrements de 5ème acompte nets d'autolimitation de la fin de l'année 2012.*

*Concernant les perspectives macroéconomiques pour 2013, les incertitudes sont toujours nombreuses. Elles concernent notamment le rythme de résolution des tensions en zone euro, l'impact des consolidations budgétaires synchronisées en Europe ou encore les évolutions du prix du pétrole dans un contexte de tensions au Moyen-Orient. La prévision pour 2013 sera réévaluée dans le cadre de la préparation du programme de stabilité, qui sera transmis au Parlement à la mi-avril. Pour la première fois, et conformément à la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques donnera à cette occasion un avis public sur ces prévisions.*

*Par ailleurs, conformément à la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la trajectoire de finances publiques de la France sur la période 2012-2017 est également exprimée en termes structurels : cette approche permet de corriger le solde public de l'impact de la conjoncture économique et ainsi de mettre en avant les efforts pérennes de réduction du déficit.*

*2 - Comme le souligne la Cour, le respect de l'objectif de déficit public en 2013 repose sur un effort de redressement sans précédent*

*2-1 Un effort important sera réalisé concernant les dépenses de l'Etat*

*Préparer et faire voter un budget triennal juste après une élection présidentielle est en soi une réalisation tout à fait significative qui a impliqué des arbitrages dans des délais très resserrés. Compte tenu des délais d'élaboration de ce budget, il est normal qu'une partie des économies notamment pour 2014 et 2015 nécessite d'être précisée à l'occasion de travaux complémentaires.*

*Sur le fond, les dépenses hors charges de la dette et hors pensions seront gelées en valeur ce qui signifie, compte-tenu de la progression spontanée de certaines dépenses comme les prestations sociales versées par l'État, de faire des économies de grande ampleur en matière de fonctionnement, d'investissement et d'intervention.*

*Les dépenses de fonctionnement seront réduites grâce en particulier à la maîtrise de la masse salariale, à une politique de rationalisation des achats et des mesures d'exemplarité (baisse des dépenses de communication gouvernementales, réduction du train de vie de l'Etat). Concernant les investissements, plusieurs grands projets dont l'efficacité n'était pas démontrée ont d'ores et déjà été ajournés. Enfin, d'importantes économies sur les dépenses d'intervention seront effectuées ; elles se ventilent sur un grand nombre de dispositifs gérés par les ministères (rationalisation des dispositifs d'intervention des programmes de recherche scientifique et technologique, rationalisation et meilleur ciblage des aides aux entreprises,...).*

*Ces économies ne doivent pas être forfaitaires. Le Gouvernement a ainsi souhaité rompre avec la logique de la RGPP. Le Premier ministre a appelé les ministères à procéder à une campagne d'évaluation des politiques publiques et de modernisation de leurs services. Ce travail a été lancé à l'occasion du 1er comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP), le 18 décembre dernier. Les premiers résultats seront présentés fin mars à l'occasion du 2ème CIMAP.*

*2-2 Conformément aux recommandations de la Cour, cet effort concerne aussi l'ensemble des administrations publiques (APU)*

*Dans son rapport de juillet 2012, la Cour préconisait d'associer l'ensemble des administrations publiques (notamment les collectivités locales) à l'effort structurel, de poursuivre la maîtrise des dépenses sociales et de mettre en place une procédure d'évaluation systématique des investissements civils.*

*La LPFP a mis en œuvre ces recommandations : elle prévoit que les concours de l'État aux collectivités seront diminués de 1,5 Md€ en 2014 et 2015, en vue d'inciter à la maîtrise de la dépense locale ; l'association des opérateurs de l'État à l'effort de redressement est renforcée par la diminution du montant des taxes affectées et la maîtrise des subventions de l'État ; l'ONDAM est maîtrisé sur l'ensemble de la programmation (2,7 % en 2013, 2,6 % en 2014 et 2,5 % sur la période 2015-2017) ; enfin, les évaluations socio-économiques des projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire feront l'objet d'une contre-expertise indépendante au-delà d'un certain seuil. Par ailleurs, conformément à la recommandation de la Cour, la démarche de modernisation de l'action publique (MAP)*

*couvrira, contrairement à la RGPP, l'ensemble du champ des administrations publiques.*

*Dans son analyse de la maîtrise des dépenses, la Cour pourrait prendre davantage en compte les avancées réalisées pour renforcer les outils de pilotage sur l'ensemble du champ des APU. Il en va ainsi de l'inclusion dans la norme de stabilisation en valeur applicable à l'État du montant des taxes affectées aux opérateurs. Cette inclusion permet de traiter les taxes affectées à des opérateurs de la même manière que des subventions budgétaires au regard de la norme de dépense. La LPFP prévoit ainsi un plancher d'économies à réaliser sur le montant des taxes affectées (191 M€ en 2013, 265 M€ en 2014 et 465 M€ en 2015) ainsi qu'une réévaluation globale d'ici le 30 juin 2013 de la pertinence et de la légitimité de l'ensemble des taxes affectées.*

*2-3 L'effort d'économie en dépenses en 2013 est plus important que ne le laisse entendre la Cour*

*La Cour rappelle qu'elle a proposé un scénario équilibré de maîtrise des dépenses et de hausse des recettes dans son rapport de juillet dernier. Elle mentionne en effet le chiffre de 16,5 Md€ d'économies en dépenses en 2013 si les efforts (33 Md€ pour atteindre un déficit de 3 % en 2013) étaient également répartis entre dépenses et recettes.*

*Toutefois, les mesures proposées par la Cour dans ce même rapport, et que le Gouvernement a pour une large part mis en œuvre (cf. supra), produisent surtout des effets à moyen et long terme, et ne pouvaient conduire à 16,5 Md€ d'économies dès 2013. La Cour elle-même reconnaissait que l'ampleur de la consolidation à réaliser en 2013 rendait nécessaire un recours important aux prélèvements obligatoires.*

*Les efforts d'économies en dépenses réalisées dès 2013 sont conséquents, avec en particulier une baisse de 9 Md€ des dépenses de l'État par rapport à leur tendance spontanée et le financement par redéploiements d'1 Md€ d'engagements présidentiels, à quoi il convient d'ajouter l'effort réalisé sur les dépenses d'assurance maladie (2,5 Md€ par rapport à la tendance). La croissance de la dépense sur l'ensemble du champ des administrations publiques sera ainsi très faible, à seulement 0,5 % en volume (hors éléments exceptionnels), comparé à une moyenne de 1,7 % sur la période 2007-2011 et 2,3 % sur la période 2002-2006. Si l'effort structurel en dépense n'est que de 0,3 point de PIB en 2013, c'est à la fois en raison de facteurs exceptionnels (recettes de fréquences hertziennes comptées en 2012 en moindres dépenses en comptabilité nationale) et du faible niveau de la croissance potentielle.*

*Comme l'indiquait une étude récente du FMI[45], il est en outre justifié économiquement de faire porter la majorité de l'effort de redressement sur les recettes en période de bas de cycle : les multiplicateurs budgétaires à court terme sont en effet nettement plus élevés sur les dépenses, et une consolidation trop axée sur les dépenses à court terme risquerait d'être contre-productive, notamment pour l'emploi.*

*L'amélioration de la conjoncture économique permettra de faire porter l'essentiel de l'effort de redressement sur les dépenses à partir de 2014. Comme le note la Cour, l'effort sur les dépenses sera ainsi supérieur à l'augmentation des prélèvements obligatoires sur la période 2012-2017, comme le prévoit la loi de programmation des finances publiques qui intègre les économies liées au pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.*

[45] Successful Austerity in the United Stages, Europe and Japan, Nicoletta Batini, Giovanni Callegari et Giovanni Melina, document de travail du FMI, juillet 2012.

# 2

# La situation et les perspectives financières des départements

***PRESENTATION***

*La crise financière de 2009, avec la forte chute des droits de mutation qui en a résulté (- 26,4 %)[46], a mis en évidence la fragilité de la situation financière des départements, attributaires d'une part prépondérante de ces droits, alors même que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales renforçait leur action dans le domaine social.*

*Au cours de la dernière décennie, la structure financière des départements a été profondément modifiée en raison des transferts et extensions de compétences qui ont été réalisés, des modalités financières choisies pour compenser les charges qui en ont résulté et de la réforme de la fiscalité locale. Ces modifications ont fortement accru la part des dépenses sociales dans les dépenses des départements, de même que celle de leur masse salariale, renforçant la rigidité de leur budget de fonctionnement.*

*Parallèlement, la réforme de la fiscalité locale a inversé le rapport entre la fiscalité directe et indirecte dans leurs ressources et réduit la capacité des départements à moduler les taux d'imposition. Dès lors, l'ajustement des recettes à la croissance tendancielle des dépenses est devenu plus difficile.*

*La situation financière d'ensemble des départements s'est redressée en 2010 et 2011, principalement en raison de l'évolution du marché immobilier. Pour autant, certains d'entre eux demeuraient dans une situation fragile en 2012.*

*La forte sensibilité à la conjoncture de l'équilibre financier des départements pose en elle-même la question des conditions structurelles de cet équilibre. L'examen de l'évolution des différents postes de dépenses et de recettes montre que le statu quo n'est pas possible.*

[46] Cf. Rapport de l'observatoire des finances locales 2012, p. 54

*Avec le concours des chambres régionales des comptes[47], la Cour a examiné les conditions de cet équilibre qui, à champ constant et à ressources constantes, n'est pas assuré sur le moyen terme[48]. L'analyse se situe dans le cadre législatif actuel et n'aborde pas les conditions dans lesquelles pourrait intervenir une réforme de la dépendance impliquant les départements.*

# I - De profondes modifications de la structure financière des départements depuis 10 ans

En 2011, le montant total des dépenses de fonctionnement des départements (54,3 Md€) représentait 35,5 % des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, soit 2,7 % du PIB. L'investissement (15,2 Md€) représentait 22,8 % de l'ensemble. La part des dépenses totales des départements dans le PIB s'élevait ainsi à 3,4 %[49].

## A - L'accroissement du poids des dépenses sociales et des dépenses de personnel

Le département apparaît comme le principal bénéficiaire des transferts de compétences effectués depuis 1982. Ceux-ci ont porté sur des domaines très divers : l'action sociale et sanitaire, l'aménagement de l'espace et l'équipement, l'éducation, la culture et le patrimoine, l'action économique (en complément des régions).

Bénéficiant à cet égard des financements compensatoires de l'État, le département prend ainsi en charge un ensemble de politiques publiques pour l'aide sociale à l'enfance ou l'aide aux personnes handicapées et aux personnes âgées. Il assure également l'entretien et l'investissement concernant la voirie, les transports scolaires ainsi que la construction,

[47] En raison des spécificités de l'outre-mer, l'analyse porte sur les seuls départements de France métropolitaine. Cette analyse s'appuie à la fois sur les travaux propres de la formation inter juridictions « Finances publiques locales » auprès des administrations et sur les travaux des chambres régionales des comptes sur les collectivités énumérées dans la note suivante.

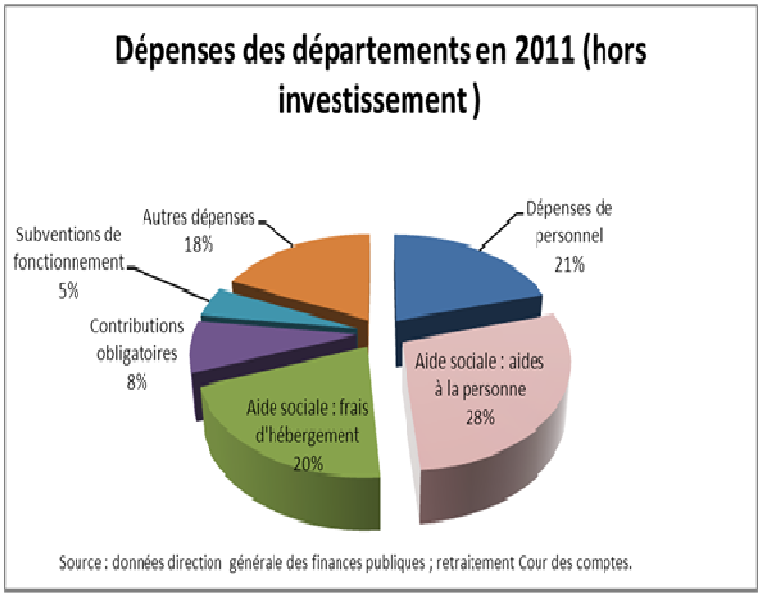
[48] Les analyses générales ont été complétées par des enquêtes conduites sur un échantillon d'une vingtaine de départements : Ain, Ardèche, Aude, Aveyron, Bas-Rhin, Calvados, Corse-du-Sud, Haute-Corse, Eure-et-Loir, Gard, Haute-Garonne, Loiret, Lot, Meuse, Pas-de Calais, Hautes-Pyrénées, Haut-Rhin, Rhône, Vienne.

[49] Ces données globales intègrent les départements d'outre-mer.

l'entretien, le fonctionnement et l'équipement des collèges. Il participe enfin au financement des aides économiques aux entreprises.

Les transferts de compétences résultant notamment de la loi du 18 décembre 2003 de décentralisation du RMI, de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales et de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, ont profondément modifié la structure des dépenses des départements en donnant un caractère encore plus prépondérant aux dépenses sociales. La loi de 2004 a également fortement contribué à augmenter leur masse salariale, sous l'effet des transferts de personnels de l'État.

**Graphique n° 1**




### 1 - Le poids prépondérant des dépenses sociales

Depuis l'Acte I de la décentralisation, les départements exercent une compétence générale en matière d'action sociale : aide sociale à l'enfance, aux personnes âgées et aux adultes handicapés ; protection maternelle et infantile ; service social départemental.

Cette compétence avait d'abord été renforcée par la loi du 1er décembre 1988 instaurant le revenu minimum d'insertion (RMI) qui confiait aux départements la mission d'insérer les bénéficiaires de l'allocation alors prise en charge par l'État, puis par la loi du

24 janvier 1997 créant la prestation spécifique dépendance (PSD), distribuée par les départements aux personnes âgées et aux personnes handicapées selon des modalités différenciées. Ensuite, à partir de 2002, le département a la charge de la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), créée par la loi du 20 juillet 2001 en remplacement de la PSD[50].

La loi précitée du 18 décembre 2003 instituant le RMI a transféré aux départements la charge du versement de l'allocation minimum d'insertion et a institué le revenu minimum d'activité (RMA), également à la charge de ces collectivités. La loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) a étendu les compétences de ces derniers dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté en mettant à leur charge le financement des allocations versées aux anciens bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) désormais intégrée dans le RSA.

Dans le dispositif du RSA, le département a la charge du « RSA socle », c'est-à-dire de la part forfaitaire du RSA qui correspond à l'ancien RMI et le « RSA socle majoré » qui correspond à l'ancienne API. Le « RSA activité », qui constitue un complément aux revenus d'activité, est, quant à lui, à la charge de l'État. Instauré en juin 2009, le RSA a été étendu sous certaines conditions aux jeunes de moins de 25 ans en septembre 2010.

Par ailleurs, la prestation de compensation du handicap (PCH), créée par la loi du 11 février 2005, a progressivement remplacé à partir de 2006 l'allocation compensatrice pour tierce personne versée aux personnes handicapées de moins de 60 ans. Depuis le 1er avril 2008, la PCH peut être attribuée aux enfants.

En conséquence de l'adoption de ces textes, la part des dépenses sociales dans les budgets des départements a fortement progressé. En 2011, les dépenses d'intervention, constituées pour une large part de ces prestations sociales, représentaient 51,3 % des dépenses totales des

[50] La loi du 27 juillet 1999 créant la couverture maladie universelle avait recentralisé à compter de 2000 l'ancienne aide médicale départementale.

départements et 65 % de leurs dépenses de fonctionnement[51] contre respectivement 41 % et 58,7 % en 2003[52].

Les dépenses sociales en euros courants ont doublé entre 2003 et 2011 tandis que les dépenses de fonctionnement dans leur ensemble progressaient de 79 % sur la même période. Les dépenses au titre du RMI/RSA ont été multipliées par 11,6 sur la période, celles correspondant à l'APA ont augmenté de 64 %.

### 2 - La forte croissance des dépenses de personnel

Entre 2003 et 2011, la masse salariale en euros courants a augmenté de 115 %, passant de 5,2 Md€ à 11,2 Md€. Cette croissance s'explique en grande partie par l'effet des transferts de personnels en provenance de l'État, en lien avec la décentralisation des compétences résultant de la loi du 13 août 2004 précitée. Ces mouvements représentent environ 80 000 emplois.

La loi du 13 août 2004 a en effet confié aux départements, tout d'abord, le recrutement et la gestion des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) relevant du ministère de l'éducation nationale et exerçant leurs missions dans les collèges : les effectifs concernés ont représenté 45 075 ETP[53].

En second lieu, des personnels du ministère de l'équipement, ont également été transférés au 1er janvier 2007, représentant 30 590 ETP[54]. Il s'y ajoute les parcs de l'équipement en 2010 et 2011, pour 643 ETP.

Le solde provient des ministères chargés de la santé et de l'agriculture.

Les mouvements en question ont été principalement effectués sur les exercices 2007 et 2008. Entre fin 2006 et fin 2008, les effectifs départementaux se sont ainsi accrus de 34 %[55]. Les opérations étaient pour l'essentiel achevées à la fin de l'année 2010.

---

[51] Les recettes et les dépenses des départements mentionnées dans ce chapitre correspondent aux opérations réelles, c'est-à-dire, à celles donnant lieu à des encaissements ou à des décaissements effectifs (par opposition aux mouvements d'ordre impactant les budgets locaux). Dans les budgets des départements, les dépenses sociales appartiennent à la catégorie des dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire les dépenses imputées sur la section de fonctionnement du budget.

[52] Rapports de l'Observatoire des finances locales.

[53] Observatoire des finances locales, *Rapport 2012*.

[54] Observatoire des finances locales, *Rapport 2012*

[55] Direction générale des collectivités locales, *Bulletin d'information statistique*, juillet 2012.

Les transferts de personnels n'expliquent pas à eux seuls l'augmentation des effectifs des départements : entre 2004 et 2010, les effectifs de ces derniers sont passés de 189 800 à 291 500, soit 101 700 emplois supplémentaires dont 22 600 hors transferts (soit 22,2 % des nouveaux emplois). Hors effet de l'acte II de la décentralisation, l'augmentation des effectifs s'élève ainsi à 12 % sur cette période (+ 1,9 % en moyenne annuelle)[56].

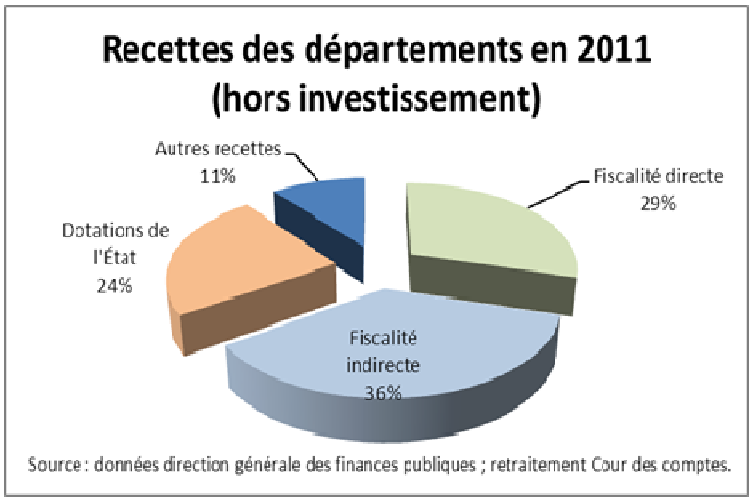
Les charges de personnel ont aussi crû sous l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT), des mesures nationales de revalorisation de l'indice de rémunération des fonctionnaires, de la refonte des catégories (A, B, C), de la garantie du pouvoir d'achat et de la monétisation des jours d'ARTT. Les départements ont, en outre, été souvent conduits à renforcer les équipes dédiées aux compétences décentralisées et leurs « encadrants ». Enfin, les modalités de gestion des départements ont également contribué à accroître la masse salariale, en particulier du fait des régimes indemnitaires et des règles d'avancement.

## B - Une modification profonde de la structure des recettes

La structure des recettes des départements a fortement évolué en raison des modalités retenues pour le financement des transferts de compétences et de l'impact de la réforme de la fiscalité locale qui a accompagné la suppression de la taxe professionnelle.

[56] Source : *bulletin d'information statistique* de la direction générale des collectivités locales, juillet 2012.

**Graphique n° 2**




### 1 - Le financement des transferts de compétence

#### *a) Des transferts de fiscalité*

Les transferts de compétences aux départements ont, pour l'essentiel, été financés par le biais de transferts de fiscalité indirecte.

Le financement de l'action sociale départementale a été à l'origine principalement assuré par les droits de mutation à titre onéreux (pour une part essentielle) dont les départements ont bénéficié à compter du 1er janvier 1984. La taxe différentielle sur les véhicules à moteur dont bénéficiaient également les départements depuis 1984 a été supprimée pour les véhicules des particuliers par la loi de finances pour 2001[57].

La décentralisation du RMI/RMA, à compter du 1er janvier 2004, a été compensée par l'attribution aux départements d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)[58] sous la forme d'une fraction de tarif. Un mécanisme de garantie leur assure la perception d'un montant minimum correspondant aux sommes consacrées par l'État aux dépenses transférées avant leur décentralisation (en euros courants). La compensation de la prise en charge de l'allocation de parent isolé, désormais incluse dans le « RSA socle », est intervenue sous la forme du transfert d'une nouvelle fraction de TIPP.

[57] Le solde de la compensation était alors assuré par le versement de la dotation générale de décentralisation.
[58] Devenue taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

De la même manière, les transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 ont été financés par une fraction de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) afférentes aux véhicules terrestres à moteur. Cette fraction a été majorée à plusieurs reprises de 2005 à 2007 afin de couvrir les nouvelles charges transférées, chaque année, dans le cadre de la mise en œuvre de l'Acte II de la décentralisation.

Une autre fraction de TSCA, distincte de la précédente, a également été attribuée aux départements pour couvrir leur contribution au financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Une fraction de TIPP, distincte de celle compensant le transfert du RMI, a aussi contribué à financer les transferts de compétences résultant de l'Acte II de la décentralisation.

D'autres modes de financement sont également prévus pour financer les extensions de compétences, comme il ressort de l'encadré qui suit.

**La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)**

Créée par la loi du 30 juin 2004, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) est un établissement public qui a pour mission, dans la limite des ressources qui lui sont affectées, de contribuer au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire.

A ce titre, il est prévu que cette caisse verse aux départements un concours destiné à prendre en charge une partie du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) des personnes âgées.

Les recettes de la CNSA sont composées :

- de **ressources nouvelles**, à savoir les contributions instituées en contrepartie de la mise en place d'une journée de travail supplémentaire non rémunérée : une contribution des employeurs au taux de 0,3 %, appliqué sur la même assiette que celle des cotisations patronales d'assurance maladie, ainsi qu'une contribution additionnelle au prélèvement social sur les revenus du patrimoine et des produits de placements, au taux de 0,3 % ;

- de **recettes antérieurement affectées au Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA)**, dont la CNSA a repris les droits et obligations, à savoir une fraction de 0,1 point du produit de la CSG et une participation des régimes de base de l'assurance vieillesse, représentative d'une fraction identique pour tous les régimes des sommes consacrées par chacun de ceux-ci aux dépenses d'aide-ménagère en 2000 ;

Dans ce cadre, **le concours APA** est financé par 20 % du produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA), 95 % du produit de la fraction de la CSG affectée à la CNSA (taux de 0,1 %) ainsi que par les contributions des régimes obligatoires d'assurance vieillesse. En 2011, ces produits ont respectivement été de 466,7 M€, 1 098,7 M€ et 67,6 M€, auxquels il faut ajouter 50 % des produits financiers réalisés par le placement de la trésorerie disponible de la CNSA, soit 5,4 M€, ainsi qu'une régularisation du trop versé sur l'APA 2010 à hauteur de 10,6 M€, soit un montant global de 1 649 M€.

Les **modalités de versement de ce concours permettent d'appliquer une péréquation entre les départements dans l'allocation de la ressource**, compte tenu des critères de répartitions retenus :

– pour 50 %, le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans ;

– pour 20 %, les dépenses d'APA ;

– pour 25 %, le potentiel fiscal ;

– pour 5 %, le nombre de bénéficiaires du RMI.

Ces dispositions prévoient, de plus, une clause de garantie selon laquelle les dépenses nettes d'APA de chaque département, après répartition entre eux des crédits du concours, ne peuvent être supérieures à 30 % du potentiel fiscal de chaque département.

Un mécanisme similaire a été prévu en ce qui concerne **le financement de la prestation de compensation du handicap (PCH)**. Les modalités de versement de ces concours présentent également un certain effet de péréquation.

### *b) Un débat juridique clarifié*

La compensation financière des transferts et extensions de compétences est devenue un principe constitutionnel depuis la réforme du 28 juin 2003. Aux termes du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

Le Conseil constitutionnel veille au respect de ces dispositions en vérifiant que, s'agissant des **transferts,** la compensation accordée correspond à la somme dépensée par l'État à la date du transfert. La

compensation s'effectue ainsi au « coût historique » et non sur une base évolutive en fonction du montant de la dépense supporté chaque année[59]. Le Conseil constitutionnel précise que cette compensation doit être garantie en son montant. Ainsi, « si les recettes départementales provenant de la TIPP venaient à diminuer, il appartiendrait à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert ».

À l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, portant sur le financement du RMI/RSA[60], le Conseil constitutionnel a considéré que la prise en charge par les départements de la part du revenu de solidarité active correspondant à l'allocation de parent isolé, dont le coût était antérieurement assumé par l'État, doit être interprétée, au sens du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, comme un transfert de compétences entre l'État et les départements, lequel doit donc être accompagné de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient antérieurement consacrées à leur exercice.

Cette décision précise que « les règles fixées par la loi (…) ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités, tel que défini par l'article 72 de la constitution ». Avec cette précision, la portée juridique du principe de compensation des transferts de compétences est ainsi fixée.

En outre, le Conseil constitutionnel a considéré que la compensation au moyen de fractions d'impôts nationaux ne portait pas atteinte au principe d'autonomie financière des collectivités locales tel que défini par l'article 72-2 de la Constitution et précisé par la loi organique du 29 juillet 2004[61]. Sa décision du 29 décembre 2009[62] mentionne que « les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ». La même décision précise « qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale ».

[59] Conseil constitutionnel, n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003.
[60] Conseil constitutionnel, n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011.
[61] Aux termes de cet article, les ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.
[62] Conseil constitutionnel, n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

S'agissant d'autre part **des créations et extensions de compétences** des collectivités locales (cas de l'APA et de la PCH), la Constitution n'impose pas le transfert par l'État d'une ressource équivalente mais la détermination pour les collectivités des ressources adéquates. Cependant, le Conseil constitutionnel veille au respect du principe de l'article 72-2, ci-dessus mentionné, par des réserves d'interprétation[63] visant à ce que le pouvoir réglementaire s'assure *in concreto* que les charges nettes supportées par les départements n'excèdent pas un pourcentage de leur potentiel fiscal, lequel doit être fixé « à un niveau qui permette, compte tenu de l'ensemble des ressources des départements, que le principe de libre administration des collectivités territoriales ne soit pas dénaturé ».

Ainsi le Conseil constitutionnel a-t-il clarifié le débat juridique :

- le droit à compensation financière pour les compétences transférées se limite aux montants en euros précédemment dépensés par l'État à ce titre ;
- il peut être mis en œuvre sous forme de fractions d'impôts nationaux sur les taux ou l'assiette desquels les collectivités territoriales n'ont pas de capacité de modulation car, si elles ont une autonomie financière, elles n'ont pas d'autonomie fiscale ;
- pour les extensions de compétence des collectivités territoriales, il suffit que la loi prévoie la création de ressources sans que cela implique qu'elles soient équivalentes ;
- cependant tout ceci ne peut pas conduire à restreindre les ressources des collectivités à un point tel que le principe de libre administration (qui suppose un minimum de marges de manœuvres) soit mis en échec.

Une problématique financière demeure toutefois, compte tenu du décalage bien réel qui apparaît entre les recettes affectées à ces transferts et les charges croissantes supportées par les départements au titre de ces nouvelles compétences.

### *c) Le financement des allocations de solidarité*

Le décalage entre les recettes affectées et les charges croissantes supportées par les départements s'observe tout particulièrement s'agissant

[63] Conseil constitutionnel, décision n° 2011-143 QPC du 30 juin 2011 sur l'APA, considérant n° 13, et décision n° 2011-144 du 30 juin 2011 sur la PCH, considérant n° 7.

des trois allocations universelles à la personne que sont l'APA, le RMI/RSA et la PCH.

### L'allocation personnalisée d'autonomie

Lors de la mise en place de l'APA, le principe d'un financement pour deux tiers par les départements et un tiers par l'État a été établi, sans être cependant inscrit dans la loi. La montée en charge du dispositif s'est révélée beaucoup plus onéreuse que ce qui avait été initialement prévu.

Outre des mesures de resserrement du dispositif, la loi du 31 mars 2003 a prévu un abondement par l'État du concours financier attribué aux départements. Cet abondement (400 M€) représentait un tiers du surcoût alors évalué. L'affectation à la CNSA d'une fraction de la contribution de solidarité pour l'autonomie a permis de pérenniser le financement de l'APA. Pour autant, le taux de couverture de la dépense par l'État tend à décroître. De 2003 à 2012, ce taux a diminué, passant de 41,28 % à 30,74 %[64].

La création de l'APA constitue une extension de compétence en matière d'aide aux personnes âgées. Il convient ainsi de prendre également en compte les ressources antérieurement allouées aux départements à ce titre, qu'il s'agisse d'une quote-part de DMTO ou de concours budgétaires. Ainsi calculé, le taux de couverture s'établissait, selon la direction générale des collectivités locales, à 43 % en 2010, la charge nette des départements s'élevant à 2,9 Md€ sur un total de dépenses de 5,2 Md€.

### Le RMI/RSA

La compensation de la décentralisation du RMI/RSA par l'attribution d'une part de TIPP a fait l'objet de plusieurs ajustements techniques. La loi de finances rectificative pour 2005 a, en outre, abondé le budget des départements d'un montant exceptionnel de 457 M€. Ultérieurement, un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) de 500 M€ a été créé à compter de 2005. Ce fonds est reconduit chaque année.

Le taux de couverture de la dépense, qui avait été de 100 % en 2004 a progressivement baissé. En prenant en compte le FDMI, ce taux s'élevait à 81 % en 2011. La charge nette atteignait 1,3 Md€ pour un total de dépenses de 6,9 Md€ pour le « RSA socle et socle majoré » en métropole.

[64] Données de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

### La prestation de compensation du handicap

Compte tenu de son mode de financement, le concours de la CNSA versé aux départements en 2006 (523 M€) s'est révélé très supérieur aux dépenses exposées par ces derniers au titre de la PCH (79 M€). Il en a été de même en 2007 (530 M€ contre 277 M€). Toutefois, ce concours relativement stable a, dès 2008, assuré un taux de couverture inférieur à 100 % et décroissant dans le temps. En 2011, ce taux s'établissait à 42 %, la charge nette supportée par les départements atteignant 731 M€.

Néanmoins, en prenant en compte les ressources antérieurement transférées pour financer le versement de l'allocation compensatrice pour tierce personne et les économies résultant de la diminution progressive de la charge de cette allocation pour les départements, le taux de couverture de la PCH par la solidarité nationale s'élevait, selon l'administration, à 60 % en 2011.

Au total, en 2011, l'écart entre la charge des trois allocations de solidarité (APA, RMI/RSA, PCH) et le financement reçu de l'État par les départements métropolitains s'élevait à 5 Md€.

## 2 - La prépondérance de la fiscalité indirecte

La réforme de la fiscalité locale induite par la suppression de la taxe professionnelle en 2010 a profondément modifié la structure des ressources des départements. La taxe professionnelle[65] a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET) composée de deux impositions, la cotisation foncière des entreprises (CFE) et une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Les départements, qui ne sont pas concernés par la CFE, reçoivent 48,5 % du produit de la CVAE laquelle est perçue au niveau national à partir d'un taux unique.

Par ailleurs, diverses impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)[66] ont été créées pour compléter le remplacement de la taxe professionnelle en ce qui concerne la fiscalité des entreprises. Les départements perçoivent une quote-part (variable) du produit de ces impositions[67]. Ils bénéficient également du transfert du reliquat de la part État de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance et de la part résiduelle de l'État sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

---

[65] En 2009, la taxe professionnelle représentait 17,7 % des recettes de fonctionnement des départements.

[66] Dans les secteurs de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications.

[67] IFER sur les éoliennes terrestres et maritimes, les centrales électriques nucléaires, thermiques, photovoltaïques ou hydrauliques, les stations radioélectriques, les canalisations de transfert souterrain de gaz et autres hydrocarbures.

La réforme s'accompagne, en outre, d'une réallocation des impôts directs locaux. La part départementale de la taxe d'habitation est transférée au bloc communal de même que la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Les départements conservent la taxe foncière sur les propriétés bâties augmentée de l'ancienne part régionale.

Afin d'assurer la neutralité de la réforme la première année, les départements reçoivent également une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP). En outre, un fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) est institué. Il est alimenté par un prélèvement sur les départements pour lesquels la réforme a un impact positif sur les ressources fiscales. À l'inverse, ceux pour lesquels la réforme a un impact négatif sont bénéficiaires d'un reversement leur assurant un niveau de ressources équivalent à celui dont il disposait avant la réforme.

Ainsi, la composition des recettes de fonctionnement (60,3 Md€) a fortement évolué sous l'effet de la réforme de la fiscalité locale mise en œuvre en 2011 pour l'ensemble des collectivités territoriales. La part de la fiscalité directe[68] est passée de 38,4 % en 2010 à 32,7 % en 2011, tandis que celle de la fiscalité indirecte progressait de 28 % à 35 %.

## II - Un équilibre entre les recettes et les dépenses plus difficile à atteindre

L'effet de ciseaux constaté en 2009 en raison de la croissance des dépenses et de la baisse des recettes avait mis en évidence la fragilité de l'équilibre financier des départements. Leur situation d'ensemble s'est améliorée en 2010 et 2011 pour des raisons conjoncturelles.

Toutefois, la vive progression tendancielle des dépenses sociales et la moindre capacité des départements à ajuster leurs recettes pour couvrir l'ensemble de leurs dépenses rendent plus difficile le maintien d'un équilibre de moyen terme.

[68] Afin de permettre des comparaisons entre 2010 et 2011, le montant de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) est ici intégré, par convention, à la fiscalité directe. Il est, en conséquence, déduit du montant des dotations de l'État. Hors prise en compte de la DCRTP, la part de la fiscalité directe dans les recettes de fonctionnement ne s'élevait plus qu'à 30,3 % en 2011.

## A - Une amélioration conjoncturelle

Malgré un contexte économique peu favorable, les départements pris dans leur ensemble ont pu reconstituer, en 2011, quelques marges de manœuvre, en grande partie grâce au niveau exceptionnel des recettes issues des droits de mutation. Ils ont néanmoins fortement limité leur politique d'investissement ainsi que le recours à l'emprunt, en prévision d'un possible retournement du marché immobilier.

La progression des charges de fonctionnement (+ 2,5 %) a été largement couverte par une progression plus dynamique des produits de fonctionnement (+ 4,2 %) permettant ainsi de dégager une épargne brute très nettement supérieure à celle constatée en 2010 (+ 15,2 %).

Toutefois, ces marges de manœuvre supplémentaires ne reposent que sur l'évolution très conjoncturelle de la fiscalité indirecte et n'ont pas alimenté l'investissement local qui a subi un nouveau repli (-3,6 %), alors que l'année 2010 avait déjà connu une réduction importante des dépenses d'investissement (- 14 %). La réduction (- 3,5 %) des recettes propres d'investissement (hors emprunt) a également contribué à cette évolution.

## Recettes et dépenses des départements[69] (hors outre-mer)

| en Md€ | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|
| **FONCTIONNEMENT** | | | |
| **Produits de fonctionnement** | **54,66** | **57,91** | **60,32** |
| fiscalité dont | 35,79 | 38,75 | 41,06 |
| fiscalité directe | 21,79 | 22,22 | 19,72 |
| fiscalité indirecte et autres taxes | 14,00 | 16,53 | 21,34 |
| *dont droits de mutation à titre onéreux* | *5,16* | *7,00* | *8,51* |
| dotations et participations de l'État | 16,28 | 16,49 | 16,60 |
| autres recettes | 2,59 | 2,67 | 2,66 |
| **Dépenses de fonctionnement** | **48,66** | **50,48** | **51,76** |
| dépenses de personnel | 10,18 | 10,45 | 10,64 |
| dépenses sociales | 22,86 | 24,45 | 25,25 |
| contributions obligatoires | 3,83 | 3,93 | 4,04 |
| autres dépenses | 11,78 | 11,65 | 11,82 |
| **Épargne brute** | **6,01** | **7,43** | **8,56** |
| **INVESTISSEMENT (hors emprunt)** | | | |
| **Recettes d'investissement** | **4,14** | **3,09** | **2,93** |
| **Dépenses d'investissement** | **13,72** | **11,75** | **11,33** |
| **ENDETTEMENT[70]** | | | |
| Emprunts souscrits | 6,17 | 4,73 | 3,85 |
| Emprunts remboursés | 2,23 | 2,38 | 2,56 |
| **Encours de la dette** | **27,13** | **28,92** | **29,70** |
| Annuité de la dette | 2,93 | 3,09 | 3,34 |
| **TRESORERIE** | | | |
| **Trésorerie nette** | **3,35** | **3,83** | **4,86** |

*Source : Cour des comptes d'après données comptables de la direction générale des finances publiques*
*Les montants de fiscalité directe intègrent par convention la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle qui, en conséquence, est retranchée du montant des dotations de l'État.*

[69] Les recettes et les dépenses mentionnées dans le tableau correspondent aux opérations réelles, c'est-à-dire à celles donnant lieu à encaissements ou décaissements effectifs.

[70] Les emprunts souscrits et remboursés sont calculés hors gestion active et hors opération de refinancement de la dette. La ligne « encours de la dette » tient compte, en revanche de ces opérations.

### 1 - Une reconstitution des marges de manœuvre

Les produits de fonctionnement (60,3 Md€) ont bénéficié de la croissance du produit de la fiscalité indirecte. De 2010 à 2011, sous les effets des changements de périmètre résultant de la réforme de la fiscalité locale, le produit de la fiscalité directe (19,7 Md€) a diminué de 17,6 % alors que celui de la fiscalité indirecte (21,3 Md€) progressait de 29 %.

La fiscalité indirecte est constituée à 95 % par les droits de mutations à titre onéreux (DMTO), la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA). En 2011, ces ressources ont évolué sous l'effet de l'évolution du marché immobilier, ainsi que du transfert de la part de DMTO et de TSCA que percevait l'État jusqu'en 2010.

Les dotations et participations de l'État (16,6 Md€)[71] sont demeurées quasiment stables entre 2010 et 2011. On observe une légère diminution des versements de la CNSA (- 0,1 %).

### 2 - La poursuite de la progression des dépenses obligatoires

Les dépenses de fonctionnement (51,8 Md€) ont ralenti leur progression (2,5 % en 2011 contre 3,7 % en 2010). Plus de 80 % des dépenses sont concentrées soit sur des charges obligatoires difficilement compressibles (et notamment, mais pas uniquement, sur les dépenses d'aides à la personne), soit sur des dépenses rigides, à l'instar des charges de personnel.

#### *a) Les dépenses sociales*

Au sein des dépenses de fonctionnement, la progression des dépenses sociales, moins facilement maîtrisables compte tenu des critères posés par la loi, s'accélère dans un contexte économique et social moins favorable.

Les aides à la personne (14,6 Md€), qui constituent le premier poste de dépenses d'aide sociale, ont augmenté de 2,7 % en 2011 (+ 9 % en 2010). Parmi celles-ci, les dépenses au titre du RMI/RSA (6,9 Md€) ont progressé de 3,3 %, celles de l'APA (5,1 Md€) se sont stabilisées, tandis que les allocations versées aux personnes handicapées (1,8 Md€ dont 1,2 Md€ au titre de la PCH et 0,5 Md€ au titre de l'ACTP) augmentaient de 8,5 %.

[71] Hors dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

La prise en charge de l'hébergement en établissement des enfants, des personnes âgées et des adultes handicapés admis à l'aide sociale (10,6 Md€) constitue le second grand poste de dépenses sociales. La charge correspondant à l'hébergement des enfants (3,4 Md€) a augmenté de 3 %, celles pour les personnes handicapées (4,2 Md€) de 5,2 % et celle pour les personnes âgées (2,2 Md€) de 1,6 %. En 2011, le coût de l'accueil en établissements médico-sociaux a crû de 4 %, sous l'effet non seulement de la hausse du nombre des bénéficiaires – au global, entre 2006 et 2010 on constate une croissance de 7 % et de 2 % entre 2009 et 2010 - mais aussi de deux principaux facteurs : la création de nouvelles structures d'accueil pour personnes âgées et handicapées et l'évolution des prix de journée fixés par les départements.

*b) Les autres dépenses*

Les dépenses de personnel (10,6 Md€) ont augmenté de 1,8 % en 2011 (contre 2,6 % en 2010).

Les contributions et les contingents obligatoires (4 Md€, + 2,9 %) représentent 7,8 % des dépenses de fonctionnement ; parmi ceux-ci, les contingents alloués aux services départementaux d'incendie et de secours (2,3 Md€, + 3 %) et les dotations de fonctionnement versées aux collèges (1 Md€, + 4,3 %) progressent fortement.

En 2011, les départements ont stabilisé leurs achats de biens et services (5,5 Md€, - 0,1 %) qui représentent 10 % des dépenses de fonctionnement et limité leur politique de soutien. Ainsi, les subventions de fonctionnement versées en 2011 (2,4 Md€) ont stagné.

Enfin, après avoir connu une baisse de 4,5 % en 2010, les charges financières (0,83 Md€) progressent de 8,5 % en 2011 sous l'effet d'une part, de la hausse de l'encours de la dette des départements ces dernières années et, d'autre part, de la hausse du coût des emprunts.

Au total, malgré la progression soutenue des dépenses sociales et des contributions obligatoires, les départements ont pu dégager, en 2011, une épargne brute de 8,5 Md€, en forte croissance (+ 15,2 %), mais uniquement liée à celle des droits de mutation (+ 21,6 %).

### 3 - La réduction des investissements

*a) Le département, acteur de l'investissement local*

En 2011, les dépenses d'investissement des départements se sont élevées à 11,3 Md€. Elles recouvrent principalement des dépenses

directes (6,5 Md€) et des subventions d'équipement (4,6 Md€)[72]. Depuis 2010, ces dépenses sont orientées à la baisse.

L'investissement représente en moyenne 21,2 % des dépenses totales des départements (27,6 % en 2006)[73]. Cette évolution résulte d'une baisse en volume depuis 2010, mais aussi de l'évolution rapide des charges de fonctionnement. Elle masque, toutefois, une grande hétérogénéité de besoins et de situations.

En matière d'équipement (hors subventions), les départements investissent principalement dans les domaines de la voirie (377 984 kms de voirie départementale[74]), des collèges (5 253 établissements à la rentrée 2011[75]) et de leurs implantations territoriales dans les secteurs social et routier.

L'effort d'équipement varie fortement d'un département à l'autre, en particulier dans le domaine routier. En 2011, il était en moyenne de 105 € par habitant. Ce chiffre dépend toutefois fortement de la densité de population et de l'étendue du territoire. Il s'établissait ainsi à 310 € en Corse du Sud et à 222 € dans les Alpes de Haute-Provence, alors qu'il n'est que de 17 € pour le département de Paris[76].

Par ailleurs, par l'intermédiaire de subventions d'équipement versées, les départements sont les principaux financeurs du monde rural et péri-urbain, voire urbain : routes communales, aménagements, réseaux (assainissement, eau), écoles ou équipements de petite enfance. Ils participent également au financement des transports en commun intra et interurbains.

Depuis le milieu des années 2000, la répartition de la dépense d'équipement entre équipements directs (propres) et indirects

[72] Avec l'annuité de la dette en capital, qui fait partie des dépenses de la section d'investissement du budget des collectivités locales, le montant de celles-ci s'élève à 13,9 Md€, soit 20,6 % du total des dépenses d'investissement des collectivités territoriales. Sous l'effet de l'augmentation du stock de la dette, dont l'encours s'établissait à 29,7 Md€ à fin 2011[72], le poids du remboursement en capital a crû au sein des dépenses d'investissement. Il en représente désormais 18,4 %. La dette des départements est cependant récente et l'amortissement du capital encore modéré (2,6 Md€).

[73] Les collectivités locales en chiffres 2012-DGCL et DGFIP, balances comptables.

[74] Voir Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012 : Le bilan de la décentralisation routière*.

[75] Repères et références statistiques 2012, ministère de l'Education nationale, les chiffres comprenant les DOM-TOM hors Mayotte.

[76] Le département de Paris ne supporte probablement pas toutes les immobilisations lui revenant (collèges, unités territoriales d'action sociale). A la différence des autres départements, il n'a logiquement pas de politique en direction des communes.

(subventions d'investissement) est relativement stable, même si elle a pu varier sensiblement selon les collectivités.

### *b) Une baisse de l'investissement sous l'effet de la contrainte financière*

Depuis 2010, après un cycle haussier ininterrompu, les dépenses départementales d'équipement ont connu un net repli en valeur (- 2,4 Md€ en deux ans soit presque - 18 %). Les collectivités semblent ainsi adapter leur modèle d'investissement aux incertitudes affectant l'évolution de leurs ressources et aux craintes générées par les difficultés d'accès au crédit et par son renchérissement.

L'analyse des situations locales conduit à constater un premier ajustement dans leur politique d'investissement et de subventionnement, dès la fin du plan de relance mis en place en 2009. Différents règlements d'attribution de subventions ont ainsi été revus à la baisse. Certaines collectivités envisagent de recentrer leur effort futur sur leurs seules compétences propres, comme le réseau routier.

L'achèvement de certaines opérations, comme celles liées aux contrats de projets État/régions (CPER) ou à la rénovation du patrimoine scolaire, autorise d'ailleurs une baisse en volume des dépenses et éventuellement une réorientation des moyens vers le patrimoine propre de la collectivité.

Le rétablissement global de l'épargne en 2010 et 2011 n'a pas modifié les orientations constatées dès 2010. Malgré un taux d'épargne qui reste élevé (14 %)[77], les dépenses d'équipement continuent de reculer. L'analyse des budgets primitifs pour 2012 confirme cette tendance avec un nouveau repli anticipé à hauteur de 11 %[78].

La sensibilité des recettes à la conjoncture, la perte de la fiscalité modulable, comme l'atonie des recettes transférées, ont par ailleurs amené les départements à réduire leur recours à l'emprunt. Ces orientations affectent à la fois les investissements directs et les subventions d'équipement. Elles semblent constituer un changement de stratégie.

[77] Taux d'épargne : épargne brute/recettes réelles de fonctionnement

[78] Source : budgets primitifs et décisions modificatives, données Direction générale des finances publiques (juin 2012).

## B - Une couverture incertaine des dépenses par les recettes

### 1 - La progression tendancielle des dépenses sociales

Les dépenses sociales des départements ont fortement progressé ces dernières années. Elles ont augmenté en moyenne annuelle de 7,1 % sur la période 2005/2011. Pour 2012, l'administration anticipe une croissance de 4,9 % de ces dépenses. Une partie d'entre elles croît sous l'effet de la crise économique (notamment celles liées au RSA). Les dépenses d'intervention et de transfert sont, en effet, au cœur des politiques d'accompagnement des publics fragilisés.

L'analyse de ces évolutions est toutefois rendue complexe par les phénomènes de porosité entre les différentes prestations. Ainsi, certains publics en situation de pauvreté et présentant des problèmes de santé peuvent se trouver à la frontière entre les deux principaux minima sociaux ouverts aux personnes d'âge actif, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), actuellement à la charge de l'État et le revenu de solidarité active (RSA).

Les dépenses relatives au RSA constituent le premier poste en matière d'allocation de solidarité avec un nombre de bénéficiaires voisin de 1,6 million de personnes pour le RSA socle à charge des départements et un montant prévisionnel, pour 2012, voisin de 9,3 Md€[79]. Ces dépenses progressent rapidement (+ 5 % entre 2010 et 2011) en liaison avec la dégradation de la situation économique et la hausse du nombre de demandeurs d'emploi.

Le soutien aux personnes âgées (APA, prise en charge de l'aide-ménagère ou de l'hébergement par l'aide sociale) pourrait atteindre 8,3 Md€ en 2012, dont 5,4 Md€ pour la seule l'allocation personnalisée d'autonomie (1 199 000 bénéficiaires en 2011, contre 792 000 en 2003). Cette dépense est désormais étroitement corrélée au vieillissement de la population, dont l'ampleur sur le territoire n'est pas homogène. La part de la population de 75 ans et plus varie, ainsi, de 5,2 % pour le département de la Seine-Saint-Denis à 15,2 % dans la Creuse.

Le solde des dépenses d'aide sociale se partagerait, en 2012, entre les dépenses d'aide sociale à la famille et l'enfance (7,3 Md€) et celles

[79] Source : Direction générale des collectivités locales : budgets primitifs 2012, sur la base de la présentation fonctionnelle qui inclut l'ensemble des dépenses se rattachant au RSA, et pas la seule dépense correspondant à l'allocation stricto sensu. Dans ces conditions, ces données ne sont pas comparables directement avec les mentions figurant au I du présent chapitre.

relatives aux personnes handicapées (7,2 Md€ dont 1,4 Md€ pour la prestation de compensation du handicap –PCH-).

À cet égard, la PCH est passée de 79 M€ en 2006 à 1,259 Md€ en 2011, sans qu'un recul équivalent de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) puisse être constaté. Ainsi, le cumul de ces deux prestations progresse fortement, passant de 835 M€ en 2006 à 1,943 Md€ en 2011, soit une hausse de 120 % en cinq ans.

Ces évolutions induisent non seulement une rigidification des dépenses de fonctionnement, comme indiqué précédemment, mais aussi une différenciation entre départements compte tenu de leur structure de population. Ainsi, si l'on rapporte, pour 2011, la dépense sociale à la population, le département de la Creuse supporte la dépense la plus importante par habitant (555€) et les Yvelines la plus faible (293€).

### 2 - Un ajustement délicat des recettes aux dépenses

#### *a) Une capacité désormais réduite à agir sur les taux d'imposition*

Jusqu'à une période récente, les départements ont pu bénéficier de recettes dynamiques évoluant à un niveau très supérieur à celui de l'inflation, ce qui leur a permis d'accompagner leur effort d'équipement et de réaliser un accroissement très sensible de leur périmètre d'intervention.

À côté des recettes indirectes (DMTO, TIPP et TSCA), les ressources fiscales des départements provenaient principalement des impôts directs locaux sur les taux desquels ceux-ci pouvaient agir. L'ajustement des recettes à la croissance des dépenses a pu ainsi s'effectuer par l'impôt. Le recours au levier fiscal a permis, jusqu'en 2009, d'équilibrer les budgets.

La réforme de la fiscalité locale, adoptée en 2010, a fortement réduit la capacité des départements à y recourir. L'essentiel de leurs nouvelles ressources de fiscalité directe est constitué par la quote-part du produit de la CVAE qui leur revient et par des fractions de diverses impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux. Dès lors, les départements ne disposent plus du pouvoir de modifier les taux que sur la seule taxe foncière sur les propriétés bâties (10,7 Md€), soit sur environ 17 % de leurs ressources.

### *b) Une nouvelle fiscalité plus sensible à la conjoncture*

La réforme, fondée notamment sur le principe de la territorialisation de la CVAE, porte en elle le risque d'une accentuation des inégalités territoriales au bénéfice des collectivités se situant dans des zones économiquement dynamiques.

Certes, sur le plan national, la ressource CVAE des départements est en hausse de 3,1 % en 2012. Assis sur la valeur ajoutée des entreprises, le nouvel impôt est plus sensible à la situation économique que ne l'était la taxe professionnelle[80], qui, au surplus, taxait les éléments de l'année n-2.

Cette évolution sera cependant très différente d'un département à l'autre, avec un contraste important entre :

- les départements dont les ressources sont constituées pour une part importante par la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et par celle du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR), lesquels viennent combler la « perte » résultant pour les collectivités territorialement défavorisées du passage de la taxe professionnelle à la CVAE, et qui verront ces recettes de compensation gelées définitivement en valeur à compter de 2013 ;
- les départements qui, au contraire, bénéficieront pleinement de la hausse de la CVAE.

L'évolution divergente des ressources sera d'autant plus forte que ce nouvel impôt est extrêmement concentré. Les huit départements d'Ile-de-France bénéficient ainsi de près de 33 % du produit national de CVAE (2,4 Md€)[81].

[80] A l'observation, le taux élevé de 2012 est pour une partie imputable à un changement technique de détermination de l'impôt à attribuer aux collectivités bénéficiaires. En 2011, les départements ont perçu le montant de la CVAE correspondant à l'exercice 2010. À compter de 2012, les départements perçoivent la totalité des sommes encaissées l'année précédente quelle que soit l'année d'imposition à laquelle se rattachent ces encaissements qui peuvent inclure des régularisations sur exercices antérieurs.

[81] Les départements de Paris (796 M€), des Hauts-de-Seine (624 M€), de la Seine-Saint-Denis (198 M€), de la Seine-et-Marne (181 M€), des Yvelines (199 M€), de l'Essonne (148 M€), du Val-de-Marne (181 M€) et du Val-d'Oise (118 M€). Source : Comité des finances locales, document de travail sur le fonds de péréquation de la CVAE.

Ainsi, en période de crise, les départements sont affectataires d'une fiscalité qui tend à stagner (CVAE) voire à diminuer (DMTO), pour financer des charges qui continuent à augmenter, RSA principalement ou encore les dépenses relatives à l'enfance en danger (secours d'urgence aux familles, mesures de placement, notamment), ou qui croissent en raison de la structure démographique et des besoins sociaux nouveaux (APA, PCH).

Ces évolutions, associées au gel intervenu depuis 2011, voire à la diminution des dotations de l'État annoncée pour 2014 et 2015, génèrent d'importantes incertitudes qui ne permettent plus une allocation optimale des ressources des départements.

*c) Une fiscalité indirecte inégalement répartie*

La chute du montant des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en 2009 (- 26,4 %) a mis en évidence les risques associés à une ressource sensible à la conjoncture économique.

**Les droits de mutation à titre onéreux**

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) recouvrent en réalité plusieurs impositions : la taxe départementale de publicité foncière et le droit départemental d'enregistrement, perçus au profit du département, la taxe départementale additionnelle aux droits de mutation et la taxe communale additionnelle.

La taxe communale additionnelle aux droits de mutation, est la seule à n'avoir subi aucune modification, contrairement aux droits de mutation départementaux et régionaux (instaurés en 1992, avec un taux de 1,60 %, et supprimés à compter du 1er septembre 1998 pour les régions).

En ce qui concerne les départements, le taux d'imposition était fixé, sauf dispositions particulières, à 3,60 % depuis la loi de finances pour l'année 2000, avec une possibilité de modulation entre 1 % et 3,60 %, possibilité non utilisée jusqu'à présent. La loi de finances pour 2010 a transféré le droit budgétaire (au taux de 0,20 %) encore perçu par l'État, dans le cadre des transferts de fiscalités intervenus à la suite de la suppression de la taxe professionnelle. Ce taux est donc désormais fixé, principalement, à 3,80 %, avec une possibilité de modulation avec un minimum de 1,20 %.

En 2011, le montant global des DMTO s'est élevé à 10,66 Md€, prélevé, principalement, sur l'immobilier d'habitation qui représente près de 80 % du produit des droits de mutation, contre 20 % pour l'immobilier professionnel. Les départements ont perçu 82 % de cette recette.

Cette ressource est par ailleurs inégalement répartie. Avant péréquation, son montant par habitant varie de presque sept fois et demie entre le département le plus riche et celui le moins riche (hors outre-mer). Ces droits représentent ainsi 36,2 % des recettes de fonctionnement du département de Paris, mais seulement 6,4 % de celui des Ardennes.

En 2012, une baisse du produit des droits de mutation se dessine, avec cependant des évolutions très différentes selon les départements[82]. Elle ne fera que renforcer les écarts de ressources entre collectivités. Ceux-ci ont très sensiblement progressé ces dernières années sous l'effet d'une hausse différenciée des prix du marché immobilier. En ce qui concerne le département de Paris, le montant par habitant a ainsi progressé de 78 %, avant péréquation et de 2009 à 2011, ce qui est à comparer à une hausse de 21 % pour le département de la Creuse.

L'évolution des autres recettes indirectes est rendue peu lisible par les modifications législatives récentes. Ainsi, jusqu'en 2010, les départements ne percevaient qu'une partie de la TSCA, pour un montant de 3,1 Md€. La loi de finances initiale pour 2010 a prévu de leur transférer la dernière part de ladite taxe tout en l'intégrant dans le calcul du mécanisme de garantie de ressources de la réforme fiscale (DCRTP et FNGIR). Par ailleurs, la TSCA subit des régularisations annuelles que les départements ne maîtrisent pas.

### 3 - Des incertitudes pour l'accès au crédit bancaire

À la fin de 2011, aucun département n'avait été réellement confronté à des difficultés pour réaliser son plan de financement des investissements. En effet, ils ont tout d'abord bénéficié de la hausse de leur autofinancement par rapport à 2010 (+ 1 Md€). Par ailleurs, au-delà des crédits bancaires dont le coût s'est certes renchéri[83], certains ont obtenu des financements du Fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations ou encore de la Banque européenne d'investissement.

[82] Sur la base d'une comparaison entre le 31 août 2011 et le 31 août 2012 (8 premiers mois de l'année), les recettes de DMTO (hors Mayotte) progressent encore, au niveau national, de 4,3 %, avec 40 départements qui enregistrent une baisse alors que 60 départements connaissent encore une hausse. Ces chiffres issus des données comptabilisés par les comptables publics dépendent, toutefois, de différents modes de comptabilisation qui peuvent perturber le niveau d'information et les restitutions en rythme infra-annuel.

[83] Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.* Juillet 2012 p. 94. Une relative détente sur les taux était cependant observée à la fin de l'année 2012.

Nombre des départements disposaient également d'un droit de tirage sur des contrats négociés au préalable ou encore sur des emprunts assortis d'une option de tirage sur une ligne de trésorerie (de 5 à 6 Md€). A la clôture 2011, la trésorerie nette des départements s'est même améliorée, atteignant 4,9 Md€, pour 3,8 Md€ fin 2010.

Certains départements semblent avoir ainsi constitué une réserve de précaution dans une période marquée par la crainte d'une raréfaction du crédit. La demande de prêts s'est également ajustée compte tenu des incertitudes sur le financement et de la hausse des taux proposés.

Pour 2012, les départements, comme d'autres collectivités, ont cependant perdu une souplesse de gestion avec le net repli des encours d'emprunts assortis d'une option de tirage sur une ligne de trésorerie. Ces emprunts représentaient un stock important de crédit à long terme avec option de tirage de trésorerie, dont seuls 3 Md€ environ étaient mobilisés fin 2011. Ils complétaient les financements classiques.

À la fin du printemps 2012, la Banque Dexia a révoqué unilatéralement le droit de tirage restant sur ses contrats. Les collectivités intéressées ont ainsi perdu un outil précieux pour la gestion de la fin d'exercice et de leur trésorerie[84].

Désormais, certains départements se tournent vers le financement obligataire et recourent pour ce faire à la notation. Ils devraient pouvoir émettre, au moins sur le marché du court terme. D'autres, anciennement présents sur ce marché, ont obtenu des conditions très attractives.[85]

Ces retards et incertitudes, tant sur les volumes prêtés par les établissements bancaires, que sur la reprise de l'activité de Dexia par le futur établissement constitué par La Banque Postale et la Caisse des dépôts et consignations et sur le nouvel environnement de prêteurs, génèrent des réflexes d'attente et de prudence. En 2012, le besoin nouveau pourrait se situer entre 3,5 et 4 Md€, soit un niveau voisin de celui constaté en 2011 (3,9 Md€).

[84] Cet outil avait amorti les effets de la crise depuis la fin 2008.

[85] Cas du département de l'Essonne, juin 2012, 15 M€ sur 10 ans, au taux de 3,50 %, soit 170 points sur swap EURIBOR 3 mois. Par ailleurs en octobre dernier, une émission groupée, impliquant 44 collectivités et groupements à fiscalité propre dont 9 départements, a atteint 610 M€, à des conditions jugées intéressantes, légèrement supérieures à celles des prêts sur le Fonds d'épargne.

# III - De nécessaires solutions structurelles

La recherche de solutions pérennes pour préserver à moyen et long terme l'équilibre financier des départements doit, en premier lieu, tenir compte de la grande diversité des situations. En second lieu, certaines voies semblent inadaptées ou difficilement envisageables. Néanmoins, il demeure nécessaire de dégager de nouvelles marges de manœuvre financières et fiscales en associant à l'action sur les dépenses divers mécanismes permettant de réduire le caractère cyclique des recettes et leur inégale répartition.

## A - Prendre en compte la grande diversité des situations

S'il apparaît que la situation structurelle des départements s'est dégradée sous l'effet des contraintes exposées ci-avant, il ne semble pas, à l'inverse, que la réponse à apporter puisse être globale et uniforme. Le transfert d'une nouvelle ressource bénéficierait ainsi, indifféremment, à la collectivité en grande difficulté financière comme à celle bénéficiant d'une relative aisance. De même, toute augmentation indifférenciée du taux de ressources existantes ne ferait qu'amplifier les inégalités.

Les chiffres nationaux ne rendent pas compte en effet des disparités importantes entre départements. Celles-ci se manifestent en matière de financement des politiques publiques et de réponses attendues, compte tenu des caractéristiques sociologiques ou démographiques de chacun des territoires. Elles résultent également des différences de ressources pouvant être affectées à chacune de ces actions.

Selon les politiques engagées, la réponse financière apportée sera, en effet, différente en fonction des caractéristiques du département considéré et de la diversité des situations observées. À titre d'exemple, et en matière d'allocation universelle de solidarité, il est difficile de comparer les politiques engagées dès lors que le nombre d'allocataires RSA peut varier de 1 479 à 125 561 personnes[86] ou en matière d'aide aux personnes âgées avec une part de la population de 75 ans et plus qui, en pourcentage, fluctue de 5,2 % à 15,2 % pour une moyenne en métropole égale à 8,8 %. S'agissant de la PCH, les écarts sont également significatifs, la dépense par habitant variant de 7 € par habitant à 59 € par habitant.

[86] Chiffres de la direction générale des collectivités locales à la fin 2010.

D'autre part, si la situation financière globale des départements, mesurée à l'aune de leur capacité de désendettement (3,5 ans), était plutôt bonne à la fin de l'année 2011, de profondes disparités existaient entre collectivités. Ainsi, le ratio était-il inférieur à un an pour sept départements et supérieur à huit ans pour cinq d'entre eux.

Si l'on compare les départements qui cumulent à la fois les dépenses sociales les plus élevées et les droits de mutation les plus faibles (en euro par habitant dans les deux cas), il est possible d'identifier 11 collectivités présentant une structure budgétaire potentiellement fragile. Parmi ceux-ci, cinq se caractérisent, en plus, par un ratio de désendettement élevé (supérieur à huit), laissant à penser que leur situation financière pourrait se dégrader très rapidement en cas de chute du marché immobilier ou de nouvelle dégradation de l'activité.

La réponse à apporter doit donc tenir compte de la diversité et de la complexité des territoires et, ainsi, écarter les mesures s'appliquant indifféremment à l'ensemble de ces collectivités.

## B - Eviter des solutions mal adaptées

### 1 - Les limites du recours à un fonds d'urgence

À l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2010, une dotation d'urgence (fonds de 150 M€) a été mise en place afin de venir en aide aux départements en difficulté à la suite de la crise de 2009.

La première section de ce fonds (75 M€), alimentée par un prélèvement sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), était répartie entre les 30 premiers départements éligibles en fonction de critères définis par un indice synthétique de ressources et de charges[86], chacun des 30 départements bénéficiaires recevant entre 2,4 M€ et 2,8 M€, montant très faible s'il s'agissait de traiter une véritable impasse de trésorerie.

La deuxième section (75 M€) était alimentée par une dotation budgétaire, prévoyant le versement de subventions exceptionnelles, « dans le cadre d'une convention, à des départements connaissant des difficultés financières particulières, appréciées notamment au regard des perspectives d'une situation de déficit (…) ». Elle n'a été utilisée qu'à hauteur de 64,6 M€.

[86] Le décret n° 2011-507 du 10 mai 2011 a défini cet indice synthétique selon les critères suivants pour l'année 2010 : potentiel financier par habitant, revenu moyen par habitant, nombre de personnes âgées de plus de 75 ans.

Seules les collectivités ayant fait acte de candidature ont bénéficié de cette deuxième section. Aucune cependant n'était en déficit excessif au sens de la loi. Ce dispositif s'est transformé en une source de financement complémentaire peu en rapport avec l'objet initial du fonds d'urgence.

Sur les 30 départements affichant les dépenses sociales les plus importantes, 11 ont bénéficié du fonds d'urgence (première section, alloué lui-même à 30 départements), deux de ces départements ont bénéficié de la deuxième section de ce fonds (Ardennes et Cher), un seul a bénéficié des deux sections (la Corrèze). A contrario, 16 départements parmi les 30 ayant les dépenses sociales les plus importantes n'ont rien reçu au titre du fonds d'urgence.

Si l'octroi d'une aide d'urgence n'est pas en elle-même critiquable, dès lors qu'elle bénéficie à une collectivité en difficulté, le recours à un tel dispositif ne saurait constituer une solution durable pour résorber des déséquilibres d'origine structurelle.

Un fonds spécifique de 170 M€ a été mis en place par la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 par prélèvement sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Divisé en deux part égales de 85 M€, ce fonds sera réparti (après prélèvement d'une quote-part destinée à l'outre-mer), pour la première part, au bénéfice de la moitié des départements de métropole classé en fonction décroissante d'un indice synthétique fonction du nombre de bénéficiaires de l'APA, du revenu moyen par habitant et de la proportion de bénéficiaires du RSA ainsi que de la PCH. L'attribution revenant à chaque département éligible est déterminée en fonction de son indice synthétique multiplié par sa population. La seconde part sera affectée au versement de subventions exceptionnelles aux départements connaissant une situation financière dégradée du fait, en particulier, du poids des dépenses sociales et compte tenu du risque qu'ils encourent de se trouver en déficit au sens de la loi.

Bien qu'étant mieux encadré que le précédent fonds d'urgence ce nouveau dispositif, dont la mobilisation devrait répondre à des difficultés avérées, ne peut en tout état de cause constituer qu'une solution transitoire aux difficultés.

### 2 - Le transfert des allocations de solidarité à une autre administration publique

La loi du 6 janvier 1986, adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé, est venue consacrer les évolutions constatées depuis le début des années

1950, en ce qui concerne l'intervention des départements dans le domaine social.

Lors de la création des allocations universelles de solidarité que sont le RSA, l'APA et la PCH, il a semblé logique que les départements soient chargés de ces politiques, dans la continuité de compétences déjà exercées[90]. Néanmoins, leurs interventions se limitaient à une gestion de guichet dans la mesure où ils ne maîtrisaient ni les contours, ni les aspects réglementaires de ces allocations.

Dans son rapport public thématique sur le RMI et la gestion de l'insertion de juillet 2011, la Cour a notamment mis en évidence les difficultés des départements à organiser cette compétence, ceux-ci ne maîtrisant pas l'accès aux données, ni le dispositif de sortie dans l'emploi. Cela ne permettait pas d'apprécier l'efficacité du dispositif départemental dans son ensemble, ni de déterminer les parcours les plus adaptés et les actions et organismes les plus efficaces.

De plus, si les écarts entre départements sont forts en termes de volumes financiers consacrés à l'aide sociale, ils le sont plus encore pour le RSA et l'aide aux personnes âgées, traduisant ainsi les disparités socio-démographiques des territoires et rendant plus difficiles la gestion et le financement de ces allocations sur un modèle unique.

Dans ces conditions, le recentrage du département sur les compétences d'action sociale traditionnelles (hors allocations de solidarité) pourrait être envisagé. Il s'en suivrait la prise en charge de ces prestations par d'autres administrations publiques et des transferts financiers qui, en eux-mêmes, ne règleraient pas les problèmes évoqués précédemment.

En outre, pour les personnes âgées et handicapées, la pertinence d'une distinction entre les différentes politiques sociales est discutable alors, par ailleurs, que la prise en charge par les départements de l'hébergement en établissement des personnes âgées et des adultes handicapés admis à l'aide sociale constitue aussi un poste très important de dépenses sociales et une compétence essentielle de ces collectivités.

Ces objections ne plaident pas en faveur d'un transfert des allocations universelles de solidarité qui ne règlerait aucunement le problème global de leur financement et qui aurait, de plus, pour effet de désorganiser l'administration publique locale en ce domaine.

[90] Dépenses d'insertion des bénéficiaires du RMI, PSD et ACTP.

### 3 - Le transfert de nouvelles ressources par l'État

La progression des dépenses sociales des départements ne résulte pas uniquement de la seule croissance des charges liées au versement des trois allocations universelles à la personne. Cependant, la constatation d'un écart croissant entre les compensations versées par l'État et la charge réelle supportée par les collectivités pourrait conduire à prôner un rehaussement des compensations de l'État.

Toutefois, dans le contexte actuel de crise des finances publiques, toute réallocation de ressources aux départements entraînerait *de facto* un effet d'éviction sur les ressources disponibles pour les autres administrations publiques (État et sécurité sociale tout particulièrement). Dans ces conditions, le transfert par l'État de nouvelles ressources fiscales aux collectivités locales ne saurait apparaître comme la voie à privilégier[91]. À fortiori en est-il ainsi des concours financiers dont l'enveloppe globale est désormais gelée et devrait même au contraire diminuer significativement à partir de 2014.

## C - Dégager des marges de manœuvre financières et fiscales

### 1 - De nécessaires efforts de gestion

La Cour a déjà souligné que l'imbrication financière entre les différentes collectivités et la complexité des flux financiers rendent nécessaire une clarification des compétences et une meilleure coordination des acteurs publics locaux[92].

#### *a) La gestion des allocations de solidarité*

Le renforcement de la responsabilité des départements dans la gestion des différents dispositifs de solidarité qui leur ont été confiés contribuerait à cette clarification et pourrait être de nature à favoriser la recherche d'économies de gestion. Cela passe nécessairement par une priorisation de l'action des départements dans le domaine social, conformément aux dispositions de la loi du 13 août 2004.

---

[91] Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. Juillet 2012, chapitre III, pp 125-126 « Couvrir tout le champ des administrations publiques ».

[92] Cour des comptes, *Rapport public thématique sur la conduite par l'État de la décentralisation*. Octobre 2009.

De nombreux départements ont recherché une meilleure garantie de pertinence des dépenses et un pilotage plus efficace des aides versées, notamment par le recours au chèque emploi service universel (CESU) préfinancé pour le versement de l'APA et de la PCH, qui permet de s'assurer de la traçabilité de la dépense et de la réalité de son objet.

D'autres expérimentations sont possibles s'agissant des personnes âgées. Ainsi en est-il de l'utilisation de la classification du degré de la dépendance.

Il est manifeste qu'une meilleure maîtrise de la dépense passe par une implication plus forte des départements dans la définition des aides et des modalités de leur mise en œuvre ainsi que dans leur adaptation à des situations locales, sans qu'il soit cependant porté atteinte au principe constitutionnel d'égalité des droits sur le territoire national.

Comme la Cour l'a souligné dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2011[93], des progrès s'imposent également dans la définition des mandats de gestion des départements aux caisses d'allocations familiales (CAF) pour le RSA et ce cadre rénové doit s'accompagner d'une facturation des frais de gestion au coût réel. Ce doit être une incitation pour les départements à s'assurer de la qualité de la gestion du RSA, particulièrement quand elle est partagée entre les caisses d'allocations familiales (CAF) et leurs propres services, et à tirer parti au maximum de l'intervention de ces dernières en bénéficiant de leur système d'information pour améliorer la détection et la lutte contre la fraude.

La meilleure maîtrise des dépenses sociales suppose que l'État, de son côté, veille à ne pas accroître les charges des départements dans le domaine de leurs interventions sociales obligatoires.

### *b) Le recentrage de la dépense d'investissement*

Indépendamment des efforts de gestion, la possibilité d'ajuster les recettes aux dépenses devrait s'accompagner de mesures incitant au recentrage des dépenses d'investissement sur les actions prioritaires des départements dans le cadre conventionnel suggéré par la Cour dans son dernier rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques[94].

[93] Voir chapitre XIV : « les prestations servies par la branche famille pour le compte de l'État et des départements »

[94] Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.* Juillet 2012 : chapitre IV, pp 193 à 195.

Les cofinancements département-région en matière d'équipements devraient être évités et un plafond de subventionnement pourrait être introduit pour les projets conduits par d'autres collectivités. De même, l'appel au financement des départements, en complément de l'État, pour le financement de grands projets d'infrastructure pourrait être reconsidéré étant donné les charges qui leur ont été transférées.

### 2 - De possibles marges de manœuvre fiscales

La croissance tendancielle des dépenses sociales des départements pose la question de la capacité de ces collectivités à ajuster les recettes aux dépenses. Cet ajustement se justifie lorsque les dépenses s'accroissent rapidement sous l'effet d'une baisse de l'activité économique et des solutions doivent être dégagées sur le moyen et le long terme.

#### *a) Le réaménagement de la fiscalité locale*

Les hausses d'impôts locaux réduisent les capacités contributives des ménages et des entreprises dans un contexte où le taux global des prélèvements obligatoires en France est déjà très élevé. Elles rendent plus difficile l'augmentation des impôts et contributions au profit de l'État et des régimes de base de sécurité sociale afin de réduire leurs déficits respectifs.

Dès lors, afin d'être neutres pour l'État ou la sécurité sociale, les marges de manœuvre fiscales pourraient prioritairement résulter d'une répartition différente de la fiscalité entre les départements et le bloc communal, en réaffectant une part de la taxe sur le foncier bâti aux premiers[95] et une part des DMTO au second. Cela permettrait notamment d'augmenter la part modulable de la fiscalité des départements et stabiliserait une plus grande part de leurs ressources, en renforçant le principe de spécialisation fiscale mis en œuvre par la réforme de la taxe professionnelle. Indépendamment de toute modulation des taux, les départements pourraient en effet bénéficier de la croissance des bases[96].

[95] En 2011, le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties s'élevait à 15,1 Md€ pour le secteur communal et à 10,9 Md€ pour les départements (source Direction générale des collectivités locales).
[96] À cet égard, la réforme des bases locatives cadastrales reste à conduire.

*b) Le renforcement de la péréquation*

Depuis la révision de la Constitution du 28 mars 2003, la péréquation est devenue un principe constitutionnel. En ce qui concerne les départements, un mécanisme de péréquation des droits d'enregistrement proprement dits et de la taxe départementale sur la publicité foncière a été mis en place en 2011. Un second dispositif, portant sur la CVAE, a été mis en place à compter de 2013. La péréquation assurée au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État pourrait être renforcée.

**Le fonds de péréquation des DMTO**

Deux prélèvements permettent d'alimenter le fonds de péréquation des DMTO :

- l'un « sur stock » concerne les départements dont le montant par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale des DMTO par habitant ;
- l'autre, « sur flux », vise les départements dont la progression des recettes fiscales est supérieure à deux fois l'inflation et dont le montant par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale des DMTO perçus par les départements en 2010.

Le fonds est réparti entre les départements ayant un potentiel financier inférieur à la moyenne[97]. Il est distribué en trois parts, en fonction du potentiel financier relatif, de la population et du montant de DMTO par habitant[98].

Ce mécanisme a certes permis de réduire l'écart existant entre les bénéficiaires.

Le fonds de péréquation des DMTO est réparti par l'administration en année N sur la base des inégalités constatées en N-1 et en fonction de la population retenue pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement. Avant péréquation, l'écart de DMTO par habitant se situait en 2011 dans un rapport de 1 à 7,6 entre le département qui percevait le moins (38,16 € par habitant) et celui qui percevait le plus (291,68 € par habitant). Après péréquation, le rapport entre le moins bien doté (62,52 € par habitant) et le mieux doté

[97] La loi de finances pour 2013 a introduit un nouveau critère, à savoir, la prise en compte du revenu par habitant du département au regard du revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements.

[98] Le critère de la première part est, depuis la loi de finances pour 2013, le revenu par habitant relatif.

(262,52 € par habitant) était ramené à 4,1. Le mécanisme reste toutefois imparfait en raison des critères utilisés. Alors même que les recettes de DMTO peuvent être nettement inférieures à la moyenne, un département pourra être néanmoins contributeur à ce mécanisme de péréquation sans que les critères de redistribution tiennent compte de ses charges.

Compte tenu des critères retenus (avant les modifications apportées par la loi 2013), et notamment du prélèvement « sur flux », ce mécanisme est néanmoins peu efficace en période de crise économique et de chute du marché immobilier, alors même que les départements les moins dotés doivent faire face à la hausse de leurs dépenses obligatoires (sous réserve du mécanisme de mise en réserve du FDDMTO mentionné ci-après).

**Le fonds départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**

Le fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajouté des entreprises, créé par la loi de finances pour 2010 et codifié à l'article L. 3335-1 du code général des collectivités territoriales, a été mis en place par la loi de finances pour 2013. Ce fonds sera alimenté par deux prélèvements sur les ressources des départements dont le revenu par habitant est supérieur au revenu médian par habitant de l'ensemble des départements, selon des règles complexes[100].

Ce fonds, dont les ressources sont estimées à terme à 60 M€, n'aura, malgré l'effort fait pour en accroître le montant, qu'une portée marginale si l'on le rapporte au montant total de CVAE des départements (soit 7,15 Md€ en 2011).

[100] Le premier prélèvement, pour une somme totale de 30 M€ en 2013 (60 M€ en 2015) sera supporté par les départements bénéficiant d'un produit de CVAE par habitant élevé par rapport à la moyenne, dans la limite de 1 % du produit perçu l'année précédant la répartition. Le second prélèvement sera acquitté par les départements dont le produit progresse plus rapidement que le produit de l'ensemble des départements, dans la limite, également, de 1% du produit de CVAE perçu l'année précédant la répartition. En outre, pour les départements contributeurs dont le montant par habitant de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçu l'année précédant la répartition est plus de trois fois supérieur à la moyenne nationale, le montant total prélevé au titre du fonds sera égal à 2 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçu l'année précédant la répartition.
Après prélèvement d'une quote-part pour les départements d'outre-mer, les ressources du fonds seront réparties au bénéfice de la moitié des départements de métropole classés en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges prenant en compte le potentiel financier par habitant, le revenu moyen par habitant, le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active et le nombre de personnes âgées.

### La péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

Au sein de la DGF versée par l'État aux départements, la péréquation est assurée par la dotation de péréquation urbaine (616 M€ en 2012) à destination des départements urbains et par la dotation de fonctionnement minimal (777 M€ en 2012) à destination des départements ruraux. En 2013, les montants alloués à la péréquation départementale devraient être augmentés de 20 M€.

### Le problème du potentiel financier

Si, à elle seule, la péréquation ne peut résoudre le problème posé par l'inadéquation des ressources des départements à la croissance tendancielle de leurs dépenses sociales, son renforcement pourrait permettre de desserrer la contrainte financière pesant sur les moins riches d'entre eux. Elle devrait alors être conçue afin de prendre en compte non seulement les écarts de richesse mais aussi les différentiels de charges. Enfin, elle devrait porter sur un volume financier plus conséquent pour avoir un impact réel.

Ce renforcement de la péréquation et son acceptation la plus large possible supposent, néanmoins, qu'une réponse puisse être apportée aux interrogations des élus en ce qui concerne les conséquences réelles de la nouvelle définition du potentiel financier et fiscal.[101] Celui-ci intervient à la fois dans le calcul des dotations, des compensations et des fonds de péréquation horizontaux. Les nouvelles composantes de ce potentiel, dont la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, aboutissent à une mesure de la richesse très différente de celle qui prévalait jusqu'à présent.

Cette nouvelle composition du potentiel financier a ainsi modifié les rangs de classement des départements en fonction de leur richesse. Elle se traduira par des transferts de ressources entre départements.

Les conséquences seront significatives pour certains d'entre eux qui ne seront plus éligibles au fonds national de péréquation des DMTO.

[101] La suppression de la taxe professionnelle a conduit à une profonde refonte du mode de calcul du potentiel fiscal qui intègre désormais, pour partie, les nouveaux produits remplaçant la taxe professionnelle (CVAE, IFER, DCRTP, FNGIR) ainsi que la taxe sur les conventions d'assurance, l'ancienne part de l'État sur les droits de mutation à titre onéreux et la moyenne sur 5 ans des DMTO perçu par le département. Le potentiel financier (notion utilisée pour la mise en œuvre des fonds de péréquation) est égal au potentiel fiscal de la collectivité, auquel est ajoutée la dotation forfaitaire de la dotation générale de fonctionnement (DGF) pour tenir compte de l'ensemble de la richesse obtenue par la collectivité.

La loi de finances pour 2013 prévoit un lissage sur trois ans des effets de cette perte d'éligibilité. Néanmoins, les nouvelles modalités de mesure de la richesse ne seront pas sans effet sur la mise en place des différents dispositifs de péréquation.

### *c) Le lissage de l'évolution des ressources fiscales*

L'un des risques majeurs que fait courir aux départements la modification de la structure de leurs ressources est la volatilité des montants annuels de DMTO et leur absence de prévisibilité lors de l'élaboration des budgets.

Un mécanisme de mise en réserve d'une partie de ces montants annuels a été instauré par la loi de finances pour 2011 dans le cadre du fonds de péréquation. La réserve est alimentée lorsque le montant du fonds national de péréquation des DMTO dépasse 380 M€ et mobilisée en cas de chute des recettes de DMTO et dès lors que les prélèvements alimentant le fonds seraient inférieurs à 300 M€[102]. En 2012, ce sont ainsi 120 M€ qui ont été mis en réserve sur un total de ressources de 580 M€.

Il pourrait être envisagé de poursuivre dans cette voie au moyen d'un mécanisme pérenne de « lissage » des fluctuations dont les critères pourraient s'inspirer du mécanisme de « mise en réserve » décidé en 2012.

Un lissage sur la moyenne des cinq dernières années par mise en place d'un fonds de réserve devrait corriger, au moins partiellement, les effets des aléas de la conjoncture et assurer une ressource plus stable. Ce fonds de réserve[103] pourrait être alimenté chaque année, par les montants encaissés supérieurs à la moyenne des cinq dernières années. Il serait utilisé si les DMTO perçus étaient inférieurs à cette même moyenne.

#### ——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

*Si la bonne tenue des recettes de droits de mutation à titre onéreux en 2011, après le redressement déjà observé en 2010, a permis la reconstitution de marges de manœuvre pour les départements, ce rebond conjoncturel ne peut masquer les risques qui demeurent attachés à la structure financière des départements à moyen terme.*

*Les modifications importantes intervenues dans le financement des départements conduisent à un changement de structure financière.*

[102] La loi de finances pour 2013 a supprimé ce montant et prévoit une mobilisation de la réserve dès lors que les prélèvements du fonds de péréquation seraient inférieurs d'au moins 5 % au montant des ressources réparties au titre de l'année précédente.
[103] Ce fonds de réserve fonctionnerait comme un compte de tiers de l'État.

*L'équilibre antérieur qui reposait principalement sur la possibilité d'un ajustement des ressources par la fiscalité directe est remis en cause par les évolutions en cours.*

*Le passage à une fiscalité locale davantage tributaire des variations de la valeur ajoutée des entreprises et du marché immobilier, sans possibilité de modulation de taux, modifie les conditions de l'équilibre financier des départements qui sont parallèlement devenus les opérateurs de politiques publiques dont ils ne maîtrisent que marginalement les contours ou le niveau des prestations.*

*Cette situation, qui comporte des risques à terme, appelle des réponses de nature structurelle afin d'assurer la pérennité du financement des dispositifs sociaux dont les départements ont la charge alors même que la part compensée par les ressources affectées par l'État se réduit. La contrainte budgétaire d'ensemble qui pèse sur les finances publiques invite à ne pas s'orienter dans la voie de nouveaux transferts financiers de l'État.*

*En premier lieu, les modalités de gestion des dépenses sociales doivent être réexaminées afin d'accroître la performance et l'efficacité des dispositifs. En second lieu, la contrainte budgétaire pesant sur les départements doit être desserrée en leur redonnant des marges de manœuvre fiscales, en accroissant sensiblement la péréquation horizontale et en lissant davantage les ressources sensibles aux aléas de la conjoncture.*

*La Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :*

*Pour une meilleure maîtrise des dépenses :*

1. *envisager le renforcement des responsabilités des départements dans la gestion des différents dispositifs d'intervention sociale ;*
2. *éviter les cofinancements d'investissements département-région et introduire un plafond de subventionnement pour les projets d'investissement conduits par d'autres collectivités ;*
3. *limiter la possibilité pour les départements d'intervenir en complément de l'État dans le financement des investissements publics ;*

*Pour une sécurisation et une meilleure répartition des ressources :*

4. *mettre en place une péréquation plus ambitieuse dans son volume (DMTO et CVAE) et dont les critères devraient être redéfinis (notamment par la prise en compte du poids des dépenses sociales) avec l'objectif de réduire progressivement les écarts de 30 % par rapport à la situation actuelle ;*
5. *pour les DMTO, mettre en place un mécanisme pérenne de « lissage » des fluctuations, dont les critères pourraient s'inspirer du mécanisme de « mise en réserve » décidé en 2012. Un lissage sur la moyenne des cinq dernières années devrait permettre de corriger, au moins partiellement, les effets des aléas de la conjoncture ;*
6. *envisager une réallocation de la fiscalité, neutre pour l'État, entre les départements et le bloc communal, afin de donner aux départements une plus grande marge de manœuvre ; à cet effet, réaffecter une part de la taxe sur le foncier bâti aux départements et une part des DMTO au bloc communal, ceci permettant notamment d'augmenter la part modulable de la fiscalité des départements et stabilisant une plus grande part de leurs ressources.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

**Sommaire des réponses**


| | |
|---|---|
| Ministre des affaires sociales et de la santé | 106 |
| Réponse commune du ministre de l'intérieur, de la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique et de la ministre déléguée auprès de la ministre de la réforme de l'État de la décentralisation et de la fonction publique, chargée de la décentralisation | 109 |
| Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 114 |
| Président de l'Assemblée des départements de France | 115 |

### *RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ*

*Les développements du projet d'insertion appellent de ma part trois observations principales, la première sur l'appréciation de la contribution aux dépenses des départements de compensation individuelle du handicap, la deuxième sur le rôle des départements dans la gestion de l'AFA et de la PCH, la troisième enfin sur la mise en œuvre du RSA par les Conseils généraux.*

*1) La contribution de la solidarité nationale aux dépenses des départements liées à la compensation individuelle du handicap*

*En ce qui concerne le financement de la PCH, il est nécessaire, pour avoir une juste appréhension de la contribution de la solidarité nationale à son financement et partant du poids de la dépense afférente pour les départements, de tenir compte du fait que, comme l'AFA, la PCH a remplacé l'ACTP.*

*Ainsi, pour apprécier le taux de couverture de la dépense de PCH par la solidarité nationale, il est justifié d'ajouter au concours de la CNSA les économies réalisées par les départements sur les dépenses d'ACTP. Sur ces bases, le taux de couverture de la dépense de PCH par la solidarité nationale s'établit à 60 % en 2011 (528 M€ de concours CNSA, augmenté de 756 M €-527 M€ d'économies sur l'ACTP, rapportés à une dépense de PCH de 1 241 M€).*

*Une approche plus large, prenant en considération l'ensemble des ressources et des dépenses des départements liées à la compensation individuelle du handicap, mériterait également d'être présentée, comme l'a du reste fait la Cour en ce qui concerne l'APA. Ainsi, il serait logique de prendre en compte l'évolution des ressources affectées à la compensation de l'ACTP pour les personnes handicapées lors du transfert aux départements de cette allocation. Cette approche conduit à une réévaluation sensible du taux de couverture des dépenses d'ACTP et de PCH.*

*Pour ce qui concerne l'APA, je tiens à indiquer que la dernière prévision présentée au Conseil de la CNSA s'établit à 5,37 Md€ pour 2012, et non plus 5,7 Md€ comme repris par la Cour, ce qui est également une donnée à prendre en compte dans l'appréciation globale de la compensation.*

*2) Le rôle des départements dans la gestion de l'APA et de la PCH*

*L'analyse de la Cour selon laquelle les dépenses sociales seraient incompressibles et les interventions des départements limitées à une gestion de guichet me paraissent, s'agissant de l'APA et de la PCH, devoir être nuancées.*

*L'APA et la PCH sont des prestations définies dans des conditions identiques sur le territoire, mais dont l'attribution et le contrôle relèvent du*

*département ou, pour ce qui est de la PCH, d'une commission départementale dans laquelle il dispose de la majorité des voix.*

*La loi et le décret fixent plusieurs règles de portée nationale, mais sans déposséder les départements de tout rôle dans la politique d'attribution des deux prestations, et partant, dans le niveau et la maitrise de la dépense. L'analyse des disparités départementales en termes de taux de personnes couvertes et de montant de dépense globale et par bénéficiaire montre du reste, pour l'APA notamment, qu'une part significative de ces disparités (près de 40% dans le cas de l'APA), ne correspondrait pas à des différences de situations objectives de la population locale.*

*Ainsi pour l'APA, la réglementation nationale définit les critères et les outils d'éligibilité à la prestation ; les montants plafonds de l'aide en fonction du degré de dépendance, les règles de participation des bénéficiaires au financement de leur plan d'aide (base ressources, barème de participation), les règles de cumul, d'imposition, ainsi que les règles de procédure d'instruction, de décision, de recours. Mais ces règles laissent de larges prérogatives aux départements concernant notamment l'instruction des demandes, l'élaboration des plans d'aide, la fixation des tarifs servant à la valorisation des plans d'aide, le conseil et l'orientation des bénéficiaires de la prestation concernant les modalités de réalisation de leur plan d'aide, le contrôle de la conformité de l'utilisation de la prestation versée avec le plan d'aide, la récupération des indus éventuellement constatés.*

*Il en est de même pour la PCH, dans une moindre mesure cependant es tarifs étant fixés au niveau national et les départements plus encadrés en ce qui concerne la détermination du plan de compensation).*

*3) La mise en œuvre du revenu de solidarité active par les départements*

*Concernant le transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements puis la création du revenu de solidarité active (RSA), aujourd'hui mis en œuvre par les conseils généraux, la Cour rappelle à raison que les départements supportent à ce jour une charge nette globalement positive au titre des dépenses d'allocation auxquelles ils sont exposés.*

*L'augmentation du reste à charge au titre du RMI-RSA socle est largement due à la croissance du nombre de bénéficiaires du RSA (« effet volume ») dans un contexte économique dégradé, et beaucoup plus marginalement à l'indexation annuelle de la prestation sur l'inflation. La Cour a raison de rappeler que le transfert du RMI puis du RSA socle s'est accompagné du transfert des moyens et outils pour maîtriser l'évolution plus structurelle de la dépense (on peut à cet égard penser aux différentes étapes d'orientation des bénéficiaires du RSA vers un accompagnement renforcé). Cependant, la crise de 2008 continue d'avoir des effets délétères difficilement imputables à la gestion seule des départements. C'est pourquoi le*

*Gouvernement entend travailler de façon partenariale avec les départements et élaborer des moyens de maîtrise et de rationalisation d'une dépense correspondant à un stabilisateur automatique en temps de crise. Il sera extrêmement vigilant à prévenir l'éviction de dépenses plus structurelles d'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires du RSA, souvent sacrifiées lorsque les dépenses de guichet pèsent plus lourd.*

*À cet égard, et comme le suggère la Cour une plus grande collaboration entre les services départementaux et les caisses d'allocations familiales (CAF) serait souhaitable dans la gestion du RSA. Dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, l'amélioration du pilotage du RSA sera inscrite, à la fois dans un souci de lutte contre la fraude, les indus et les rappels qui déstabilisent en même temps les opérateurs et les bénéficiaires, et dans un souci de meilleur recours au minimum social.*

## *RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA MINISTRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA MINISTRE DÉLÉGUÉE AUPRÈS DE LA MINISTRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, CHARGÉE DE LA DÉCENTRALISATION*

*La Cour relève en particulier qu'au cours de la dernière décennie la structure financière des départements a été profondément modifiée en raison des transferts et extensions de compétences qui ont été réalisés, des modalités de compensation des charges ainsi transférées et de la réforme de la fiscalité locale qui a accompagné la suppression de la taxe professionnelle.*

*Elle constate que ces modifications ont fortement accru la part des dépenses sociales dans les dépenses des départements, de même que celle de leur masse salariale, renforçant la rigidité de leur budget de fonctionnement.*

*Elle observe, en outre, que la réforme de la fiscalité locale a inversé le rapport entre la fiscalité directe et indirecte et réduit la capacité des départements à moduler les taux d'imposition, de sorte que l'ajustement des recettes à la croissance tendancielle des dépenses est devenu plus difficile.*

*Nous partageons le constat global décrit par la Cour sur la situation financière des départements qui les a conduits, en 2011, à réduire leurs investissements malgré l'amélioration globale de leur situation financière.*

*Pour y remédier, la Cour recommande une meilleure maîtrise des dépenses des départements, la sécurisation et une meilleure répartition de leurs ressources.*

*1 - Une meilleure maîtrise des dépenses*

*Comme la Cour, nous partageons le souci de renforcer la responsabilité des départements dans la gestion des dispositifs sociaux aujourd'hui répartis entre l'Etat, les départements et les administrations de sécurité sociale.*

*Dans cette perspective, les départements seront associés à la réforme de la dépendance qui doit intervenir en 2014.*

*Pour ce qui concerne les recommandations de la Cour visant à éviter les cofinancements, nous sommes favorables à l'introduction de dispositions législatives dans le prochain projet de loi relatif à la décentralisation en vue de renforcer la coordination entre les collectivités territoriales.*

*Nous pensons que si des efforts de gestion peuvent également être entrepris par les départements, ils ne seront pas suffisants pour infléchir la tendance qui conduit à dégrader la situation financière des départements.*

*2 - Sécuriser et mieux répartir les ressources*

*La Cour formule des recommandations portant sur le renforcement de la péréquation, le lissage des ressources et une nouvelle redistribution de la fiscalité locale. Nous y souscrivons pleinement et le Gouvernement a d'ores et déjà engagé des actions en ce sens qu'il renforce en 2013.*

*Nous partageons le point de vue de la Cour relatif à l'inadéquation des DMTO, ressources fiscales volatiles et difficilement prévisibles, avec la rigidité des charges, notamment sociales, qui incombent aux départements. Fortement sensibles aux cycles immobiliers, les variations de produits de DMTO sont fortement pro-cycliques : le plus souvent, le tassement des produits coïncide avec l'augmentation concomitante des dépenses sociales consécutive aux chocs économiques, faisant ainsi peser le risque d'un effet de ciseau sur les finances des départements.*

*Un groupe de travail Etat-départements installé au début de l'année 2013*

*Le Premier ministre a pris des engagements dans la déclaration commune Etat-départements qu'il a signée, le 22 octobre 2012, avec le président de l'assemblée en place, à compter de 2014, de ressources pérennes et suffisantes permettant aux départements de faire face, dans un cadre maîtrisé, au financement des trois allocations individuelles de solidarité dont la loi leur confie la charge. A cet effet, un groupe de travail sera installé au tout début de l'année 2013, sous la responsabilité du Premier ministre, pour étudier les moyens de ce financement.*

*Le soutien aux départements les plus en difficulté*

*Dans l'attente que des solutions structurelles soient apportées, en 2014, le Gouvernement a proposé, dans le cadre de la dernière loi de finances rectificative pour 2012, la mise en place d'un fonds de soutien de 170 M€. La moitié de ce fonds sera attribuée en fonction de critères socio-démographiques et économiques, l'autre sera mobilisée en faveur des départements les plus exposés à des tensions financières, notamment du fait de leurs dépenses sociales. Les fonds au titre de cette seconde section seront alloués sur la base d'un diagnostic partagé entre les services de l'Etat et ceux des départements, faisant apparaître les besoins en financement et les économies de fonctionnement susceptibles d'être dégagées. L'attribution de la subvention sera alors conditionnée à une convention avec le conseil général indiquant les mesures prises par celui-ci pour améliorer sa situation financière.*

*La péréquation horizontale est renforcée pour réduire les inégalités de ressources*

*- le fonds de péréquation des DMTO*

*Les produits de DMTO sont particulièrement sensibles aux variations de l'activité économique et en particulier aux variations des prix de l'immobilier. C'est pourquoi le législateur a décidé de mettre en place un mécanisme de réserve au sein du fonds de péréquation. Ainsi lorsque le montant total des prélèvements sur flux et sur stock est supérieur à 380 millions d'euros, le comité des finances locales (CFL) peut décider de mettre en réserve, dans un fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles, tout ou partie du montant excédant ce niveau. Ces sommes ainsi mises en réserve ont vocation à venir abonder les ressources mises en répartition au titre des années suivantes lorsque les prélèvements sont inférieurs à 300 millions d'euros. En 2012, le CFL s'est prononcé pour mettre en réserve 120 millions d'euros, se fondant sur l'hypothèse que les départements enregistreraient une baisse de leurs ressources de DMTO en 2013.*

*Ce mécanisme de lissage des produits de DMTO qui repose sur un dispositif de mise en réserve des pics de recettes vise à absorber les chocs conjoncturels. Cependant, il reste à déterminer si l'application d'une moyenne de référence sur cinq ans, préconisée par la Cour, constitue un seuil de mise en réserve approprié.*

*Enfin, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2013, le Parlement a adopté, sur proposition du Gouvernement, un critère de charges dans la répartition des attributions du fonds national de péréquation des DMTO. Ainsi les départements qui ont un revenu par habitant inférieur à la moyenne pourront bénéficier d'une attribution, même si leur potentiel financier est supérieur à la moyenne.*

*- le fonds national de péréquation de la CVAE*

*Le Gouvernement a proposé au Parlement de réformer le fonds de péréquation des ressources de CVAE perçues par les départements. Des dispositions ont ainsi été introduites dans la loi de finances initiale pour 2013. Le dispositif, davantage péréquateur, a vocation à se renforcer dans les années à venir.*

*Tout d'abord, il prend en considération des ressources et des charges des départements, dans le prélèvement comme dans le reversement. Ensuite, le fonds est alimenté par deux prélèvements, l'un sur le niveau de CVAE et l'autre sur le flux de cette ressource. Enfin, pour le reversement, l'attribution est calculée en fonction d'un indice synthétique constitué de 4 critères transversaux dont la pondération donne la priorité aux critères de charges.*

*Nous souhaitons préciser que la loi de finances initiale pour 2013 n'a pas « doté » le fonds de péréquation de la CVAE de 50 millions d'euros, ce montant était une estimation figurant dans l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement. Elle fixe, ex ante, le montant du premier prélèvement (sur le niveau de CVAE) à 30 millions d'euros, avec un objectif de doublement d'ici 2015, en revanche, le prélèvement sur flux n'est pas fixé*

*dans la loi. Les simulations réalisées indiquent que les ressources du fonds pourraient atteindre 60 millions d'euros.*

*Ainsi, le fonds national de péréquation de la CVAE et le fonds national de péréquation des DMTO permettent de donner un nouvel élan à la réduction des inégalités territoriales.*

*- la péréquation au sein de la DGF et les effets de la suppression de la taxe professionnelle sur le potentiel financier des départements*

*Nous souhaitons souligner, tout d'abord, que les modalités de calcul du potentiel financier n'ont pas été modifiées en 2012, à la suite de la réforme de la fiscalité directe locale. Les mêmes principes ont été appliqués avant et après cette réforme. Ainsi, dans le cas où les départements disposent de bases et d'un pouvoir de modulation des taux, dorénavant pour la seule taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), le produit est potentialisé en multipliant les bases de la collectivité par le taux moyen national. Dans le cas où les départements disposent de produits sans pouvoir de modulation des taux, les produits réellement perçus sont pris en compte. Ces principes étaient appliqués avant la réforme de la fiscalité directe locale, ils le demeurent à compter de 2012. Le potentiel financier 2012 d'un département correspond bien, comme avant, aux ressources qu'il est susceptible de mobiliser pour faire face à ses charges. Une partie de ces ressources relève de produits réellement perçus, une autre partie, calculée à partir des bases de TFPB, est potentielle mais bien mobilisable par le département, s'il le souhaite.*

*Par ailleurs, la hiérarchie des potentiels financiers des départements est globalement stable entre 2011 et 2012. Les modifications du classement sont donc à relativiser car en définitive, peu de départements ont vu leur potentiel financier passer au-dessus de la moyenne (6 départements) et inversement seuls 2 départements ont vu le leur passer en-dessous. Or, c'est le plus souvent la référence à la moyenne qui importe dans les mécanismes de péréquation, plutôt que le classement en tant que tel.*

*Enfin, pour accompagner l'utilisation du nouveau potentiel financier des départements, des dispositions pour encadrer l'évolution des dotations et des fonds calculés en fonction du potentiel financier ont été prises. Ainsi, plusieurs mécanismes de garanties ont été créés, notamment pour la DGF des départements. Il convient ainsi de rappeler que le nouveau potentiel financier des départements a été utilisé en 2012 pour la répartition de la dotation de fonctionnement minimale et la dotation de péréquation urbaine, qu'aucun département n'a perdu son éligibilité à ses dotations et que tous les départements éligibles à ces dotations sont assurés de percevoir une attribution au moins égale à ce qu'ils ont perçu l'année précédente.*

*Toutefois, le gouvernement est prêt à engager un travail avec les représentants des départements concernant la définition de leur indicateur de ressources.*

*Les réformes fiscales doivent être poursuivies.*

*Au-delà de la maîtrise indispensable des dépenses et du renforcement de la péréquation, une réflexion de fond est nécessaire sur la diversification du panier de ressources fiscales des départements, dans un contexte de montée en puissance de la gestion des charges d'intervention sociale.*

*En effet, il est indéniable que la réforme de la taxe professionnelle a fortement réduit la capacité des départements à moduler les taux des impositions qu'ils perçoivent, ainsi que la Cour le souligne. Cette réforme, conduite par le précédent Gouvernement, a conduit à alléger de 4,5 Mds€ les prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises, elle a été effectuée au détriment des collectivités territoriales et des départements, en particulier.*

*- la réaffectation des ressources fiscales locales*

*La Cour évoque la possibilité de mieux redistribuer la fiscalité locale entre le bloc communal et les départements. Nous vous précisons que cet axe sera étudié dans le cadre d'un groupe de travail mis en place au sein du comité des finances locales et également par celui précité qui associe l'Etat et les départements.*

*-la révision des valeurs locatives cadastrales*

*Une autre piste à explorer réside dans la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation, comme le souligne la Cour.*

*La loi de finances initiale pour 2011 a initié cette réforme pour les locaux professionnels (3,3 millions de locaux). Après l'expérimentation conduite sur un échantillon de cinq départements en 2011, les travaux de généralisation se dérouleront sur tout le territoire en 2013 et 2014 pour une intégration dans les rôles d'imposition qui seront émis au titre de 2015. La première action concrète se déroulera au 1er semestre 2013 avec la collecte des informations sur l'ensemble du territoire.*

*Par ailleurs, dans le cadre des débats parlementaires relatifs à la loi de finances rectificative de fin 2012, le Gouvernement s'est engagé à conduire également la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.*

*Telles sont les observations dont nous souhaitions vous faire part.*

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

*J'ai pris connaissance avec intérêt de votre projet d'insertion sur la situation et les perspectives financières des départements métropolitains que vous m'avez communiqué pour observations. Je partage globalement le constat dressé par la Cour et vous prie de bien vouloir trouver ci-après les quelques remarques que ce relevé appelle de ma part.*

*Malgré l'amélioration en 2010 et 2011 de leur situation financière, je n'ignore pas que certains départements sont confrontés à des difficultés réelles avec, d'une part, une hausse de leurs dépenses sociales et, d'autre part, une forte volatilité de leurs recettes. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre, en loi de finances rectificative pour 2012, un fonds de soutien au financement des missions de solidarité exercées par les départements les plus exposés aux tensions financières dont les modalités d'attributions ont été revues par rapport à celles du fonds mis en œuvre en 2011.*

*De manière plus systémique, je rejoins vos recommandations visant à une meilleure maîtrise des dépenses des départements et un recentrage de leur action dans le domaine de l'action sociale. Le Gouvernement en tiendra compte dans la préparation de l'acte III de la décentralisation.*

*Si une clarification des compétences est sans doute nécessaire, les recettes devront également être adaptées pour faire face aux difficultés des départements. Le Gouvernement a pris à cet égard le 22 octobre dernier l'engagement de « créer à compter de 2014 les conditions de mise en place de ressources pérennes et suffisantes permettant de faire face, dans un cadre maîtrisé, au financement des trois allocations individuelles de solidarité dont la loi leur confie la charge ». Toutefois, comme le souligne la Cour, la solution ne pourra passer par un simple transfert de la charge vers une autre administration publique, qu'il s'agisse de l'Etat ou de la Sécurité Sociale, ce qui ne règlerait pas la question en termes d'équilibre des finances publiques. Sur ce point, j'ai noté avec intérêt vos recommandations quant à la nécessité que les transferts fiscaux soient neutres pour l'Etat et qu'ils passent donc en priorité par une réallocation de fiscalité entre les départements et le bloc communal.*

*Enfin, je partage sans réserve les recommandations de la Cour en ce qui concerne le développement de la péréquation. La LFI 2013 réalise un notable accroissement de la péréquation horizontale entre départements en précisant notamment les modalités de fonctionnement du fonds de péréquation de la CVAE, mais il existe encore des marges supplémentaires de redistribution entre départements.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE*

*En premier lieu, l'Assemblée des départements de France remercie la Cour des comptes pour son analyse de la fragilité structurelle des budgets départementaux. Je partage le constat introductif de la Cour selon lequel le statu quo n'est pas possible. La déclaration Etat-Départements du 22 octobre 2012 est un premier pas. A ce titre, l'engagement n° 1 prévoit que « L'Etat s'engage à créer les conditions de mise en place, à compter de 2014, de ressources pérennes et suffisantes permettant aux départements de faire face, dans un cadre maitrisé, au financement des trois allocations individuelles de solidarité dont la loi leur confie la charge ». La concrétisation de cet engagement sera l'un des chantiers importants que l'Etat et l'Assemblée des départements de France devront réaliser ensemble cette année.*

*Les services publics fournis par les départements ne se limitent cependant pas aux seules allocations individuelles de solidarité. La mise en œuvre de la solidarité et de la cohésion sociale de notre pays portée par les départements revêt de multiples facettes, ce qui justifie de repenser plus globalement les ressources des départements.*

*Comme le souligne justement la Cour, la récente réforme de la taxe professionnelle a profondément modifié la structure des recettes départementales, et j'ajouterais qu'elle a accentué ses faiblesses. Aujourd'hui, les départements ne peuvent ajuster les taux d'imposition que sur 17% de leurs recettes. La part des recettes fiscales pro-cycliques dans les recettes de fonctionnement a plus que doublé entre 2009 et 2011. Ces mêmes recettes sont caractérisées par une forte concentration géographique. Parallèlement, les besoins sociaux se sont accrus par les canaux du vieillissement de la population et de la crise économique. Cet effet de ciseau couplé aux difficultés d'accès au crédit bancaire rencontrés en 2011 puis en 2012 s'est inévitablement répercuté sur la seule variable d'ajustement dont disposent les départements, à savoir l'investissement. Dans un contexte économique déprimé, l'investissement public (porté à 71 % par les collectivités locales) est pourtant porteur de croissance.*

*Pour toutes ces raisons, l'Assemblée des départements de France partage les recommandations de la Cour visant à :*

- *réallouer de la fiscalité aux départements afin de leur donner une plus grande marge de manœuvre ;*
- *renforcer les responsabilités des départements dans la gestion des différents dispositifs d'intervention sociale.*

*Sur ce dernier point, l'ADF a été et est toujours force de propositions. A titre d'exemple : la tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant de la compétence des départements. L'ADF n'a*

*cessé de déplorer que des textes réglementaires prévus par la loi « HPST » de juillet 2009 et des lois de finances accusent jusqu'à quatre années de retard.*

*Il s'agit en particulier :*

- *du décret relatif à la tarification des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ;*
- *de l'arrêté fixant le seuil des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) dans les EHPAD qui devrait faciliter les mutualisations de moyens et permettre de faire des économies d'échelle pour l'aide sociale départementale ;*
- *de l'arrêté fixant l'état prévisionnel des dépenses et des recettes pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux indispensable en cas de CPOM ;*
- *du décret partageant le financement des évaluations externes dans les FAM et les EHPAD prévu par la LFSS pour 2012.*

*Depuis 2010, des amendements visant à cette maîtrise des dépenses sociales ont été rejetés bien que votés au Sénat fin 2011.*

*Sur les recommandations portant sur la péréquation (recommandations 4 et 5) et à la lumière des récents débats parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2013, je pense que celle-ci doit d'abord faire l'objet d'une véritable évaluation des dispositifs existant avant même d'envisager à en modifier les outils. Cette voie est la seule manière d'aborder cette problématique sereinement afin de réfléchir à des dispositifs de péréquation justes et équitables.*

*Concernant les propositions 2 et 3 relatives aux dépenses d'investissement et aux financements croisés, le manque de données sur cette problématique ne permet pas d'en faire une évaluation ex-ante. Par conséquent, le chiffrage des potentielles économies et des gains d'efficacité n'est pas possible. Ce point a déjà été souligné par l'ADF devant le conseil national de l'information statistique par son premier Vice-président M. Dinet.*

# Deuxième partie

# Les politiques publiques

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# Chapitre I

# Santé et cohésion sociale


1. La lutte contre la maladie d'Alzheimer : une politique de santé publique à consolider
2. Les restructurations hospitalières : trois illustrations des difficultés rencontrées
3. Le médecin traitant et le parcours de soins coordonné : un réforme inaboutie
4. Le RSA « activité » : une prestation peu sollicitée, un impact restreint

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# 1
# La lutte contre la maladie d'Alzheimer : une politique de santé publique à consolider

## *PRESENTATION*

*En France, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) estime que 860 000 personnes[104] sont aujourd'hui atteintes de la maladie d'Alzheimer ou d'une maladie apparentée. Au-delà de 75 ans[105], l'affection touche environ 13 % des hommes et 20,5 % des femmes.*

*D'après une enquête menée par l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) en 2008, cette pathologie neuro-dégénérative, qui évolue sur plusieurs années et pour laquelle il n'existe pas de traitement curatif, est la troisième maladie jugée la plus grave par les personnes interrogées, derrière le cancer et le sida.*

*Elle se traduit, bien avant le stade démentiel, par l'apparition de troubles de la connaissance, éventuellement du comportement ou de la personnalité, et une perte d'autonomie progressive dans les activités de la vie quotidienne.*

*60 % des malades d'Alzheimer demeurent à leur domicile, avec le concours essentiel des aidants (en particulier de leurs familles), les autres sont en établissement. Cause principale de dépendance lourde des personnes âgées, c'est le motif premier de leur entrée en institution.*

*Ces données font de la maladie d'Alzheimer et des maladies apparentées un enjeu majeur de santé publique, ce qui a conduit, à partir de 2001, à l'élaboration et à la mise en œuvre successive de trois plans de santé publique spécifiques.*

---

[104] L'estimation est construite à partir d'un taux de prévalence de la maladie d'Alzheimer appliqué à la population française. Faute de recensement exhaustif, il est difficile de disposer de données fiables sur le nombre de personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer.

[105] Les formes précoces ne sont pas rares : 32 000 cas avant 60 ans et 1 000 cas avant 50 ans.

*Au moment où s'achevait le dernier, la Cour a cherché à apprécier leurs apports au regard de la prise en charge sanitaire de cette maladie. La mise en œuvre du volet sanitaire des plans relève exclusivement de l'État et de ses opérateurs, à la différence des mesures médico-sociales qui, financièrement plus importantes, engagent aussi la compétence des collectivités territoriales.*

*Elle a constaté qu'une continuité d'effort et un pilotage progressivement affermi en dépit d'un suivi financier insuffisant (I) avaient notamment permis l'organisation d'un parcours de soins des malades, qui reste toutefois inabouti (II). Les avancées réalisées supposent, néanmoins désormais, une évaluation rigoureuse et large de manière à pouvoir envisager la poursuite dans la durée de cette politique sur des bases solides, tout particulièrement en matière de stratégie médicamenteuse et au regard des enjeux de la recherche en ce domaine (III).*

**La maladie d'Alzheimer et les maladies apparentées**

Découverte en 1906 par Aloïs Alzheimer, un médecin psychiatre allemand, la maladie d'Alzheimer est une démence neurodégénérative qui résulte de l'installation progressive, et à l'heure actuelle irréversible, de lésions au niveau du système nerveux central.

Ces lésions envahissent progressivement les différentes zones du cortex cérébral. Elles sont longtemps silencieuses et entraînent des manifestations visibles au fur et à mesure qu'elles touchent des zones importantes pour le fonctionnement cérébral.

La maladie d'Alzheimer se caractérise ainsi par un début insidieux et une évolution progressive. L'ordre d'installation et l'intensité des différents troubles cognitifs chez les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer sont variables. L'emplacement des lésions dans le cerveau explique la nature des symptômes que l'on voit apparaître au cours du temps au niveau de la mémoire (amnésie), des gestes (apraxie), de la capacité de reconnaissance (agnosie), de la personnalité et du comportement (irritabilité, passivité, changements d'humeur rapide).

Plusieurs maladies regroupées sous le terme générique de maladies apparentées à celles d'Alzheimer possèdent des caractéristiques propres, même si leur point commun est la dégénérescence neuronale. Il s'agit de la démence faisant suite à un accident vasculaire cérébral (AVC), la maladie à corps de Lewy, les dégénérescences fronto-temporales (dont la maladie de Pick), les atrophies du lobe temporal à expression verbale et la dégénérescence cortico-basale.

# I - Une approche volontariste et continue

## A - Depuis 2001, trois plans successifs aux objectifs cohérents

En une décennie, trois plans de santé publique consacrés à la maladie d'Alzheimer se sont succédé : le premier initialement prévu sur la période de 2001 à 2005, le deuxième de 2004 à 2007 et le troisième de 2008 à 2012, directement impulsé et suivi par le Président de la République.

Le lancement du premier plan en octobre 2001 traduisait une prise de conscience des enjeux liés à la maladie d'Alzheimer et s'intégrait dans la démarche d'élaboration de près d'une trentaine de plans spécialisés, par pathologies ou populations particulières, visant à donner une meilleure lisibilité aux efforts déployés pour améliorer la santé publique[108].

Ce premier plan a d'emblée entendu définir une démarche globale et déterminé les principaux objectifs de lutte contre la maladie qui ont ensuite été repris et approfondis dans les plans suivants : structurer une offre de diagnostic précoce permettant le repérage des signes d'alerte et l'évaluation des capacités cognitives de manière à ralentir l'évolution de la maladie, soutenir les malades et familles, notamment par le développement des accueils de jour à même de constituer une solution de répit pour les aidants familiaux, adapter et développer l'accueil en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ou en hébergement temporaire dans des conditions qui respectent la dignité des malades, développer la recherche. Sa dimension était toutefois plus sociale et médico-sociale que sanitaire.

Le deuxième plan (2004-2007), tout en reprenant l'approche du précédent, a davantage mis l'accent sur la prise en charge sanitaire en cherchant, en particulier, à structurer beaucoup plus clairement l'organisation de l'accès au diagnostic précoce, à développer la prévention en mobilisant et en formant les professionnels de santé, et à faciliter la résolution des situations de crise par le développement des unités de court séjour gériatriques en lien avec les services d'urgence. Il a, par ailleurs, rendu plus aisé l'accès aux soins des malades d'Alzheimer en prévoyant leur prise en charge à 100 % par l'assurance maladie avec la reconnaissance de cette pathologie en affection de longue durée (ALD 15), par un décret du 4 octobre 2004.

[108] Cf. communication de la Cour sur *La prévention sanitaire*, à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, octobre 2011.

Le troisième plan (2008-2012) a marqué une étape supplémentaire forte dans la lutte contre la maladie. Préparé par une commission nationale présidée par un ancien directeur général de la santé, qui a fait le bilan des acquis et des insuffisances des actions précédemment engagées, il a articulé au même niveau d'importance les volets de la santé, de l'accompagnement médico-social et de la recherche, en mettant tout particulièrement l'accent sur cette dernière et sur l'organisation de la continuité de la prise en charge médicale.

Pas moins de quinze mesures ont visé à approfondir et à compléter les initiatives déjà engagées de manière, en particulier, à faciliter l'implication des professionnels libéraux de santé dans le suivi à domicile et à renforcer les possibilités de soins au sein d'unités spécialisées au sein des services de soins de suite et de réadaptation et de ceux de longue durée. Alors qu'un certain nombre des actions des plans précédents s'inscrivaient dans une approche transversale de santé publique plus large que les problématiques spécifiques à la maladie d'Alzheimer, ce troisième plan a cherché à mettre en place des dispositifs innovants davantage centrés sur les réponses à apporter aux difficultés de familles et de soignants souvent désemparés devant cette affection et son évolution.

**Une priorité de santé publique dans beaucoup d'autres pays**

Selon le rapport *Dementia: a public health priority (La démence : une priorité de santé publique),* publié en avril 2012 par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et Alzheimer's Disease International, près de 35,6 millions de personnes dans le monde sont atteintes de démence. Ce nombre devrait plus que tripler d'ici 2050 (pour atteindre 115,4 millions). La maladie d'Alzheimer serait à l'origine de 60 à 70 % des cas. Le coût total des traitements et soins de ces personnes est évalué à 604 Md$, chaque année, dans le monde.

Plusieurs pays ont, sous les appellations diverses de plans, politiques ou stratégies, tracé le cadre de leur action de lutte contre la démence. Sont ainsi concernés en Europe, outre la France, la Grande Bretagne, l'Irlande, les pays scandinaves. Dans d'autres pays, l'élaboration des plans est en cours comme en Belgique, au Luxembourg, au Portugal et en Suisse. L'Allemagne n'a pas de plan national mais la question est considérée comme une priorité pour de nombreux ministères (santé, famille, personnes âgées, recherche, travail et affaires sociales). Ces politiques visent toutes une meilleure qualité de vie pour les malades et les aidants, à travers l'amélioration du diagnostic précoce et la fourniture de soins de meilleure qualité.

## B - Un renforcement progressif du pilotage

Dans son rapport public thématique consacré en 2008 à la mise en œuvre du plan Cancer [109], la Cour avait recommandé à l'État de prévoir, pour tout plan de santé publique, un dispositif durable, doté de moyens de coordination et de suivi, précisant notamment les responsabilités de chaque opérateur, le suivi du calendrier ainsi que les aspects budgétaires et économiques et d'accompagner le plan d'indicateurs de situation initiale, d'objectifs, de moyens, de produits et de résultats qui soient mesurables, ainsi que la désignation des responsables de leur suivi.

Les deux premiers plans ont été très faiblement structurés en termes de pilotage et de suivi, même si de l'un à l'autre quelques progrès se constatent. Des instances de suivi au niveau central existaient (comité de suivi, groupes de travail, instance prospective Alzheimer) mais leur fonctionnement était irrégulier. Au niveau régional, les modalités de suivi des plans n'ont pas été concrètement organisées. En outre, si ces deux plans comportaient des données de situation initiale, ils ne prévoyaient pas d'indicateurs d'évaluation ni ne mentionnaient systématiquement le coût des mesures et l'échéance des mesures. L'utilisation d'un outil global de suivi des mesures n'avait pas davantage été organisée.

En totale rupture avec ce mode de faire, le troisième plan a fait l'objet d'un dispositif très spécifique, dont l'originalité est d'avoir été situé non à un échelon ministériel ni même auprès du Premier ministre dans une logique d'interministérialité mais directement au plus haut niveau de l'État.

Lors de son lancement, le Président de la République a en effet désigné, par lettre de mission, une haut fonctionnaire responsable du suivi du plan, indépendante des principales administrations responsables de la mise en œuvre des mesures annoncées. S'appuyant sur une équipe de quatre personnes, elle a été chargée d'animer et coordonner l'action des ministères impliqués et de les appuyer dans l'atteinte des objectifs qui leur incombaient. Chacune des mesures faisait de fait l'objet d'une fiche en décrivant l'objectif, le contexte, les acteurs, le calendrier, le financement et les indicateurs d'évaluation.

La mission de pilotage a organisé sur ces bases un suivi méthodique du plan : identification d'un pilote pour chacune des mesures et d'un correspondant au sein du cabinet de chaque ministre concerné, tenue d'outils synthétiques de suivi, réunion d'un comité de pilotage mensuel et d'un comité de suivi trois fois par an, outils de communication

[109] Cour des comptes, *Rapport public thématique* : *la mise en œuvre du plan Cancer*. Juin 2008, p. 48.

(notamment, un site Internet[110] particulièrement riche). L'impulsion politique a été maintenue, à partir de septembre 2008, notamment par des réunions semestrielles sur l'avancement des actions en présence du Président de la République, du Premier ministre et des ministres concernés.

Malgré sa lourdeur pour les administrations - la direction générale de l'offre de soins y a consacré un agent à plein temps -, ce mode de conduite a permis de mobiliser l'ensemble des acteurs publics et d'éviter tout délitement au cours de la mise en œuvre du plan, contrairement à ce que la Cour a pu constater pour d'autres plans de santé publique au cours de la même période[111].

## C - Un effort financier difficile à mesurer

Les deux premiers plans n'ont fait l'objet d'aucun chiffrage prévisionnel global lors de leur lancement ni non plus, à leur expiration, d'évaluation précise de l'effort supplémentaire qu'ils ont représenté. Aucun bilan formalisé du plan 2001-2004 n'a été réalisé. Pour la période 2004-2007, le bilan produit est resté succinct et ne chiffrait pas systématiquement le coût final des actions entreprises. Sur le plan financier, la dépense principale qui est à rattacher à ce deuxième plan est la reconnaissance de la maladie d'Alzheimer comme affection de longue durée : les prises en charge à ce titre par l'assurance maladie, tous régimes confondus, de 2,6 Md€ en 2007, ont atteint 2,9 Md€ dès 2010.

Le troisième plan a, au contraire, affiché dès le départ une enveloppe financière de 1,6 Md€ sur cinq ans dont 226 M€ pour le volet sanitaire et 192 M€ pour la recherche, le volet médico-social représentant 1,2 Md€[112].

[110] www.plan-alzheimer.gouv.fr

[111] Cour des comptes, *Rapport public thématique* : *l'organisation des soins psychiatriques : les effets du plan « psychiatrie et santé mentale » 2005-2010*. Décembre 2011, p. 75 à 80.

[112] S'agissant des personnes âgées, l'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir leur autonomie et leur protection ; elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes et sur la mise à disposition de prestations en espèces ou en nature. Le volet médico-social du plan Alzheimer inclut notamment des mesures visant à améliorer l'hébergement des malades Alzheimer et à soutenir les aidants (en particulier formation, développement des accueils de jour et des hébergements temporaires).

**Un plan en principe financé par les franchises médicales**

En 2007, en annonçant la mise en place de franchises sur les soins de santé à la charge des patients, le Président de la République avait souligné qu'elles serviraient notamment à financer le troisième plan Alzheimer. Ainsi, l'article 52 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a instauré une franchise annuelle sur certaines prestations et produits de santé : médicaments (0,50 € par boîte), actes paramédicaux (0,50 € par acte) et transports sanitaires (2 €). L'objectif de ces franchises était, d'une part, de responsabiliser les patients et les professionnels de santé et, d'autre part, de dégager des économies pour la sécurité sociale afin de financer des actions de santé publique, comme celles consacrées à la lutte contre le cancer, la maladie d'Alzheimer ou l'amélioration des soins palliatifs.

Le lien ainsi fait entre la mise en place des franchises et leur affectation à des actions de santé publique apparaît artificiel. Etait certes prévue la transmission au Parlement, par le Gouvernement, d'un rapport annuel précisant les conditions dans lesquelles les montants correspondant à la franchise ont été utilisés. Ce dernier se contente de présenter les économies dégagées par les franchises, les dépenses estimées pour prendre en charge la maladie d'Alzheimer et le cancer, ainsi que l'action publique engagée dans le cadre du plan Alzheimer 2008-2012 et du plan Cancer. Selon le rapport au Parlement de septembre 2011, le rendement de la franchise était estimé à 877 M€ en 2010 (898 M€ en 2009 et 883 M€ en 2008).

Ce chiffrage prévisionnel s'est cependant révélé approximatif, car réalisé selon des méthodologies différentes par les administrations concernées, ce qui n'a pas facilité le suivi financier global du plan.

Bien que ce dernier ne lui ait pas été formellement confié, la mission de pilotage a mis en place un tableau de suivi pluriannuel des dépenses, sur la base toutefois, pour nombre de mesures, plus d'estimations que d'un suivi fin des sommes réellement décaissées, notamment en régions faute de comptes rendus précis des agences régionales de santé (ARS) sur l'emploi des fonds qui ont pu leur être délégués. Dans ces conditions, l'effort financier effectivement consenti pour la mise en œuvre du plan 2008-2012 reste difficile à apprécier avec précision, qu'il s'agisse de sa mesure globale comme de sa répartition par financeur selon les domaines concernés (État et assurance maladie dans le domaine sanitaire, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et départements pour le médico-social).

Malgré ces difficultés, les données disponibles font globalement apparaître une considérable sous-exécution de l'enveloppe financière prévisionnelle : le taux de réalisation globale n'était à la fin de 2011 que de 31,54 % par rapport aux prévisions faites pour les quatre premières années du plan. Ce taux très faible s'explique par le lent déploiement des

dispositifs nouvellement créés dont le plein effet financier ne se fait pas encore ressentir. Il est de fait, notamment, que les délais nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des dispositifs innovants et le caractère progressif de leur montée en charge ont été sous-estimés : en septembre 2012, les différentes mesures du plan étaient en moyenne mises en œuvre à 83 % de l'objectif final. Ces difficultés ont affecté, tout particulièrement, certaines mesures du volet sanitaire du troisième plan.

## II - La construction encore incomplète d'un parcours de soins

La mise en œuvre des mesures décidées dans les plans successifs a contribué à l'organisation progressive d'un parcours de diagnostic et de soins autour de la personne atteinte de la maladie d'Alzheimer. Ce progrès reste cependant inabouti sur différents points.

### A - Une offre de diagnostic désormais accessible sur l'ensemble du territoire

L'identification de la maladie d'Alzheimer et des maladies apparentées est complexe et peut exiger, pour que les signes d'alerte soient correctement diagnostiqués, l'association de professionnels de santé de disciplines différentes (neurologue, gériatre, psychiatre) et formés à cet effet, d'autant que la qualité et la précocité du diagnostic sont essentiels, pour ajuster au mieux l'accompagnement de la personne touchée et de sa famille, en termes d'actions pour retarder la dégradation des fonctions cognitives, d'orientations, de soins et de prise en charge globale.

Constatant l'importance des carences à cet égard, le premier plan a tracé le cadre novateur d'une offre spécialisée et graduée de diagnostic reposant à un premier niveau sur des consultations mémoire (CM) de proximité articulées avec des centres mémoire de ressources et de recherche (CMRR), dont la mise en place progressive a alors commencé.

**Les consultations mémoire**

Les consultations mémoire sont destinées à repérer le trouble mnésique et à diagnostiquer avec fiabilité un syndrome démentiel et le type de démence. Lorsque les médecins de ces consultations sont confrontés à des diagnostics complexes ou à des formes plus précoces de la maladie, ils peuvent recourir à l'expertise des centres mémoire de ressources et de recherche. Ceux-ci exercent également les missions d'une consultation mémoire, assurent des formations universitaires et développent des travaux de recherche. Ces consultations sont essentiellement implantées dans des établissements hospitaliers. Une circulaire d'octobre 2011 a prévu, cependant, la possibilité de labelliser des consultations libérales.

Le plan suivant a contribué au fort développement des consultations mémoire ayant pour objectif, une consultation pour 15 000 personnes âgées de 75 ans et plus : en janvier 2007, 234 consultations labellisées étaient recensées, soit un taux de réalisation de 110 %, avec cependant de très fortes inégalités territoriales : l'objectif était atteint à 63 % en Languedoc-Roussillon et à 196 % en Picardie. Dans ces conditions, le troisième plan a prévu la création de 38 consultations mémoire supplémentaires pour permettre à chacune des régions d'atteindre un taux d'équipement satisfaisant et remédier à cette forte hétérogénéité géographique. Il visait également à renforcer en personnel les consultations dont l'activité est importante, de manière à raccourcir les délais d'attente pour les bilans spécialisés mémoire et garantir la qualité de l'annonce de la maladie, et il prévoyait la mise en place de trois nouveaux centres mémoire de ressources et de recherche pour parvenir à un total de 28.

En septembre 2012, ces objectifs avaient été dépassés, puisque 469 consultations mémoire étaient dénombrées, dont 202 renforcées, et que 28 centres mémoire de ressources et de recherche étaient installés, permettant d'assurer un meilleur maillage territorial et de faciliter l'accès au diagnostic. Une enquête réalisée en 2009 montrait un délai d'attente de 51 jours en moyenne pour obtenir un rendez-vous et devrait être prochainement reconduite pour mesurer les progrès effectivement constatés.

De 2008 à 2012, 229 M€ auront été consacrés par l'assurance maladie au financement du fonctionnement de ces consultations et centres. Se pose, cependant, la question de l'hétérogénéité du niveau d'activité et de leurs pratiques professionnelles, qui devraient être mieux harmonisées, et celle de l'évolution de leur mode de financement, actuellement assuré par le biais de dotations forfaitaires allouées aux

établissements par l'assurance maladie au titre de leurs missions d'intérêt général[113], sans garantie de pérennité.

**La création d'un centre national de référence pour malades d'Alzheimer jeunes**

Afin notamment d'améliorer l'accès au diagnostic et la prise en charge des malades jeunes, le troisième plan a également permis, en 2009, la création d'un centre national de référence pour malades Alzheimer jeunes coordonné par le Centre hospitalier universitaire (CHU) de Lille et s'appuyant sur les centres mémoire de ressources et de recherche de Lille-Bailleul, du centre hospitalier universitaire de Rouen et de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP) à la Pitié-Salpêtrière, avec un correspondant dans chaque centre mémoire de ressources et de recherche. En 2011, 2 700 personnes jeunes présentant des troubles lui ont été adressées, dont un tiers a été diagnostiqué comme atteint de la maladie ou d'une affection associée. Le financement de ce centre qui a acquis une réelle légitimité est, cependant, fragile en l'absence d'une convention d'objectifs et de moyens entre les trois structures qui le constituent et le ministère de la santé.

En 2011, le nombre total de patients vus en centres mémoire de ressources et de recherche, en consultations mémoire ou consultations libérales, était de 144 446. Neuf sur dix résidaient à moins de 50 km du lieu de la consultation ; le diagnostic réalisé a permis d'établir que 29,4 % étaient atteints de la maladie d'Alzheimer et 21,83 % des pathologies associées.

[113] À côté de la source principale de financement des hôpitaux constituée par la tarification à l'activité (T2A), le versement de dotation au titre de missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC) permet de compenser financièrement les charges liées à l'accomplissement de missions spécifiques ou l'adaptation de l'offre de soins.

**La Banque nationale Alzheimer**

Une Banque nationale Alzheimer (BNA) a été créée en 2009 dans le cadre du troisième plan pour permettre un suivi épidémiologique de la maladie, à partir des données fournies par les consultations mémoire. Un manque d'exhaustivité et de fiabilité des données a cependant été constaté. Bien que, de 2009 à 2011, des financements à hauteur de 4,72 M€ aient été accordés aux consultations mémoire pour les accompagner dans le recueil de données, seulement 78 % d'entre elles, que ce soit par insuffisance de moyens ou de motivation, communiquaient leurs données en septembre 2012. La direction générale de l'offre de soins[114] a désormais inclus cette obligation dans le cahier des charges de labellisation des consultations. La documentation complète de cette Banque devrait ainsi permettre de disposer de données épidémiologiques sur la maladie d'Alzheimer et de construire des indicateurs de résultat permettant de mieux mesurer les impacts du plan Alzheimer sur la santé des malades.

La Haute Autorité de santé (HAS) a accompagné l'organisation de ce réseau par l'élaboration de plusieurs recommandations de bonne pratique destinées aux professionnels de santé en termes d'annonce et d'accompagnement du diagnostic comme de prise en charge et de suivi des malades[115]. L'implication active des médecins libéraux à cet égard constitue de fait un enjeu déterminant.

## B - Un suivi médical à domicile encore en voie d'organisation

Six malades sur dix demeurent à leur domicile grâce à des aidants (entourage, conjoint et enfants), et à l'implication des professionnels libéraux de santé pour leur suivi. Présent dès l'origine, et ayant donné lieu à l'élaboration de divers outils d'information et de formation à leur intention, l'objectif de renforcement du suivi médical à domicile n'a commencé à se structurer plus concrètement qu'avec le troisième plan.

[114] Circulaire de la direction générale de l'offre de soins du 20 octobre 2011 relative à l'organisation de l'offre diagnostique et de suivi pour les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer ou de maladies apparentées.

[115] Dans le cadre du plan Alzheimer 2008-2012, la Haute Autorité de santé a notamment élaboré une recommandation sur l'annonce et l'accompagnement du diagnostic (septembre 2009) et un document de synthèse sur le dispositif d'annonce du diagnostic et d'accompagnement (avril 2012). Elle a également, à son initiative, produit une recommandation sur le diagnostic et la prise en charge de la maladie d'Alzheimer et maladies apparentées (décembre 2011) ainsi qu'un guide du médecin pour l'affection de longue durée 15 Maladie d'Alzheimer et autres démences (mai 2009).

**Les maisons d'accueil pour l'autonomie et l'intégration des malades Alzheimer (MAIA)**

Afin de renforcer la coordination des intervenants des secteurs sanitaire, médico-social ou social et d'offrir aux personnes malades et à leur famille un « guichet unique », le troisième plan a prévu la création des maisons d'accueil pour l'autonomie et l'intégration des malades Alzheimer (MAIA). L'ambition est de pouvoir construire un véritable parcours de prise en charge pluri-professionnelle et multidisciplinaire propre à répondre aux besoins des patients et des aidants. Un « gestionnaire de cas » (inspiré du « case manager » développé notamment en Amérique du Nord) prend en charge les situations complexes ; il pilote l'évaluation globale des situations et des besoins sanitaires et sociaux, est responsable de l'élaboration des plans d'aide et de soins et s'assure de leur mise en œuvre, en lien avec le médecin traitant.

L'objectif initial du plan était la création de 500 MAIA. Au terme de 18 mois d'expérimentation en 2009 et 2010, il a été décidé de retenir 15 sites sur 17 expérimentations pour la généralisation et d'étaler le déploiement des MAIA jusqu'en 2014. À la fin de décembre 2011, 142 gestionnaires de cas intervenaient dans 55 MAIA. En juillet 2012, 94 nouvelles structures avaient été sélectionnées sur les 100 supplémentaires prévues en 2012. 11,9 M€ ont été dépensés de 2008 à 2011 pour la mise en œuvre de ce dispositif.

Une consultation longue à domicile par le médecin généraliste a été mise en place à partir de mars 2012 pour les patients atteints de maladie neuro-dégénérative. Faisant l'objet d'une valorisation tarifaire spécifique à hauteur de 46 €, elle doit permettre de mieux appréhender la situation du patient dans son environnement habituel, de mettre en évidence les risques iatrogéniques susceptibles de l'affecter et de prendre en compte les effets de la maladie sur les aidants familiaux. Une consultation médicale annuelle chez le généraliste peut désormais être également proposée à chaque aidant, et la Haute Autorité de santé (HAS) a publié des recommandations devant permettre aux médecins traitants de mieux prendre en compte la spécificité de l'état de santé de ces derniers[116].

Par ailleurs, la prise en charge de la maladie d'Alzheimer a été intégrée parmi les affections pouvant donner lieu à rémunération à la pathologie dans le cadre des expérimentations en cours de nouveaux modes de rémunérations des professionnels de santé issues de l'article 44 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008. Prévues par le

[116] Afin de prendre en compte les répercussions de la maladie sur les aidants (en particulier, les conséquences sur leur propre état de santé : dépression, surmortalité), le troisième plan a également prévu, dans la continuité des précédents, de développer l'accueil de jour, l'hébergement temporaire et des formules innovantes de répit.

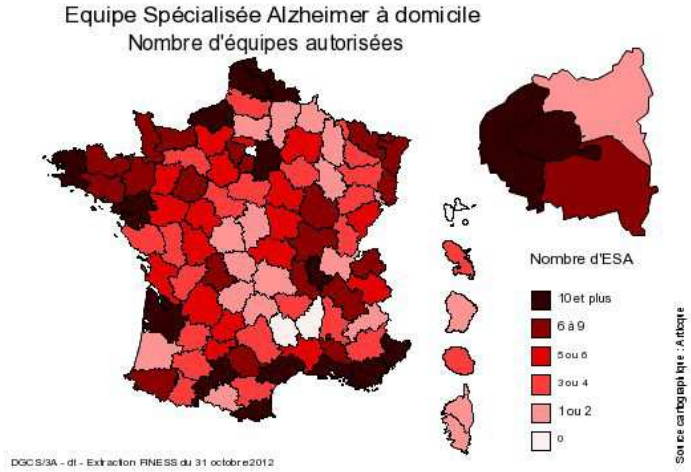
plan, ces expérimentations concernent toute structure pluri-professionnelle ambulatoire comprenant au moins deux médecins généralistes et un professionnel paramédical. Elles ont pour objectif d'apprécier dans quelle mesure des modes de rémunération complémentaires ou alternatifs au paiement à l'acte favorisent la qualité et l'efficience des soins de premier recours en incitant les professionnels à s'organiser différemment, en particulier par le regroupement des professionnels de santé, et en valorisant le développement de certaines pratiques innovantes, notamment en matière de prévention. 20 % des expérimentateurs ont retenu un indicateur relatif au dépistage ou à l'accompagnement du malade Alzheimer.

**La carte d'information pour les malades Alzheimer**

La mesure visant à offrir une carte d'information à chaque malade Alzheimer comme outil d'information partagé entre les professionnels de santé et les aidants est loin d'avoir atteint sa cible. Une première version papier, inadaptée sur le plan éthique et juridique, dès lors en particulier qu'elle comportait des informations médicales confidentielles a été diffusée à partir de février 2008. Elle a été remplacée, depuis février 2012, par une nouvelle carte dématérialisée qui mentionne uniquement les coordonnées du malade, de ses aidants et des professionnels de santé. 18 409 cartes seulement ont été diffusées de février 2008 à mai 2012 pour un coût total de 160 000 €, alors que le plan en prévoyait une diffusion de 100 000 par an pendant deux ans. En dépit d'une information large, la nouvelle carte n'apparaît que très faiblement sollicitée (76 en mai 2012), ce qui interroge sur son utilité.

Le troisième plan a également prévu la possibilité pour le médecin traitant de prescrire l'intervention d'une équipe spécialisée Alzheimer. Ces équipes qui comprennent des assistants en gérontologie, des psychomotriciens ou ergothérapeutes, dans le cadre des services de soins infirmiers à domicile, ont pour but d'aider les patients ayant fait l'objet d'un diagnostic à un stade précoce de la maladie à retrouver une certaine autonomie pour réaliser des actes de la vie quotidienne. Après une phase d'expérimentation en 2009, la généralisation de ces équipes intervenant à domicile a débuté en 2010 : 342 équipes sur les 500 prévues étaient autorisées en juin 2012, dont 273 effectivement opérationnelles. De 2009 à 2011, le coût de cette mesure a été de 3,4 M€.

**Carte n° 1 - équipes spécialisées Alzheimer (ESA) autorisées au 30 octobre 2012**




*Source : Mission de pilotage du plan Alzheimer*

Ces différentes mesures doivent ainsi progressivement contribuer à repositionner plus fortement le médecin traitant au cœur de la prise en charge sanitaire du malade.

## C - Le lent déploiement de structures hospitalières dédiées

Hormis le développement de l'offre de diagnostic, les deux premiers plans avaient peu pris en compte la problématique de la maladie d'Alzheimer au sein des hôpitaux. Le troisième, en revanche, a créé deux types de structures hospitalières innovantes pour compléter l'organisation du parcours de soins autour du malade : les unités cognitivo-comportementales (UCC) et les unités d'hébergement renforcées (UHR).

**Les unités cognitivo-comportementales**

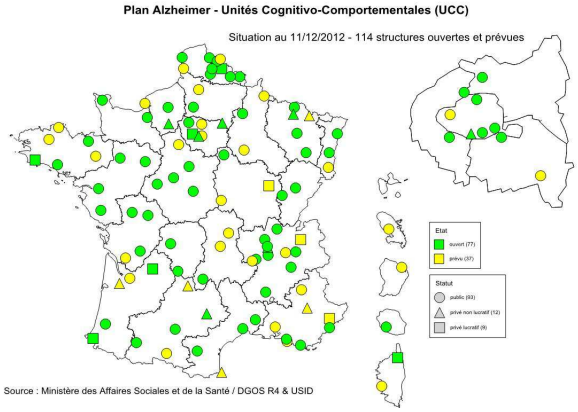
Une unité cognitivo-comportementale est une unité d'hospitalisation rattachée à un service de soins de suite et de réadaptation qui prend en charge sur un temps limité des patients en situation de crise, réalise le bilan médical et propose une prise en charge adaptée pour réduire les troubles du comportement. L'objectif, une fois le bilan réalisé, la cause identifiée et les troubles stabilisés par des soins adaptés, est le retour du malade vers le lieu de vie qui lui est habituel (unités d'hébergement renforcées, établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, domicile, etc.).

**Les unités d'hébergement renforcées**

Ces unités sont des lieux de vie et de soins fonctionnant nuit et jour et proposant sur un même lieu l'hébergement, les soins, les activités sociales et thérapeutiques pour des résidents ayant des troubles du comportement sévères. Elles sont créées en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ou en unités de soins de longue durée.

En septembre 2011, 55 unités cognitivo-comportementales avaient été ouvertes sur les 120 prévues. Une évaluation de leur activité mettait en évidence leur conformité générale aux objectifs fixés : aménagements adaptés, personnel pluridisciplinaire et spécifique, accueil de patients répondant aux conditions de diagnostic préalable. Leur ouverture était cependant marquée par une grande hétérogénéité régionale : alors que certaines régions disposaient d'ores et déjà de l'ensemble des unités prévues, d'autres régions affichaient un fort retard (Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Île-de-France). De manière plus surprenante, le Nord-Pas-de-Calais affichait un taux de réalisation de 114 %, soit la création d'une unité de plus que l'objectif, régional initial.

**Carte n° 2 - répartition des unités cognitivo-comportementales en décembre 2012**




*Source : Direction générale de l'offre de soins – Ministère des affaires sociales et de la santé*

La montée en charge de l'ouverture des unités cognitivo-comportementales s'est cependant accélérée en 2012 : en décembre 2012, 77 unités ont été créées ; 37 unités supplémentaires devraient ouvrir d'ici 2014. Pour autant, l'objectif fixé n'aura pas été totalement atteint à l'expiration du plan.

**La formation des professionnels**

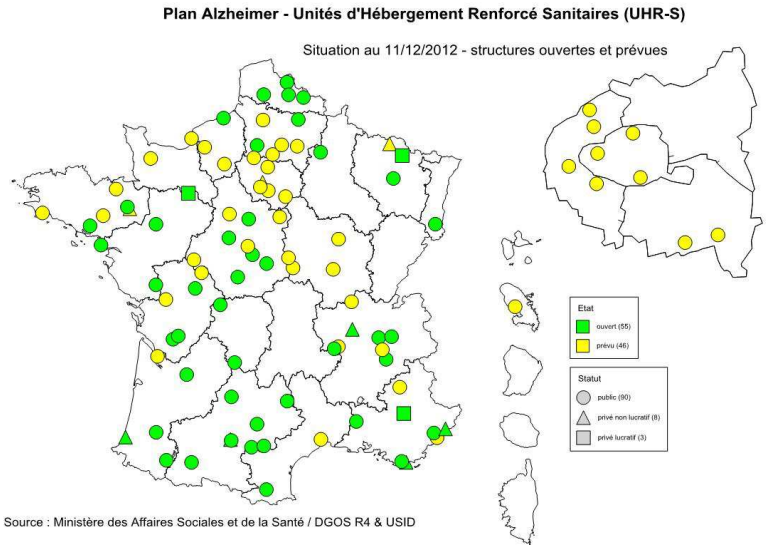
Afin d'accompagner la montée en charge de ces nouveaux dispositifs en établissement, mais aussi à domicile (équipes spécialisées Alzheimer), le troisième plan avait pour objectif de développer les compétences professionnelles nécessaires. Dans ce cadre, l'action relative à la formation initiale de professionnels ergothérapeutes et psychomotriciens supplémentaires a été réalisée à hauteur de 98 % de l'objectif fixé. Entre 2008 et 2012, le plan a permis la formation de 561 étudiants en ergothérapie et de 1 397 étudiants en psychomotricité. En revanche, la formation des assistants de soins en gérontologie connaît un net retard, rendu toutefois moins dommageable par la lente mise en place des dispositifs dans lesquels ces derniers exercent.

S'agissant des unités d'hébergement renforcées, pas moins de cinq circulaires et instructions ont été requises de 2009 à 2011 pour rendre opérationnel ce nouveau dispositif. Sa mise en œuvre effective n'a pu ainsi débuter qu'en 2010. 55 unités étaient effectivement ouvertes (et 46 unités supplémentaires en projet) en décembre 2012 sur les 190 prévues en unités de soins de longue durée. Plusieurs freins à la montée en charge ont été identifiés : un financement peu incitatif, alors que ce type d'unité

nécessite de renforcer le personnel, un bâti ancien et inadapté et une mobilisation inégale des acteurs locaux.

La mise en place des agences régionales de santé (ARS), à partir d'avril 2010, a pu de fait, parfois, retarder ponctuellement leur déploiement. En outre, si le constat opéré en régions est que l'appel à candidatures constitue un bon vecteur de mobilisation dans les territoires où existe une réelle dynamique, cette procédure peut parfois, ailleurs, se heurter à l'absence de partenaires. Ainsi, en Bretagne, faute d'acteurs locaux suffisamment mobilisés, les trois premières unités d'hébergement renforcées ont été créées sur décision de l'agence régionale de santé, l'appel à candidatures initial s'étant avéré infructueux.

**Carte n° 3 - répartition des unités d'hébergement renforcées sanitaires en décembre 2012**




*Source : Direction générale de l'offre de soins – Ministère des affaires sociales et de la santé.*

Compte tenu des délais nécessaires à la conception et à l'appropriation des dispositifs, le déploiement de ces nouvelles structures hospitalières a donc été globalement plus lent que prévu.

# III - Un indispensable effort d'évaluation

De nombreux dispositifs nouveaux ont été successivement créés, souvent à titre expérimental, dans le cadre des plans Alzheimer, sans que ceux-ci, y compris le dernier pourtant beaucoup plus rigoureusement construit, n'aient organisé les modalités de leur évaluation.

Il est indispensable que les pouvoirs publics définissent sans délai les conditions d'une évaluation méthodologiquement solide de leur apport en termes de meilleure prise en charge, de fluidité des parcours de soins, d'accompagnement des patients, tant pour les professionnels concernés que pour les malades eux-mêmes et les aidants. C'est sur la base de cette évaluation que devraient être pérennisés, ainsi qu'éventuellement ajustés et consolidés juridiquement, les dispositifs mis en place généralement par simple circulaire et aux financements fragiles. Cette nécessité apparaît d'autant plus urgente que, lors de la journée mondiale Alzheimer, le 21 septembre 2012, le Président de la République a annoncé le prolongement du troisième plan.

Au-delà des dispositifs mis en œuvre, cette évaluation ne devra pas faire l'impasse sur deux problématiques majeures dans la lutte contre la maladie d'Alzheimer : la prise en charge médicamenteuse, d'une part, la stratégie de recherche, d'autre part, selon des calendriers toutefois différents.

L'ensemble de ces problématiques pourrait entrer dans le champ de la mission d'évaluation du plan Alzheimer confiée, en novembre 2012, à deux personnalités du monde médical et scientifique.

## A - Une prise en charge médicamenteuse à évaluer sur le plan médico-économique

Il n'existe à ce jour aucun médicament permettant de prévenir ou de guérir la maladie d'Alzheimer. Dans ces conditions, la prise en charge médicamenteuse des malades vise tout au plus à en atténuer certains symptômes.

Le recours aux médicaments psychotropes, fréquemment utilisés, est cependant à l'origine de risques iatrogéniques qui ont conduit à mettre en place une surveillance spécifique.

**La surveillance de la iatrogénie médicamenteuse chez les malades Alzheimer**

Deux mesures du dernier plan visaient à mieux connaître et surveiller la iatrogénie médicamenteuse[117] chez les malades Alzheimer et à améliorer, en particulier, le recours aux médicaments neuroleptiques pour ces malades qui s'en voient fréquemment prescrire en raison des troubles comportementaux présents dans certaines phases de la maladie. Une étude de l'Agence française de sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé a confirmé en 2010 que les médicaments le plus souvent à l'origine des effets indésirables chez les malades Alzheimer sont les médicaments du système nerveux (59,5 %). Depuis 2008, la Haute Autorité de santé anime le programme pilote « Alerte et maîtrise de la iatrogénie des neuroleptiques dans la maladie d'Alzheimer » qui vise à réduire l'usage inapproprié des neuroleptiques et à améliorer la prise en charge des troubles du comportement dans la maladie d'Alzheimer et les démences apparentées.

Dans ce cadre, diverses initiatives ont été prises : publication de deux recommandations[118] tendant à éviter les prescriptions inappropriées, systématiques ou prolongées de psychotropes sédatifs ; incitation au recours aux thérapeutiques non médicamenteuses ; coordination scientifique de la première action conjointe européenne en matière de santé publique dénommée Alcove (*Alzheimer Cooperative Valuation in Europe*), débutée en avril 2011.

En outre, la question du lien éventuel entre la prise de benzodiazépines et le risque de démences fait l'objet d'un suivi attentif de la direction générale de la santé, de la Haute Autorité de santé (HAS) et de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé qui ont lancé en septembre 2012 une campagne d'information visant à une utilisation raisonnée des benzodiazépines chez les personnes âgées. Il a pu être constaté une première baisse du taux de consommation des neuroleptiques : 16,9 % des malades d'Alzheimer en consommaient en 2007 ; en 2011, ils n'étaient plus que 15,4 %.

Par ailleurs, quatre « médicaments spécifiques Alzheimer » font l'objet d'une large prescription[119]. Remboursés à 100 % dans le cadre de l'ALD 15[120], ils représentent pour l'assurance maladie une dépense qui,

[117] La iatrogénie médicamenteuse peut être définie comme les conséquences indésirables ou négatives des médicaments sur l'état de santé.
[118] Recommandations de la Haute Autorité de santé, mai 2009, *Maladie d'Alzheimer et maladies apparentées : prise en charge des troubles du comportement perturbateurs* et confusion aiguë chez la personne âgée : prise en charge initiale de l'agitation.
[119] Il s'agit des molécules dites mémantine, donépézil, rivastigmine et galantamine.
[120] ALD : affection de longue durée.

selon la direction générale de la santé, devrait être de l'ordre de 380 M€ en 2012.

En octobre 2011, la commission de la transparence de la Haute Autorité de santé a réévalué ces quatre spécialités. Elle a alors considéré que le service médical rendu (SMR)[121] en est « faible » alors même qu'elle l'avait estimé « important » en 2007 et que l'amélioration du service médical rendu (ASMR)[122] par ces médicaments par rapport aux traitements existants est « nulle », au lieu de « mineure » en 2007.

Les conséquences tirées de cette réévaluation à la baisse de l'apport de ces médicaments restent partielles.

En termes d'information des professionnels de santé, bien que la Haute Autorité de santé ait revu en 2011 et 2012 l'essentiel de sa documentation technique, le guide destiné aux médecins *ALD 15 Maladie Alzheimer et autres démences* n'a pas été mis à jour de cette donnée importante, émanant pourtant de ses propres services. Même si l'information sur la réévaluation à la baisse du service médical rendu (SMR) et de l'amélioration du service médical rendu (ASMR) figure dans d'autres documents sur le site Internet de la Haute Autorité de santé, elle n'a pas été clairement mentionnée dans la recommandation de bonne pratique *Maladie d'Alzheimer et maladies apparentées : diagnostic et prise en charge*, pourtant actualisée en décembre 2011.

Sur le plan de la prise en charge de ces traitements par l'assurance maladie, le taux de remboursement des quatre médicaments spécifiques Alzheimer par l'assurance maladie a été ramené de 65 % à 15 % en mars 2012[123], ce qui a été sans réelle incidence, près des trois quarts des malades Alzheimer diagnostiqués étant reconnus en affection de longue durée et, à ce titre, pris en charge à 100 %. En avril 2012, le prix de ces

[121] Le service médical rendu par un médicament (SMR) correspond à son intérêt clinique en fonction, notamment, de ses performances cliniques et de la gravité de la maladie traitée. La commission de la transparence évalue cet intérêt clinique à partir d'études cliniques fournies par les laboratoires. Il peut être majeur, important, modéré, faible, ou insuffisant. Un médicament à SMR insuffisant ne peut, en principe, être remboursé par l'assurance maladie.

[122] L'amélioration du service médical rendu (ASMR) correspond au progrès thérapeutique apporté par un médicament. La commission de la transparence évalue à partir, également, d'études cliniques fournies par les laboratoires le niveau ASMR. Ce dernier est coté de I, majeur, à IV, mineur. Une ASMR de niveau V (équivalent de « pas d'ASMR » ou « ASMR nulle ») signifie « absence de progrès thérapeutique ».

[123] Avis du 15 mars 2012 du ministère du travail, de l'emploi et de la santé qui précise que, par décision du directeur général de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie en date du 21 février 2012, les taux de participation de l'assuré applicables aux quatre médicame7nts spécifiques Alzheimer, fixés initialement à 35 %, sont fixés à 85 % à compter du 15 mars 2012.

médicaments a, cependant, été baissé par le comité économique des produits de santé, à hauteur de 28 % pour les médicaments génériques et de 18 % pour ceux encore sous brevet.

Pour autant, en l'absence d'analyse médico-économique engagée par la Haute Autorité de santé, il est impossible de faire le lien qui s'impose entre l'effet thérapeutique attendu et le prix consenti, comme la Cour l'a, au demeurant, déjà relevé sur un plan général.[124] La récente réévaluation à la baisse des performances des médicaments spécifiques appelle ainsi, rapidement, la réalisation par la Haute Autorité de santé d'une évaluation médico-économique rigoureuse de leur apport au regard de leur coût pour la collectivité, évaluation désormais permise par les textes. Les financements qui leur sont consacrés pourraient en fonction des conclusions de ces évaluations être, le cas échéant, affectés à d'autres priorités, comme la recherche ou l'accompagnement des malades et de leurs aidants.

**L'évaluation médico-économique**

L'évaluation médico-économique consiste à examiner le rapport coût-efficacité d'un acte thérapeutique, d'un médicament, d'une organisation des soins ou d'un programme de dépistage, ainsi que leur impact budgétaire. Elle constitue ainsi une aide à la décision pour allouer, de la manière la plus efficiente, les ressources du système de santé aux besoins.

La compétence en matière d'évaluation médico-économique a été donnée en deux temps à la Haute Autorité de santé (HAS) : la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 lui a donné compétence pour évaluer les stratégies thérapeutiques globales, puis l'article 47 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 l'a habilitée à émettre un avis sur l'efficience des actes, produits ou prestations de santé ainsi qu'à réaliser ou valider des études médico-économiques nécessaires à l'évaluation des produits et technologies de santé.

## B - Les espoirs de la recherche : une stratégie aux résultats à apprécier dans la durée

Les deux premiers plans contenaient quelques mesures relatives au développement de la recherche, mais n'en avaient pas fait un axe fort de nature à remédier à une insuffisance des efforts au regard de l'importance de la maladie, à la dispersion des équipes, à leur total défaut de

[124] Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2011*. Septembre 2011, chapitre IV : *la maîtrise des dépenses de médicaments*, p. 127 à 129.

coordination et à un manque de visibilité internationale. Ainsi, une étude bibliographique conduite par l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) au moment de l'élaboration du troisième plan montrait qu'entre 2000 et 2007, les États-Unis représentaient 45 % des publications sur la recherche fondamentale et clinique concernant la maladie d'Alzheimer, la France ne se situant qu'au septième rang avec 4,8 % des publications, derrière le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie.

Le volet recherche du troisième plan, doté d'un financement de plus de 192 M€[125] sur cinq ans, a permis d'impulser une véritable dynamique pour la recherche française en ce domaine, en s'appuyant sur un opérateur spécialisé : la Fondation de coopération scientifique Plan Alzheimer. Cette fondation a, en effet, pour but de coordonner et d'animer l'effort national de recherche dans le domaine de la maladie d'Alzheimer et des maladies apparentées et de mobiliser les différents acteurs concernés, son apport financier direct restant limité.

**La Fondation de coopération scientifique Plan Alzheimer**

Une fondation de coopération scientifique (FCS) est une association d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche, prenant la forme d'une personne morale de droit privé à but non lucratif soumise aux règles relatives aux fondations reconnues d'utilité publique[126]. La Fondation Plan Alzheimer a été créée en juin 2008 ; elle est gérée par une petite équipe de quatre personnes, dont le directeur général, qui s'appuie sur un comité opérationnel composé de spécialistes pour assurer la mise en œuvre pratique des mesures du plan Alzheimer. La Fondation Plan Alzheimer est administrée par un conseil d'administration qui comporte trois collèges (personnes morales publiques, personnalités qualifiées, fondateurs privés). Le conseil d'administration s'appuie sur un conseil scientifique international. Les cinq fondateurs privés membres du conseil d'administration sont les laboratoires pharmaceutiques Sanofi, Servier, Ipsen, AstraZeneca, Merk Sharp & Dhome ; ils ont procédé à un apport financier de 25 M€, s'ajoutant aux 14,46 M€ de dotations publiques. Les ressources de la fondation s'amenuisant, se pose d'ores et déjà la question des relais de financement à mobiliser pour lui permettre de maintenir dans la durée la dynamique lancée.

[125] Ce financement prévisionnel de 192 M€ se décompose en 70 M€ de l'Agence nationale de la recherche (ANR), 59,4 M€ du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, 49,4 M€ du ministère de la santé et 13,3 M€ de la Fondation Plan Alzheimer.

[126] Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012* : *les réseaux thématiques de recherche avancée*. Février 2012, pages 610 à 620 sur les fondations de coopération scientifique.

Ainsi, la Fondation Plan Alzheimer a eu un rôle pivot dans la mise en œuvre des mesures en faveur de la recherche en lançant et finançant directement des appels à projets (de 2009 à 2012, 55 projets ont été retenus pour un montant de 40,021 M€), en soutenant la création de postes de chefs de clinique et d'assistants hospitalo-universitaires, en coordonnant les appels à projets nationaux de l'Agence nationale de la recherche (ANR) ou en contribuant au choix des projets du programme hospitalier de recherche clinique.

La recherche française a commencé à améliorer sa visibilité au niveau international en multipliant les publications[127] et en participant à des initiatives européennes[128]. Une analyse bibliométrique de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, publiée à l'automne 2012, montre que la recherche française a progressé dans le domaine de la maladie d'Alzheimer entre les deux périodes (2002-2006 et 2007-2011), notamment en nombre de publications (3182 contre 2137, soit + 49 %), en qualité de ces publications et en nombre de chercheurs impliqués. Cependant, les résultats ne pourront naturellement en être appréciés que dans la durée, en termes de meilleure connaissance de la maladie, de développement de nouveaux outils de diagnostic, et, le cas échéant, de mise au point de traitements préventifs et curatifs, pour lesquels au demeurant l'ensemble de la recherche mondiale peine à avancer.

## *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*Au travers de trois plans Alzheimer successifs, une politique publique de santé continue et cohérente s'est progressivement affirmée depuis 2001 et renforcée depuis 2008 grâce à un mode de pilotage original. Même si l'effort financier consenti reste difficile à mesurer, des avancées importantes se constatent. Cette action volontariste a permis notamment de concevoir et de mettre progressivement en place, à l'intention du malade Alzheimer et de ses aidants, un parcours de soins mieux chaîné entre les différents acteurs et plus étroitement maillé territorialement, organisé autour d'une offre de diagnostic et de la*

[127] La mesure du plan relative au génotypage à haut débit a permis d'aboutir à une publication initiale relative à l'identification de deux nouveaux gènes en 2009. Cette publication a permis de produire et de participer à d'autres travaux et de générer plus de 30 autres publications internationales originales de 2009 à 2012.

[128] À la suite d'une initiative de la présidence française de l'Union européenne, a été instaurée une « programmation conjointe pour combattre les maladies neuro-dégénératives et en particulier la maladie d'Alzheimer », qui regroupe 27 pays autour d'un agenda stratégique de recherche partagé couvrant la recherche fondamentale, clinique et en sciences humaines et sociales.

*création de nouveaux dispositifs de prise en charge à domicile ou à l'hôpital, qui restent toutefois à complètement déployer.*

*L'importance encore des attentes et des besoins et, malgré les difficultés de toute estimation précise en ce domaine, l'évolution inéluctablement à la hausse au cours des prochaines années du nombre de personnes touchées toutes choses égales par ailleurs du fait du vieillissement de la population, rendent impératif de poursuivre dans la durée les efforts entrepris, de manière à consolider les progrès enregistrés.*

*À cet égard, une évaluation rigoureuse des dispositifs déjà institués, et plus globalement de l'ensemble des résultats obtenus, constitue un préalable indispensable au lancement d'un nouveau plan, comme cela doit être, plus généralement, pour l'ensemble des plans de santé publique. Celui-ci devra prendre en compte également la nécessité de clarifier, sur la base d'une évaluation médico-économique, la stratégie de prise en charge médicamenteuse des malades et de définir en matière de recherche l'horizon dans lequel seront appréciés les résultats des actions engagées au cours de la récente période.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

1. *procéder à l'évaluation méthodique des nouveaux dispositifs de prise en charge avant d'envisager leur reconduction et leur pérennisation ;*
2. *réaliser une évaluation médico-économique rigoureuse des médicaments pour traiter la maladie d'Alzheimer ;*
3. *faire strictement respecter par la totalité des consultations mémoire l'obligation de documenter la Banque nationale Alzheimer ;*
4. *en cas de lancement d'un nouveau plan Alzheimer, en organiser un suivi financier précis selon une méthodologie commune aux diverses administrations concernées.*

**Sommaire des réponses**


| | |
|---|---|
| Ministre des affaires sociales et de la santé | 146 |
| Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 147 |
| Président de la fondation de coopération scientifique plan Alzheimer | 148 |
| Président de la Haute Autorité de Santé | 149 |

## *RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ*

*Ce rapport très descriptif et factuel n'appelle pas d'observation particulière de ma part.*

*Je tiens simplement à rappeler que l'évaluation du Plan Alzheimer a été annoncée par le Président de la République le 21 septembre dernier, à l'occasion de la journée mondiale de lutte contre la maladie d'Alzheimer. Pour concrétiser cette nouvelle étape, j'ai confié, avec la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et la ministre déléguée aux Personnes âgées et à l'Autonomie cette mission d'évaluation à deux personnalités du monde médical et scientifique, afin d'incarner la transversalité de ce Plan. Ces personnalités sont le professeur Joël Ankri, gériatre à l'Hôpital Sainte Périne - Chardon Lagache - Rossini (AP-HP) et le Dr Christine Van Broeckhoven, directrice du département de Génétiques moléculaires à l'Université d'Anvers en Belgique et scientifique mondialement reconnue dans le champ de la maladie d'Alzheimer et des maladies neurodégénératives.*

*L'évaluation devra donner lieu, en mai 2013, à un rapport détaillé analysant méthodiquement les actions menées à ce jour.*

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

*Je partage l'essentiel des analyses et des propositions faites par la Cour, notamment la préconisation de procéder à l'évaluation méthodique des nouveaux dispositifs de prise en charge avant d'envisager leur reconduction et leur pérennisation et, en cas de lancement d'un nouveau plan Alzheimer, d'en organiser un suivi financier précis selon une méthodologie commune aux diverses administrations concernées.*

*Cette démarche préalable, pertinente et souhaitable pour l'ensemble des plans de santé publique, est d'autant plus importante s'agissant d'un plan consacré à une pathologie dont l'impact s'accroîtra à proportion du vieillissement de la population.*

*Je note en outre que si la Cour pointe des améliorations, notamment en matière d'offre de diagnostic, les points d'amélioration restent encore nombreux dans la prise en charge des patients atteints de la maladie d'Alzheimer.*

*On peut en particulier regretter que le chiffrage prévisionnel du plan se soit révélé approximatif sans qu'il soit accompagné d'un suivi fin des sommes réellement décaissées, notamment en régions, faute de remontées d'informations précises ; l'effort financier consacré à ces plans reste ainsi très difficile à mesurer.*

*Enfin, l'explication selon laquelle le faible taux d'exécution constaté par la Cour, de l'ordre de 31 % fin 2011 par rapport aux prévisions faites pour les 4 premières années du plan, pourrait s'expliquer par le lent déploiement des dispositifs, ne me semble pas aller assez loin dans l'analyse.*

*Il est à craindre que l'élaboration de nombreux plans successifs, et leur multiplication (une trentaine en cours à ce jour), conduise à leur donner un caractère quasi « permanent », qui n'incite pas à en respecter l'enveloppe initiale et les échéances, ce qui doit appeler à une révision en profondeur des modalités de décision de lancement ou de reconduction de nouveaux plans. A minima, il conviendrait que tout nouveau plan, d'une part soit basé sur une évaluation rigoureuse du plan précédent, et d'autre part comporte systématiquement un volet consacré au devenir des structures issues des plans précédents, afin notamment d'éviter la superposition de structures à finalité voisine au cours du temps.*

*A ce titre, les recommandations de la Cour concernant l'évaluation rigoureuse des dispositifs nouveaux, en particulier sur les volets « parcours de soins » et « médicaments », me paraissent devoir être fermement rappelées.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FONDATION DE COOPÉRATION SCIENTIFIQUE PLAN ALZHEIMER*

*Dans le rapport est évoquée une analyse bibliométrique de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) qui permettra de mieux mesurer les premiers éléments d'évolution du positionnement de la recherche nationale en ce domaine au cours de deux périodes 2002-2006 et 2007-2011. Nous sommes en mesure aujourd'hui de vous en fournir les principales conclusions. L'ensemble des données montre que la France a progressé dans le domaine de l'Alzheimer entre les deux périodes (2002-2006 et 2007-2011) aussi bien en nombre de publications (3182 versus 2137 soit + 49 %) qu'en participation dans le corpus des articles au Top 1 % mondial des articles les plus cités (82 versus 48 soit + 71 %). Son nombre de publications dans les journaux d'excellence est passé de 24 à 52 soit une augmentation de 116 % entre les deux périodes. Un plus grand nombre de chercheurs est impliqué dans les travaux en 2007-2011 par rapport à 2002-2006. En effet, 7 214 auteurs sont associés aux publications de 2002-2006 alors que 12 911 le sont aux publications 2007-2011 (en moyenne le nombre d'auteurs par publication a progressé de 3,37 à 4,05). Cette augmentation du nombre des auteurs s'est aussi accompagnée d'une augmentation des collaborations avec les laboratoires européens (28,9 % versus 23,6 soit + 22 %). Entre les deux périodes les collaborations internationales hors Europe sont restées stables (28 % versus 27,9 %). La structuration de la recherche a évolué dans la période 2007-2011 par rapport à 2002-2006 vers une plus grande proximité des CHU et des équipes universitaires qui collaborent plus ensemble. A l'international, la place de la France est dans le Top 10 des pays les plus producteurs avec une part mondiale stable de 4,82 % en 2007-2011 (8ème). Malgré le peu de recul que nous avons pour interpréter cette analyse bibliométrique par rapport à la fin du Plan, elle tend à montrer d'ores et déjà des tendances favorables en matière d'évolution de la recherche française dans les domaines couverts.*

*Ce rapport n'appelle pas d'autre commentaire de ma part.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ (HAS)*

*La HAS propose trois corrections à apporter à la lecture de ces extraits.*

*La première demande de correction concerne l'articulation entre l'avis de la commission de la transparence et le contenu des recommandations de pratique clinique.*

*Il est ainsi écrit dans votre document, que l'avis de la commission de la transparence n'a pas été davantage mentionné dans la recommandation de bonne pratique (RBP) "Maladie d'Alzheimer et maladies apparentées : diagnostic et prise en charge" pourtant actualisée.*

*Cette assertion est inexacte. Le groupe de travail s'est au contraire attaché à adapter la partie sur les traitements spécifiques au nouvel avis de la commission de la transparence, et cela a été fait comme mentionné en page 7 du texte des recommandations dans la partie méthode de travail.*

*Les indications décrites dans les autorisations de mise sur le marché (AMM) données par l'ANSM, ont été précisées dans la recommandation de bonne pratique (prescription dans le cadre de l'AMM). Certes, le service médical rendu (SMR) et l'amélioration du service médical rendu (ASMR), qui sont des indicateurs inscrits dans le code de la sécurité sociale à destination exclusive du Comité Economique des Produits de Santé (CEPS), n'ont pas été repris mais ces précisions n'ont pas lieu d'être dans les recommandations de bonne pratique. Un lien a toutefois été créé dans la recommandation, afin de permettre l'accès aux avis de la commission de la transparence.*

*La partie clinique de l'avis de la commission de la transparence relative à la concertation entre le médecin généraliste traitant et les autres spécialistes après un an de traitement dans le but d'envisager sa poursuite en fonction du rapport bénéfice-risque, a été intégrée en revanche dans le texte des recommandations du rapport.*

*La deuxième correction porte sur l'absence d'évaluation médico-économique des médicaments de prise en charge des patients atteints de la maladie d'Alzheimer.*

*Alors même que la Cour indique la chronologie de l'attribution de la compétence législative relative à l'évaluation médico-économique, donnée en deux étapes 2008 et 2012, dans un encadré du document transmis, elle reproche à la Haute Autorité de Santé de ne pas avoir en 2011 réalisé une évaluation médico-économique de ces produits de santé, alors que cette compétence lui a été attribuée par la loi de financement de la sécurité sociale*

*pour 2012. Le décret d'application n'a été publié au journal officiel que le 1er octobre dernier.*

*Enfin, la présentation des avis de la commission de la transparence entre 2007 et 2011 est présentée de façon très succincte, qui peut confiner à la caricature.*

*La HAS tient à souligner qu'il est possible que le SMR évolue entre l'inscription initiale et la réévaluation qui par construction permet de disposer de données plus nombreuses, notamment en tolérance, que lors de l'inscription initiale. Une présentation objective aurait nécessité de préciser les nuances par types d'indications. La HAS ne peut donc que regretter cette absence de nuance qui nuit à un rapport par ailleurs très juste.*

# 2

# Les restructurations hospitalières : trois illustrations des difficultés rencontrées

## *PRESENTATION*

*La répartition des hôpitaux sur le territoire résulte souvent d'héritages historiques qui ne correspondent plus aujourd'hui ni aux besoins des bassins de population, ni même parfois aux normes de sécurité sanitaire. Si, depuis plus d'une quinzaine d'années, un certain nombre de restructurations ont modifié le paysage hospitalier, cette recomposition reste aujourd'hui inachevée et imparfaite.*

*Dans son rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2008*[129]*, la Cour avait estimé « décevant » le bilan des restructurations hospitalières sur la période 1999/2007. Cette observation reste d'actualité et les opérations de restructuration qualifiées à l'époque de « peu nombreuses et laborieuses » se heurtent toujours à de nombreux obstacles. Parmi ceux-ci, figurent notamment les réticences, souvent amplifiées par les communautés médicales et hospitalières elles-mêmes, les populations et les élus, à accepter les fermetures de services, malgré des niveaux d'activité insuffisants, susceptibles d'affecter la sécurité des interventions de santé, ou encore les contraintes liées à la démographie médicale qui touchent particulièrement la chirurgie et l'anesthésie-réanimation.*

*Ce contexte est aggravé par un processus de décision défaillant des établissements, comme des tutelles, qui se traduit par des retards, des hésitations, voire des choix contestables qui peuvent se révéler inadaptés lorsqu'ils débouchent sur des réalisations concrètes.*

*La Cour s'est intéressée à trois opérations, parmi d'autres, identifiées à l'occasion de contrôles récents effectués par les chambres régionales des comptes : les hôpitaux de Perpignan dans les Pyrénées-Orientales, (1 151 lits) du Nord-Deux-Sèvres dans les Deux-Sèvres (316 lits) et d'Albertville-Moutiers en Savoie (544 lits).*

---

[129] Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2008*, chapitre VIII *: les restructurations hospitalières,* p. 305 à 331.

*La portée de ces trois opérations en termes de restructuration de l'offre de soins a été affaiblie par une définition insuffisante des objectifs (I), des processus de mise en œuvre longs, complexes, caractérisés par des atermoiements nombreux (II) ; dans les trois cas, l'efficience de l'offre de soins reste à démontrer (III).*

# I - Des objectifs insuffisamment définis

## A - Le contexte général

En 2008, la Cour avait apprécié les différents outils dont disposaient alors les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) pour conduire une politique de restructuration qui se voulait ambitieuse et volontariste : la planification, la délivrance d'autorisations d'activité et, pour certaines activités, le respect de normes. La Cour relevait à l'époque que la réforme, récemment engagée, du financement des établissements ayant des activités de médecine, chirurgie et obstétrique (MCO) réduirait la capacité financière d'intervention des agences régionales.

Avec le recul, la tarification à l'activité (T2A) est cependant, pour les établissements eux-mêmes, un outil d'incitation aux restructurations. Elle agit en effet comme un révélateur d'une insuffisante activité, limitant les capacités à investir voire à assumer des coûts de fonctionnement croissants, au risque d'une dégradation de la qualité des soins et de « pertes de chance » pour les malades.

Par ailleurs, l'évolution de la démographie médicale apparaît désormais aussi comme un levier d'action supplémentaire. Elle rend de plus en difficile le recrutement dans certaines spécialités, dont la chirurgie et l'anesthésie réanimation, obligatoires pour faire fonctionner un bloc opératoire.

La Cour soulignait ainsi que les restructurations d'établissements ne sauraient se limiter à une fusion ou à des regroupements de nature administrative, mais devaient se traduire par une réorganisation des activités de soins fondées sur un projet médical de territoire.

**La notion de restructuration hospitalière**

Une restructuration hospitalière peut prendre plusieurs formes :

- une réorganisation des services pour les adapter à la demande, aux nouvelles techniques et la démographie médicale ;

- une fermeture de services du fait d'un non-respect de normes ou d'une activité trop faible, qui peut déboucher sur la reconversion d'un site, un transfert d'activité sur un autre établissement, ou la construction d'une structure neuve regroupant les anciennes activités des établissements fermés ;

- plus largement, une amélioration de la qualité de l'offre de soins aux meilleurs coûts sur un territoire de santé, dans une logique de coopération et de partage d'activités entre établissements.

Pourtant, les chambres régionales des comptes continuent d'observer des restructurations mal conduites ou inachevées. Les agences régionales de santé (ARS), qui ont succédé en 2010 aux agences régionales de l'hospitalisation (ARH), n'utilisent pas complètement les outils juridiques et de gestion à leur disposition. Des restructurations sont initiées sans qu'une réelle réflexion sur l'organisation des soins à partir de l'activité des établissements concernés ne soit préalablement menée.

L'offre paraît ainsi structurée au coup par coup, au gré de décisions peu cohérentes et d'une évolution subie de la démographie médicale, sans analyse globale de l'activité des nouvelles structures au sein d'une offre de soin territoriale. Les trois opérations analysées ci-après illustrent le propos.

## B - Trois opérations particulières

En Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes et Poitou-Charentes, trois opérations ont été lancées, soit avec pour seul objectif la reconstruction du bâtiment, soit avec des objectifs limités ou inaboutis en termes de restructuration de l'offre.

**Le centre hospitalier de Perpignan** est un établissement important qui a vocation à offrir à la population les spécialités médicales et chirurgicales principales, à l'exception de celles qui relèvent des centres hospitaliers régionaux et universitaires.

La décision de le reconstruire a été prise en 1993 avec comme seul objectif affiché la modernisation d'un établissement devenu vétuste, sans qu'à aucun moment n'apparaisse clairement une réflexion aboutie sur l'organisation de l'offre de soins sur le territoire. En effet, parallèlement, a été autorisée, à proximité de l'hôpital, la reconstruction d'une clinique

mutualiste de 160 lits, concurrente sur ses principales activités (gastro-entérologie, chirurgie orthopédique et ophtalmologie, notamment), ouverte en février 2009, c'est-à-dire quelques mois avant la première tranche de l'hôpital. Aucune complémentarité entre les deux structures n'a pu se concrétiser à cette occasion.

De plus, alors que le centre hospitalier de Perpignan devait impérativement procéder à une restructuration interne de son offre de soins, la seule préoccupation des tutelles a été de faire rentrer cette opération dans une enveloppe financière prédéterminée en réduisant le nombre de lits de façon erratique. *In fine*, l'établissement nouvellement construit est partiellement inadapté à la pratique actuelle, notamment en matière de développement de la chirurgie ambulatoire.

Le c**entre hospitalier Nord-Deux-Sèvres (**CHNDS) est né de la fusion en 1996 de trois établissements situés respectivement à Bressuire, Parthenay et Thouars. L'objectif de cette fusion était, pour l'essentiel, le regroupement d'activités éparses générant des surcoûts. La pertinence même de la présence de l'établissement sur un territoire de santé marqué par la proximité de deux hôpitaux importants, Niort et Cholet, n'a pas été vérifiée.

L'activité hospitalière de la **Tarentaise** a de tout temps été organisée autour des **hôpitaux d'Albertville** (reconstruit pour les jeux olympiques de 1992), **de Moutiers et de Bourg-Saint-Maurice.** Le regroupement de ces centres hospitaliers**,** en vue de la création d'un seul établissement, a été initié dès 1995 avec la création d'un syndicat inter hospitalier. L'activité très saisonnière de cette entité entourée d'établissements importants, dont le centre hospitalier régional et universitaire de Grenoble, rendait le regroupement pertinent. En 2002, une mission du ministère de la santé recommandait une fusion rapide. Toutefois, l'objectif i**n**itial de fusion de trois établissements en vue de l'élaboration d'un projet médical commun conduisant à une offre de soins adaptée n'a pas été atteint : seuls les hôpitaux d'Albertville et de Moutiers adhéreront au projet en 2005, celui de Bourg-Saint-Maurice souhaitant, notamment pour des raisons politiques locales, conserver son autonomie. L'aboutissement de cette fusion limitée est désormais subordonné à l'examen par l'agence régionale de santé de l'insertion de l'établissement dans l'offre territoriale de soins.

Ces trois opérations illustrent ainsi l'absence d'une véritable stratégie en matière de restructurations hospitalières. Celles-ci apparaissent plutôt comme un effet secondaire de la réforme du financement des hôpitaux, avec la mise en œuvre de la T2A, que comme un levier de mise en cohérence de l'offre de soins sur un territoire de santé pertinent, contrairement aux directives ministérielles et malgré les

outils d'intervention dont disposaient les agences régionales de l'hospitalisation.

## II - Un processus long et mal maîtrisé

Dans les trois cas analysés, les projets se sont étalés dans le temps, avec de nombreux changements de programme, des décisions mal préparées et des erreurs de conception. Ces atermoiements révèlent une incapacité des établissements et, surtout des autorités de tutelle, à opter pour des solutions rationnelles, compte tenu des enjeux politiques sous-jacents.

### A - Une longue gestation des projets

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

**À Perpignan**, la reconstruction de l'ancien hôpital de 1928 a été envisagée dès les années 1970 et décidée en 1993 pour finalement se concrétiser en 2012, mais avec la réalisation de deux tranches seulement sur les quatre initialement prévues. Trois projets successifs ont été adoptés en 1995, 1997 et 2000, portant sur une capacité passant de 673 à 557 lits pour revenir à 649 lits en 2012.

**Le centre hospitalier Nord-Deux-Sèvres** n'a pas encore connu de réalisation concrète, malgré trois projets successifs. Le principe d'un site unique retenu en 2003 a été abandonné en 2004, puis à nouveau validé en 2006, ces hésitations résultant d'une absence de consensus local sur l'implantation du nouvel hôpital.

En 2003, l'établissement a adressé à l'agence régionale de l'hospitalisation un dossier de reconfiguration de son offre de soins sur un seul site mais proposait pour cela deux localisations possibles : l'une à Bressuire, regroupant les seules activités MCO (médecine, chirurgie, obstétrique) et l'autre sur le site de Maucarrière, plus proche de Thouars, pour la totalité des autres activités de l'hôpital. Un audit avait alors été commandé (pour un coût de 91 K€) afin d'aider au meilleur choix, mais ses conclusions n'ont pas été déterminantes.

La commission médicale et le comité technique d'établissement se sont ensuite prononcés pour le site unique de Faye l'Abbesse, équidistant des trois hôpitaux composant le centre hospitalier. Le conseil d'administration s'y est d'abord montré favorable sous réserve d'une

étude complémentaire sur le site envisagé. Ce choix, loin de faire l'unanimité parmi les élus locaux, a ensuite été remis en cause par le même conseil d'administration pour des motifs essentiellement économiques.

Deux ans plus tard, le nouveau projet médical prévoyait un double dispositif, avec dans un premier temps, la définition d'une nouvelle organisation tendant à favoriser le décloisonnement et dans un second temps, le regroupement à l'horizon 2012 des plateaux techniques et des activités de court séjour sur le site unique de Faye l'Abbesse.

Ce n'est qu'au mois de décembre 2006 que le conseil d'administration, revenant sur sa décision de 2004, a tranché en faveur de l'implantation sur un site unique à Faye l'Abbesse. Depuis, le projet a été réajusté à la baisse. L'hôpital, qui était établi sur trois sites, fonctionnera finalement sur quatre. Les établissements maintenus de Bressuire, Parthenay et Thouars abriteront notamment des lits et places de psychiatrie et des structures gérontologiques et, pour deux d'entre eux, une unité d'accueil, de diagnostic et de traitement de la première urgence.

**Dans la vallée de la Tarentaise**, après le difficile accord sur la fusion de deux entités seulement et cinq projets successifs, le nouvel établissement envisagé sur le site de La Bathie, près d'Albertville, n'est toujours pas construit. Le projet se trouve aujourd'hui suspendu, le ministère ayant demandé tout récemment à l'agence régionale de santé de le réexaminer pour mieux dégager des gains d'efficience, tout en maintenant cependant les sites préexistants.

Ces retards et ces hésitations dans le contenu même des projets ne sont pas imputables aux seuls établissements mais aussi aux tutelles : les agences régionales et les autorités ministérielles.

## B - Les rôles ambigus des tutelles

À **Perpignan**, plusieurs projets de reconstruction de l'ancien hôpital ont été rejetés par la tutelle régionale (le préfet puis l'agence régionale de l'hospitalisation) dont les prises de position successives se sont progressivement substituées à celles de la communauté hospitalière : suppression de lits, suppression de l'étage logistique, conservation d'un bâtiment ancien pourtant non-conforme aux normes antisismiques[130]. Ces demandes visant à réduire les coûts et le nombre de lits n'ont cependant pas été accompagnées d'une véritable réflexion sur l'activité du nouvel hôpital.

[130] Le coût d'une mise aux normes étant aujourd'hui chiffrée à 7 M€.

Le **centre hospitalier Nord-Deux-Sèvres** connait une situation dégradée due, au moins pour partie, à l'absence de décision de la tutelle sur le choix du type d'organisation à mettre en place (plateau technique unique ou mise en synergie de plusieurs communautés hospitalières de territoire) et sur le niveau de financement à prévoir. Le projet de plateau technique unique avait été prévu dès le deuxième schéma régional d'organisation des soins [131] (SROS II pour 1999-2004). Au SROS III (2006-2011), le regroupement des blocs opératoires, de l'hospitalisation et de la chirurgie ambulatoire figure de nouveau dans l'annexe opposable, mais le ministère de la santé et l'agence régionale de santé n'ont toujours pas approuvé formellement cette reconstruction sur un site unique. L'agence régionale, après avoir redimensionné l'établissement au sein d'un projet de santé du territoire, estime prochaine cette approbation, le conseil régional ayant décidé de lui apporter une subvention de 12 M€.

En **Tarentaise**, la proposition retenue de construction nouvelle du centre hospitalier Albertville-Moutiers (CHAM) dans le cadre d'un établissement fusionné a constitué la réponse apportée à l'échec et à la suspension par le ministère de l'ancien syndicat inter-hospitalier qui n'avait pas réussi en dix ans à présenter un projet commun pour des établissements distants, chacun, de moins de 30 km. Toutefois, en ocjtobre 2012, les tutelles ont à nouveau différé le projet pour procéder à une concertation sur la définition des besoins et le dimensionnement optimal de l'établissement. Si les tutelles ont longtemps insisté sur l'urgence de cette fusion, les différents acteurs, établissement, communauté médicale, élus et ministère, n'ont pas réussi à s'accorder sur une fusion plus efficiente et plus économique. La Cour ne peut que constater l'échec que constitue l'absence de recomposition de l'offre de soins hospitalière dans la vallée de la Tarentaise depuis maintenant plus de vingt ans.

## III - Une efficience encore à démontrer

Les hésitations et les retards pris dans la conduite des projets ont conduit à des surcoûts et à des difficultés de financement qui risquent de peser longtemps sur l'équilibre budgétaire des établissements sans que l'offre de soins ait été améliorée.

[131] Les schémas régionaux d'organisation des soins ont été institués par la loi du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière pour déterminer la répartition géographique des installations et des activités de soins permettant de satisfaire au mieux les besoins de la population.

## A - Des atermoiements préjudiciables financièrement

Ces opérations ont d'ores et déjà été coûteuses, aussi bien au stade des études préalables que des réalisations, lorsque celles-ci ont pu voir le jour.

Les projets successifs de reconstruction de **l'hôpital de Perpignan** ont occasionné, depuis 1993, de nombreuses dépenses inutiles, plusieurs projets ayant été ensuite abandonnés : indemnisation des architectes à hauteur de 4,8 M€ entre 1995 et 1999, indemnisation pour retard des entreprises à hauteur de 9,96 M€ en 2010, en partie compensée par des dommages et intérêts reçus à hauteur de 2,86 M€. Les études préalables successives n'ont pas pour autant permis d'évaluer correctement les besoins. L'enveloppe financière du projet, d'abord estimée en 1995 à 95 M€, est passée à 136 M€ en 2003 pour atteindre 190 M€ en 2012, soit une progression de 63 % en euros constants, alors même que le programme initial de 1993 a été revu à la baisse par la tutelle et que le bâtiment apparaît aujourd'hui peu fonctionnel et coûteux en fonctionnement. Par ailleurs, des emplois supplémentaires ont dû être créés lors de la mise en service du nouveau bâtiment, représentant un surcoût de 6.9 M € annuels.

Ces dépenses auront pour conséquence d'hypothéquer pour longtemps la situation financière de l'hôpital : la capacité d'autofinancement sera insuffisante pour couvrir le remboursement en capital des emprunts dès 2013/2014 et la dette progressera de 116 M€ entre 2009 et 2016. Il sera alors difficile d'envisager, comme prévu initialement, la réalisation de la troisième tranche (regroupement, dans un bâtiment à construire, des soins de suite et de réadaptation et de lits de médecine situés dans un ancien bâtiment de l'hôpital) et de la quatrième (réhabilitation de l'unité de long séjour de 200 lits), sans partenariat extérieur, sans les crédits spécifiques attribués par l'agence régionale de santé et sans l'aide du département pour le long séjour. La tutelle examine d'ailleurs la possibilité d'optimiser les capacités existantes pour y intégrer les activités réalisées dans les unités non reconstruites.

De même, les retards pris par la reconstruction du **centre hospitalier Nord-Deux-Sèvres**, risquent de faire dériver les coûts initiaux. En 2007, une étude de faisabilité financière a conclu à l'efficience d'un marché de conception-réalisation par rapport à une maîtrise d'ouvrage publique ou un partenariat public privé (PPP). Ce choix ayant été confirmé, le coût du programme, arrêté dans le marché notifié, s'élevait en 2010 à 80,1 M€, toutes dépenses confondues, pour une évaluation initiale de 97,9 M€. Toutefois, la clause contractuelle

d'actualisation conduisait d'emblée à un surcoût de 6,45 M€ en cas de réalisation.

L'établissement, qui est soumis à un plan de retour à l'équilibre, a affiché un déficit structurel de 2 M€ à la fin de 2011 et sa capacité d'autofinancement nette s'est très nettement dégradée, alors même qu'il n'est pas fortement endetté. Le plan global de financement pluri-annuel, pour la période 2011-2015, n'a pas été approuvé, en l'absence de décision ministérielle sur le projet de reconstruction.

Malgré le nouveau projet récemment présenté et évalué à 106 M€, la soutenabilité de l'opération demeure incertaine, l'établissement tablant sur une augmentation, certes modeste, de son activité et sur une diminution significative de ses frais de gestion, notamment de ses frais de personnel. Or, les résultats observés sur les cinq dernières années contredisent ces hypothèses, avec une activité stagnante et des charges en hausse de 8,98 % pour les personnels non médicaux et de 13,2% pour les médicaux.

En outre, le coût des deux unités d'accueil, de diagnostic et de traitement de la première urgence qui doivent fonctionner 24 heures sur 24 est élevé. Au-delà de l'octroi par la région d'une subvention de 12 M€, la réalisation du projet est en tout état de cause subordonnée à l'obtention d'une aide en capital de 45 M€ au titre du plan Hôpital 2012, d'un abondement de 1,5 M€ par an pendant 20 ans au titre de l'aide à la contractualisation et d'une aide en fonctionnement.

Le financement de **l'hôpital d'Albertville-Moutiers** (CHAM), était pour sa part, loin d'être acquis avant que le projet ne soit suspendu en octobre 2012 par le ministère, sur proposition de l'ARS, dans l'attente de nouvelles études sur l'offre globale de soins sur le territoire concerné. L'établissement a fait le choix de durées d'amortissements longues et dispose de fonds propres insuffisants. Par ailleurs, comme il a été considéré comme ayant été « surdoté » dans le cadre antérieur de financement par dotation globale, la tarification à l'activité a contraint ses ressources et un plan de retour à l'équilibre a dû être mis en place en 2008.

Si l'hôpital peut encore financer ses investissements courants en utilisant sa capacité d'autofinancement, il n'est pas à même de supporter les 125,4 M€ prévus initialement pour sa reconstruction. Le plan global de financement pluriannuel prévoit, outre un recours à l'emprunt de 75,4 M€, un apport de 36,6 M€ de financement dits externes, l'établissement espérant bénéficier de la part de l'agence régionale de santé de crédits d'aide à la contractualisation. Un tel plan apparaît peu réaliste, d'une part, du fait des restrictions tant des crédits bancaires que

des financements publics, et, d'autre part, en termes de soutenabilité par rapport au cycle d'exploitation du centre hospitalier.

Devant ces difficultés, un cinquième projet a été élaboré pour ramener le coût de l'opération de reconstruction à 97 M€, grâce à la réduction des surfaces portant sur les services de chirurgie ambulatoire et médico-technique, l'hébergement, le pôle mère-enfant, l'administration logistique et les locaux techniques. Le projet de reconstruction du site des Cordeliers serait actuellement abandonné et la restructuration de l'ancien hôpital d'Albertville maintenue, pour un coût restant arrêté à 3 M€, mais vraisemblablement sous-évalué. La nouvelle approche annoncée par l'agence régionale de santé en novembre 2012 remet cependant en cause ces évaluations.

## B - Une offre de soins encore inadaptée

À **Perpignan**, le nouvel hôpital a été construit sur son ancien site qui ne permet aucune extension, sauf à racheter de nouveaux terrains. Le parti architectural retenu est peu satisfaisant, car lié, d'une part, au maintien, souhaité par les élus locaux, d'un ancien bâtiment difficile à intégrer et qu'il a fallu mettre aux normes, et, d'autre part, à l'absence d'étage dédié aux circuits logistiques.

Cette dernière lacune constitue un véritable contresens au regard des normes modernes d'hospitalisation et de lutte contre les infections nosocomiales (aucune surface de stockage n'a été prévue et les chariots navettes stationnent dans les couloirs sans possibilité d'automatisation des transports logistiques), obligeant l'établissement à une vigilance accrue dans ce domaine et à des réaménagements de locaux. Cette erreur de conception est, en outre, consommatrice en personnel et des équipes de liftiers ont dû être créées pour acheminer les navettes entre les étages. Une étude est en cours en vue de rechercher des solutions organisationnelles pour pallier les difficultés liées aux choix architecturaux retenus.

Le projet a dû également être réaménagé en cours de réalisation avec une tranche conditionnelle de 33 lits supplémentaires pour répondre aux nouveaux besoins, le nombre de lits passant finalement à 649 en 2012. Enfin, l'ensemble des services hospitaliers, médecine polyvalente, médecine gériatrique et rhumatologie, n'ont pas trouvé leur place dans le nouvel ensemble. Leur réinstallation est prévue dans une hypothétique troisième tranche au financement encore incertain.

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

Ainsi, le centre hospitalier Nord-Deux-Sèvres, en dépit de l'absence d'une concurrence publique ou privée sur un bassin géographique de 121 000 habitants, ne réalise que 49 % des séjours hospitaliers de son territoire, l'objectif du nouveau projet étant d'ailleurs présenté comme de nature à réduire les risques de détournement des patients vers les autres structures.

Dans la **Tarentaise,** la nature des activités exercées par la nouvelle entité issue de la fusion Albertville-Moutiers n'avait pas fait, jusqu'à la demande récente de la tutelle, l'objet d'une réflexion approfondie. L'activité est stagnante en chirurgie et surtout saisonnière car liée aux sports d'hiver (à titre d'illustration, l'acte chirurgical le plus fréquent a été l'intervention sur l'avant-bras, de niveau 1, c'est-à-dire de faible gravité). Dans un contexte de proximité avec deux très importants centres hospitaliers généraux (Chambéry et Annecy) et un centre hospitalier régional et universitaire (Grenoble), ce projet n'améliore en rien l'efficience de l'organisation des soins dans la vallée de la Tarentaise, alors même que le centre hospitalier de Bourg-Saint-Maurice a été maintenu grâce à des dotations exceptionnelles compensant une activité insuffisante.

En conséquence, la Cour estime qu'il est encore temps de reconsidérer ces deux derniers projets, toujours en gestation, pour en dégager tous les gains d'efficience possibles au-delà des économies d'ores et déjà identifiées, mais qui apparaissent insuffisamment volontaristes. Il convient aussi de définir de manière crédible l'activité future des établissements dans le cadre d'une approche cohérente et globale de l'offre de soins locale.

### ——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

*Ces trois opérations de restructuration hospitalière ne peuvent que confirmer les constats effectués précédemment par la Cour : les résultats des restructurations sont restés très en-deçà des ambitions affichées depuis 1996.*

*La mise en place de la T2A met de plus en plus en évidence l'offre excédentaire par rapport aux besoins tout en révélant l'insuffisance de l'activité de certains établissements. Les trois situations présentées font surtout apparaître les défaillances du processus de décision en matière de restructuration, les atermoiements constatés générant des coûts*

*inutiles aboutissant à des solutions peu satisfaisantes ne permettant pas de rendre cohérente l'offre de soin locale.*

*Sans doute, le principal écueil tient-il au fait que ces restructurations se heurtent aux résistances locales et pâtissent d'une confusion fréquente entre les objectifs de l'aménagement du territoire et ceux de la politique d'offre de soins.*

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

*En ce qui concerne les projets qui n'apparaissent pas aujourd'hui satisfaisants du point de vue de l'organisation médicale sur les territoires concernés, la Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :*

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

**Sommaire des réponses**


| | |
|---|---|
| Ministre des affaires sociales et de la santé | 164 |
| Ministre de l'intérieur | 166 |
| Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 167 |
| Directeur du centre hospitalier de Perpignan | 168 |
| Ancien directeur du centre hospitalier de Perpignan | 169 |
| Directeur du centre hospitalier Léon-Jean Grégory de Thuir | 170 |
| Directeur général de l'Agence régionale de santé de Rhône-Alpes | 171 |
| Directeur du centre hospitalier intercommunal d'Albertville-Moutiers | 172 |
| Directeur du centre hospitalier de Bourg-Saint-Maurice | 173 |
| Directeur de l'Agence régionale de santé de Poitou-Charentes | 174 |
| Directeur du centre hospitalier Nord-Deux-Sèvres | 178 |
| Ancien directeur du centre hospitalier Nord-Deux-Sèvres | 182 |

## *RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ*

*Les opérations de contrôles effectuées sur les hôpitaux d'Albertville-Moutiers, de Perpignan et du Nord-Deux-Sèvres vous amènent à considérer que le bilan « décevant » des restructurations hospitalières, déjà constaté dans le rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2008, demeure d'actualité. Vous relevez d'une part, que les objectifs en sont insuffisamment définis, d'autre part que le processus de décision des établissements, comme de la tutelle, se traduit par des retards et des coûts inutiles et aboutit à des solutions inadaptées pour l'offre de soins locale.*

*La Cour recommande donc que les services de l'Etat définissent une stratégie nationale de restructuration hospitalière et qu'ils soutiennent mieux l'action des agences régionales de santé (ARS). Elle préconise également que les projets insatisfaisants soient redéfinis et que les économies attendues soient vérifiées.*

*Si je partage votre recommandation sur le soutien à apporter aux ARS, je souhaite cependant nuancer la notion de stratégie nationale de restructuration hospitalière.*

*Les ARS se sont vu confier la responsabilité de définir les adaptations et les complémentarités de l'offre de soins, ainsi que les coopérations entre l'ensemble des acteurs hospitaliers et ambulatoires (articles L.1431-2 2°c, L. 1434-7 et L. 1434-9 du code de la santé publique). A ce titre, les schémas régionaux de l'offre de soins de chacune des régions identifient une offre de soins cible à cinq ans ainsi que les évolutions à prévoir pour l'atteindre. Les objectifs en matière d'évolution de l'offre de soins sont donc définis au plus près des besoins.*

*Les ARS doivent mesurer les impacts des recompositions en termes d'efficience médico-économique, de qualité et de sécurité des soins ainsi que d'accessibilité. Les effets des recompositions sur l'attractivité des structures de soins et sur l'équilibre de l'offre (secteurs public et privé) doivent également être appréciés. Enfin, il faut accompagner les conséquences sur l'organisation interne des structures (organisation, patrimoine, équipements, moyens en personnel ...).*

*Comme l'adaptation constante de l'offre de soins aux besoins de santé peut nécessiter des recompositions de nature très diverse dans les territoires, il n'est pas envisageable de fixer un objectif national de recomposition de l'offre de soins. L'opportunité des opérations de recomposition est à apprécier au regard d'un diagnostic réalisé au niveau territorial. Avec la création récente du comité pour la performance et la modernisation de l'offre*

*de soins hospitalière (COPERMO), j'ai demandé à mes services de fournir aux ARS des outils adaptés, portant notamment sur le déficit ou l'excédent d'offre, l'équilibre de la démographie des professionnels de santé, les équilibres financiers des structures et de veiller à ce que ces outils prennent en compte les référentiels nationaux existants (régulation des activités de soins, dimensionnement des projets, régulation financière).*

*Au niveau national, l'objectif est d'accompagner les ARS dans la conduite des opérations de recomposition au niveau stratégique et opérationnel : un outil « Eval Impact », permettant d'évaluer l'impact potentiel, ex ante et ex post, de ces opérations, en particulier des coopérations entre établissements de santé, a ainsi été mis en début d'année à la disposition des ARS.*

*En outre, un premier rapport au Parlement sur « les efforts engagés par les ARS en matière de recomposition de l'offre hospitalière », tel que prévu par l'article 17 de la loi du 10 août 2011, va être produit d'ici la fin de l'année. La réalisation chaque année de ce rapport devrait concourir à l'inscription des recompositions dans le dialogue de gestion annuel entre les ARS et l'Etat (CPOM).*

*Des travaux sont engagés avec l'appui de l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) et la participation des ARS afin de construire un observatoire des recompositions. L'objectif est en particulier de s'appuyer le plus possible sur les systèmes d'information des ARS de type décisionnel, tel qu'ARHGOS, qui, à travers la gestion des autorisations d'activités de soins, permet d'apprécier certains mouvements de recomposition de l'offre hospitalière.*

*Cela doit permettre la promotion dans les ARS d'une véritable fonction de pilotage et d'accompagnement des opérations de recomposition (études préalables, définition de scénarios cibles, gestion du projet, accompagnement auprès des élus, des communautés médicales et soignantes, des chefs d'établissement).*

### *RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR*

*Je vous informe que ce rapport n'appelle aucune observation de la part du ministère de l'intérieur.*

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

*Je partage l'essentiel des analyses et propositions faites par la Cour : l'opacité des objectifs poursuivis, conjuguée à la lente gestation des projets ont conduit de nombreux plans de restructuration sur la voie de l'inefficience. Cette dynamique est d'autant plus regrettable que les restructurations doivent demeurer un levier incontournable pour consolider de manière structurelle la trajectoire financière des établissements de santé et, à l'échelle nationale, de l'ONDAM hospitalier.*

*Les propositions qui insistent sur la nécessité d'approfondir 1'analyse de l'efficience et de la cohérence territoriale des projets de restructuration, de renforcer les moyens d'action des agences régionales de santé, recueillent mon approbation. L'échelon régional, face aux difficultés évoquées, doit être le levier d'action à privilégier tout en bénéficiant, pour ce qui concerne les arbitrages les plus complexes, du soutien total des services nationaux compétents. La compétence régionale reste cependant la plus pertinente pour évaluer l'efficience et la cohérence dans l'offre de soins territoriale des projets de restructuration hospitalière.*

*Le constat de la Cour sur la trajectoire décevante des nombreux plans de restructuration est particulièrement préoccupant. Je souhaite souligner à ce stade, 1'impérieuse nécessité, dans un secteur au contexte financier très contraint, d'accompagner la mise en œuvre des propositions de la Cour pour faire des projets de restructuration un levier efficace et incontournable de consolidation de nos finances publiques.*

*La définition d'une stratégie nationale de restructuration hospitalière, que la Cour appelle de ses vœux, est conforme aux efforts poursuivis par mes services. II faut rationaliser, encadrer et consolider les décisions hospitalières d'investissement et les situations financières dégradées des établissements de santé à travers un comité national et interministériel de suivi qui regroupe les directions centrales compétentes. La réflexion sur les restructurations hospitalières pourrait se décliner dans ce cadre.*

### *RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER DE PERPIGNAN*

*Deux observations citées dans le rapport (B - Une offre de soins encore inadaptée) appellent de ma part une rectification.*

*Il est indiqué que le parti architectural retenu pour le nouvel hôpital de Perpignan est peu satisfaisant, « car lié, d'une part, au maintien, souhaité par les élus locaux d'un ancien bâtiment difficile à intégrer et qu'il a fallu mettre aux normes … »*

*C'est en réalité à la demande de l'Agence Régionale de l'Hospitalisation, que le maintien et la réhabilitation de ce bâtiment ont été imposés au Centre Hospitalier. Ce point a été clairement relevé dans le rapport du contrôle que vient de réaliser la CRC.*

## *RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER DE PERPIGNAN*

*Le choix du site correspondait à une demande pressante du Conseiller général du Canton. Par la suite sa nouvelle situation de Maire et par conséquent de président du Conseil d'Administration de l'hôpital devait faciliter ses desseins. Polytechnicien et muni d'un diplôme d'architecte et d'urbaniste son point de vue méritait d'être forcément d'être considéré. Il s'agissait selon lui d'éviter que le départ de l'établissement ne soit à l'origine d'une friche industrielle dans un quartier défavorisé. Cet aspect était considéré prioritaire au regard des contraintes architecturales qui pèseraient sur le fonctionnement de l'établissement.*

*Le maintien d'un bâtiment hors normes a été imposé par les autorités de tutelles au prétexte de faire des économies malgré la position de la direction de l'établissement. On verra par la suite ce qu'il en a été. C'est dans ce contexte doublement contraint par les élus et les autorités de tutelle que le directeur et le corps médical ont dû à leur corps défendant concevoir un projet qui ne correspondait pas du tout à leur souhait.*

*Conclusion :*

*Les efforts successifs de la direction et du corps médical d'inscrire le projet d'une part dans le cadre d'une restructuration de l'offre par une association avec l'établissement Mutualiste local et d'autre part dans des choix architecturaux porteurs de gains de productivité ont été annihilés par les interventions successives des élus et des tutelles.*

*Les recommandations de l'architecte régional n'ont pas été suivies d'effets. La Direction des hôpitaux ne disposant plus de service spécialisé capable d'intervenir efficacement s'est trouvée démunie. En définitive les aspects techniques complexes sont restés de la seule appréciation du Maître d'Œuvre. Par ailleurs sur le plan opérationnel la Maîtrise d'Ouvrage déléguée s'est confrontée en permanence à des dilemmes techniques et à la contrainte des délais de réalisation. Son expertise s'en est trouvée altérée.*

*Il a donc manqué dans cette affaire un arbitre totalement indépendante qui aurait permis de trancher dans des choix toujours difficiles sur le plan technique comme financier et une autorité de contrôle qui au fil de l'eau aurait aidé au pilotage et conforté le Maître d'Ouvrage dans ses fonctions.*

### *RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER LÉON-JEAN GRÉGORY*

*Je ne souhaite pas apporter de réponse.*

## *RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ (ARS) RHÔNE-ALPES*

*S'agissant de la distance de 30 kilomètres qui séparent les trois établissements concernés, il convient toutefois de noter qu'il est nécessaire, pour bien apprécier cette situation, de prendre en considération le fait, d'une part, que ces établissements sont situés en zones de montagne (les données climatiques doivent être prises en compte) et, d'autre part, que les variations de populations sont particulièrement importantes (population multipliée par deux et encombrements des routes lors des fréquents « chassé-croisé » des vacances).*

*En ce qui concerne le rôle des tutelles, celles-ci ne se sont résolues à ne pas mener à terme l'opération de fusion entre les trois sites pour la seule raison de contraintes politiques et d'interventions d'élus locaux influents. Il est à noter, également, que la suspension du syndicat inter-hospitalier qui avait été mis en place, a été décidée à la demande du ministère chargé de la santé et ne relève pas d'une initiative de la tutelle régionale.*

*Il me semble enfin utile de porter à votre connaissance les derniers développements relatifs à cette situation. Il a été décidé le 17 octobre dernier par la ministre des affaires sociales et de la santé, sur proposition de l'Agence régionale de santé, de suspendre le projet de reconstruction (site unique) des établissements d'Albertville et de Moutiers et d'engager préalablement à toute décision de nouvelles études sur l'organisation de l'offre globale de soins sur ce territoire. Un courrier a été adressé récemment par Madame la Ministre des affaires sociales et de la santé aux élus locaux pour les informer de cette décision.*

### *RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER INTERCOMMUNAL D'ALBERTVILLE-MOUTIERS*

*Vous mentionnez que l'activité du Centre Hospitalier Albertville-Moûtiers est « stagnante (...) et surtout saisonnière », illustrant votre propos par le fait que l'acte chirurgical le plus fréquent dans l'établissement a été « une intervention sur l'avant-bras, de niveau 1, c'est-à-dire de faible gravité ».*

*Si l'établissement ne conteste pas les chiffres, je tiens toutefois à apporter quelques nuances.*

*Le Centre Hospitalier d'Albertville-Moûtiers a un rôle d'établissement de proximité, mais joue également un rôle majeur dans la prise en charge de la traumatologie du ski, du fait de sa situation géographique à proximité des stations de sport d'hiver. L'importance des lésions du membre supérieur sont une conséquence logique de cette prise en charge particulière.*

*Par ailleurs, la prépondérance des séjours chirurgicaux de niveau 1, c'est-à-dire de faible gravité, n'est pas une spécificité du centre hospitalier d'Albertville Moûtiers, et n'est donc pas en soi synonyme d'une prise en charge inadaptée ou de moindre qualité. L'étude de la base régionale du PMSI révèle en effet que les séjours chirurgicaux de niveau 1 sont également très importants dans les centres hospitaliers de taille équivalente, voire dans les établissements plus importants comme le Centre Hospitalier de Chambéry.*

### *RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER DE BOURG-SAINT-MAURICE*

*Je déplore que le rapport présenté n'est absolument pas pris en compte mon courrier du 12 décembre 2011.*

*En sept années, le budget de l'établissement a augmenté de 25 % du fait de progressions d'activité ayant atteint certaines années 10 %. Ces progressions exceptionnelles sont dues au fait que l'activité a été développée, en intersaison, vers la population locale. Ces progressions sont dues essentiellement à la stabilisation des équipes médicales et le développement de nos réseaux avec les centres hospitaliers de Grenoble et Chambéry.*

*Le simple contrôle de nos comptes de gestion vous confirmera d'une part que l'équilibre budgétaire a été obtenu par un développement de l'activité et d'autre part que nous ne sommes pas maintenus par des dotations exceptionnelles.*

*Je reste à votre disposition pour toute information complémentaire sur la dynamique du modèle de PME de proximité en santé publique.*

### *RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ DE POITOU-CHARENTES*

*1) La définition des objectifs de l'opération, son dimensionnement et son inscription dans un projet de territoire*

*Depuis la création de l'Agence le 1er avril 2010, des travaux d'ingénierie locaux et nationaux ont été menés, de sorte que, au terme d'une évolution substantielle des contours de l'opération, le projet de regroupement sur un seul site des trois plateaux techniques de l'hôpital actuel Nord Deux Sèvres sur le site de Faye l'Abbesse poursuit désormais l'objectif du maintien d'une offre de soins hospitaliers sur le Nord Deux-Sèvres et du renforcement de l'attractivité de l'établissement, au titre d'une approche cohérente et globale de l'offre de soins locale*

*2) Dimensionnement*

*Afin de préciser le contour du projet exposé au titre du II-A-, le futur projet prévoit le regroupement complet sur le site de Faye L'abbesse des lits de médecine, chirurgie et obstétrique. Les deux autres sites relais de Thouars et Parthenay disposeront de consultations avancées et permettront de répondre aux soins d'urgence ainsi qu'aux besoins de lits d'aval du plateau MCO.*

*En complément, le site de Thouars continuera d'accueillir le pôle psychiatrie addictologie et celui de Parthenay des services administratifs. Le futur hôpital Nord Deux sèvres sera donc constitué d'un site principal et de deux sites relais. Le site de Bressuire fera l'objet d'une cession immobilière.*

*Ainsi, et afin de rectifier les données mentionnées dans le rapport, le dimensionnement du projet sera donc de 298 lits et places installés[132], en lieu et place des 316 lits et places initiaux.*

*Il intègre ainsi une capacité réduite et reconfigurée (baisse de 38 lits en hospitalisation complète, augmentation de 19 places en hospitalisation ambulatoire - médecine et chirurgie -, diminution de la capacité du bloc opératoire de 5 salles, optimisation des installations, installation de plateaux de 90 lits par filière de prise en charge),*

*La concentration du dispositif médecine-chirurgie-obstétrique sur un seul site permettra à l'établissement de bénéficier à plein des synergies médicales induites par le regroupement.*

---

*[132] Dont 45 places d'hospitalisation ambulatoire, 253 lits d'hospitalisation complète MCO, 7 salles de blocs opératoires et 2 salles de gastroentérologie, 15 lits de SSR, 4 salles d'imagerie conventionnelle, 3 salles d'échographie/mammographie, 2 salles d'imagerie de coupe.*

*Le dimensionnement en surface hors œuvre et surface utile du projet est conforme au référentiel de l'Agence nationale d'appui à la performance (ANAP) et aux critères d'éligibilité posés par la Direction générale de l'Offre de soins.*

*3) Objectifs, réponse aux besoins et inscription dans un projet de territoire*

*Le projet prévoit des parcours de santé adaptés et plus lisibles. Il s'appuie sur le développement de l'ambulatoire et doit se coordonner avec les soins de ville et particulièrement les projets de santé des pôles de soins de premiers recours en cours de développement sur le bassin d'attractivité de l'hôpital.*

*Il repose sur un partenariat actif avec la médecine de premier recours, il est perçu par tous comme une des conditions de la revitalisation du territoire en médecine de premier recours et une opportunité de l'arrivée de nouveaux professionnels de santé en zone rurale mais également au sein de la nouvelle structure*

*L'opération inclut également le renforcement du partenariat avec les nombreuses structures médico-sociales accueillant les personnes handicapées et les personnes âgées, ceci sans préjudice des coopérations avec les établissements hospitaliers de son environnement.*

*Le Centre hospitalier est le seul établissement de santé du nord du département des Deux-Sèvres ; il n'existe pas d'offre alternative publique ou privée sur la zone.*

*La restructuration a pour objectif principal d'améliorer la performance de l'établissement en réduisant les fuites de patientèle de manière réaliste, et de conforter l'établissement dans son rôle d'hôpital de proximité.*

*Ainsi, à ce jour, la nouvelle configuration du projet s'appuie sur plusieurs éléments de nature à renforcer son efficience et son organisation.*

*Dans sa nouvelle mouture, le projet vise également à améliorer l'offre de santé sur un territoire marqué par un sous-recours aux soins en médecine et à améliorer la qualité, la sécurité et l'efficience des soins. Il s'appuie, enfin, sur une ambition forte favorisant la cohérence générale de l'offre territoriale de santé, et répond ainsi à la recommandation de la Cour.*

*4) Quant à l'efficience et à la soutenabilité économique de l'opération*

*Les conditions financières du projet ont été clarifiées pour en garantir la soutenabilité.*

*Après étude approfondie et application des taux d'actualisation, le cout réel des travaux et des aménagements nécessaires s'élève à 106,59 millions d'euros, ainsi que vous le notez.*

*Les économies de fonctionnement attendues dans le cadre du projet ont été évaluées à 4, 8 millions d'euros (titres 1, 2 et 3). Les économies ont été validées en comité technique de pilotage du projet en juin 2012 et feront l'objet d'une politique active de l'établissement pour leur mise en œuvre (gestion prévisionnelle des emplois et compétences, organisation des laboratoires sur un site, optimisation de l'organisation interne, etc.).*

*Le contrat de retour à l'équilibre qui va dès 2013 engager l'établissement à réaliser un premier niveau d'économies viendra compléter les gains d'efficience permis par la nouvelle construction.*

*Les différents titres de l'Etat prévisionnel des dépenses et recettes (EPRD) feront l'objet d'une analyse en lien avec l'approche médico-économique engagée en lien avec les différents pôles hospitaliers.*

*Les niveaux de charges dont particulièrement le titre 1 concernant le personnel, ont d'ores et déjà fait l'objet d'objectifs contraints dans le Contrait pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) signé en 2012 avec l'établissement.*

*Cet engagement fort, mobilisant tous les professionnels du CHNDS, doit s'inscrire dans un projet global offrant des perspectives à moyen terme en vue du site unique.*

*Le plan de financement global pluriannuel pour la période 2011-2015 a été approuvé par l'Agence régionale de santé. Il intègre le plan de financement de la future construction et les éléments chiffrés du plan d'économies des charges des titres 1 à 3 afférent*

*Les projections d'activité à 2020 (+ 0,75 % par an en moyenne) ont été établies en tenant compte de l'évolution de la consommation des patients de la zone de recrutement de 120 000 habitants telle que définie par grand domaine d'activité dans le Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM), de l'étude de positionnement stratégique réalisée sur l'activité en 2010, des objectifs du projet médical d'établissement ainsi que d'un pic d'activité à l'ouverture du nouvel hôpital de 4,7 %.*

*Afin de préciser les données d'augmentation d'activité et de charges mentionnées dans le projet de rapport, au titre du III-A, je mentionnerais que, si l'évolution des recettes d'activités stagne en effet depuis 2009, l'évolution des charges de personnel a oscillé entre 2 et 4 % entre 2009 et 2012*[133].

*L'activité future est travaillée dès à présent, en lien avec la Commission médicale d'établissement, par segments de marché. Afin de mesurer les projections envisageables, un audit de positionnement stratégique a été conduit. Certains segments comme l'orthopédie*

[133] *Source : DIAMANT ; pour 2012 : projection 12 mois à partir rapport infra annuel à fin septembre 2012.*

*traumatologie ont déjà été identifiés avec un fort potentiel de développement sur le case mix de l'hôpital par reprise essentiellement sur le secteur privé.*

*5) Quant au processus de décision qui semble proche de son terme*

*Le projet d'implantation sur un site unique a fait l'objet d'un accord à l'unanimité de la Commission exécutive de l'Agence régionale de l'hospitalisation en décembre 2009.*

*Pour ce qui concerne le CHNDS, l'organisation des soins à partir de son activité a fait l'objet d'une réflexion préalable et tout particulièrement dès 2006 pour préparer le « projet d'établissement 2007-2011 » adopté par les instances en décembre 2006, projet à partir duquel a pu être décidée la localisation et l'organisation du site regroupant l'essentiel des activités MCO à Faye-l'Abbesse.*

*Si la longueur du processus de décision concernant l'opération du Centre hospitalier Nord Deux Sèvres peut être légitimement relevée, la décision finale apparaît désormais très proche.*

*En effet, si par courrier du 19 mars 2012, le Ministre du travail, de l'emploi et de la santé donnait son accord de principe pour un financement du projet de construction au titre du plan d'aide à l'investissement « Hôpital 2012 », les derniers mois ont été consacrés à l'achèvement des travaux d'ingénierie en lien étroit avec l'établissement et la DGOS du Ministère.*

*L'Agence a également proposé dans cette période aux collectivités territoriales un soutien financier direct du projet, avec un résultat très significatif : la Région Poitou-Charentes a décidé une aide de 12 millions d'euros lors de sa commission permanente du 17 novembre 2012.*

*Ainsi, selon les termes de Madame la Ministre de la Santé et des Affaires Sociales dans son récent courrier du 15 novembre 2012 adressé à la Présidente du Conseil régional « ce projet serait très largement renforcé, ce qui lui permettrait de bénéficier de chances réelles de voir son plan d'investissement validé par le comité interministériel d'appui à la performance et à la modernisation de l'offre de soins hospitaliers que j'installerai dans les tous prochains jours ».*

### *RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER NORD-DEUX-SÈVRES (CHNDS)*

*Le projet de modernisation du Centre Hospitalier Nord Deux-Sèvres, après une longue période de maturation, est actuellement à un stade avancé de finalisation. Le tènement d'implantation du nouveau dispositif a été acquis en juillet 2010. Le soumissionnaire au marché de travaux a été retenu dans le cadre d'une procédure dite de « conception-réalisation » (marché en attente de notification). Après avoir fait l'objet d'ajustements techniques, réalisés en lien étroit avec les services de l'ARS, le dossier a été expertisé par les services ministériels (Sous-direction de la performance à la DGOS) dans le courant du deuxième quadrimestre 2012.*

*L'ingénierie administrative et financière mise en œuvre pour le montage de ce dossier, pertinent du point de vue de l 'organisation médicale du territoire, garantit la soutenabilité financière de ce projet de restructuration déterminant pour l'avenir de l'établissement et du service public hospitalier sur notre territoire.*

*Le dossier est actuellement soumis à la décision de Madame la Ministre des Affaires Sociales et de la Santé.*

*I. Un projet pertinent du point de vue de l'organisation médicale du territoire*

*En effet, il prend en compte la globalité de l'offre et de la demande locale de soins et il s'intègre dans une démarche rigoureuse et cohérente.*

*L'établissement, 5$^{ème}$ producteur de soins de la région Poitou-Charentes, est un des éléments structurants de réponse à la demande locale de soins.*

*S'agissant de la prise en compte de la globalité de l'offre, un audit de positionnement stratégique concernant l'exercice 2010 a été réalisé au début du printemps 2012 et a confirmé les différentes études diligentées par les autorités ministérielles et régionales.*

*La même analyse menée à l'automne 2012, concernant l'année 2011, objective une stabilité globale de la pénétration de l'établissement sur son cœur de cible.*

*Les études réalisées en 2012 par segment homogène d'activité et par lignes de produits confèrent une lisibilité extrêmement claire de la situation concurrentielle de l'établissement.*

*Les partenariats avec le site de recours (CHRU de Poitiers) et l'hôpital de référence (CH de Niort) ont été renforcés dans le courant de l'année 2012.*

*Pour ce qui concerne la prise en compte de la globalité de la demande locale de soins, les points ci-après méritent d'être soulignés :*

*La volonté d'ancrage territorial constitue la pierre angulaire du dispositif de restructuration. Elle a amené l'établissement à nouer des partenariats étroits avec la médecine de premier recours (engagement direct de la direction dans la personnalisation des relations avec la médecine de ville, création - en lien étroit avec l'Ordre départemental des médecins et avec l'appui de l'ARS - d'un groupe-contact ville-hôpital permettant d'améliorer de manière effective et concrète les synergies avec le monde ambulatoire).*

*Le projet s'inscrit clairement dans le cadre de la politique conduite par l'ARS de maillage du territoire (la médecine de premier recours étant actuellement en cours de réorganisation par création de pôles médicaux regroupant des professionnels de santé pour pallier la menace de désertification médicale) ; ces actions mobilisent aussi bien les professionnels eux-mêmes (associations et Ordres) que les échelons concernés de l'ARS, ainsi que les collectivités territoriales.*

*Cette démarche vise à son appropriation par les professionnels libéraux de santé (un demi-millier de professionnels, dont 120 généralistes et très peu de spécialistes) exerçant sur un territoire à taille humaine, à habitat rural diffus, dont la modestie des ressources de la population âgée doit être prise en compte.*

*Un dossier construit avec rigueur et cohérence.*

*L'approche médicale dont il a fait l'objet s'appuie sur les lignes de force suivantes :*

*- identification claire des chemins cliniques suivis par les patients,*

*- mise en place de filières bien identifiées à partir des urgences,*

*- mutualisation des spécialités médicales génératrices de synergies sur l'hospitalisation complète,*

*- organisation de la programmation consultations/unités d'hospitalisation,*

*- fluidification des prises en charge par la mise en place d'un chaînage cohérent hospitalisations de jour - hospitalisations de semaine - hospitalisations complètes.*

*Au plan économique, la réarticulation du dispositif hospitalier a été conçue selon les principes directeurs suivants :*

*- approche marginaliste systématique à effet de levier sur la marge contributive,*

*- distinction coûts fixes / coûts variables,*

*- détermination ex ante d'objectifs de gestion clairs par unité médicale,*

*- dimensionnement à 30 lits des plateaux d'hospitalisation, gold standard actuel en période de T2A susceptible de varier en fonction des évolutions de la tarification,*

*- évolutivité du dispositif autorisée par un dimensionnement des plates-formes permettant une flexibilité fonctionnelle certaine.*

*Au total, telle que configurée, la maquette retenue met l'établissement en adéquation avec les exigences du mode de tarification actuelle, en mettant en cohérence la typologie des séjours et la lisibilité du parcours des patients.*

*II. Un montage financier garant de la soutenabilité médico-économique*

*En effet, ce projet dégagera toutes les économies de fonctionnement dont il offre l'opportunité et il intègre des prévisions de recettes calculées sur une progression réaliste de l'activité.*

*S'agissant des économies de fonctionnement à réaliser, les éléments ci-après doivent être précisés :*

*Une rétrospective 2007-2011 objective une situation préoccupante, on observe en effet que l'activité de l'établissement, mesurée en nombre de séjours hospitaliers, est restée relativement stable, dans un contexte d'augmentation continue de ses charges structurelles.*

*En 2011, l'augmentation des dépenses de personnel non médical a été de 4,07 %. Le taux d'évolution de ces mêmes dépenses sur l'exercice 2012, mesuré par l'écart entre le compte administratif anticipé 2011 et le résultat provisoire 2012, est de 2,95 %. En net, ce taux d'évolution s'établit même à 1,93 % (la différence entre le brut et le net étant la conséquence de mesures nouvelles financées, ou d'autres dépenses, pour lesquelles l'établissement bénéficie d'une recette équivalente). Cet infléchissement non négligeable de l'évolution à la hausse des dépenses de personnel sera confirmé sur les prochains exercices dans le cadre de la mise en place d'un contrat de retour à l'équilibre financier (CREF), actuellement en cours d'élaboration.*

*Par ailleurs, le centre hospitalier est le premier établissement de la Région Poitou-Charentes actuellement accompagné dans le programme de performance hospitalière pour des achats responsables (PHARE) par les autorités régionales et nationales.*

*Le pilotage médico-économique de l'hôpital, dont la perfectibilité a été pointée par la Chambre Régionale des Comptes, est en voie d'amélioration rapide :*

*- une version stabilisée des CREA 2011, finalisée en novembre 2012, sert actuellement de base au dialogue de gestion avec les producteurs de soins et leurs équipes,*

*- les propositions de tableaux de bord par pôles seront prochainement soumises à concertation de façon à être fonctionnels dès 2013,*

*- la mise en place de la comptabilité analytique d'exploitation autorise dorénavant la distinction des résultats de l'activité MCO soumises à la T2A et le résultat des activités encore financées par la DAF (psychiatrie, SSR).*

*A ce jour, la procédure retenue pour la réalisation des travaux (cf. supra), garantit une parfaite maitrise des coûts d'investissements.*

*Des pistes d'économies identifiées ont été intégrées dans la nouvelle version du PGFP approuvé par l'ARS le 11 juillet 2012 (élimination des surcoûts liés à la pluralité des sites de production, frais de transports intersites grevant lourdement l'exploitation, captation des impacts générés par la réarticulation et l'optimisation du dispositif sur tous les titres de dépenses).*

*Enfin, les prévisions de recettes ont été calculées sur une progression prudente de l'activité.*

*Il est à noter qu'une progression de 3 % des produits de l'activité hospitalière est constatée sur l'exercice 2012, objectivant sur cet exercice l'indispensable parallélisme entre évolution des charges et des produits d'exploitation.*

*Dans un souci de précaution et de prudence, les estimations de recettes ont été faites sur un cœur de cible de 120 000 habitants, alors même que la zone d'attraction naturelle de l'établissement ressort à 170 000 habitants.*

*Une surperformance du score d'activité intégré dans le PGFP peut être raisonnablement escomptée, compte-tenu des marges de progression repérées sur un certain nombre de lignes de produits de segments d'activité composantes du cœur de métier d'un hôpital général.*

*Au total, ce projet, techniquement abouti et financièrement soutenable, est porté avec énergie et détermination par les élus. Il est sous-tendu par l'ambition forte de donner une réalité au principe fondamental d'égalité d'accès à des soins de qualité pour tous, sans sélection par l'argent, au moindre coût pour l'usager et pour la collectivité. Il constitue un élément de structuration majeure d'une offre de soins publique, en l'absence d'alternative privée, dans un territoire menacé par la désertification médicale.*

## *RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER DE NORD DEUX-SÈVRES*

*En préambule, je tiens à souligner que, plus encore que le directeur d'hôpital d'hier, le citoyen d'aujourd'hui est particulièrement sensible à la méthode mise en œuvre, laquelle en effet par cette consultation de trois acteurs de terrain favorise la meilleure connaissance possible, par le niveau national, de la réalité d'une situation provinciale quelque peu complexe ; de plus, pour ce qui est du CHNDS, l'ancien directeur que je suis est désormais le seul jusqu'en 2010 à avoir participé aux évolutions du dossier, les personnels des services de tutelle de l'époque ayant été nécessairement renouvelés –réforme oblige- d'où un apport complémentaire, par le seul acteur de l'époque, rendu ainsi possible, susceptible d'enrichir le contenu et d'infléchir certaines orientations des seuls rapports écrits de cette période, malgré la grande valeur qui les caractérise le plus souvent : c'est cette ambition d'éclairer au mieux la Cour sur la situation qui motive ma réponse.*

*Afin de faciliter l'articulation de mes propos avec votre texte, j'en suivrai essentiellement sa chronologie.*

*- Sur la capacité d'accueil du CHNDS : les seuls 316 lits (et places) repris par votre étude ne concernent que le seul projet de regroupement MCO sur le site de Faye-l'Abbesse ; en réalité, l'entité juridique comprend environ 1.000 lits et places, à la fois de MCO, de soins de suite, de psychiatrie et d'hébergement pour personnes âgées. Avec une gestion et des moyens appropriés, l'effet taille d'une entité de 1 000 lits et places représente un atout favorisant notamment le lissage financier d'aléas toujours possibles…*

*- Les termes des deux premiers chapitres (I et II) annoncés par le dernier paragraphe de votre présentation sont pour l'essentiel partagés, même si quelques nuances seront présentées, des correctifs plus marqués étant portés sur le chapitre III.*

*- IA, fin du premier paragraphe après l'encadré.*

*Pour ce qui concerne le CHNDS, l'organisation des soins à partir de son activité a bien fait l'objet d'une réflexion préalable et tout particulièrement dès 2006 pour préparer le « projet d'établissement 2007-2011 » adopté par les instances en décembre 2006, projet à partir duquel a pu être décidée la localisation et l'organisation du site regroupant l'essentiel des activités MCO à Faye-l'Abbesse. Un manque de réflexion sur l'organisation des soins ne saurait donc être relevé à l'encontre du CHNDS et le court passage dans le projet, qui pourrait illustrer ce manque se limite à six lignes dont l'essentiel porte sur « la présence de l'établissement sur un territoire de santé marqué par la proximité de deux hôpitaux importants, Niort et Cholet »…*

*Cette illustration est entachée d'une erreur et comporte des insuffisances :*

*• le territoire de santé de l'ensemble du département des Deux-Sèvres ne comporte pas Cholet, ville moyenne du Maine-et-Loire, hors région Poitou-Charentes, laquelle dispose par ailleurs de deux établissements de santé (un hôpital, une clinique) ;*

*• Niort est située dans le sud des Deux-Sèvres et dispose également de deux structures MCO présentant une offre pour partie complémentaire mais aussi pour partie concurrentielle ;*

*• si l'attractivité concrète des sites dispersés MCO du CHNDS est aujourd'hui limitée à quelques 110-115 habitants, sa zone d'attraction naturelle porte sur une population de 175.000 habitants, d'où un axe stratégique fondamental à définir : non pas conquérir dans le seul but de conquérir des parts de marché sur cette zone, mais disposer d'une offre de soins correspondant à sa vocation normale d'hôpital général en mesure de répondre à l'essentiel des besoins de santé d'une population - à terme les 175 000 habitants – en relation avec les établissements du territoire, donc NIORT, et de la région, dont le CHU de Poitiers et, cela, dans le cadre de filières de soins déjà en place et à développer dans le temps chaque fois que nécessaire.*

*A cet axe stratégique correspondent des enjeux soulignés dès 2006 et régulièrement rappelés, à savoir la nécessité de construire un nouvel hôpital offrant la taille critique positive de l'ordre de 300 lits et places en MCO, ainsi capable de garantir une indispensable efficience économique, un parcours du patient bien clarifié, attractif pour les recrutements médicaux en cette période de pénurie relative, favorisant une bien utile qualité de vie au travail du personnel, en mesure de renforcer les liens avec la médecine de ville et, avec ses sites-relais, s'inscrivant au mieux dans une là aussi utile démarche d'aménagement du territoire en termes de structures, d'emplois, de liaisons routières et de respect de l'environnement (construction HQE) : c'est en effet toute cette nécessaire harmonie d'ensemble qui a été recherchée pour bâtir un projet d'avenir engageant en grande partie la qualité de vie de la population de cette moitié de département.*

*- Dans le projet de rapport, au contenu tout à fait partagé mais avec un questionnement portant sur les établissements dans l'incapacité à opter pour des solutions rationnelles : en effet, qui dispose du pouvoir de décision à l'hôpital ? Avant la loi HPST, l'exemple du CHNDS, au moins jusqu'en 2006, illustre de manière presque caricaturale les limites de la recherche déclarée d'un consensus entre des partenaires aussi éloignés les uns des autres que certains groupes médicaux en place dans les sites d'origine, ou encore l'idéalisme paralysant de représentants syndicaux, une cohérence longtemps en recherche chez les partenaires politiques, une équipe de direction à restructurer… et, dès l'origine de la fusion administrative en*

*1996 des trois hôpitaux initiaux, l'absence quasi incroyable d'un indispensable véritable projet préalable ; comment s'étonner ensuite d'enregistrer de petites querelles intestines à caractère quasi féodal et bloquant tout projet cohérent ?*

*Désormais, par un travail conduit sans relâche par l'ARH de l'époque et la direction hospitalière locale, l'accord du plus grand nombre a pu être obtenu et les errances des dix premières années doivent être définitivement classées au rayon des archives à oublier.*

*- Dans le projet de rapport, à propos de la longue gestation des projets.*

*De ce qui précède, l'important porte bien maintenant, sous réserve d'actualisations de détails, sur l'actuel projet d'établissement et sur sa traduction immobilière de mai 2010 à implanter à Faye-l'Abbesse : capacité MCO de l'ordre de 300 lits et places avec son plateau médico-technique et sa structure centrale d'accueil des urgences.*

*Sur ce point, une erreur s'est glissée dans votre texte : en effet, l'activité MCO-plateau technique devra être offerte par le seul site de Faye-l'Abbesse (proche de Bressuire), les sites-relais se limitant à des activités pour l'essentiel complémentaires : soins de suite à Parthenay (et Mauléon depuis fin 2011), psychiatrie à Thouars, des unités gérontologiques –bien entendu de proximité- à Parthenay, Thouars, Mauléon et Bressuire mais avec suppression totale, dès l'ouverture de Faye-l'Abbesse, du site actuel MCO implanté dans la ville de Bressuire, des études de reprise du site ayant été lancées dès 2010 avec la ville (en premier le maire) et des partenaires extérieurs potentiels.*

*Pour être complet sur ce point, il subsiste peut-être encore à ce jour une interrogation pour quelques lits de médecine à Parthenay et à Thouars, ainsi que le maintien d'urgences hospitalières (accueil et SMUR), mais la réalisation centrale de Faye-l'Abbesse, la réorganisation de la médecine libérale dans les villes concernées (et déjà aboutie à Thouars, avec l'aide publique) en lien avec le maillage enviable des structures de sapeurs-pompiers par nature sous utilisées mais tout à fait en mesure d'assurer des transports sanitaires d'urgence, doivent aboutir à un ensemble cohérent, économique et efficace, même si c'est au prix de quelques réactions d'arrière-garde mais peu crédibles pour le plus grand nombre au regard de l'impact de l'ouverture tant attendue du site de Faye-l'Abbesse (le CHNDS dispose bien entendu dès maintenant des terrains appropriés).*

*- Dans le projet de rapport, sur les rôles ambigus des tutelles… pour l'analyse des capacités d'évolution notamment financières du CHNDS, la réflexion s'est trouvée polluée par les conclusions discutables de la Mission d'Appui et de Conseil (MAC) diligentée en 2009 par la DGOS ; en effet, les deux experts de la MAC ont quelque peu figé leur analyse en se limitant à intégrer une stagnation de l'existant pour ce qui est du bassin de population*

*à desservir (110-115 habitants et non 175.000), avec une sous-évaluation de l'attractivité de la nouvelle structure MCO et donc du volet recettes, et en n'intégrant que de faibles réductions de dépenses ; à leur décharge pour les dépenses, l'hypothèse de 2009 retenait encore de possibles unités hospitalières urgences-SMUR à Parthenay et à Thouars, unités coûteuses et à la qualité de réponse médicale limitée.*

*Cela étant, l'approche excessivement prudente (illustrant les limites d'un principe de précaution porté à l'extrême) et donc finalement tout à fait discutable des deux experts n'est pas sans poser la question de l'intérêt de telles missions qui, avec des précédentes, ne se sont jamais révélées véritablement convaincantes pour ce qui est du CHNDS.*

*- Dans le projet de rapport, ce qui précède a certainement contribué à bloquer le processus de décision qui aurait dû aboutir dès l'automne 2009 à l'inscription du projet au plan hôpital 2012 ; il en est probablement de même aujourd'hui malgré l'implication de l'ARS mais la crainte d'un échec financier par le ministère, dans le contexte actuel, semble continuer à favoriser la continuité de l'inaction préjudiciable à l'avenir, mais ce statu quo perpétue un incontournable déficit structurel en attendant, si la décision de faire n'est pas rapidement prise, la fin naturelle des sites MCO en place à Bressuire, Parthenay et Thouars.*

*En synthèse, les perspectives d'évolution d'activité et donc de recettes à prendre en compte doivent être plus importantes que celles préconisées par la MAC et la clarification à apporter sur la réorganisation de la réponse à l'urgence –en mesure bien entendu d'offrir une réponse à une détresse dans un délai qui n'excède pas 30 mn- ainsi que sur les autres sources d'économies, cette clarification d'ensemble doit réduire plus sensiblement les dépenses, le tout aboutissant à une situation économique équilibrée et donc normalement viable s'inscrivant clairement en faveur de la concrétisation du projet.*

*A noter, comme déjà indiqué, que l'accroissement d'activité est à entendre comme traduisant le résultat d'une réponse adaptée aux besoins d'une population plus étendue que celle d'aujourd'hui et non, comme mentionné dans le projet de rapport, comme correspondant à un projet de nature à réduire les risques de détournement des patients vers les autres structures ; l'objectif de réponse à un besoin à apporter sur un territoire déterminé n'est donc pas à confondre avec une quelconque volonté de compétition entre établissements de santé et en particulier entre des établissements publics de santé (c'est, il est vrai, à nuancer avec les cliniques privées).*

*Quelques remarques finales*

*- Concernant le processus de décision à l'hôpital, la nécessaire option de regrouper l'ensemble des services administratifs sur le site de Parthenay et non à Faye-l'Abbesse ne pouvait pas résulter d'un consensus au regard de la position figée d'une organisation syndicale et, cela, malgré le triple intérêt présenté par ce regroupement en un seul lieu (efficacité du travail des équipes, coût réduit des locaux réaménagés, équilibre des emplois entre les trois villes de référence) : la direction de l'hôpital a dû s'engager fortement pour y aboutir.*

*De même, le choix du concepteur, par le biais d'un marché de conception-réalisation, a nécessité une implication soutenue de la direction de l'hôpital pour éviter les travers des dispositifs PPP et MOP. Voilà pourquoi, désormais, les surcoûts annoncés ne sont pas à qualifier comme tels puisqu'ils correspondront à la seule application des formules d'actualisation des coûts de la construction… à condition de ne pas modifier la substance du marché initial.*

*- En nuance au troisième paragraphe de la conclusion, est-il utile d'insister sur le fait que les objectifs de la solution d'offre de soins telle que préconisée par le projet sont en parfaite adéquation avec les besoins territoriaux d'aménagement de cette partie du département et de ses 175.000 habitants : ils correspondent en effet à une réponse sanitaire de proximité qui sera enfin visible ; cette réponse de proximité pour l'essentiel des disciplines s'articulera sur les indispensables filières de soins conduisant aux structures plus spécialisées ; l'implication de la médecine de ville et le recours aux moyens de secours des pompiers plutôt sous employés au regard de leur seule finalité première constitueront un complément efficace ; l'équilibre des indispensables emplois publics se révélera adapté au mieux de par la répartition pertinente des fonctions entre les sites ; l'amélioration incontournable à apporter à certaines portions du réseau routier prévues pour desservir Faye-l'Abbesse sera profitable à tous…*

*- Concernant enfin l'auteur de cette réponse et plus particulièrement son état d'esprit par rapport au dossier, comment ne pas confirmer son manque d'intérêt personnel sur la suite des opérations puisqu'il n'exerce plus d'activité professionnelle et habite hors département ! Par cette réponse, il obéit tout simplement à son devoir d'apporter à la Cour une expertise réfléchie sur les dispositions d'un projet complexe mais désormais bien abouti, répondant au mieux à tous les termes de l'intérêt général et porté par tous les acteurs déterminants : il doit dès lors être rapidement concrétisé. Dans le cas contraire, les décideurs actuels commettraient une faute en continuant à tergiverser, indécision condamnant à terme proche toute réponse sanitaire attendue par la population d'un territoire alors rapidement qualifiable de sinistré.*

# 3

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

***PRESENTATION***

*La loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a recherché une meilleure organisation des soins, une plus grande responsabilisation des acteurs et un meilleur pilotage du système de santé. Parallèlement à la création du dossier médical personnel qui, selon son exposé des motifs, devait permettre « de suivre le cheminement du malade dans le système de soins », sa mesure phare était « le développement de parcours de soins coordonnés, autour d'un médecin traitant […] qui se verra confier un rôle central dans l'orientation et le suivi du patient tout au long de son parcours de soins ». A ce titre, tout assuré social de plus de 16 ans devait pouvoir désigner un médecin traitant, généraliste ou spécialiste, à consulter avant de recourir à un autre médecin.*

*Cette réforme ambitieuse visait ainsi à inscrire dans une organisation nouvelle l'ensemble des assurés et la totalité des médecins. Pour renforcer son acceptabilité, le législateur avait choisi d'associer les professionnels de santé à sa mise en œuvre dans le cadre des négociations entre l'assurance maladie et les syndicats de médecins libéraux qui ont débouché sur la convention médicale du 12 janvier 2005.*

*La Cour a cherché à apprécier l'apport effectif de cette innovation, présentée comme majeure, à une meilleure efficience médicale et économique des prises en charge.*

*Pour les assurés, qui ont, dans leur très grande majorité déclaré un médecin traitant, ce dispositif est demeuré un parcours essentiellement tarifaire, au demeurant peu compréhensible (I).*

*Pour les partenaires conventionnels, il a permis une augmentation et une diversification progressive de la rémunération des médecins, dont la mise en cohérence avec le rôle reconnu au médecin traitant reste cependant le point faible (II).*

*Dans ces conditions, l'amélioration de la coordination des soins a continué à faire l'objet de multiples expérimentations sans perspective d'ensemble (III).*

# I - Un dispositif ambitieux réduit pour les assurés à un parcours tarifaire complexe

L'insuffisante organisation du système de soins est une source générale d'inefficience médicale et économique[136], bien au-delà des manifestations de « nomadisme médical » souvent mises en avant, mais en réalité relativement peu fréquentes[137]. Partant de ce constat, le dispositif mis en place en 2004 a entendu mieux structurer l'accès aux médecins de ville, tout en préservant les fondements de la médecine libérale (notamment le libre choix du patient) et en tenant compte d'une spécificité française, l'importance du nombre des médecins spécialistes[138].

## A - Des principes innovants

La loi a établi deux principes simples : tout assuré de seize ans ou plus peut choisir un médecin traitant qu'il désigne à l'assurance maladie et ne consulte alors un autre médecin (dit « correspondant ») que sur prescription de son médecin traitant. Le non-respect de ces principes entraîne une pénalisation financière.

### 1 - Un dispositif généralisé mais non obligatoire

Le dispositif du médecin traitant s'impose à l'ensemble des assurés et des médecins. Contrairement à de précédentes tentatives d'amélioration de la coordination des soins, il ne s'agit ni

[136] Cf. rapport du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HAS) de janvier 2004.

[137] Le « nomadisme médical » se définit comme la multiplication par un même assuré de consultations chez des praticiens différents pour un même objet dans une période de temps rapprochée. La Cour avait estimé en 2005 qu'il concernait 12 000 assurés et entraînait un surcoût de 7,5 M€ pour les seuls honoraires de médecins ou de 30 M€ en ajoutant les prescriptions.

[138] 53 422 médecins généralistes, 7 552 médecins à exercice particulier (tels les allergologues ou acupuncteurs) et 54 701 médecins spécialistes (données Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés 2010 pour la France métropolitaine).

d'expérimentations (filières et réseaux issus de l'ordonnance du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses d'assurance maladie) ni d'une option facultative comme celle du médecin référent instituée par la convention médicale du 4 décembre 1998.

**Médecin référent et médecin traitant**

La convention du 4 décembre 1998, signée entre les caisses et les seules organisations de médecins généralistes prévoyait notamment que l'assuré de 16 ans ou plus pouvait choisir pour un an renouvelable un généraliste qui avait opté pour s'inscrire comme médecin référent. L'assuré devait s'engager à ne pas consulter un autre médecin généraliste (sauf urgence, changement momentané de résidence ou autre situation exceptionnelle) ; il était alors dispensé d'avance de frais.

Le médecin référent, pour sa part, devait notamment respecter un seuil maximal annuel d'activité compatible avec une médecine de qualité, s'interdire l'usage des dépassements, tenir pour le compte de son patient un document médical de synthèse, et prescrire les médicaments les moins coûteux. En contrepartie, le médecin référent percevait une rémunération forfaitaire annuelle par tête (capitation). D'abord fixée à 150 F par patient, cette rémunération s'élevait à 45,73 € en janvier 2001.

Ce système, à la différence de celui du médecin traitant, ne concernait que les seuls omnipraticiens et n'était pas ouvert aux spécialistes. Il était fondé sur des incitations positives, au bénéfice de l'assuré comme du médecin référent, coûteuses pour l'assurance maladie. Il a été mis en extinction à partir de 2004, lors de l'institution du médecin traitant, alors qu'1,2 million d'assurés et 6 100 médecins généralistes y avaient adhéré.

De manière à éviter de rompre avec le principe de la liberté de choix du médecin par le patient, la désignation d'un médecin traitant n'est pas obligatoire. Elle résulte d'une démarche volontaire de l'assuré qui doit solliciter l'accord formel du praticien qu'il a choisi de désigner à l'assurance maladie comme tel.

### 2 - Une responsabilisation des assurés

La prise en charge financière de l'assuré est modulée, en fonction de son comportement, vertueux ou non. La loi prévoit en effet que la participation[139] de ce dernier peut être majorée s'il ne s'inscrit pas dans le parcours de soins coordonnés, c'est-à-dire s'il n'a pas choisi de médecin traitant ou consulte directement un autre médecin sans prescription préalable de son médecin traitant.

[139] Le « ticket modérateur ».

Ce système repose ainsi sur un mécanisme de pénalisation de l'assuré. Il n'y a pas d'incitation positive, par exemple sous forme de tiers payant ou de majoration de taux de remboursement si le parcours de soins coordonnés est strictement respecté. Dans un tel cas, ce sont simplement les modalités de droit commun de prise en charge qui s'appliquent.

### 3 - Une relation formalisée entre assurés et médecins et entre médecins

La réforme du médecin traitant institue une relation juridique nouvelle entre médecin et assuré, tout en structurant la pratique du médecin de famille, réalité qui préexistait à la réforme puisque 90 % des personnes interrogées en 2002 déclaraient avoir un généraliste habituel[140].

Sa mise en place s'est voulue pragmatique. Contrairement au médecin référent, qui était nécessairement un généraliste, le médecin traitant peut être un généraliste ou un spécialiste. Par ailleurs, l'accès direct[141] a été autorisé à la plupart des spécialistes pour lesquels, avant la réforme, l'accès se faisait principalement à l'initiative des patients[142].

**Médecin traitant et médecin correspondant**

Les partenaires conventionnels - union nationale des caisses d'assurance maladie d'une part et syndicats représentatifs des médecins libéraux généralistes et spécialistes d'autre part - qui négocient les conventions définissant les relations entre l'assurance maladie et les médecins ont été très précis sur la définition des missions spécifiques du médecin traitant. En revanche, ils n'ont défini le parcours de soins coordonnés qu'à partir de la relation que le médecin traitant établit avec les médecins, le plus souvent spécialistes, vers lesquels il oriente le patient.

Conformément à la convention du 12 janvier 2005, reprise pour l'essentiel par la convention du 26 juillet 2011, le médecin traitant doit assurer le premier niveau de recours aux soins et les soins de prévention (dépistage, éducation sanitaire, etc.), contribuer à la promotion de la santé, orienter le patient dans le système de soins, et en particulier si nécessaire vers un médecin spécialiste « correspondant », auquel l'accès est ainsi soumis à la reconnaissance préalable d'un besoin par le médecin traitant.

[140] Enquête « santé, soins et protection sociale » réalisée par l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (IRDES).

[141] L'accès est dit « direct » aux médecins relevant de certaines spécialités (gynécologie médicale, gynécologie obstétrique, ophtalmologie, psychiatrie et neuropsychiatrie) car il ne nécessite pas de prescription du médecin traitant.

[142] À l'exception toutefois des dermatologues (les gynécologues réalisaient 31 % des accès directs aux spécialistes, les ophtalmologues 21 % et les dermatologues 12,6 %).

Ce dernier peut adresser le patient au médecin correspondant soit pour un avis ponctuel[143], soit pour des soins itératifs confiés à un même médecin dans le cadre d'un plan de soins[144] ou d'un protocole relatif à une affection de longue durée (ALD), soit enfin pour une séquence de soins[145] nécessitant l'intervention de plusieurs médecins.

Le médecin traitant doit informer tout médecin correspondant des délais de prise en charge compatibles avec l'état de santé du patient, contribuer à la protocolisation des soins de longue durée en concertation avec les autres intervenants, favoriser la coordination en effectuant la synthèse des informations transmises par les différents acteurs et l'intégration de cette synthèse dans le dossier médical personnel, et apporter au malade toutes informations permettant d'assurer une permanence d'accès aux soins aux heures de fermeture du cabinet.

L'ensemble de ces relations entre assuré et médecin traitant et entre médecin traitant et médecins correspondants définit le parcours de soins coordonnés.

La possibilité de changer facilement de médecin traitant a été un élément facilitateur, comme en témoigne le fait que la part des bénéficiaires ayant changé de médecin traitant au moins une fois dans l'année est passée de 5,3 % en 2007 à 8,5 % en 2011.

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

[143] Le médecin correspondant consulté pour avis ponctuel adresse au médecin traitant ses conclusions et propositions thérapeutiques. Il s'engage par ailleurs à ne pas donner au patient de soins continus (ne pas avoir reçu le patient dans les six mois précédents et ne pas prévoir de le recevoir dans les six mois suivants) et à laisser au médecin traitant la charge de surveiller l'application de ses prescriptions (le délai de six mois a été ramené à quatre par l'avenant n° 8 de la convention de 2011).

[144] Prédéfini, en termes de contenu et de périodicité, entre le médecin traitant et le médecin correspondant.

[145] Réalisée en concertation avec le médecin traitant.

## B - Une adhésion non démentie des assurés

Dès le départ, les assurés se sont dans leur quasi-totalité inscrits dans ce nouveau mécanisme, ce qui n'était pas acquis, dans un domaine aussi sensible que l'organisation des soins où l'échec du carnet de santé proposé en 1996 est resté dans les mémoires.

Leur respect des principes du parcours de soins coordonnés s'est, de surcroît, révélé durable.

### 1 - La désignation d'un médecin traitant par 90 % des assurés

Dès mai 2006, le taux d'adhésion, appréhendé à travers le nombre d'assurés du régime général (hors sections locales mutualistes) ayant déclaré un médecin traitant, était de 80 %. Il a ensuite continué à croître régulièrement pour atteindre 89,7 % en décembre 2011. Dans leur quasi-totalité (95 %), les assurés sociaux ont désigné comme médecin traitant un généraliste.

**Tableau n° 1 : taux d'assurés ayant désigné un médecin traitant**

| | **Fin 2007** | **Fin 2008** | **Fin 2009** | **Fin 2010** | **Fin 2011** |
|---|---|---|---|---|---|
| Nombre de médecins traitants | 92 514 | 94 954 | 95 896 | 95 677 | 94 909 |
| Nombre d'assurés ayant désigné un médecin traitant | 31 133 743 | 32 917 703 | 34 340 367 | 35 090 268 | 35 710 457 |
| **Taux** | **81,5 %** | **85,5 %** | **88,3 %** | **89,0 %** | **89,7 %** |

*Source : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés*

Ce taux pourrait sans doute être encore amélioré en remédiant à quelques complications administratives, pour la plupart liées aux imperfections des systèmes d'information de l'assurance maladie. Ainsi, il ne devrait pas être nécessaire de redésigner un médecin traitant en cas de changement de caisse d'assurance maladie (cette absence de transfert automatique d'un régime à l'autre oblige par exemple un lycéen à refaire sa déclaration quand il devient étudiant) et la désignation de médecins traitants conjoints[147] devrait être facilitée.

[147] En application de l'article 37 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, « les médecins exerçant dans le cadre de la même spécialité au sein d'un cabinet médical situé dans les mêmes locaux ou dans un centre de santé mentionné peuvent être en principe conjointement désignés médecins traitants ».

### 2 - 91 % d'actes effectués dans le cadre du parcours de soins coordonnés

La part des consultations médicales effectuées dans le respect du parcours de soins coordonnés est passée de 87,2 % en 2008 à 91 % en 2011.

**Tableau n° 2 : consultations réalisées dans le cadre du parcours de soins coordonnés**

| | **2008**[148] | **2009** | **2010** | **2011** |
|---|---|---|---|---|
| Nombre de consultations dans le parcours et assimilées | 182 049 874 | 186 176 955 | 186 459 831 | 188 180 616 |
| Nombre de consultations hors parcours | 26 703 835 | 22 250 373 | 19 446 103 | 18 729 804 |
| **% de consultations dans le parcours** | **87,2 %** | **89,3 %** | **90,6 %** | **91,0 %** |
| Nombre de consultations exclues[149] | 61 439 163 | 64 096 193 | 61 818 516 | 64 539 695 |

*Source : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés*

Le niveau très élevé de cet indicateur s'explique cependant par le grand nombre de cas considérés règlementairement comme « assimilés au parcours », tels que la mise en œuvre de protocoles de soins[150], les situations de remplacement du médecin traitant, les actes relevant de la permanence des soins, ainsi que l'accès dit « direct » aux médecins relevant de certaines spécialités (gynécologie médicale, gynécologie obstétrique, ophtalmologie, psychiatrie et neuropsychiatrie).

Au surplus, pour un patient ayant désigné un médecin traitant, ne sont considérés comme « hors parcours » que les cas expressément identifiés comme tels par le médecin correspondant[151]. Or, il n'est pas rare que le formulaire ne soit pas exactement rempli à cet égard, ce qui a pour effet de majorer dans une proportion toutefois difficile à apprécier le taux de respect du parcours de soins.

Par ailleurs, ce taux exclut par définition les consultations réalisées au bénéfice des patients de moins de 16 ans ainsi que diverses prises en

[148] Des données complètes par année ne sont disponibles qu'à partir de 2008.
[149] Ces consultations concernent essentiellement les patients de moins de 16 ans et les urgences.
[150] Protocoles « affections de longue durée », plans de soins itératifs, séquences de soins réalisées en concertation avec le médecin traitant.
[151] Quand il coche la case « hors parcours » prévue à cet effet sur la feuille de soins.

charge liées notamment à l'urgence ou à l'éloignement du patient de son domicile, qui représentent près du quart de l'ensemble des consultations annuelles[152]. Leur importance ramène à 69 %[153] la part des consultations effectivement réalisées dans le cadre d'un parcours de soins par rapport au total annuel des consultations toutes catégories confondues.

## C - Des mécanismes tarifaires contraignants et complexes

L'observance du parcours de soins coordonnés traduit certes pour une part l'attachement des assurés sociaux à leur médecin de famille et leur adhésion à l'idée que ce dernier puisse être le pivot autour duquel construire en cas de besoin leur trajectoire au sein d'un système de soins ressenti comme particulièrement compliqué et mal articulé.

Elle est aussi très fortement contrainte. Les pénalités prévues par la loi pour inciter les assurés à le respecter sont d'autant plus dissuasives que, dans le cadre des contrats responsables auxquels sont réservées certaines aides fiscales et sociales[154], elles ne peuvent être prises en charge par les organismes d'assurance maladie complémentaire.

### 1 - Un ticket modérateur majoré en cas de non-respect du parcours de soins

La majoration du ticket modérateur pour les assurés n'ayant pas choisi de médecin traitant ou consultant un autre médecin sans prescription de leur médecin traitant (hors les exceptions prévues) est devenue rapidement de plus en plus lourde : elle a quadruplé dans les trois ans qui ont suivi la mise en œuvre du dispositif, passant de 10 à 40 %.

[152] Ces consultations, dites « exclues du parcours », représentent 24 % du total.

[153] 7 % pour les consultations hors parcours.

[154] Les contrats d'assurance maladie complémentaires qui n'imposent pas un questionnaire médical à leurs adhérents et qui, conformément à la loi de 2004 et à un décret du 29 septembre 2005, ne prennent notamment pas à leur charge les pénalisations pour non-respect du parcours de soins coordonnés sont dits contrats responsables. Ils bénéficient d'une réduction de la taxe sur les contrats d'assurance. Lorsqu'ils sont souscrits dans un cadre d'entreprise et obligatoires, la participation de l'employeur à leur financement bénéficie de diverses exonérations fiscales et sociales.

**Tableau n° 3 : évolution du taux de la majoration du ticket modérateur**

| Encadrement (par décret) de la majoration | Taux fixé | Date d'effet |
|---|---|---|
| 7,5 % - 12,5 % | 10 % | 1er janvier 2006 |
| 12,5 % - 22,5 % | 20 % | 2 septembre 2007 |
| 37,5 % - 42,5 % | 40 % | 31 janvier 2009 |

*Source : Cour des comptes*

L'augmentation du ticket modérateur ne peut dépasser un certain montant par acte[155] mais, même plafonnée, cette pénalité s'est révélée dissuasive en laissant à la charge de l'assuré un surcroît de dépenses significatif. Ainsi le reste à charge[156] d'un assuré n'ayant pas désigné de médecin traitant est-il de 70 % du tarif de la consultation, soit 16,10 € (9,20 € s'il a une assurance complémentaire) quand il consulte un médecin généraliste de secteur 1, contre 30 %, soit 6,90 € (0 € s'il a une assurance complémentaire) pour celui qui consulte son médecin traitant[157].

Tous régimes confondus, cette majoration du ticket modérateur a représenté 206 M€ d'économies pour l'assurance maladie en 2011.

### 2 - Les dépassements autorisés pour les médecins de secteur 1 consultés en dehors du parcours de soins

La loi du 13 août 2004 avait prévu qu'il appartiendrait à la convention médicale de fixer « les modalités selon lesquelles les médecins […] sont autorisés à pratiquer […] des dépassements d'honoraires sur le tarif des actes et consultations pour les patients qui les consultent [hors parcours de soins coordonnés] ».

Les dispositions retenues par la convention de janvier 2005 ont inutilement compliqué le schéma initial. Ces dépassements incitatifs au respect du parcours, dits dépassements autorisés, avantagent paradoxalement le médecin que son patient vient consulter sans prescription du médecin traitant et promeuvent d'une certaine manière un contournement du parcours de soins coordonnés en dissuadant le médecin ainsi consulté d'en recommander le respect à l'assuré.

[155] 2,50 € à l'origine, 10 € aujourd'hui.
[156] En faisant abstraction des participations forfaitaires.
[157] Ici supposé généraliste de secteur 1 également.

Par ailleurs, distinctement de l'accès direct à certains spécialistes prévu par décret, la convention reconnaît un accès dit spécifique pour certaines **c**onsultations qui ne peuvent donner lieu à dépassement, même si elles interviennent sans prescription du médecin traitant[158]. Le fait que le champ de l'accès direct (certains spécialistes) et celui de l'accès spécifique (seulement certaines consultations de ces spécialistes) ne se recouvrent pas introduit une complication supplémentaire.

Cette extrême complexité est accrue encore par les modalités retenues pour encadrer ces dépassements. La convention les limite en effet en pourcentage par acte (17,5 %) et plafonne en pourcentage leur part dans le chiffre d'affaires du médecin (la part des honoraires des actes sans dépassement doit être supérieure à 70 % du total des honoraires perçus).

Dans la pratique, ces dépassements sont toutefois restés marginaux et le mode de pénalisation de l'assuré par augmentation des honoraires d'un médecin consulté hors parcours a peu joué. Les dépassements autorisés sont très peu nombreux et ont diminué même fortement, passant de 2,1 millions de consultations en 2006 à 0,8 million en 2011. De fait les médecins concernés ne les facturent que rarement.

### 3 - Les majorations d'honoraires des médecins correspondants

Les médecins correspondants que l'assuré consulte dans le cadre d'un parcours de soins coordonnés bénéficient pour leur part de divers types de majorations d'honoraires :

- pour un avis ponctuel de consultant, le tarif correspond au double du tarif de base de la consultation (C2[159], soit 46 €), que ce soit en secteur 1 ou 2 ;
- pour des soins séquencés ou itératifs, le tarif du médecin spécialiste est de 28 €, après application d'une majoration de coordination spécialiste (MCS) d'un montant de 3 €[160]. Cette majoration de coordination ne peut être toutefois facturée que si

[158] Consultations d'ophtalmologie concernant la prescription et le renouvellement de lunettes, les actes de dépistage et le suivi du glaucome ; consultations de gynécologie concernant les actes de dépistage, la prescription et le suivi d'une contraception, le suivi des grossesses et l'interruption volontaire de grossesse (IVG) médicamenteuse ; consultations de psychiatrie (à l'exclusion de la neurologie) concernant les patients de moins de 26 ans ; la plupart des consultations de stomatologie.

[159] C 2,5 pour un psychiatre, neuropsychiatre ou neurologue ; C3 pour un professeur d'université praticien hospitalier.

[160] 4 € en psychiatrie, neuropsychiatrie, neurologie.

le médecin correspondant procède à un retour d'informations au médecin traitant et exerce en secteur 1.

Ces majorations pèsent sur l'assuré dont le reste à charge augmente proportionnellement[161].

Le dispositif est d'autant moins compréhensible dans sa logique d'ensemble pour l'assuré social que la mise en œuvre a été contemporaine de la généralisation de la majoration provisoire clinique (MPC) à tous les spécialistes[162] et de l'institution, puis de l'élargissement, des participations forfaitaires et franchises médicales qui ont contribué à brouiller encore davantage le système tarifaire.

Du fait que la majoration provisoire clinique n'est prise en charge par l'assurance maladie que pour les spécialistes de secteur 1, quand l'assuré consulte un spécialiste du secteur 2, même sur prescription de son médecin traitant, il est remboursé sur une base de 23 € au lieu de 28 €[163]. Ce cas est fréquent puisque plus de 40 % des spécialistes sont établis en secteur 2.

**Franchises médicales et participations forfaitaires**

La loi du 13 août 2004 a introduit une participation forfaitaire de l'assuré, fixée à 1 euro, pour chaque consultation et chaque acte de biologie médicale. Par la suite, une franchise a été également instituée pour les médicaments (0,50 € par médicament), les actes des auxiliaires médicaux (0,50 € par acte) et les transports (2 € par trajet).

L'application du tiers payant par les pharmaciens et les laboratoires oblige l'assurance maladie à imputer ces participations forfaitaires et franchises, qui peuvent représenter, malgré divers plafonnements, jusqu'à 100 € par patient et par an, sur le remboursement des honoraires médicaux.

Comme elles ne sont pas prises en charge non plus par les assurances complémentaires, elles créent parfois une confusion avec les pénalités encourues pour non-respect du parcours de soins coordonnés, les relevés de comptes adressés aux assurés étant peu aisés à comprendre.

[161] Voire davantage quand il consulte un correspondant du secteur 2.

[162] Cette majoration de la consultation de spécialiste, d'une valeur de 2 €, a été créée pour certaines spécialités par arrêté du 22 septembre 2003, dans l'attente de l'élaboration d'une nouvelle classification des actes cliniques. Elle a été étendue à toutes les spécialités le 1er mars 2005.

[163] Du fait de la non-opposabilité de certaines majorations (majoration de coordination spécialiste, majoration provisoire clinique) en secteur 2.

Ces mécanismes contraignants ont joué un rôle fortement dissuasif pour éviter qu'une observance trop lâche du dispositif n'entraîne tout à la fois la multiplication des consultations des médecins traitants due au passage obligé par ces derniers et une augmentation corrélative des avis ponctuels demandés à des médecins consultants.

La mise en place du médecin traitant et du parcours de soins coordonnés s'est cependant traduite pour l'assuré par un parcours tarifaire d'une considérable complexité qui visait certes à le responsabiliser mais surtout à limiter la charge des remboursements pour l'assurance maladie et également à rendre le secteur 1 plus attractif.

De fait, les préoccupations des partenaires conventionnels, auxquels a été déléguée, dans un contexte de volonté de redressement financier de l'assurance maladie, la mise en œuvre opérationnelle du dispositif, ont largement pris le pas le contenu médical du parcours de soins.

## II - Un facteur déterminant de la diversification de la rémunération des médecins

Alors que le parcours tarifaire de l'assuré, à la seule exception de la rapide progression de la majoration de ticket modérateur, est demeuré stable depuis son institution, les négociations successives des partenaires conventionnels ont nettement fait évoluer les modes de rémunération des médecins.

Les préoccupations des syndicats médicaux de voir revaloriser le tarif des actes se sont de fait conjuguées avec le souci de l'assurance maladie de mieux cibler son effort financier et d'en faire un levier pour renforcer progressivement la maîtrise médicalisée des dépenses.

### A - La mise en œuvre de compléments de rémunération ciblés

Dans un contexte marqué par la persistance de déficits élevés de l'assurance maladie, les responsables de cette dernière se sont appuyés sur l'opportunité offerte par la mise en place du médecin traitant et du parcours de soins coordonnés pour privilégier autant que possible des revalorisations ciblées, selon des modalités différentes entre généralistes et spécialistes.

### 1 - Pour les généralistes, un ciblage sur le suivi des patients en affection de longue durée

Le montant de la consultation du généraliste a augmenté de 20 € à 21 € au 1er août 2006, puis à 22 € au 1er juillet 2007 et enfin à 23 € (soit la valeur de la consultation de spécialiste) au 1er janvier 2011.

Cette revalorisation a été complétée par le réajustement à la hausse du « forfait ALD », déjà mis en place antérieurement pour faciliter l'élaboration du protocole de soins d'un patient entrant dans le dispositif de prise en charge des affections de longue durée[164].

Avant la loi de 2004, l'expression « médecin traitant » existait en effet déjà mais était réservée au médecin qui, pour un patient en ALD, établissait le protocole définissant « les actes et prestations nécessités par le traitement de l'affection et pour lesquels la participation de l'assuré peut être limitée ou supprimée ». La rédaction du protocole donnait lieu au paiement d'un forfait de 50 € au médecin traitant pour chaque nouveau patient entrant en ALD.

Si le montant du forfait a été ramené de 50 à 40 €, il n'est plus établi sur la base du flux des nouveaux protocoles signés, mais désormais versé pour tout patient suivi en ALD, c'est-à-dire calculé sur le stock. Un tel mécanisme n'incite ni à limiter l'entrée en affection de longue durée, ni à faciliter la sortie des patients de ce dispositif. Il se révèle d'autant plus onéreux que le nombre total de patients concernés a progressé d'un tiers entre 2006 et 2011.

Le surcroît de rémunération correspondant, donc le surcoût net qui en résulte pour l'assurance maladie, a atteint ainsi 285 M€ en 2011. Il s'agit de la seule rémunération spécifiquement liée au rôle du médecin traitant (le plus souvent un généraliste) et à la mise en place du parcours de soins coordonnés, jusqu'à l'avenant résultant des négociations conventionnelles d'octobre 2012.

### 2 - Pour les spécialistes, des rémunérations complémentaires non négligeables

Pour les spécialistes, les partenaires conventionnels ont donné la préférence à des compléments de rémunération à prise en charge

[164] En application de l'article L. 322-3 du code de la sécurité sociale, les affections de longue durée, qui figurent sur une liste établie par décret après avis de la Haute Autorité de santé, ouvrent droit à la suppression du ticket modérateur, donc à la prise en charge à 100 % des soins correspondants.

modulable (en fonction du respect du parcours de soins par le patient[165], en fonction du secteur du praticien[166]) par rapport à une hausse uniforme du tarif de la consultation. Celui-ci est effectivement resté stable sur toute la période.

Les médecins correspondants ont de fait bénéficié de rémunérations complémentaires significatives, directement liées à la mise en place du parcours de soins coordonnés.

En 2011, le supplément de rémunération net dont ils ont bénéficié au titre des avis ponctuels de consultants peut être estimé à 183 M€, tandis que celui des majorations de coordination s'élève à 118 M€.

Les rémunérations supplémentaires liées aux dépassements autorisés sont, pour leur part, très faibles : leur montant total s'est élevé à 8,8 M€ en 2011.

### 3 - Un effort financier paradoxalement plus favorable aux spécialistes

Les suppléments de rémunération médicale directement induits par le parcours de soins coordonnés s'élèvent ainsi au total à près de 600 M€ par an, dont 285 M€ au bénéfice des médecins traitants et 310 M€ au bénéfice des médecins correspondants (qui sont des spécialistes).

Les médecins traitants étant à 95 % des généralistes, on peut estimer qu'au total l'effort financier annuel de l'assurance maladie se répartit entre 324 M€ (soit 54,5 %) pour les spécialistes et 271 M€ (soit 45,5 % pour les généralistes.

[165] Dépassement autorisé pour un patient hors parcours, consultation majorée à C2 ou majoration de coordination spécialiste pour un patient dans le parcours.

[166] Le dépassement autorisé et la majoration de coordination spécialiste de 3€ (comme la majoration provisoire clinique de 2 €) ne sont facturables que par des médecins du secteur 1.

**Tableau n° 4 : estimation des rémunérations médicales complémentaires directement liées au parcours de soins de 2005**

| En M€ | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Forfaits ALD 40 € sur stock | 261 | 286 | 307 | 322 | 341 | 348 |
| Forfaits ALD 50 € sur flux à déduire | -51 | -56 | -57 | -60 | -65 | -63 |
| **Différentiel affection de longue durée (ALD)** | **210** | **230** | **250** | **262** | **276** | **285** |
| Montant total C2 et C2,5 | 329 | 389 | 440 | 470 | 499 | 574 |
| C2 chirurgiens à déduire | -114 | -128 | -140 | -145 | -152 | -172 |
| valorisation des C2 au coût C+ majoration provisoire clinique à déduire (au prorata) | -132 | -152 | -170 | -185 | -197 | -218 |
| **Différentiel C2** (avis de consultants) | **83** | **109** | **130** | **140** | **150** | **183** |
| **Total majorations de coordination spécialistes (ou équivalent)** | **113** | **123** | **124** | **122** | **120** | **118** |
| **Montant total dépassement autorisé** | **20** | **15** | **12** | **9** | **9** | **9** |
| **TOTAL** | **426** | **477** | **516** | **533** | **555** | **595** |
| Dont médecins traitants | 210 | 230 | 250 | 262 | 276 | 285 |
| Dont médecins correspondants | 216 | 247 | 266 | 271 | 279 | 310 |

*Source : Cour des comptes à partir de données fournies par la CNAMTS*

Ce constat est d'autant plus paradoxal et singulier que la création du médecin traitant visait à revaloriser le rôle du médecin généraliste en lui donnant une fonction pivot.

### 4 - Une prise en charge très partielle par l'assurance maladie obligatoire

L'assurance maladie obligatoire prend en charge l'intégralité des forfaits ALD versés aux médecins traitants mais, pour les avis de consultants et les majorations de coordination spécialistes, laisse à la charge de l'assuré et/ou de l'assurance maladie complémentaire le ticket modérateur et les dépassements d'honoraires du secteur 2.

La majoration du ticket modérateur se traduit par un transfert de dépenses de l'assurance maladie obligatoire vers les ménages, qui supportent également la totalité des dépassements autorisés.

**Tableau n° 5 : répartition du financement des suppléments de rémunération médicale entre assurance maladie obligatoire (AMO) et ménages/assurances maladie complémentaires (AMC)**

| Coûts directs parcours de soins coordonnés 2011 (en M€) | Gains médecins | AMO | Ménages et/ou AMC | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | Total | Ménages | AMC s'il y a lieu |
| Affection de longue durée | 285 | 285 | 0 | | |
| Avis de consultant (estimation) | 183 | 128 | 55 | | 55 |
| Majoration de coordination spécialiste (estimation) | 118 | 83 | 35 | | 35 |
| Dépassement autorisé | 9 | | 9 | 9 | |
| Majoration du ticket modérateur | 0 | -206 | 206 | 206 | |
| **TOTAL** | **595** | **290** | **305** | **215** | **90** |

*Source : Cour des comptes*

La part assumée par les ménages, directement ou indirectement[167], soit 305 M€, apparaît ainsi légèrement supérieure à celle qui incombe à l'assurance maladie obligatoire, soit 290 M€. La mise en œuvre conventionnelle du parcours de soins coordonnés a contribué[168] à la hausse non négligeable du reste à charge des assurés, qui est passé de 8,8 % à 9,6 % du coût des soins entre 2004 et 2011[169].

## B - Un levier pour introduire de nouveaux modes de rémunération

Conséquence de la relation juridique instaurée entre médecin traitant et assuré du fait d'un accord de désignation réciproque et formalisé, tout médecin généraliste se voit rattacher une population désormais clairement identifiée de patients

Cette donnée nouvelle ouvre la possibilité de développer des actions ciblées en direction des médecins en fonction des caractéristiques particulières de leurs patients. L'assurance maladie a trouvé ainsi l'outil nécessaire à la mise en place progressive d'un système d'incitations positives à la maîtrise médicalisée des dépenses de santé et,

[167] Par l'intermédiaire de l'assurance maladie complémentaire.
[168] D'autres mesures, telles les franchises et participations forfaitaires, ont joué un rôle déterminant dans cette dynamique.
[169] Voir direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, *Etudes et résultats* n° 809. Septembre 2012.

parallèlement, a pris appui sur le dispositif pour élargir la part forfaitaire des rémunérations.

### 1 - La construction progressive d'une rémunération sur objectifs

#### *a) La déclinaison individuelle des objectifs collectifs*

La convention de 2005 a retenu cinq thèmes prioritaires parmi ceux fixés par la loi de santé publique du 9 août 2004 pour la période 2004-2008 et déterminé, pour certains d'entre eux, des objectifs de progression collectifs[170].

En 2007, l'avenant 23 à la convention de 2005, prenant appui sur le fait que le rattachement d'une patientèle à chaque médecin traitant permet d'apprécier plus finement l'impact de ses actions de prévention, a instauré une déclinaison individuelle de ces objectifs collectifs, sans toutefois que l'atteinte des objectifs individuels entraîne un bénéfice pour le médecin concerné. Pour faciliter la tâche du médecin, l'assurance maladie a élaboré des indicateurs précis, permettant un suivi régulier et rapproché de l'évolution des objectifs nationaux, départementaux et par médecin pour chacun des thèmes. Les profils qui en résultent servent de base aux entretiens confraternels conduits avec les médecins conseil de l'assurance maladie ou aux visites des délégués de l'assurance maladie.

#### *b) Le contrat d'amélioration des pratiques individuelles (CAPI)*

À la mi-2009, l'assurance maladie a proposé à ceux des médecins traitants qui le souhaitaient de conclure un contrat d'amélioration des pratiques individuelles (CAPI) d'une durée de trois ans qui introduit, dans une logique d'intéressement financier, une rémunération[171] conditionnée à l'atteinte d'objectifs de santé publique, à l'instar de la rémunération à la performance instaurée en Grande-Bretagne en 2004.

Pour en bénéficier, le médecin doit atteindre au moins 25 % des objectifs sur chacun des deux champs du contrat : dépistage et suivi des pathologies chroniques d'une part (indicateurs pondérés à 60 %), optimisation des prescriptions d'autre part (indicateurs pondérés à 40 %).

---

[170] Dépistage du cancer du sein, diminution des prescriptions sensibles telles que les vasodilatateurs pour prévenir les risques d'iatrogénie médicamenteuse chez les personnes âgées. Par la suite, de nouveaux programmes ont été lancés : prévention des risques de la grossesse et amélioration du contrôle de l'asthme en 2008, prévention des risques cardio-vasculaires en 2009.

[171] Qui s'ajoute à la rémunération à l'acte acquittée par le patient.

Deux ans après son introduction, près de 16 000 médecins traitants libéraux avaient signé un CAPI, soit plus d'un médecin éligible[172] sur trois. Plus de 70 % des médecins signataires ont perçu une prime au terme de la première année du contrat. En moyenne de 3 000 €, elle a varié de 1 500 € pour le décile le moins rémunéré à près de 4 900 € pour le décile le plus rémunéré, avec un montant maximum de plus de 17 000 €[173].

Cette nouvelle forme de rémunération pour les médecins libéraux est demeurée néanmoins très minoritaire. Elle a représenté en moyenne pour ses bénéficiaires à peine plus de 1 % de leurs revenus totaux, soit une part plus faible que celle des forfaits (forfaits ALD et permanence des soins) qui correspondent pour leur part à 7 % du total, la rémunération à l'acte en constituant 92 %.

### *c) La généralisation d'une rémunération à la performance par la convention du 26 juillet 2011*

Sans attendre le terme du CAPI, et sans évaluation méthodologiquement rigoureuse et complète de ses résultats[174], la convention du 26 juillet 2011 a généralisé à compter du 1er janvier 2012 une rémunération à la performance pour tous les médecins libéraux (sauf ceux qui ont fait connaître leur refus avant le 26 décembre 2011[175]). Son champ d'application dépasse celui du CAPI puisqu'il concerne l'ensemble des médecins, généralistes et spécialistes, indépendamment de leur qualité de médecins traitants ou non, et qu'au-delà d'objectifs de santé publique il s'étend à la gestion du cabinet médical.

[172] Pour que le médecin soit éligible au contrat, son activité devait atteindre, pour chaque indicateur, un seuil minimal (par exemple : nombre minimal de patients ou quantité minimale de boîtes de médicaments prescrites et remboursées) permettant de le calculer.

[173] Cf. rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2011.

[174] L'observation par la CNAMTS des résultats obtenus par le CAPI (en comparant un panel de signataires et de non-signataires du contrat), qui n'a d'ailleurs montré une amélioration significative que pour cinq des quinze indicateurs retenus, ne peut être qualifiée d'évaluation.

[175] Seulement 3,5 % des médecins ont manifesté leur refus, dont 2,8 % des médecins généralistes et 4,4 % des médecins spécialistes.

**Un mécanisme complexe**

Le dispositif est basé sur un système de points (1 300 au total) attribués à 29 indicateurs répartis par thème (400 points pour l'organisation du cabinet, 500 points pour la prévention et le suivi des pathologies chroniques et 400 points pour l'efficience). La valeur du point, fixée à 7 € pour 800 patients, est proportionnelle à la patientèle (elle sera ainsi de 10,50 € pour 1 200 patients).

Pour chaque indicateur, le nombre de points correspond à un taux de réalisation de 100 % de l'objectif. Mais la rémunération tient compte à la fois de l'atteinte des objectifs et des progrès accomplis. Pour chaque indicateur sont ainsi définis un taux de départ, un objectif intermédiaire et un objectif cible, communs à l'ensemble des médecins. Les médecins qui, avec 800 patients, réaliseront 50 % de leurs objectifs (taux moyen constaté pour les signataires du CAPI) verront leur rémunération annuelle majorée de 4 500 € environ. Le coût annuel est estimé par la CNAMTS à 250 M€[176].

Le volet « rémunération sur objectifs de santé publique » s'adresse principalement aux médecins traitants mais la convention prévoit d'étendre ce dernier aux spécialistes, même quand ils n'assurent pas les fonctions de médecin traitant[177].

La plus grande partie du thème « organisation du cabinet » qu'il inclut s'adresse à tous les médecins. Un embryon de rémunération spécifique de la mission de coordination du médecin traitant y a cependant été rattaché : il est en effet prévu 150 points pour le médecin traitant qui aura établi le volet annuel de synthèse de 100 % des patients l'ayant désigné. Sur une base de 800 patients, ce nombre de points correspond à une rémunération de 1 050 €, soit 1,3125 € par patient. La CNAMTS a estimé son coût annuel à 45 M€.

### 2 - L'extension du forfait « médecin traitant »

L'avenant conventionnel n° 8 du 25 octobre 2012 a généralisé un « forfait médecin traitant », d'un montant annuel de 5 € par assuré, étendant ainsi à l'ensemble de la patientèle du médecin traitant le dispositif jusque-là prévu pour ses seuls patients en ALD (à hauteur de 40 € par an). Le coût de cette nouvelle mesure, qui bénéficiera essentiellement aux généralistes, peut être évalué à 135 M€.

[176] 83 M€ pour les indicateurs d'amélioration des pratiques cliniques, 122 M€ pour la modernisation des cabinets et 45 M€ pour la synthèse du dossier médical.

[177] L'avenant n° 7 signé le 14 mars 2012 prévoit ainsi une rémunération sur objectifs pour les spécialistes en cardiologie et en médecine vasculaire.

**Tableau n° 6 : coût annuel estimé du nouveau forfait (base 2011)**

| | |
|---|---|
| Nombre de bénéficiaires ayant désigné un médecin traitant (1) | 35 710 457 |
| Nombre de forfaits ALD (2) | 8 692 685 |
| Nombre de nouveaux forfaits (1) - (2) | 27 017 772 |
| Coût estimé du nouveau forfait de 5 € par patient non ALD | 135 M€ |

*Source : Cour des comptes, à partir de l'avenant et de données CNAMTS (régime général hors sections locales mutualistes)*

Progressivement se construit ainsi un dispositif de rémunération spécifique du médecin traitant, représentant désormais un montant total, tous éléments compris (forfait ALD, forfait hors ALD, rémunération du volet annuel de synthèse), de l'ordre de 528 M€ par an.

La délégation de la mise en œuvre du dispositif aux partenaires conventionnels a eu pour conséquence de largement faire prévaloir les préoccupations tarifaires des médecins, dans un jeu d'autant plus complexe que généralistes et spécialistes portaient des revendications différentes. Dans ce contexte, la stratégie de l'assurance maladie a consisté à prendre appui sur le système du médecin traitant pour limiter les revalorisations générales au bénéfice de hausses ciblées et faire évoluer la rémunération des médecins vers plus de diversité, tout en maintenant le libre choix du médecin par le patient et le paiement à l'acte, fondements de la médecine libérale.

La convention du 26 juillet 2011 a organisé un mode de rémunération mixte, en complétant la rémunération à l'acte qui demeure principale, d'une rémunération à la performance modulée en fonction de l'atteinte d'objectifs quantifiés et de forfaits destinés à reconnaître certaines missions particulières.

Ces évolutions, certes structurantes, entraînent des surcoûts certains qui se superposent. En regard, les économies attendues de l'optimisation des soins médicaux, n'ont jamais donné lieu à évaluation, ni ex ante ni ex post, de la part de l'assurance maladie. Il est vrai que, de manière générale, le contenu proprement médical du parcours de soins coordonnés a fait l'objet d'une faible attention.

# III - Une réforme toujours inaboutie

Huit ans après la création du médecin traitant et l'institution du parcours de soins coordonnés, le vieillissement de la population, le développement des pathologies chroniques, l'évolution de la démographie médicale rendent encore plus aiguë la nécessité de généraliser une « médecine de parcours ».

Les expérimentations visant à une prise en charge des patients chaînée et coordonnée entre les divers acteurs du système de soins se sont multipliées, en ne faisant pourtant que peu appel au médecin traitant.

## A - La place incertaine du médecin traitant

### 1 - Une articulation insuffisante entre les différents acteurs

Malgré le rôle pivot que visait à donner au médecin traitant la mise en place du parcours de soins coordonnés, celui-ci souffre du manque de relations formalisées entre les médecins.

Le préambule de la convention de 2005 indiquait que le médecin traitant, pour remplir sa mission, « s'appuie sur un réseau de professionnels de santé qu'il sait pouvoir consulter sur les différents aspects de la prise en charge diagnostique ou thérapeutique de son patient ». Ce constat mettait d'emblée en exergue le fait que la coordination est le plus souvent le fruit de réseaux relationnels personnels que d'une démarche construite, entérinant ainsi paradoxalement une lacune du système de soins à laquelle la loi de 2004 avait précisément entendu remédier.

L'adressage et le retour d'information, principales modalités de la relation entre les médecins traitant et correspondants, n'ont été de fait ni rigoureusement organisés (délais, contrôle, sanction éventuelle) ni méthodiquement outillés (formulaire ou modèle, messagerie sécurisée, annuaire professionnel détaillé).

Plus généralement, la coordination du médecin traitant avec les autres professionnels de santé libéraux ou les établissements de soins n'a pas été précisément établie. La loi « hôpital, patients, santé et territoires » du 21 juillet 2009 a certes défini une offre de soins de premier recours[178], à laquelle concourent « les professionnels de santé, dont les médecins traitants, […] en collaboration et, le cas échéant, dans le cadre de coopérations organisées avec les établissements et services de santé, sociaux et médico-sociaux », mais elle met les différents contributeurs à cette offre de soins de premier recours sur un même plan. En introduisant une nouvelle notion, celle de « médecin généraliste de premier recours », qui ne se superpose pas exactement à celle de médecin traitant, elle contribue davantage à brouiller son rôle qu'à l'affermir.

Ces insuffisances, jointes aux retards de mise en place du dossier médical personnel, ont contribué à vider de tout contenu médical les notions de médecin traitant et de parcours de soins coordonnés, petit à petit réduites aux étapes obligées d'un dispositif essentiellement tarifaire.

### 2 - L'important retard du dossier médical personnel

La mise en œuvre du dossier médical personnel (DMP) devait, aux termes de la loi de 2004, accompagner la création du médecin traitant et du parcours de soins coordonnés et faciliter une organisation chaînée des soins, au-delà même de la médecine de ville. La loi prévoyait en effet que le DMP contienne toutes les données de santé recueillies ou produites à l'occasion des activités de prévention, de diagnostic ou de soins et faisait obligation à chaque professionnel de santé, exerçant en ville ou en établissement de santé, quel que soit son mode d'exercice, d'y reporter, à l'occasion de chaque acte ou consultation, les éléments diagnostiques et thérapeutiques nécessaires à la coordination des soins de la personne prise en charge[179].

Les retards de déploiement du DMP[180] (seuls 260 000 dossiers étaient ouverts fin 2012) ont été particulièrement préjudiciables au médecin traitant et à l'organisation du parcours de soins coordonnés. Faute de DMP, les médecins traitants ont dû, pour la plupart, se doter de

[178] Article L. 1411-11 du code de santé publique. Les soins de premier recours comprennent prévention, dépistage, diagnostic, traitement et suivi des patients ; dispensation et administration des médicaments, ainsi que conseil pharmaceutique ; orientation dans le système de soins et le secteur médico-social ; éducation pour la santé.

[179] Les professionnels de santé habilités des établissements de santé devaient également y reporter les principaux éléments résumés relatifs aux séjours du patient.

[180] Cour des comptes, tome II du présent rapport annuel 2013, *Les téléservices publics de santé : un pilotage toujours insuffisant.*

logiciels permettant la création et la gestion des dossiers dématérialisés de leurs patients.

Au demeurant, la relance récente du DMP s'effectue principalement auprès des établissements de santé car le réseau de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés[181] n'est pas véritablement mobilisé sur ce sujet comme il l'a été sur la télétransmission des feuilles de soins ou sur l'établissement des profils servant de base à la rémunération individualisée des médecins.

Devant ce constat, les signataires de la convention de 2011 ont affirmé « leur volonté de mettre en place les outils nécessaires à l'amélioration des pratiques médicales et de leur efficience, notamment l'informatisation des cabinets médicaux, de manière à favoriser la tenue du dossier médical, les échanges dématérialisés entre professionnels et l'élaboration du volet de synthèse par le médecin traitant ».

Ce volet, susceptible d'être produit directement par l'extraction de données médicalement significatives du dossier « patient » du médecin traitant, se pose aujourd'hui en alternative au DMP, considéré par les professionnels comme peu utilisable en raison, d'une part, de l'accumulation d'informations ni synthétisées ni hiérarchisées qui le caractérise et, d'autre part, de la possibilité ouverte au patient de s'opposer à l'incorporation de certaines données (droit au « masquage »).

À ce stade, aucun examen de la compatibilité et de la convergence de ces deux démarches conduites en parallèle, l'une par l'État, l'autre par les partenaires conventionnels, n'a été effectué.

## B - Une médecine de parcours toujours expérimentale

La création des agences régionales de santé[182] par la loi « hôpital, patients, santé et territoires » du 21 juillet 2009 avait notamment pour objectif de contribuer à assurer une plus grande cohérence des parcours des patients et une meilleure coordination sur le terrain entre les professionnels libéraux et les établissements de santé et médico-sociaux.

C'est dans ce contexte que, devant l'incapacité du parcours de soins coordonnés à installer effectivement et à généraliser une approche décloisonnée et transversale de la trajectoire des patients dans le système

[181] Les délégués de l'assurance maladie mais aussi les médecins conseils.

[182] Rassemblant au niveau régional les ressources de l'État et de l'assurance maladie, l'agence régionale de santé est un établissement public, dont le champ d'intervention comprend la santé publique (prévention, promotion de la santé, ainsi que veille et sécurité sanitaire) et l'organisation de l'offre de soins (professionnels de santé, établissements de santé, structures d'accueil médico-social).

de santé, les pouvoirs publics comme l'assurance maladie ont multiplié les initiatives.

À côté des expérimentations de nouveaux modes de rémunération inscrites dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, se sont développés en particulier les protocoles de coopération interprofessionnelle de l'article 51 de la loi « hôpital, patients, santé et territoires »[183], les contrats ayant pour objet l'amélioration de la qualité et de la coordination des soins de l'article 118 de la même loi, ou les parcours pour personnes âgées en risque de perte d'autonomie de la loi de financement pour 2012, repris dans celle pour 2013 au titre des parcours de soins décloisonnés pour personnes âgées.

Toutes ces expérimentations sont limitées à un territoire, une pathologie[184] ou une population, et mises en œuvre à petite échelle sans s'inscrire dans une logique de préfiguration, alors même que la loi de 2004 avait entendu rompre avec ces approches fragmentées et souvent sans lendemain au bénéfice d'une réforme générale et structurelle. Elles ne s'appuient qu'exceptionnellement sur le médecin traitant qui aurait pourtant dû en être le pivot. Même les programmes de la CNAMTS (programmes Prado[185] et Sophia[186]) font principalement appel à d'autres professionnels de santé que les médecins.

Certes, le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie[187], distingue les cas pour lesquels la coordination se confond avec la fonction de « synthèse médicale » , assurée par le médecin traitant, des cas pour lesquels la fonction de « coordination soignante et sociale » peut être exercée par une infirmière, un autre professionnel de santé, voire une

[183] C'est ainsi par exemple que le dispositif Asalée de coopération entre médecins généralistes et infirmières pour le suivi des patients diabétiques de type 2, expérimenté dans les Deux-Sèvres, devrait être validé par la Haute Autorité de santé puis étendu.

[184] Ainsi pour les malades d'Alzheimer : cf. dans ce même rapport « La lutte contre la maladie d'Alzheimer : une politique de santé publique à consolider ».

[185] Dans le programme d'aide au retour à domicile des personnes hospitalisées (PRADO), des conseillers de l'assurance maladie anticipent la sortie du patient hospitalisé et le mettent en relation avec les professionnels de santé libéraux qui le prendront en charge à son domicile. Il s'est agi d'abord des sages-femmes pour des jeunes mamans, puis le dispositif a été étendu à des kinésithérapeutes et/ou infirmiers pour des personnes ayant subi une intervention orthopédique.

[186] Le programme SOPHIA d'accompagnement personnalisé de patients atteints de maladies chroniques comporte l'envoi de documents d'information, la mise à disposition d'un site Internet dédié et surtout des entretiens téléphoniques avec des infirmiers-conseillers en santé. D'abord destiné aux diabétiques, il va être étendu à l'accompagnement des personnes souffrant de pathologies vasculaires et respiratoires.

[187] « Avenir de l'assurance maladie : les options du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie », avis du 22 mars 2012.

assistante sociale, mais toujours « sous la supervision du médecin traitant ».

Le respect par les patients du dispositif voulu par le législateur en 2004 donne en effet au seul médecin traitant la pleine légitimité pour être le tiers de confiance à même de les orienter, les conseiller, les accompagner dans le système de soins.

Encore faut-il que cette fonction pivot essentielle soit reconnue par les différentes parties prenantes, dont chacune tend à vouloir que la coordination s'exerce à partir de sa propre sphère de responsabilité. Tout l'enjeu est pourtant de réussir à surmonter des oppositions culturelles, des segmentations de financement, des défauts d'interopérabilité des bases de données et des rivalités de positionnements institutionnels qui prennent souvent le pas sur l'intérêt du patient.

Il appartient ainsi aux pouvoirs publics de redonner un cadre global de cohérence à la coordination des soins et de piloter fermement et de manière unifiée l'ensemble des acteurs qui doivent y concourir, en particulier l'assurance maladie.

L'avenant n° 8 à la convention du 26 juillet 2011, signé le 25 octobre 2012 sous l'impulsion déterminante du gouvernement, traduit à cet égard une première évolution qui doit en appeler d'autres. Il prévoit en effet la création, à partir du 1er juillet 2013, de deux consultations de suivi de sortie d'hospitalisation[188], valorisées à hauteur de 2C[189], réalisées par le médecin traitant. Cette reconnaissance du rôle à jouer par le médecin traitant dans l'articulation des deux segments de la chaîne de soins que sont la ville et l'hôpital est un premier signe pour sa réaffirmation comme l'acteur clef de la prise en charge coordonnée des patients.

[188] La première pour les patients ayant subi une intervention chirurgicale avec altération de l'autonomie ou chez lesquels a été diagnostiquée une pathologie chronique grave, la seconde pour les patients insuffisants cardiaques au retour d'un épisode de décompensation de leur affection.

[189] Par l'application d'une majoration pour les médecins traitants en secteur à honoraires opposables (ou adhérant au nouveau contrat d'accès aux soins).

## ——— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ———

*La volonté du législateur de 2004 de réorganiser le système de soins autour du médecin traitant et du parcours de soins coordonnés est loin d'être réalisée en 2012.*

*L'adhésion des assurés au dispositif ne se dément pas. En pratique, il se traduit pourtant pour eux par un mécanisme de sanctions financières, fortement accrues au fil des années, en cas de non-respect d'un parcours contraignant et difficilement intelligible.*

*Sa déclinaison opérationnelle par les partenaires conventionnels a abouti à ce que se conjuguent les préoccupations financières des caisses et des syndicats de médecins. Il en est résulté un début de réorganisation du mode de rémunération des médecins de ville, dont les conséquences structurelles peuvent certes être à terme importantes pour l'efficience du système de soins, mais qui pour l'heure est à l'origine de surcoûts non négligeables. Cette mise en œuvre a aussi produit de curieux paradoxes. Ainsi les médecins spécialistes en ont-ils davantage bénéficié financièrement que les généralistes, alors que ces derniers étaient censés être la clé de voûte de la nouvelle organisation.*

*Les problématiques tarifaires ont au demeurant prévalu sur la question pourtant centrale du contenu médical effectif du parcours de soins, dans un contexte où les considérables retards de conception et de mise en place du dossier médical personnel ont privé le médecin traitant de l'outil qui lui est indispensable. Au-delà du risque de redondance et de mauvaise articulation du DMP et du volet annuel de synthèse qui en résulte, la prolifération des expérimentations de coordination des soins, sans qu'aucune ne s'appuie sur le médecin traitant qui avait pourtant vocation à en être le pivot naturel, en affaiblit le sens et la portée.*

*Dans ce paysage brouillé, il appartient aux pouvoirs publics de redonner rapidement un cadre de cohérence globale aux différents acteurs pour mettre le patient au cœur du dispositif et le médecin traitant en mesure de réellement coordonner son parcours tout au long de la chaîne de soins. A défaut de mise en perspective d'ensemble et de capacité à rendre rapidement visibles des progrès concrets dans l'organisation des prises en charge, l'adhésion des assurés sociaux finira inéluctablement par se déliter.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

1. *réaffirmer clairement le médecin traitant comme le coordonnateur des soins de ses patients vis-à-vis de l'ensemble des autres acteurs du système de santé ;*
2. *mettre sans délai à sa disposition les outils indispensables à sa mission et à sa relation avec les autres intervenants du système de soins, notamment :*

   *- une messagerie sécurisée ;*

   *- un dossier médical personnel pour chaque patient, intégrant pleinement ses préoccupations opérationnelles et reprenant le volet annuel de synthèse prévu par la convention du 26 juillet 2011 ;*
3. *mettre en place un dispositif d'évaluation rigoureux des suppléments de rémunération accordés aux médecins et subordonner toute nouvelle évolution au constat documenté de gains d'efficience du système de soins et d'économies pour l'assurance maladie ;*
4. *faciliter le parcours administrativo-tarifaire de l'assuré, notamment :*

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

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

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

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

**Sommaire des réponses**


| | |
|---|---|
| Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 216 |
| Directeur général de la CNAMTS | 217 |


**Destinataire n'ayant pas répondu**

| |
|---|
| Ministre des affaires sociales et de la santé |

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

*Je partage le scepticisme exprimé par la Cour sur le bilan du parcours de soin institué autour du médecin traitant dont elle souligne à juste titre que les « économies attendues de 1'optimisation des soins médicaux n'ont jamais donné lieu à évaluation ni ex ante ni ex post ».*

*Je note, toutefois, avec la Cour, que le dispositif médecin traitant, en permettant de rattacher une population identifiée à un médecin, a permis la mise en place d'une rémunération à la performance dont on peut attendre qu'elle contribue aux progrès de la qualité de soins.*

*Par ailleurs, il ne faut pas négliger l'importance symbolique de cette réforme qui au prix d'un dispositif certainement trop complexe a permis de réaffirmer le rôle de pivot du médecin généraliste dans l'organisation de notre système de soins. Quelles que soient les limites du dispositif, il consacre la fonction de coordination des soins qui revient au généraliste, fonction à partir de laquelle doivent s'organiser les réformes de notre système de santé.*

*Aussi je partage 1'inquiétude exprimée par la Cour devant la « prolifération des expérimentations de coordination des soins » qui ne s'organise pas à partir du médecin traitant qui a pourtant vocation à en être le pivot naturel. Je partage donc les propositions de la Cour visant à réaffirmer clairement le rôle du médecin traitant comme coordonnateur des soins vis-à-vis de l'ensemble des autres acteurs du système de santé et à mettre à sa disposition les outils indispensables à l'exercice de cette mission.*

### *RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)*

*Je vous remercie d'avoir pris en compte les informations que je vous ai fournies, lors de mon audition notamment.*

*Tout en soulignant les imperfections de cette réforme, vous avez indiqué qu'elle comportait des avancées importantes, que le dispositif du médecin traitant avait rencontré une adhésion massive de la population et ouvert la possibilité d'introduire des innovations dans la rémunération des praticiens. C'est sur l'amélioration du service rendu aux assurés que l'accent a été mis dans ces nouveaux modes de rémunération, avec le CAPI, puis la rémunération sur objectifs de santé publique, qui récompensent la qualité des soins, la prévention, le bon suivi des pathologies chroniques : en ce sens, l'objectif est bien d'engranger des bénéfices en termes de santé publique pour la population, au-delà du seul aspect tarifaire du mécanisme du parcours de soins que vous soulignez.*

*Ces bénéfices me paraissent d'ailleurs démontrés quand on analyse les résultats de l'expérimentation du CAPI. De ce point de vue, il ne me semble pas exact de dire que la généralisation de la rémunération sur objectifs s'est faite sans évaluation de l'expérimentation CAPI, car la CNAMTS a suivi très précisément l'impact de ce dispositif, dont les résultats principaux sont les suivants :*

- *Alors qu'il n'y avait pas de différence notable entre signataires et non signataires au départ (en termes de caractéristiques et de niveaux de performance sur les indicateurs), après un an de mise en œuvre de l'expérimentation, en juin 2010, les résultats montraient déjà pour la première vague de signataires une progression des indicateurs meilleure que celle des non signataires, avec des différences statistiquement significatives sur tous les indicateurs.*
- *Au bout de deux ans, en juin 2011, ces écarts entre signataires et non signataires s'étaient encore accrus, pour la première vague comme pour les trois premières vagues de signataires, pour les indicateurs sur lesquels on observait déjà les différences les plus importantes.*
- *Des résultats étaient donc déjà disponibles et ont été analysés, lors de la généralisation de ce dispositif dans la convention de 2011.*

*Les derniers résultats analysés en mars 2012, au bout de 2 ans et trois mois, ont mis encore en évidence un creusement de l'écart, particulièrement marqué sur les indicateurs du suivi des diabétiques (résultat souvent observé également dans les expériences étrangères) et sur le taux de prescription dans le répertoire pour les statines et le ratio IEC/(IEC + Sartans).*

*Vous trouverez dans la fiche annexée au présent courrier les données chiffrées correspondantes.*

*Enfin deux passages du rapport appellent de ma part une remarque :*

1. *la Cour titre « un effort financier paradoxalement plus favorable aux spécialistes ». Or l'effort financier est du même ordre de grandeur en valeur absolue jusqu'en 2011, il est supérieur en valeur absolue pour les généralistes si l'on inclut la rémunération à la performance à partir de 2012, et en tout état de cause, il est supérieur en taux d'évolution, les honoraires des spécialistes étant très supérieurs à ceux des généralistes ;*
2. *la formulation pourrait faire penser que la hausse de la participation financière des ménages constatée dans les comptes de la santé entre 2004 et 2011, de 8,8 % à 9,6 % des dépenses totales, est imputable à la mise en œuvre du parcours de soins coordonnés. Or, cette évolution du reste à charge, qui concerne l'ensemble des soins et des biens médicaux, a été touchée par des mesures qui n'ont rien à voir avec le parcours de soins, telles que l'instauration des franchises en 2008, les hausses du forfait hospitalier, la sortie de la liste des médicaments remboursés des produits à service médical rendu insuffisant… L'impact de ces mesures de rééquilibrage a été très largement supérieur à celui du parcours de soins en termes d'augmentation des restes à charge.*

# 4

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

## *PRESENTATION*

*Le RSA « activité » fait partie intégrante d'une prestation unique, à portée plus large, le revenu de solidarité active (RSA), généralisé par la loi du 1er décembre 2008*[190]*, dont la principale originalité*[191] *est d'assurer à la fois un revenu minimum garanti en cas d'inactivité et un complément de revenu à ceux qui travaillent.*

*La composante « activité » du RSA, versée en cas de perception d'un revenu d'activité, succède à un ensemble complexe de mesures incitatives destinées à accompagner les allocataires du RMI et de l'allocation de parent isolé (API) lors de la reprise d'emploi. Ces mesures présentaient l'inconvénient d'être limitées dans le temps et de ne pas prendre en compte les situations d'emplois à temps très partiel, qui se trouvaient ainsi toujours moins rémunératrices pour les allocataires de minima sociaux.*

*Le RSA « activité » porte donc un projet ambitieux et innovant : rendre, de façon pérenne et quelle que soit la durée du travail, l'emploi toujours plus rémunérateur que l'inactivité. En permettant le versement d'un complément de revenu, pouvant être substantiel, aux foyers les plus modestes, il doit aussi contribuer à la lutte contre la pauvreté au travail.*

*Ainsi, soumis à plusieurs objectifs non hiérarchisés, il tente, au prix d'une grande complexité, de répondre simultanément à des logiques difficiles à concilier :*

---

[190] La généralisation a eu lieu après une phase d'expérimentation prématurément interrompue au bout d'un peu moins d'un an.

[191] Les exemples de ce type à l'étranger (*Earned Income Tax* aux États-Unis et *Child and Working Tax Credit* en Grande Bretagne) se sont construits au contraire sur la volonté de séparer l'incitation à l'emploi de l'assistance versée aux familles.

- *une logique individuelle, inhérente au caractère incitatif d'une prestation qui vise le retour à l'activité et le maintien dans l'emploi des individus qui en sont éloignés ;*
- *une logique familiale qui fait du RSA « activité » un complément de revenu pour les foyers les plus modestes*[192].

*L'enquête de la Cour sur le RSA « activité » s'appuie pour partie sur les travaux du comité national d'évaluation du RSA*[193]*, institué par la loi du 1er décembre 2008 portant création du RSA, qui a remis son rapport final en décembre 2011, ainsi que sur de nombreuses autres études réalisées notamment par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), l'INSEE, la direction générale du Trésor et différents centres d'études.*

*Elle s'inscrit dans le prolongement de celle consacrée en 2010 à la prime pour l'emploi (PPE), dont l'un des chapitres portait sur l'articulation entre la PPE et le RSA « activité ». Elle confirme que la coexistence de ces deux prestations est source de complexité et contribue à diluer l'effort public en matière d'incitation à la reprise d'activité, et qu'il est donc urgent de prévoir des pistes d'évolution de ces deux dispositifs.*

*Après avoir constaté en premier lieu un non-recours massif à cette nouvelle prestation (I), la Cour dresse un premier bilan du RSA « activité » au regard des objectifs visés : simplification du dispositif (II), incitation à l'emploi (III) et réduction de la pauvreté (IV) et de son financement (V).*

[192] Les foyers au sens du RSA diffèrent des foyers fiscaux (le code général des impôts ne reconnaît que les couples mariés ou pacsés) et des foyers éligibles aux prestations familiales (du fait de l'âge limite des enfants fixé à 25 ans pour le RSA). Les foyers fiscaux qui perçoivent le RSA « activité » sont plus nombreux que les foyers au sens du RSA qui sont bénéficiaires de cette même prestation.

[193] Comprenant des représentants de l'État, des départements, de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), de Pôle emploi, d'associations de lutte contre l'exclusion, des bénéficiaires et des personnalités qualifiées, le comité national d'évaluation, installé en septembre 2009, a rendu deux rapports intermédiaires et un rapport final. Il s'est appuyé sur un ensemble important de travaux et d'enquêtes conduits notamment par la CNAF, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), la direction générale du Trésor, le Centre d'études de l'emploi (CEE), Pôle emploi.

# I - Une prestation nouvelle affectée par un non-recours massif

## A - Le RSA « activité », composante d'une prestation unique

Sur un plan juridique, il n'existe qu'une seule et même prestation ; mais d'un point de vue technique, le RSA comporte trois composantes :

- **le RSA « socle** », en l'absence de toute activité : un revenu minimum établi sur la base d'un barème révisé chaque année est alors assuré ; il est de 475 € par mois pour une personne seule en 2012 ;
- **le RSA « socle + activité »** pour les foyers dont les revenus du travail ne permettent pas d'atteindre le minimum forfaitaire garanti par le barème : un complément de revenu, calculé de telle sorte que chaque euro de rémunération d'activité augmente le revenu global du foyer de 0,62 €, est alors versé ;
- **le RSA « activité »** seul lorsqu'il existe au sein du foyer des revenus d'activité d'un montant supérieur au barème : le complément de revenu est calculé comme ci-dessus.

Le RSA complète ainsi les revenus du foyer pour les porter à un niveau garanti qui croît avec le montant des revenus d'activité et qui dépend des charges de famille.

**Exemples de calcul pour les trois composantes du RSA**

*Illustration à partir du cas d'une personne seule pour laquelle le montant du RSA fixé par le barème de 2012 est de 475 euros par mois.*

**Cas 1- RSA « socle »** : l'allocataire est sans activité et sans autre ressource. La caisse d'allocations familiales lui verse 475 €, financés par le conseil général.

**Cas 2- RSA « socle + activité »** : l'allocataire reprend une activité qui lui permet de gagner 100 €.

Son revenu garanti correspond au montant forfaitaire (475 €) + 62 % de ses revenus professionnels, soit 62 € ; au total il touche 537 €.

Il lui est versé 375 € au titre du RSA « socle », sur financement du conseil général, afin d'atteindre le seuil de 475 € et 62 € financé par l'État au titre du RSA « activité ».

**Cas 3- RSA « activité » :** l'allocataire reprend une activité qui lui permet de gagner 500 €.

Conformément au principe du RSA, son revenu garanti doit augmenter : il correspond alors au montant forfaitaire fixé par le barème (475 €) + 62 % de ses revenus professionnels, soit 310 € ; au total il touche 785 €.

Au titre du RSA « activité », la caisse d'allocations familiales sur financement de l'État lui verse 285 €, c'est-à-dire la différence entre le revenu garanti et ses ressources d'activité.

Le RSA « activité » devait, au moment de sa conception, obéir à deux impératifs : limiter son surcoût et ne pas faire de perdants parmi les bénéficiaires des dispositifs d'intéressement préexistants. Ainsi, alors que la composante « socle » continue d'être financée, comme le revenu minimum d'insertion (RMI), par les conseils généraux, le RSA « activité» est pris en charge par le fonds national des solidarités actives (FNSA), dont le financement est assuré par l'État grâce à un prélèvement additionnel de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, et à une dotation budgétaire différentielle.

Le coût brut de la composante « activité » avait été initialement estimé à 3 Md€ en année pleine, couvert, pour près de la moitié, par la suppression des dispositifs d'intéressement préexistants, par l'imputation du RSA « activité » sur la prime pour l'emploi (PPE) perçue l'année suivante ainsi que par le gel du barème de celle-ci. En effet, bien que les deux dispositifs poursuivent les mêmes objectifs, le choix a finalement été fait de ne pas supprimer la PPE afin de ne pas léser les cinq millions de bénéficiaires du crédit d'impôt non éligibles au RSA « activité ».

## B - Un nombre de bénéficiaires resté en deçà des prévisions

Le RSA « activité » a été mis en œuvre en métropole, à compter du 1er juin 2009 par le réseau des caisses d'allocations familiales (CAF) et de la mutualité sociale agricole (MSA). L'extension aux départements d'outre-mer est intervenue le 1er janvier 2011 (2012 pour Mayotte).

Alors qu'il était estimé selon les études précédant sa création à 1,4 million (soit 9 % des ménages), le nombre de ses bénéficiaires s'établissait à 477 971 au 31 décembre 2011. Hors départements d'outre-mer (environ 19 000 allocataires fin 2011), les effectifs sont restés stables depuis le milieu de l'année 2010. Aucune augmentation significative n'est anticipée pour les 18 prochains mois. Dans le même temps, le

nombre des bénéficiaires du RSA « socle » seul a continué à progresser pour atteindre près de 1,2 million fin 2011.

Cette stabilisation de la composante « activité », intervenue très tôt après le début de sa mise en place, est analysée comme un phénomène anormal pour une prestation nouvelle.

Les statistiques permettent également de mesurer le nombre des personnes ayant perçu le RSA « activité » au moins une fois dans l'année : dans ce cas, le nombre d'allocataires représente près du double de celui mesuré à une date donnée. Cette différence est l'indice de la forte volatilité de la population des bénéficiaires du RSA « activité », ce qu'atteste également le grand nombre d'entrées et de sorties dans le dispositif. Il révèle le caractère souvent précaire des activités occupées par les allocataires.

On estime que deux foyers éligibles sur trois ne demandent pas à bénéficier du RSA « activité ». Le taux de non-recours[194] au RSA « activité » a été mesuré en confrontant les effectifs de bénéficiaires relevés dans les fichiers de la caisse nationale d'allocations familiales aux résultats des estimations de la population éligible au RSA « activité ». L'enquête quantitative conduite fin 2010, par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) dans le cadre de l'évaluation du RSA, confirme ce résultat. En effet, selon cette enquête, le taux de non-recours est de 36 % pour le RSA « socle », 33 % pour le RSA « socle + activité » et 68 % pour le RSA « activité » seul.

Le non-recours au RSA « activité » est donc particulièrement élevé, sachant que les taux de non-recours pour d'autres prestations sociales (hors RSA) sont de l'ordre de 25 à 33 %[195]. Du fait de son ampleur, le phénomène appelle des explications allant au-delà de celles qui ont pu être avancées au départ, arguant de la montée en charge nécessairement lente d'une prestation innovante, encore mal connue du public éligible.

[194] Le taux de non-recours représente le différentiel entre la population théoriquement éligible et la population effectivement bénéficiaire.

[195] Dans le cas du *Working Tax Credit* britannique, dispositif comparable au RSA « activité » bien que plus ancien, le taux de non-recours est de 39 %.

## C - Des causes convergentes de non-recours

Dans le cadre de l'enquête précédemment citée, un échantillon de personnes éligibles ne percevant pas la prestation[196] a été interrogé sur les raisons qui les conduisaient à ne pas déposer de demande. Il en ressort que celles-ci sont liées à la fois à un manque de connaissance du dispositif (68 %), à la complexité des démarches (20 %), à un changement de situation personnelle (10 %) mais également à la volonté de se « débrouiller » seul financièrement (42 %) et au refus, par principe, de dépendre d'une aide de l'État (27 %).

Les causes identifiées sont donc multiples et les moyens d'y remédier d'autant plus difficiles à trouver que certaines de ces causes sont d'ordre structurel.

### 1 - Une prestation présumée mal connue

Au printemps 2009, la mise en place du RSA a été accompagnée d'une campagne nationale d'information impliquant notamment l'envoi d'un courrier à 3,8 millions de foyers, la création d'une plateforme téléphonique d'information et d'un site Internet dédié ainsi que la mise en ligne d'un test d'éligibilité.

Depuis, à l'exception de quelques campagnes ciblées qui ont certes abouti à des ouvertures de droits mais également montré qu'il pouvait être difficile de repérer les ménages éligibles à partir de leurs revenus annuels passés, les caisses d'allocations familiales ne mènent plus d'actions particulières d'information sur le RSA « activité ». La caisse nationale d'allocations familiales souligne, quant à elle, la faible portée des campagnes qui ont pu être menées.

Le comité national d'évaluation du RSA conclut sur ce point de la façon suivante : « une meilleure information sur le RSA, pour souhaitable qu'elle soit, ne suffira pas à résoudre le problème du non-recours si la méconnaissance du dispositif par les non recourants est surtout la conséquence d'un faible intérêt manifesté pour l'allocation ou d'un refus de principe ».

[196] Il s'agit plus précisément d'un échantillon de « non recourants n'ayant jamais perçu la prestation mais qui connaissent son existence et n'excluent pas de pouvoir en bénéficier ».

### 2 - Une population réticente à demander une allocation ressentie comme stigmatisante

Dans une étude publiée en novembre 2011[197], la DREES montre qu'un peu plus de la moitié des bénéficiaires du RSA « activité » seul, au 31 décembre 2010, n'avait jamais perçu de minimum social auparavant, contre 18 % des bénéficiaires du RSA « socle », ce qui peut expliquer en partie leur réticence à l'égard de cette prestation.

Pour les travailleurs qui occupent plus fréquemment des emplois, fussent-ils précaires, le RSA « activité », qui est compris comme le successeur du RMI, peut paraître stigmatisant et les démarches pour l'obtenir particulièrement intrusives. Ces personnes tiennent à se démarquer des bénéficiaires du RSA « socle » qui ne travaillent pas.

Dès lors, se pose la question de la pertinence d'une prestation unique s'adressant à deux catégories de bénéficiaires, ceux plus ou moins durablement insérés dans l'emploi et ceux qui en sont privés, la première manifestant clairement le souhait de se démarquer de la seconde.

### 3 - Des démarches trop compliquées pour une allocation perçue comme peu sécurisante

#### *a) Une demande complexe à établir*

Les demandeurs peuvent être confrontés à une multiplicité de services instructeurs[198] (caisses d'allocations familiales, mutualités sociales agricoles, agences de Pôle emploi, services du département, centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, parfois certaines associations habilitées à recevoir les demandes). Les organismes chargés de l'instruction peuvent également être différents selon qu'il s'agit du RSA « socle » ou du RSA « activité ». Le public concerné, qui alterne fréquemment période de chômage et période d'activité, peut se sentir désorienté par cette organisation.

Le formulaire de demande est compliqué : établi par le conseil général à partir d'un modèle homologué, il comprend six pages de questionnaire, décrivant le patrimoine, les ressources, les créances sociales et familiales de l'ensemble des personnes composant le foyer. Le caractère subsidiaire du RSA implique que le bénéficiaire fasse valoir tous ses droits à créances alimentaires et sociales, ce qui peut être perçu comme très contraignant par certains demandeurs.

[197] DREES, *Etudes et résultats*, n° 782. Novembre 2011.
[198] Article D. 262-26 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Enfin, le dossier de demande est le même quelle que soit la composante du RSA concernée, que le demandeur soit sans activité ou en emploi. Or, si les formulaires actuels paraissent adaptés pour présenter une demande en vue de l'obtention d'un minimum social comme le RSA « socle » qui vise à compléter les ressources du foyer, un dossier de demande distinct pour les personnes en activité permettrait peut-être d'aller plus loin dans la simplification et rendrait également la démarche plus aisée, d'un point de vue psychologique, pour les demandeurs.

L'appréciation de la complexité de la démarche est nuancée par certains responsables de caisses d'allocations familiales qui estiment que le dossier n'est pas plus complexe que pour d'autres prestations sous condition de ressources comme l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Ils mentionnent le sondage réalisé, en 2011, par la SOFRES à la demande de la caisse nationale d'allocations familiales, selon lequel les bénéficiaires du RSA seraient en très grande majorité (92 %) satisfaits des modalités de constitution de leur dossier.

Les résultats de ce sondage valent toutefois pour l'ensemble des allocataires du RSA ; si la complexité du dossier peut se justifier et être comprise pour vérifier que les bénéficiaires ont légitimement droit à un revenu de remplacement comme le RSA « socle », elle est mal adaptée au versement d'une incitation à l'emploi, d'un montant souvent plus modeste.

Afin d'examiner les dispositions à prendre pour améliorer l'organisation du RSA, le ministre chargé de la solidarité a élaboré, en juin 2010, à la demande du Président de la République, un plan de simplification en dix mesures. Celui-ci a notamment permis de mettre au point de nouveaux formulaires communs à la caisse nationale d'allocations familiales et à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

Ce plan s'est beaucoup attaché aux questions de gouvernance, qui ont sans aucun doute leur importance, mais, sur les sujets concernant directement la compréhension du RSA « activité » par le public et les démarches des demandeurs, il ne semble pas avoir été à la hauteur de l'enjeu que constitue le non-recours. Toutefois, selon la caisse nationale des allocations familiales et la direction générale de la cohésion sociale, le chantier de simplification peut aujourd'hui être considéré comme globalement achevé et, abstraction faite des évolutions informatiques encore nécessaires pour faciliter les échanges de données, il n'y aurait plus beaucoup de gains à attendre dans ce domaine.

### *b) Les contraintes de la déclaration trimestrielle de revenu*

La nécessité de renouveler tous les trois mois la déclaration de ses revenus semble être également un motif de non-recours ou de sortie prématurée du dispositif.

Des efforts de dématérialisation ont pourtant été réalisés. En moyenne sur l'ensemble de l'année 2011, 19 % des déclarations trimestrielles de ressources arrivées dans les caisses d'allocations familiales ont été transmises par télé-déclaration. Le taux de dématérialisation atteint 36 % au premier semestre 2012, ce qui constitue un résultat très satisfaisant.

La question de la périodicité de la déclaration fait l'objet de points de vue divergents entre ceux, notamment les travailleurs sociaux, qui considèrent qu'elle n'est pas suffisamment courte pour des personnes ayant des parcours professionnels très heurtés, et ceux qui, par souci de ne pas alourdir la gestion pesant déjà fortement sur les organismes instructeurs[199], défendent le maintien de la déclaration trimestrielle.

Dans son rapport d'août 2011[200], M. Daubresse, député du Nord, conseille d'envisager avec prudence la mensualisation des déclarations et suggère plutôt d'adapter leur fréquence à la situation des allocataires : déclaration mensuelle pour les bénéficiaires dont les revenus changent souvent, éventuellement annuelle pour les allocations inférieures à 50 €.

### *c) Une prestation jugée trop imprévisible par les bénéficiaires*

Pour certains bénéficiaires, le montant du RSA « activité » peut paraître peu significatif (à titre d'exemple, 39 € mensuels pour un couple biactif au SMIC avec deux enfants, en 2011[201]), rapporté à la lourdeur et à la complexité des démarches nécessaires pour l'obtenir.

Le CREDOC[202] a conduit une enquête qualitative auprès des bénéficiaires du RSA, dont il ressort que la plupart des bénéficiaires ne mesurent pas véritablement l'augmentation de revenus qui accompagne l'accroissement de leur activité professionnelle.

---

[199] Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 2011, Chapitre XIV.
[200] Mission sur l'amélioration du RSA et le renforcement de son volet insertion, Marc Philippe Daubresse, député du Nord, août 2011.
[201] Direction générale du Trésor, maquette « Paris ».
[202] Travaux pour le comité d'évaluation du RSA repris dans *Consommation et mode de vie*, n° 250, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), avril 2012.

S'ajoute à cela le sentiment d'un manque à gagner dû à la diminution de la PPE, provoquée par la soustraction du RSA antérieurement perçu. Or cette prime représente pour les bénéficiaires une somme bien identifiée parce que versée en une fois à un moment précis de l'année.

Le RSA « activité » est également desservi par les fréquentes variations de son montant, en fonction de l'évolution des revenus déclarés trimestriellement. Il apparaît donc peu sécurisant pour des familles souvent en situation précaire. Toutefois cette instabilité de la prestation peut également être analysée comme la contrepartie de sa réactivité à l'évolution des revenus du travail, qui constituait l'un des objectifs ayant présidé à la création du RSA.

## II - Un système d'incitation demeuré complexe et peu lisible

Le faible intérêt pour la prestation trouve aussi en partie son origine dans le maintien de mesures concurrentes d'incitation à l'emploi qui peuvent laisser les différents publics éligibles confrontés au choix du dispositif qui leur sera le plus favorable, cette mise en concurrence ne jouant pas nécessairement en faveur du RSA « activité ».

Pour les personnes qui font le choix du RSA « activité », l'existence de mesures d'intéressement maintenues ou créées en complément du RSA « activité » ne contribue pas non plus à simplifier le dispositif.

Ainsi, le premier objectif poursuivi par le RSA, et plus particulièrement par sa composante « activité » qui était de remplacer un système complexe de mesures d'intéressement par une allocation unique, n'est pas complètement rempli.

### A - Le maintien d'un dispositif d'intéressement au détriment du RSA « activité »

Le choix a été fait de conserver une période de trois mois de cumul du RSA « socle » avec le revenu d'activité, comme cela était le cas avec le RMI, de façon à ne pas faire apparaître le RSA comme moins favorable. Pendant cette période, le RSA « activité » n'est pas versé et les bénéficiaires continuent à percevoir le RSA « socle » à taux plein et restent donc à la charge des conseils généraux. Ce système s'apparente à

une mesure d'intéressement temporaire, offrant une allocation majorée de 38 % par rapport au RSA « activité ».

Ce choix ne correspond pas à la logique du RSA « activité », fondé sur la suppression des effets de seuil lors de la reprise d'un emploi et prévu pour conférer un avantage pérenne à l'occupation d'un emploi. Au contraire, le cumul intégral entre RSA « socle » et revenu d'activité a pour conséquence que la mise en place du RSA « activité » au bout de trois mois de reprise d'emploi se traduit, pour le bénéficiaire, par une baisse de revenu ; il s'ensuit, pour certains allocataires, une mauvaise compréhension du RSA « activité » qui apparaît comme un intéressement dégradé.

Sans sous-estimer la difficulté de mise en œuvre, la Cour recommande la suppression de cette période de cumul intégral, nécessairement coûteuse, en outre, pour les finances publiques.

## B - L'existence de plusieurs dispositifs concurrents d'incitation à l'emploi

### 1 - L'exception des départements d'outre-mer

Créé en 2009, à la suite des mouvements sociaux dans les départements d'outre-mer, le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) est une prestation d'un montant forfaitaire mensuel de 100 €, destinée aux salariés des DOM (hors Mayotte), de Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre et Miquelon, ayant une rémunération brute inférieure à 1,4 SMIC.

En raison des avantages qu'offre le RSTA par rapport au RSA (notamment un plafond de ressources plus élevé, le cumul possible avec la PPE et un droit ouvert aux jeunes de moins de 25 ans), la plupart des personnes exerçant une activité professionnelle ont choisi de continuer à bénéficier du RSTA jusqu'à sa disparition prévue au 31 mai 2013.

### 2 - L'activité professionnelle réduite

Le cumul partiel de l'indemnisation du chômage avec des revenus d'activité réduite, prévu par la convention d'assurance chômage, répond à la nécessité de ne pas interrompre le versement des allocations chômage en cas de reprise d'une activité professionnelle réduite ou occasionnelle, inférieure pour les salariés à 110 heures par mois. L'allocation qui est alors versée par l'Unédic en fonction de la rémunération d'activité se cumule avec cette dernière et, éventuellement, avec le RSA « activité ».

En juin 2011, 45 % des bénéficiaires de l'allocation chômage, soit 1,1 million de personnes[203], déclaraient une activité réduite, dont la moitié cumulait l'allocation et un revenu d'activité, l'autre moitié ayant une rémunération dépassant les plafonds autorisés.

Dans son rapport « Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques »[204], la Cour a souligné que l'ampleur prise par le dispositif d'activité réduite au sein du régime d'assurance chômage soulève, notamment, la question de son articulation avec d'autres mesures d'incitation à la reprise d'emploi. Il apparait, en effet, que ce dispositif, en forte augmentation depuis plusieurs années, interagit avec le RSA « activité », dont il capte une partie du public éligible. En conséquence, il serait utile de mieux appréhender l'interaction entre le dispositif d'activité réduite et le RSA « activité » et, plus généralement, entre assurance chômage et prestations sociales, lors de la reprise d'activité.

### 3 - La survivance de l'intéressement attaché à l'allocation de solidarité spécifique (ASS)

Il s'agit de la dernière des trois mesures d'intéressement subsistant après la suppression des allocations forfaitaires liées au RMI et à l'API, lors de la création du RSA. Les allocataires de l'ASS, reprenant une activité dont la durée est au moins égale à 78 heures par mois, bénéficient d'une prime forfaitaire mensuelle de 150 €, versée entre les quatrième et douzième mois suivant la reprise d'emploi. Cette prime, servie par Pôle emploi, a un coût budgétaire pour l'État de 60 M€ par an pour environ 33 500 allocataires, en sensible augmentation en 2011.

Au-delà de sa survivance, c'est la question du maintien de l'ASS elle-même qui est posée. Celle-ci, comme le RMI et l'API, devait initialement être absorbée par le RSA. Finalement, la loi du 1er décembre 2008 a subordonné cette question à la remise au Parlement, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi, d'un rapport relatif aux conditions d'intégration de l'ASS au RSA.

À ce jour, ce rapport n'a toujours pas été déposé. Une telle réflexion sur la convergence entre RSA et ASS, susceptible de limiter le niveau global de la dépense, est pourtant nécessaire, en dépit des difficultés qu'elle présente : conditions de ressources et barèmes différents entre les deux allocations, acquisition de droits à retraite pour l'ASS alors que ce n'est pas le cas pour le RSA, perte de revenu pour les bénéficiaires de l'ASS en cas d'absorption par le RSA.

[203] Source : Unédic, note du 21 mars 2012.
[204] Cour des comptes, *Rapport public thématique*. Janvier 2013.

La Cour ne peut donc que renouveler la recommandation émise en novembre 2011 de produire dans les meilleurs délais le rapport prévu par la loi du 1er décembre 2008, afin de parvenir à unifier le dispositif de solidarité.

### 4 - La coexistence avec la prime pour l'emploi (PPE)

La PPE et le RSA poursuivent des objectifs a priori similaires, tant en matière de complément de rémunération que d'incitation à la reprise d'activité. Pourtant, tous deux ont été maintenus sans que leurs objectifs et leurs publics aient été redéfinis en conséquence.

La PPE et le RSA « activité » se recouvrent en partie : si la PPE exclut les personnes dont la rémunération est inférieure à 0,3 SMIC, et va, en revanche, beaucoup plus haut dans l'échelle des revenus, elle entre directement en concurrence avec le RSA « activité » pour les publics dont le revenu se situe entre 0,3 et 1 SMIC. C'est la raison pour laquelle il avait été initialement prévu de supprimer la PPE. Celle-ci ayant été conservée afin de ne pas léser les quelque 5 millions de bénéficiaires de la PPE ne pouvant prétendre au RSA « activité », il a été décidé de déduire le RSA « activité », conçu comme une avance, de la PPE perçue l'année suivante.

**La prime pour l'emploi (PPE)**

Il s'agit d'un crédit d'impôt sur le revenu, institué au profit des foyers fiscaux déclarant des revenus d'activité (salariaux ou non salariaux). Elle est calculée sur les seuls revenus du travail et est attribuée pour chaque personne exerçant une activité professionnelle. Pour la percevoir, les contribuables doivent remplir une double condition tenant à la fois au revenu fiscal du foyer et au revenu d'activité de chacun de ses membres :

- le montant du revenu annuel du foyer fiscal ne doit pas dépasser 16 251 € pour une personne seule et 32 498 € pour un couple marié ou lié par un PACS. Ces limites sont majorées de 4 490 € par personne à charge ;
- le bénéfice de la PPE est réservé aux personnes dont le revenu annuel d'activité individuel est compris entre un plancher de 3 743 €, soit l'équivalent de moins de 0,3 SMIC, et un plafond de 17 451 € porté à 26 572 € pour les familles monoparentales et les couples mono actifs.

Son montant est croissant à partir d'un revenu d'activité équivalant à environ 0,3 SMIC et jusqu'à 1 SMIC, puis décroissant jusqu'à environ 1,4 SMIC (2,1 SMIC pour un couple), et tient compte, pour une part limitée, des charges de famille. Le montant de la PPE ainsi calculé est minoré des sommes perçues au cours de l'année par le foyer au titre du RSA « activité ».

Les études réalisées montrent qu'en termes de configuration familiale, deux populations se dessinent très clairement : d'une part, les

personnes seules et les familles monoparentales pour lesquelles le RSA « activité » est plus avantageux que la PPE ; d'autre part, les couples, avec ou sans enfant, qui ont plutôt intérêt à conserver la PPE et à ne pas demander le RSA « activité ».

Pour ces derniers, même avec des revenus modestes du travail, le montant du RSA « activité » est peu significatif et les démarches pour l'obtenir sont complexes alors que l'obtention du crédit d'impôt est quasi automatique. Le contraste est, à cet égard, important avec la PPE qui est versée automatiquement sur la base de la déclaration de revenu, laquelle est par ailleurs nécessaire à l'obtention du certificat de non-imposition indispensable pour la perception de la plupart des aides sociales, nationales ou locales.

Cette analyse est confirmée par les statistiques établies par la direction générale des finances publiques (DGFIP) à partir des déclarations de revenu de l'année 2010, dans lesquelles le montant du RSA « activité » perçu l'année précédente a été pré-rempli à partir des données transférées par la caisse nationale d'allocations familiales :

- seuls 420 024 foyers fiscaux ont une PPE nulle du fait de la compensation avec le RSA « activité » alors que les études préalables estimaient à 1,1 million le nombre potentiel de ces foyers ;
- 177 727 foyers fiscaux ont gardé une PPE résiduelle après déduction du RSA « activité » ; ils auraient dû être deux fois plus nombreux selon les estimations initiales ;
- en revanche, 6,5 millions de foyers fiscaux (contre 5 millions selon les estimations initiales) continuent à percevoir une PPE entière, dont le montant moyen est de 447 € ;
- enfin, 795 520 foyers fiscaux perçoivent le RSA « activité » sans être bénéficiaires de la PPE, l'une des hypothèses étant que leurs revenus d'activité sont trop faibles pour avoir droit au crédit d'impôt. On est ici au-dessus de la prévision de 600 000 bénéficiaires donnée par la direction générale du Trésor, ce qui tendrait à confirmer la concentration du RSA « activité » sur des bénéficiaires ayant de très faibles revenus d'activité.

La répartition des bénéficiaires entre le RSA « activité » et la PPE est ainsi très éloignée du schéma initialement envisagé. Environ un million et demi de foyers fiscaux bénéficiant de la PPE n'auraient pas recours au RSA « activité », alors qu'ils y sont éligibles.

Le montant de la compensation réalisée entre le RSA « activité » et la PPE est, par conséquent, beaucoup plus faible que prévu (171 M€ en

2010 contre 300 M€ attendus, 235 M€ en 2011, soit un tiers de la prévision initiale).

Le nombre des bénéficiaires de la PPE reste donc important, en dépit du gel du barème qui avait pour objectif d'accélérer la sortie des foyers fiscaux aux revenus les plus élevés, dans une perspective d'extinction progressive du crédit d'impôt. Dans ces conditions, la juxtaposition de deux aides simplement reliées par un mécanisme d'imputation de l'une sur l'autre ne constitue pas une articulation suffisante pour donner une cohérence à l'ensemble.

## III - Une incitation limitée à l'emploi

Le principal objectif fixé à la composante « activité » du RSA est l'incitation à l'emploi : on cherche à supprimer les effets de seuil de façon à rendre le travail toujours plus rémunérateur que l'inactivité.

De fait, le RSA « activité » présente cette particularité de ne pas fixer de normes d'emploi : le mécanisme d'intéressement est déclenché et atteint d'emblée son niveau maximum dès la première heure de travail effectuée, le plus important étant l'exercice d'une activité rémunérée, aussi faible soit-elle. L'objectif est de garantir que le revenu final soit malgré tout amélioré, même pour des temps de travail très faibles ou lorsque le travail est discontinu sur l'ensemble de l'année ou encore lorsque la reprise d'emploi s'effectue par le biais d'un contrat aidé.

L'efficacité du RSA « activité » est à cet égard difficile à apprécier.

### A - Un effet incitatif difficile à mesurer

#### 1 - Une relation confuse entre RSA « activité » et emploi

L'expression RSA « activité » peut laisser penser que l'on perçoit le RSA « activité » dès lors que l'on travaille ; la réalité est plus complexe.

Selon l'enquête conduite par la DARES fin 2010, parmi les bénéficiaires du RSA « activité », 30 % sont sans emploi. En effet, l'éligibilité au RSA étant définie au niveau du foyer et non des individus, certains bénéficiaires sans emploi sont néanmoins dans le champ du RSA « activité » dès lors qu'un des membres du foyer travaille.

À l'inverse, des personnes peuvent travailler et bénéficier du RSA « socle » si le revenu total du foyer ne dépasse pas le montant garanti. Elles perçoivent alors à la fois le RSA « socle » et le RSA « activité ».

Par ailleurs, pendant les trois premiers mois suivant la reprise d'activité, l'intéressé continue à percevoir le RSA « socle » à taux plein, qu'il cumule avec le revenu de l'activité, mais il ne reçoit pas encore le RSA « activité ».

Au total, la caisse nationale d'allocations familiales estime que, fin 2011, un tiers des bénéficiaires du RSA exerçait une activité professionnelle[205].

Ces différentes situations illustrent la difficulté de concilier critères personnels et critères familiaux pour une prestation qui se veut tout à la fois incitation à l'emploi pour les individus et complément de revenu pour la famille.

### 2 - Des indicateurs inadaptés

Deux indicateurs ont été mis en place sur le programme budgétaire 304 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour tenter de mesurer l'effet incitatif du RSA « activité ».

Le premier mesure l'évolution de la « part des bénéficiaires du RSA sans emploi qui reprennent une activité ». En réalité, il s'agit de mesurer la part des foyers allocataires sans emploi, dont au moins un des membres reprend une activité au cours de l'année. Toute reprise d'emploi est comptabilisée, même s'il s'agit de quelques heures dans le trimestre. Les résultats affichés sont de 8,1 % en 2009, 7,2 % en 2010, 7,5 % en 2011.

Le deuxième indicateur s'attache aux sorties du RSA pour dépassement de ressources (5,8 % en 2009, 4,7 % en 2010, 4,2 % en 2011).

La faiblesse de ces chiffres reflète d'abord le fait qu'une majorité des allocataires du RSA « socle » ne sont pas en mesure de reprendre une activité ; il faudrait pouvoir rapporter les chiffres précédents au nombre d'allocataires susceptibles de reprendre une activité.

Pourtant, la phase d'expérimentation mise en place dans des conditions très sensiblement différentes, notamment avec un RSA « activité » plus avantageux, avait mis l'accent sur la portée incitative de

[205] Pour parvenir à cette estimation, la Caisse nationale d'allocations familiales s'appuie sur les revenus d'activité de l'allocataire et de son conjoint.

la promesse d'une amélioration de revenu à destination des allocataires du RSA «socle ». Or les indicateurs retenus pour apprécier la performance du dispositif ne permettent pas de mesurer un tel effet qui dépend d'autres paramètres, en premier lieu, de la situation du marché de l'emploi mais également de la qualité de l'accompagnement des allocataires.

Des indicateurs mieux adaptés restent en conséquence à construire.

### 3 - L'existence d'autres freins à la reprise d'emploi

Le RSA « activité » ne peut être vertueux que s'il s'inscrit dans un ensemble de politiques sociales propres à lever tous les freins à la reprise d'activité. Il n'a de sens que s'il est complété, en amont, par une véritable politique d'accompagnement et d'insertion.

En effet, une part importante des problèmes qui font obstacle à la reprise d'emploi ne sont pas d'ordre monétaire. Les motifs, tels qu'ils ressortent des enquêtes conduites auprès des publics concernés, en sont multiples et variés : contraintes familiales dues notamment à l'absence de modes de garde des enfants, problèmes de santé, de transport, absence de formation ou d'accompagnement vers l'emploi.

L'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) a précisément été créée pour contribuer à lever certains de ces obstacles, jusqu'alors insuffisamment pris en compte. Elle a ainsi pour objectif de répondre à des besoins spécifiques liés au retour à l'emploi en matière de transport, d'habillement, de logement, de garde des jeunes enfants. L'APRE, qui pourrait ainsi constituer un complément intéressant au RSA « activité », n'a toutefois pas pour le moment apporté la preuve de son efficacité.

La mobilisation de cette allocation est restée très modérée ; le nombre de ses bénéficiaires (121 000 en 2011) est limité.

Au cours des trois dernières années, la consommation des crédits a été très inférieure aux enveloppes budgétées, ceci malgré la baisse de 38,5 % en 2011 de la dotation prévisionnelle (85 M€ en 2011 contre 138 M€ en 2010). Fin 2011, plus de 100 M€ de reliquats disponibles ont en conséquence été accumulés sur le fonds national des solidarités actives (FNSA) au titre de l'APRE. En 2012, la dotation annuelle a été fixée à 50,7 M€, soit en baisse de 40 % par rapport à 2011.

Avec le précédent dispositif d'intéressement, une prime forfaitaire de 1 000 € était versée en une seule fois à toute personne précédemment inscrite depuis au moins 12 mois sur la liste des demandeurs d'emploi et reprenant une activité. Cette prestation, pour laquelle le taux de recours n'était certes pas très élevé, avait le mérite d'être simple à percevoir.

En comparaison, la gestion de l'APRE présente plusieurs difficultés, notamment :

- la nécessité d'une reprise préalable d'activité ;
- une gestion éclatée entre plusieurs organismes au niveau central et déconcentré ;
- des différences de traitement importantes selon les départements ;
- une articulation encore imparfaite avec les aides locales.

Selon la direction générale de la cohésion sociale et Pôle emploi, l'APRE demeure, en dépit de la lenteur de sa montée en charge, une aide qui répond à des besoins réels, venant en complément de l'action menée par les collectivités locales en faveur de l'insertion professionnelle.

Elle nécessite, néanmoins, d'être réformée. Ses règles d'attribution devraient notamment être assouplies pour aider véritablement les personnes à trouver un emploi et non pour seulement couvrir les frais liés à la reprise d'activité, une fois celle-ci devenue effective. Il est également souhaitable de les harmoniser entre les départements et de mieux les coordonner avec les aides mises en place par les collectivités locales. La mission d'évaluation de l'APRE prévue en 2013 devra, enfin, étudier la possibilité d'organiser la gestion de l'APRE de façon à éviter un trop grand émiettement des crédits.

## B - Des conditions fragiles de retour à l'emploi

### 1 - La prédominance des contrats précaires et des emplois à temps partiel

L'enjeu pour les auteurs de la loi du 1er décembre 2008 était de mettre en place un dispositif permettant de répondre au développement de nouvelles formes d'emploi, notamment à l'augmentation des emplois avec de faibles durées de travail.

Les statistiques montrent, en effet, qu'entre 2003 et 2010, la part des emplois à temps partiel est passée de 16,6 % à 17,8 %, l'augmentation portant notamment sur les temps de travail inférieurs à 15 heures.

Pour les initiateurs du RSA « activité », la question était de pouvoir rendre le travail attractif dans ces conditions. Il n'est donc pas surprenant que l'examen de la situation des bénéficiaires du RSA « activité » sur le marché du travail mette en évidence la discontinuité de leur parcours professionnel et fasse apparaître que ceux-ci occupent plus

souvent des emplois précaires ou à temps partiel : 53 % des emplois occupés par des allocataires du RSA « activité », contre 17,8 % pour l'ensemble des personnes en emploi.

En revanche, à la question de savoir si l'existence du RSA « activité » a pu contribuer à accélérer le développement du temps partiel, le rapport d'évaluation du RSA répond clairement que la création du RSA « activité » a été sans effet sur le comportement des individus comme sur celui des entreprises.

### 2 - Des gains incertains à la reprise d'emploi.

#### *a) Des gains monétaires parfois substantiels mais inégaux suivant les configurations familiales*

Le gain potentiel au retour à l'emploi est perçu comme la variation du revenu disponible occasionnée par la reprise d'un emploi ou par le passage d'un emploi à mi-temps à un emploi à temps plein. Ce calcul suppose la prise en compte de l'ensemble des ressources des ménages, dont le montant est susceptible de varier à l'occasion de la reprise d'activité. Compte tenu de la déductibilité du RSA du montant de la prime pour l'emploi (PPE), c'est l'effet conjoint de la PPE et du RSA qu'il convient d'examiner.

Les outils de simulation utilisés, permettant de reconstituer le revenu théorique des ménages suivant différentes configurations, montrent qu'aujourd'hui la reprise d'activité se traduit toujours par un gain financier y compris pour une reprise d'emploi à mi-temps, et quelle que soit la configuration familiale. Ces gains peuvent être substantiels : entre 319 et 585 € pour un emploi à mi-temps, de 639 à 1 118 € pour un emploi à temps plein.

Ce constat mérite toutefois d'être nuancé :

- les situations décrites sont théoriques et supposent un plein recours aux prestations ;
- le gain à la reprise d'activité n'est pas toujours assuré par le RSA « activité ». Pour un certain nombre de configurations familiales (personne seule retrouvant un emploi à temps plein, couples biactifs avec ou sans enfants), c'est la PPE, et non le RSA « activité », qui participe à la constitution du gain monétaire à la reprise d'activité ;
- les gains sont calculés avant impôt sur le revenu (seule la PPE est intégrée). Ne sont pas non plus pris en compte les aides au logement, l'allocation de rentrée scolaire et les droits connexes

locaux. Or ces différents éléments, qui disparaissent en cas de reprise d'activité, peuvent influer fortement sur le gain à la reprise d'activité.

La direction générale du Trésor estime néanmoins que, depuis la mise en place du RSA « activité », les gains à la reprise d'emploi sont toujours positifs, même en tenant compte de ces différents éléments.

*b) La réforme inachevée des droits connexes*

Dans son rapport de mai 2012 sur les aides personnelles au logement, l'inspection générale des affaires sociales souligne que le défaut d'articulation du RSA « activité » avec les aides au logement aboutit à minorer fortement le gain d'une reprise d'activité pour les ménages. En effet, pour tout revenu supplémentaire au-delà du RSA « socle » provenant d'une activité, le montant du RSA « activité » est minoré d'une somme représentant 38 % de ce revenu tandis que les aides au logement baissent, elles aussi, d'environ 30 % de ce même revenu. Le foyer perd de cette façon sur les deux prestations cumulées, l'équivalent de presque 70 % de son nouveau revenu d'activité.

Plus difficile à estimer, la perte de certains droits connexes locaux peut également être importante. Les aides de toute nature accordées historiquement sous seule condition de statut d'allocataires de minima sociaux constituent des droits dits « connexes ». Ils peuvent augmenter en moyenne de 15 à 20 % les montants issus des transferts légaux nationaux. En région parisienne par exemple, ils permettent de majorer de 44 % le montant du RSA « socle » d'une personne seule et de 70 % celui d'un couple avec deux enfants.

Par le passé, les effets des réformes conduites au plan national, visant à gommer les effets de seuil (création de la PPE, réforme de la taxe d'habitation en 2000, et des allocations logement en 2001) ont été contrecarrés par l'extension de nouveaux droits connexes locaux.

La généralisation du RSA impliquait donc une large réflexion afin d'éviter que ces droits connexes, très dégressifs avec les ressources des ménages, et rapidement perdus lors d'un retour à l'emploi, ne pénalisent les bénéficiaires du nouveau RSA « activité ».

Les droits connexes nationaux ont ainsi, pour la plupart, été réformés afin de ne plus être alloués par référence à la situation statutaire des allocataires du RSA, mais par référence à un niveau de ressources correspondant souvent au montant du RSA « socle ».

Au niveau local, il était également nécessaire, principalement pour des raisons financières, de réexaminer les conditions d'attribution des

droits connexes, dans le strict respect de la libre administration des collectivités locales. Aussi, l'article 13 de la loi du 1er décembre 2008 repris à l'article L. 1111-5 du code général des collectivités territoriales, invite-t-il les collectivités territoriales à veiller à ce que les conditions d'attribution de leurs aides « n'entraînent pas de discrimination à l'égard des personnes placées dans la même situation, notamment au regard du niveau de leurs ressources ».

Selon les conclusions du rapport final d'évaluation du RSA[206], les aides locales seraient désormais plus souvent attribuées sous conditions de ressources que sous conditions de statut. Toutefois, le rapport apporte peu d'éléments chiffrés sur l'impact de ces droits sur les gains au retour à l'emploi, ni sur le bilan des réformes conduites par les collectivités locales. La connaissance des droits connexes locaux demeure donc parcellaire et leur impact sur les gains monétaires à la reprise d'activité encore imparfaitement connu.

Il convient, en conséquence, de poursuivre la réflexion sur la réforme des droits connexes.

### *c) Une clarification nécessaire des rôles respectifs du RSA et de la PPE*

Dans le rapport public annuel de 2011, la Cour concluait à la nécessité d'opérer un choix politique clair entre le RSA « activité » et la PPE et ouvrait trois options :

- l'absorption du RSA « activité » par la PPE ;
- la suppression de la PPE au profit du RSA « activité » ;
- le maintien des deux mesures et la redéfinition de leur articulation, en fonction des publics visés.

L'ampleur du non-recours qui caractérise le RSA « activité » éloigne la perspective d'une extinction lente de la PPE et remet, au contraire, celle-ci au cœur du débat sur les mécanismes d'incitation à l'emploi.

Les deux autres pistes de réforme restent, pour la Cour, de pleine actualité, après son analyse de l'impact limité du RSA « activité » sur l'encouragement à l'emploi.

L'absorption du RSA « activité » par la PPE est une première option confortée par le constat de la Cour que, pour remplir cet objectif commun d'incitation à l'emploi, le RSA pâtit de plusieurs défauts

[206] Voir note 191.

structurels par rapport à la PPE et, d'abord, d'une uniformité de traitement pour des populations différentes : les inactifs qui reprennent pied dans l'activité, les personnes aux parcours professionnels précaires, qui alternent périodes de chômage et emplois temporaires, les personnes plus durablement insérées dans l'emploi, même s'il s'agit d'emplois faiblement rémunérateurs. Il est aussi gêné par la variabilité des montants versés et par son dispositif complexe d'attribution contrastant avec l'automaticité de la PPE.

Si l'intégration du RSA « activité » dans la PPE était retenue, cette solution aurait le mérite d'une simplification et d'une meilleure lisibilité du dispositif d'ensemble, mais elle nécessiterait une profonde évolution de la PPE pour ne pas faire de perdants parmi les bénéficiaires potentiels actuels du RSA « activité » et, donc, pour la cibler vers ceux qui en ont le plus besoin.

Cela impliquerait, après des études d'impact, la suppression du seuil d'entrée dans le dispositif de la PPE ainsi que la révision de son barème, de façon à la recentrer sur les foyers les plus modestes. En effet, la suppression du seuil d'entrée aura pour conséquence, compte tenu de la quasi-automaticité de la perception de la PPE, d'augmenter substantiellement le nombre de ses bénéficiaires. En revanche, la PPE est versée actuellement à des ménages dont les rémunérations se situent nettement au-dessus des premiers déciles. Une réduction très significative du nombre de ces bénéficiaires, comme la Cour l'avait proposé dans son insertion au rapport public de 2011, « permettrait d'accroitre le montant de la prime, sans susciter d'augmentation de la dépense globale ».

Cette absorption ne serait pas non plus simple à établir : les deux dispositifs sont de nature très différente (mesure très familialisée pour le RSA « activité » et plus individuelle pour la PPE, versement mensuel établi sur la base d'une déclaration trimestrielle pour le premier, versement et déclaration annuels pour la seconde) et ne ciblent pas exactement les mêmes publics (personnes seules et familles monoparentales à temps partiel pour le RSA « activité », familles où les deux parents ont chacun une rémunération allant jusqu'à 1,4 SMIC dans le cas de la PPE).

L'autre option envisagée par le rapport public de 2011 était celle du maintien des deux mesures, à condition que leurs objectifs soient clairement différenciés.

Il ressort de l'analyse de la Cour sur ce point que, dans les situations d'emploi très précaire, lorsque les revenus du foyer restent inférieurs au revenu minimum garanti fixé pour le calcul du RSA, les RSA « socle » et « socle + activité » semblent bien répondre aux besoins

des bénéficiaires reprenant pied dans l'emploi après une période d'inactivité.

En revanche, pour les personnes en emploi, et aussi pour celles faisant des allers et retours entre emploi et chômage, dont le foyer est actuellement éligible au RSA « activité » seul, la PPE paraît plus adaptée.

Dès lors, pourrait être recherchée une formule établissant une distinction claire, comme le proposait la Cour dans le rapport précité, entre le RSA « activité », conçu comme une mesure d'incitation à la reprise d'activité, et la PPE qui deviendrait un revenu complémentaire pour les actifs, dont les ressources sont modestes, pour favoriser leur maintien dans l'activité. Cette option nécessiterait, comme l'indiquait déjà la Cour, un aménagement de la PPE pour tenir compte davantage de la situation familiale des bénéficiaires. Elle supposerait aussi, comme pour la première option, la suppression du seuil d'entrée dans la PPE et la révision de son barème pour la réserver aux revenus les plus modestes.

En tout état de cause, le statu quo n'étant plus possible, il est essentiel dans la situation actuelle des finances publiques, d'engager, sans délai, une étude sur l'impact social, redistributif et budgétaire d'une meilleure articulation entre RSA « activité » et PPE ainsi que sur ses modalités de mise en place.

## IV - Un faible impact sur le niveau de vie et la pauvreté

La composante RSA « activité » avait, enfin, pour objectif de contribuer à réduire l'ampleur de la pauvreté au travail, notamment en diminuant sensiblement la quotité de travail nécessaire pour franchir le seuil de pauvreté. L'efficacité de la nouvelle prestation à cet égard est peu perceptible.

### A - Un effet inégal sur le niveau de vie des ménages

La connaissance en vraie grandeur de l'impact du RSA « activité » sur le revenu disponible des bénéficiaires est encore incomplète. En effet, ce n'est qu'à l'été 2013, à partir des données de 2011, que pourra être mesurée en année pleine, au moins pour la métropole, la contribution du RSA « activité » à la formation du revenu des ménages concernés.

À ce stade, il a toutefois été noté que le montant moyen du RSA « activité », soit 170 € mensuels en décembre 2011, est plus élevé qu'initialement envisagé ; les simulations réalisées au moment de la

création du RSA estimaient ce montant à 130 €[207]. Cela tendrait à confirmer d'une part que les bénéficiaires potentiels du RSA « activité » recourent peu à la prestation quand le montant escompté est faible et, d'autre part, que le RSA « activité » se concentre principalement sur les travailleurs ayant de très faibles revenus d'activité appelant une incitation plus forte.

Ce montant moyen peut recouvrir des variations importantes en cours d'année pour un même bénéficiaire et des réalités très différentes selon la composition familiale : il est en moyenne de 91 € pour les foyers percevant les allocations les plus faibles et de 259 € pour les allocations les plus élevées.

Selon une étude conduite par la direction générale du Trésor, le revenu médian par unité de consommation des foyers recevant le RSA « activité » était de 837 € en décembre 2010 alors qu'il n'aurait été que de 709 € sans la prestation. Ce résultat est toutefois surestimé, d'une part parce qu'il prend le revenu mensuel médian calculé pour un mois donné et non le revenu mensuel médian sur l'ensemble de l'année 2010 (dans ce dernier cas, l'augmentation n'est plus que de 11 %), d'autre part parce qu'il ne tient pas compte de la déduction opérée sur la PPE. Une fois celle-ci prise en compte, le gain de revenu annuel ne serait plus que de 7 %.

Le non-recours réduit également fortement l'effet du RSA « activité » sur le niveau de vie de l'ensemble des ménages éligibles. Selon la direction générale du Trésor, avec un plein recours, leur niveau de vie aurait pu progresser de 6,1 % alors qu'avec le non-recours, il ne progresse plus que de 2 %. Cela représente, au total, un manque à gagner pour les ménages concernés de 1,7 Md€, contrebalancé par un surcoût de 0,4 Md€ pour la PPE.

## B - Une contribution réduite à la diminution de la pauvreté

### 1 - Le non-recours, un frein important à la baisse du taux de pauvreté

Les statistiques les plus récentes sur la pauvreté[208] montrent une nouvelle progression de la pauvreté monétaire[209] de 0,6 point en 2010 par

[207] Il convient de tenir compte du fait que le RSA a été augmenté de 1,2 % en 2010 et de 1,5 % en 2011.
[208] Les niveaux de vie en 2010, *INSEE Première*, n° 1412. Septembre 2012.
[209] Le seuil de pauvreté est fixé à 60 % du niveau de vie médian soit 964 € par mois en 2010.

rapport à 2009. Plus de 8,6 millions de personnes étaient touchées par la pauvreté en 2010. Pour les personnes du premier décile de niveau de vie, principalement concernées par le RSA qu'il soit socle ou activité, une baisse du niveau de vie de 1,3 % a de nouveau été enregistrée après celle de 1,1 % déjà relevée en 2009.

La contribution du RSA « activité » à la réduction de la pauvreté est limitée, d'une part parce que cette prestation vient en diminution d'autres revenus, notamment de la PPE (sauf en 2009 où les deux se sont cumulés), d'autre part, parce que le non-recours réduit fortement son impact sur l'évolution des revenus. Ce dernier diviserait par trois l'effet attendu du RSA « activité » sur la pauvreté. En cas de plein recours, le RSA « activité » réduirait de 0,7 point le taux de pauvreté ; en raison du non-recours, il ne le réduirait que de 0,2 point.

Le RSA « activité » aurait, selon la direction générale du Trésor, permis à 150 000 personnes (soit 75 000 foyers) de sortir de la pauvreté, soit 250 000 de moins qu'en cas de plein recours.

### 2 - L'insuffisance de ciblage sur les travailleurs pauvres.

Du fait de son mode de calcul et de l'application du barème, le RSA « activité » ne concerne pas tous les travailleurs pauvres : selon la Caisse nationale des allocations familiales[210], seulement 37 % d'entre eux au sens d'Eurostat sont éligibles au RSA « activité ». Il peut aussi à l'inverse englober des foyers au-dessus du seuil de pauvreté, notamment parmi les personnes seules et les couples sans enfant : 44 % des foyers éligibles au RSA « activité » seraient au-dessus du seuil de pauvreté.

Parmi les travailleurs pauvres exclus du RSA « activité » figurent, en particulier, les jeunes de moins de 25 ans. Le régime restrictif qui leur est réservé, même après la mise en place du RSA « jeunes » en 2010[211], explique qu'ils représentent près de 21 % des travailleurs pauvres non éligibles.

Par ailleurs, le traitement des prestations familiales dans le calcul du RSA « activité » a pour résultat de baisser fortement son point de sortie[212] pour les familles de trois enfants et plus. Les distorsions créées entre RSA et prestations familiales sont d'autant plus importantes que le traitement n'est pas le même pour toutes les aides ; certaines ont été

[210] Marc, C., Pucci, *Le RSA « activité » est-il ciblé sur les travailleurs pauvres au sens d'Eurostat ?*, M., *Politiques sociales et familiales,* n° 104, juin 2011.
[211] Ils sont environ 7 000 à percevoir la composante « activité » du RSA « jeunes ».
[212] Point de sortie du RSA : montant de la ressource au-delà duquel le foyer n'est plus éligible au RSA.

exclues de la base ressources du RSA (par exemple : la majoration pour âge des allocations familiales, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, l'allocation de rentrée scolaire) alors que d'autres, comme la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ou le complément familial pour le troisième enfant, sont intégrées dans les ressources du foyer.

En conséquence, pour presque toutes les configurations de familles avec trois enfants (parents isolés, couples mono actifs ou biactifs), le point de sortie du RSA « activité » se situe en-dessous du seuil de pauvreté. Cela signifie que ces foyers de travailleurs sont inéligibles au RSA « activité » avant même d'avoir dépassé le seuil de pauvreté.

Ce constat met en évidence la nécessité, non pas de la suppression des prestations familiales de la base ressources du RSA « activité » (une telle mesure aurait selon la caisse nationale d'allocations familiales un coût de l'ordre de 4 Md€) mais au moins d'une harmonisation du traitement des différentes prestations sociales pour le calcul du RSA, de façon à ne pas créer de distorsion suivant les configurations familiales.

Enfin, le barème du RSA ne permet pas toujours d'atteindre le seuil de pauvreté. Le comité d'évaluation du RSA a ainsi considéré que les montants forfaitaires garantis sont le plus souvent inférieurs au revenu qui serait nécessaire pour permettre à des familles, dont les revenus d'activité sont par ailleurs bas[213], de dépasser le seuil de pauvreté.

## V - Un financement surabondant

Le fonds national des solidarités actives (FNSA) a été créé comme une structure légère, sans personnalité morale, administrée par un conseil de gestion présidé par le directeur général de la cohésion sociale ; sa gestion a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations pour assurer la prise en charge de la composante « activité » du RSA, de l'allocation personnalisée de retour à l'emploi (APRE) et des frais de gestion s'y rapportant.

La commission des finances du Sénat avait exprimé sa crainte que ce fonds ne contrevienne aux principes d'unité et d'universalité budgétaires. Toutefois, depuis 2010, les opérations réalisées sur le fonds, sont intégrées en fin d'année dans la comptabilité de l'État.

Il reste cependant critiquable d'avoir recouru pour le financement de cette aide, à une recette fiscale dédiée, normalement affectée à la

[213] Le revenu médian d'activité d'un foyer bénéficiaire du RSA « activité » était, en 2011, de 894 € par mois.

sécurité sociale, obligeant par là-même à faire appel à un mécanisme extrabudgétaire, quand d'autres prestations sociales sont intégralement financées sur crédits budgétaires.

De plus, l'obligation qui est faite au Gouvernement, par la loi du 1er décembre 2008, de remettre chaque année au Parlement, avant le dépôt de la loi de finances, un rapport faisant état de la mise en œuvre du RSA, du produit des ressources et de l'équilibre du FNSA, n'a jusqu'à présent jamais été respectée.

## A - Des réalisations fortement éloignées des prévisions initiales

Au cours des trois dernières années, les comptes du fonds national des solidarités actives ont été marqués par des écarts importants entre la prévision budgétaire et l'exécution, expliqués par le fort niveau de non-recours à la prestation financée par le fonds.

Principalement concentrées au second semestre, les recettes fiscales ont, sous l'effet de la crise, été sensiblement inférieures aux estimations, pour se stabiliser à 1,144 Md€ en 2011.

Les dépenses du FNSA ont été, quant à elles, très éloignées des prévisions en dépit de l'ajustement de ces dernières à partir de 2011.

**Tableau n° 1 : évolution des dépenses du fonds national des solidarités actives (FNSA) en M€**

| | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|
| **Prévisionnel** | 1,625 Md€ | 3,127 Md€ | 2,239 Md€ |
| **Constaté** | 0,913 Md€ | 1,528 Md€ | 1,144 Md€ |

*Source : Cour des comptes*

L'ensemble des analyses qui précèdent convergent pour estimer que la dépense sur le RSA « activité » devrait se maintenir à un niveau bas dans les prochaines années.

## B - Des réaffectations de ressources non prévues par la loi

Le choix ayant été fait de maintenir au niveau de 1,1 % le taux de la contribution additionnelle alimentant le FNSA, le financement du RSA « activité » a, du fait de l'ampleur du non-recours à la prestation, permis

de dégager des marges de gestion importantes qui ont notamment servi à la prise en charge d'autres dépenses.

### 1 - La diminution de la dotation de l'État au FNSA

Malgré une forte baisse en loi de finances initiale (57 % en 2011, 39 % en 2012), la dotation versée par l'État a été chaque année inférieure à la prévision sur laquelle la loi de finances initiale a été construite. Ceci a permis des annulations de crédits en gestion (135 M€ en 2009, 121 M€ en 2010 et 153 M€ en 2011) ainsi que la prise en charge de la prime de Noël en faveur des allocataires du RSA pour un montant de 340 M€, en 2009, et 377 M€ en 2010, contribuant ainsi à optimiser la gestion du programme 304, dans un contexte de fortes tensions budgétaires.

**Tableau n° 2 : évolution de la dotation de l'État au fonds national des solidarités actives (FNSA) en M€**

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|
| **Prévision loi de finances initiale** | 555,36 M€ | 1 591,89 M€ | 686,93 M€ | 422,2 M€ |
| **Exécution** | 80,00 M€ | 1 089,00 M€ | 475,00 M€ | |

*Source : Cour des comptes*

### 2 - Les prélèvements sur la trésorerie et les recettes fiscales du FNSA

La baisse de la dotation de l'État en 2011 et 2012 a été rendue possible grâce à l'existence, dans le FNSA, d'une trésorerie importante dont le solde s'élevait fin 2010 à près d'1 Md€ (auquel s'ajoutait une créance de 234 M€ à l'égard de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

En 2011, un premier prélèvement sur la trésorerie du fonds en 2011 (522 M€) a permis une baisse de la dotation de l'État. Un nouveau prélèvement d'environ 177 M€ a été prévu en 2012. À la fin de l'année, le solde de trésorerie pourrait encore être de l'ordre de 300 M€.

Par ailleurs, plusieurs prélèvements opérés directement sur la ressource fiscale affectée au FNSA ont été votés en lois de finances :

- en 2011, à hauteur de 25 M€ au profit du budget général de l'État[214] ;

[214] Article 22 de la loi de finances rectificative n° 2011-900 du 29 juillet 2011.

– à compter de 2011 et jusqu'en 2019, à concurrence d'un montant total de 726 M€ au profit de la caisse nationale d'allocations familiales selon un échéancier fixé par la loi de finances[215].

### 3 - La prise en charge d'autres dépenses par le FNSA

Des dépenses nouvelles présentant certes une affinité avec le RSA, mais non prévues par la loi du 1er décembre 2008, sont financées directement par le FNSA, nécessitant chaque année le vote d'une nouvelle autorisation en loi de finances. Tel est le cas du RSA « jeunes » dont, par dérogation, les composantes « socle » et « activité sont financées par le FNSA, du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) et de la prime de Noël en 2011.

L'article 70 du projet de loi de finances pour 2013 devrait permettre de pérenniser et de regrouper sur le FNSA la prise en charge de la prime de Noël versée aux allocataires du RSA, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation équivalent retraite (AER) et de l'allocation transitoire de solidarité (ATS). Ce financement sera assuré par l'augmentation, dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, du taux des contributions additionnelles aux prélèvements sociaux affectées au fonds.

En revanche, un financement pérenne des composantes « socle » et « activité » du RSA « jeunes » n'est toujours pas assuré, sa prise en charge par le FNSA n'étant de nouveau reconduite que pour une année.

Le FNSA ne doit plus à l'avenir servir à des opérations de débudgétisation, même pour des dépenses présentant une proximité avec le RSA. Il convient de revenir à une gestion plus rigoureuse de ce fonds dont les recettes doivent être ajustées à la couverture des besoins pour laquelle il a été créé.

### ——————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———————

*Composante ambitieuse et innovante du RSA, le RSA « activité » poursuit plusieurs objectifs dont, à titre principal, celui d'encourager l'activité professionnelle, en garantissant que le retour à l'emploi permette dans la durée un complément de revenu pouvant être substantiel, pour les foyers les plus modestes.*

[215] Loi de finances pour 2011 n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

*La prestation a été, cependant, mise en place alors même que la crise économique bouleversait le marché de l'emploi, altérant les effets attendus de cet objectif majeur.*

*Plus structurellement, sa mise en place ne s'est que partiellement accompagnée de la simplification recherchée, la prime pour l'emploi (PPE) et l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ayant été maintenues sans véritable articulation.*

*Un taux de non-recours au RSA « activité » exceptionnellement élevé a également contribué à compromettre une partie significative de la réforme en limitant son impact sur un autre de ses objectifs : l'amélioration du revenu et la réduction de la pauvreté.*

*En dehors du contexte économique dans lequel il a été mis en œuvre, le RSA « activité » connait des problèmes intrinsèques importants :*

- *un traitement similaire pour les personnes très éloignées de l'emploi et pour les travailleurs pauvres ;*
- *un compromis peu satisfaisant entre une mesure d'incitation à l'emploi, qui devrait être plus individuelle et une mesure fortement familialisée visant à compléter le revenu d'activité du ménage ;*
- *le maintien à son détriment d'une mesure d'intéressement qui permet de cumuler pendant trois mois un revenu d'activité avec l'intégralité du RSA « socle » ;*
- *la coexistence, qui joue en sa mesures incitatives et, particulièrement avec la PPE, dont l'obtention automatique dès lors que l'on souhaite une déclaration de non-imposition est beaucoup plus aisée.*

*Par ailleurs, les modalités de calcul du RSA « activité » limitent son incidence sur le revenu des travailleurs pauvres :*

- *le barème et le mode de calcul ne permettent pas toujours aux foyers bénéficiaires de sortir de la pauvreté ;*
- *les règles de prise en compte des prestations familiales pour le calcul de l'allocation créent des distorsions de traitement suivant les configurations familiales ;*
- *l'articulation est encore insuffisante avec certaines prestations sociales (notamment les aides au logement) et les dispositifs d'aides sociales mis en place par les collectivités locales.*

*Compte tenu de ces défauts, il semble à la Cour qu'une embellie du marché de l'emploi et une meilleure information du public éligible ne sauraient suffire à améliorer significativement la performance de la prestation, si elles ne s'accompagnent pas d'une réforme du dispositif incitatif et de son organisation autour du RSA « activité » et de la PPE, dans la ligne de ce que proposait la Cour dans son rapport public de 2011.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

1. *engager sans délai une étude sur l'articulation entre RSA « activité » et PPE, organisant la complémentarité entre une prestation sociale (le RSA) incitant les inactifs à prendre ou reprendre une activité et une mesure fiscale (la PPE) bénéficiant aux actifs aux revenus modestes pour favoriser leur maintien dans l'emploi ;*
2. *supprimer la période de cumul intégral entre RSA « socle » et revenus d'activité ;*
3. *veiller à éviter les effets de seuil et les situations de perte de revenu lors de la reprise d'activité en articulant davantage prestations sociales et dispositifs incitatifs et en poursuivant la réforme des droits connexes, qu'il s'agisse de ceux de l'État ou de ceux des collectivités locales ;*
4. *replacer l'accompagnement social et professionnel au centre du dispositif et entreprendre, à cet effet, une réforme de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) sur la base de l'évaluation qui doit être conduite dès 2013 ;*
5. *élaborer et transmettre au Parlement le rapport prévu par la loi du 1er décembre 2008 sur le devenir de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et son éventuel remplacement par le RSA, avec l'objectif de parvenir à un régime unifié de solidarité ;*
6. *revenir à une gestion plus rigoureuse du fonds national des solidarités actives (FNSA) : ajuster ses recettes aux besoins et les réserver strictement à la prise en charge pérenne de dépenses conformes à celles pour lesquelles il a été institué.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
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 | 252 |
| Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social | 254 |
| Directeur de la caisse nationale d'allocations familiales | 256 |


**Destinataires n'ayant pas répondu**

| |
|---|
| Ministre des affaires sociales et de la santé |
| Président de l'Assemblée des départements de France |

***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***

*Le gouvernement a en effet d'ores et déjà ouvert le chantier de la réforme du RSA, avec la conférence sur la pauvreté des 10 et 11 décembre 2012.*

*Il a ainsi été annoncé que le RSA socle serait revalorisé de 10 % sur le quinquennat en plus de l'indexation sur 1'inflation, afin de rattraper son niveau relatif d'origine par rapport au SMIC et de mettre ainsi fin au mouvement d'appauvrissement relatif continu des bénéficiaires par rapport au reste de la population.*

*Pour sa part, le RSA activité, qui fait l'objet du projet d'insertion de la Cour, a un bilan mitigé et n'a pas atteint de façon satisfaisante les objectifs qui lui avaient été assignés en matière de soutien au pouvoir d'achat des travailleurs à bas revenu, d'encouragement à l'activité professionnelle ou de lutte contre l'exclusion. C'est pourquoi le gouvernement a conclu à la nécessité de réformer ce dispositif.*

*Comme la Cour le souligne, le RSA activité seul souffre d'abord d'un taux record de non recours à la prestation (68 %, ce qui correspond potentiellement à près de 1 000 000 d'allocataires supplémentaires). Cette situation s'explique par de nombreux facteurs - phénomènes de stigmatisation sociale, complexité, coordination imparfaite entre institutions en contact avec le public - et prive les non recourants d'une prestation moyenne de 130 €/mois.*

*De plus, la Cour relève à raison que la coexistence de deux dispositifs ayant une finalité proche - RSA activité et prime pour l'emploi - est source de complexité et d'inefficience. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a annoncé que le RSA activité serait réformé en articulation avec la prime pour l'emploi, avec pour objectif d'améliorer les incitations au retour à l'emploi et la redistributivité des dispositifs, dans le respect de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.*

*Cependant, force est de reconnaître que le RSA activité a permis certaines avancées et, à ce titre, certaines appréciations pourraient être nuancées. En premier lieu, les travaux du comité d'évaluation du RSA montrent que les gains à la reprise d'activité sont positifs, y compris en tenant compte des droits connexes, ce qui constitue pour ses bénéficiaires une incitation - même modeste - au retour à l'activité. De plus, la nature familialisée de la prestation garantit un ciblage sur les plus modestes, même si la Cour note à raison certaines distorsions de traitement suivant les configurations familiales. La mise en place du RSA a de plus simplifié les*

*mécanismes d'intéressement qui existaient auparavant - en pa1ticulier, l'intéressement ne dépend désormais plus du nombre d'heures travaillées - et surtout l'a rendu pérenne. Concernant l'accompagnement des bénéficiaires si certaines avancées ont été constatées, des marges importantes de progrès dans la simplification et l'information existent, compte tenu de la faiblesse du taux de recours.*

### *RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL*

*Je souhaite réagir à vos conclusions dans la mesure où le RSA activité a été conçu avec une visée d'incitation au retour à l'emploi et au maintien dans l'emploi.*

*Je partage globalement le constat fait sur le non recours massif à cette prestation, qui vient perturber l'économie générale du dispositif. Il m'apparaît toutefois plus pertinent de le calculer à partir du nombre de bénéficiaires qui ont perçu le RSA activité au moins une fois dans l'année, ce qui le situe légèrement au-dessus de 50 %. Ce chiffre, même s'il se compare à une cible initiale peut-être un peu surestimée par ailleurs, reste élevé et nécessite des ajustements du dispositif.*

*Les raisons de ce non recours tiennent essentiellement au manque d'information auprès des publics de travailleurs pauvres stabilisés (quelques heures de travail de manière régulière) et sans enfants (donc les ménages qui ne fréquentent pas les CAF). En outre, vous soulignez à juste titre que le RSA activité peut apparaître comme stigmatisant, et qu'il est complexe pour un gain financier parfois limité.*

*Plus globalement, le fonctionnement du RSA activité pose la question de l'équilibre à trouver entre soutien individuel et soutien familial aux revenus. Le RSA activité part en effet du constat que, pour certains actifs, les revenus d'activités sont insuffisants pour vivre de leur travail, en particulier avec une famille à charge, ce qui justifie des revenus de transfert complémentaires. Plus ces revenus sont individualisés, plus ils sont directement incitatifs à l'accès et au maintien dans l'emploi. Plus ils sont familiarisés, plus ils jouent en rôle redistributif de lutte contre la pauvreté. De ce point de vue, le RSA activité apparaît, comme vous le soulignez, comme un compromis dont les termes devront peut-être être ajustés.*

*Le rapport met également en évidence les enjeux potentiellement contradictoires qui s'attachent d'une part à l'objectif de réactivité de la prestation aux variations des revenus des individus et, d'autre part, à la prévisibilité qui peut également apparaître souhaitable pour les allocataires. Sur ce point, je souhaite que les travaux à venir prennent en compte le vécu des allocataires pour aménager, le cas échéant, la périodicité des déclarations de revenus, ainsi que l'articulation avec les prestations familiales et de logement.*

*En outre, il est exact que le RSA activité n'est pas la seule modalité de soutien des revenus des personnes en activité.*

*La Cour souligne à juste titre que la PPE et le RSA activité présentent une certaine complémentarité dans les publics touchés. Cependant, aucune des deux prestations ne remplit pleinement son objectif de redistribution ou*

*d'incitation à l'emploi. C'est pourquoi, le gouvernement s'est engagé, suite à la conférence pour l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté, à étudier les scénarios possibles, dans le sens de la préconisation formulée par la Cour.*

*En ce qui concerne le dispositif d'activité réduite, accessible aux chômeurs indemnisés par le régime d'assurance chômage, il est nécessaire de rappeler que les négociateurs de l'Unédic l'ont conçu sous une logique différente, n'entendant pas faire de l'aide au retour à l'emploi (ARE) un revenu de complément pérenne à l'instar du RSA activité. Ainsi son objectif est plus de ne pas dissuader la reprise, même partielle, d'une activité que de compléter des revenus jugés insuffisants.*

*En outre, la pertinence d'un régime de solidarité chômage (l'ASS) mérite d'être interrogée même si celui-ci se rapproche plutôt du RSA socle, bien qu'il existe un mécanisme d'intéressement à la reprise d'une activité. Mon ministère contribuera, avec le ministère des affaires sociales, au rapport prévu sur les conditions de rapprochement du RSA et de l'ASS, y compris en ce qui concerne les modalités d'intéressement.*

*Plus généralement, dans une logique de simplification et pour éviter les difficultés qui peuvent advenir lors du passage d'une prestation à une autre, il conviendra de réfléchir, en concertation avec les différents financeurs, à une meilleure articulation et à un éventuel rapprochement de ces prestations, tant minima sociaux qu'allocation chômage.*

## *RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF)*

*Le projet d'insertion destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes rejoint très largement les constats et études de la Cnaf. Cependant, il appelle les observations suivantes :*

*1. Remarques globales*

*1.1 Cumul intégral*

*L'argument consiste à dire que le passage du cumul intégral à la pente génère une baisse de la prestation peu compréhensible par les allocataires. Ce constat est vérifié ; toutefois le dispositif peut aussi être appréhendé sous un angle plus positif.*

*Si l'on considère qu'il est pertinent de donner un montant supplémentaire lié à la reprise d'emploi pour prendre en charge certains frais, peut-être le cumul intégral est « le pire des systèmes à l'exception de tous les autres ». En effet, ni la prime de retour à l'emploi qui arrivait très tardivement, ni pour le moment l'Apre encore peu distribuée, n'ont su jouer ce rôle. Ne peut-on pas considérer que le cumul intégral fournit ce surplus financier d'une manière somme toute assez simple et assez rapide pour le bénéficiaire ? Le fait que la prestation diminue ensuite n'est rien d'autre que la fin d'une prime ponctuelle.*

*La problématique se pose plutôt en termes de visibilité pour l'allocataire : la résolution peut se résoudre autrement que par la suppression pure et simple de la mesure.*

*1.2 Articulation entre le Rsa et la Ppe*

*La Cour préconise un scénario de maintien du Rsa activité et de la Ppe en redéfinissant ces deux prestations en fonction du public visé : le Rsa activité « permettrait aux inactifs de prendre ou reprendre une activité » et « la Ppe bénéficierait aux actifs aux revenus modestes pour favoriser leur maintien dans l'emploi ».*

*Ce découpage nous parait reposer sur l'hypothèse d'une distinction très nette entre ceux qui reprennent un emploi et ceux qui s'y maintiendraient. Or, l'importance des mouvements d'entrées/sorties du Rsa et particulièrement du Rsa activité semble invalider cette hypothèse, de sorte que la distinction des publics ne pourra pas être ébauchée.*

*2. Remarques détaillées*

*• dans le rapport : pour des facilités de lecture, la terminologie des trois composantes du Rsa mériterait d'être précisée. Le "RSA socle" désigne en fait le Rsa "socle seul" quand on lit la définition qui en est donnée, de même pour le Rsa activité. Il est proposé d'ajouter le mot "seul" après "Rsa*

*socle" et "Rsa activité" pour mieux cerner dans le rapport le concept de Rsa activité globalement (activité seul + socle eu plusieurs fois des difficultés à la lecture.*

*• dans le rapport : "au total, la caisse nationale d'allocations familiales estime que, fin 2011, un tiers des bénéficiaires du Rsa socle exerçait une activité professionnelle". Ceci n'est pas exact, un tiers de tous les bénéficiaires du Rsa (et pas du Rsa socle) exerçaient une activité professionnelle, cela inclut les bénéficiaires du Rsa activité seul. Il faudrait donc enlever cette phrase, car cela ne prouve pas le brouillage entre Rsa activité et emploi.*

*• dans le rapport : Une relation confuse entre Rsa activité et emploi.*

*Il conviendrait de substituer le terme forfaitaire en lieu et place de garanti comme suit : « Si le revenu total du foyer ne dépasse pas le montant du revenu garanti ».*

*• dans le rapport : il pourrait être précisé « reprenant une activité d'au moins 78 heures par mois pendant 4 mois consécutifs ».*

*En effet le dispositif de prime de retour à l'emploi relativement simple d'accès pour l'usager a constitué, pour la branche famille, en termes de gestion une charge non négligeable compte tenu des conditions d'éligibilité: à ce titre l'Etat a participé aux frais de gestion à hauteur de 16 euros par dossier.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# Chapitre II

# Recherche et enseignement supérieur

1. L'Inserm et les sciences du vivant : de nouveaux enjeux dans un secteur stratégique
2. Les écoles supérieures de commerce et de gestion : un développement à réguler

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# 1

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

## *PRESENTATION*

*La recherche en sciences du vivant est le premier secteur de la recherche en France. Les sciences médicales et de la santé représentent 29 % des publications françaises et les sciences biologiques 18 %. Les sciences du vivant sont également la première priorité inscrite dans la stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI) adoptée en conseil des ministres le 2 décembre 2009.*

*Dans ce secteur essentiel de la recherche, la France se place globalement au cinquième rang mondial en termes de publications scientifiques et au troisième rang européen, après le Royaume-Uni et l'Allemagne.*

*Depuis 2005, l'effort financier consenti par l'État s'est accru de manière très significative, en faisant masse des ressources budgétaires et extrabudgétaires, notamment au titre du programme des investissements d'avenir, et des dépenses fiscales.*

*L'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) est le seul organisme de recherche exclusivement dédié aux sciences de la vie et de la santé. Contribuent également à l'activité de recherche les départements de sciences du vivant du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), ainsi que les facultés de sciences, de médecine et de pharmacie des universités, les centres hospitaliers universitaires, qui hébergent la majorité des laboratoires, des écoles et des fondations comme l'Institut Pasteur.*

*Dans son rapport public thématique de mars 2007 sur « la gestion de la recherche publique en sciences du vivant », la Cour avait*

*recommandé une meilleure structuration et une plus forte coordination du secteur.*

*Le paysage de la recherche en sciences de la vie et de la santé a connu une recomposition depuis la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche couvrant la période 2005-2010. Le rôle des acteurs historiques a été modifié et de nouvelles structures ont été créées pour différentes fonctions (stratégie, programmation, financement, évaluation).*

*Durant cette période, l'Inserm a confirmé l'importance de son rôle. Ses moyens financiers et humains ont augmenté. Ses performances en termes de publications scientifiques et de valorisation des résultats de la recherche se sont améliorées, et sa mission de coordination du secteur a été affirmée.*

*La création, en 2009, de l'Alliance pour les sciences de la vie et la santé (AVIESAN), qui regroupe les neuf principaux acteurs du secteur, a marqué une étape importante en matière de pilotage et de coordination.*

*Les évolutions récentes soulèvent cependant de nouvelles difficultés. Les problèmes structurels du secteur n'ont pas tous été résolus.*

# I - L'affirmation de la place de l'Inserm

Créé en 1964, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) est le successeur de l'Institut national d'hygiène fondé en 1941. En 2011, ses effectifs étaient de 7 912 personnes et son organisation reposait sur 309 laboratoires[216] gérés par 13 délégations régionales. Ses dépenses exécutées s'élevaient à 807 M€.

Depuis 2005, l'Inserm a conforté sa place dans le secteur par l'amélioration de ses performances et par le rôle de coordination qui lui a été confié en 2007.

## A - Des moyens croissants

Le montant des recettes de l'Inserm a progressé de 35 % depuis 2006[217], pour atteindre 814 M€ en 2011. Dans le même temps, les crédits

[216] Ces laboratoires accueillent plus de 11 000 emplois rattachés à un ou plusieurs autres employeurs (université, CNRS, centre hospitalo-universitaire, etc.).

[217] Année de mise en place du nouveau cadre budgétaire et comptable des établissements publics scientifiques et techniques et de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

affectés aux sciences du vivant au sein du budget de l'État ont enregistré une croissance de 36 %.

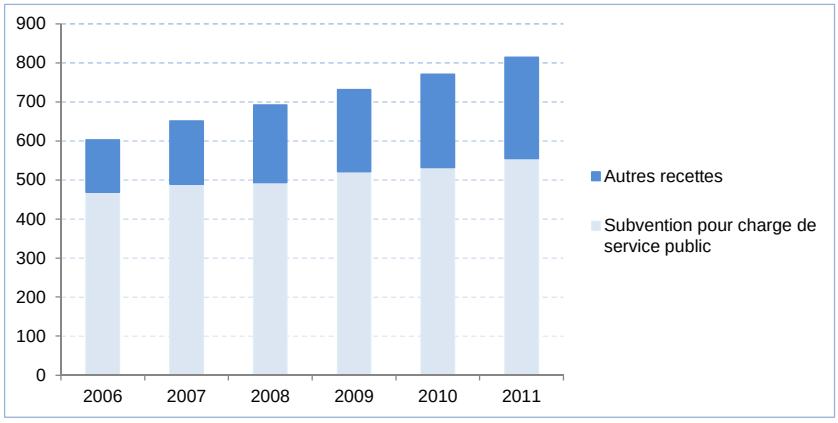
### 1 - Une forte augmentation liée au développement des financements sur projets

La principale ressource de l'Inserm est la subvention pour charges de service public (SCSP) attribuée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle a augmenté de 18 % sur la période 2006-2011, passant de 469 M€ à 555 M€.

Les autres ressources de l'Inserm proviennent essentiellement des contrats de recherche de l'Agence nationale de la recherche (ANR), des agences spécialisées (Agence nationale de recherche sur le sida, Institut national du cancer) et de l'Union européenne, ainsi que de subventions des collectivités territoriales et des fondations ou associations. Ces recettes, majoritairement publiques et appelées « ressources propres[218] » par l'organisme, ont presque doublé, passant de 134 à 259 M€ et représentent près de 32 % de ses revenus en 2011 contre 22 % en 2006.

**Graphique n° 1 : évolution 2006–2011 des produits de l'Inserm**

*En millions d'euros*




*Source : budgets et comptes financiers de l'Inserm*

[218] Les « ressources propres » correspondent aux financements obtenus par les équipes de recherche en répondant à des appels à projets ou issus de contrats de recherche. La part de ces recettes en provenance des industriels reste faible (moins de 10 %).

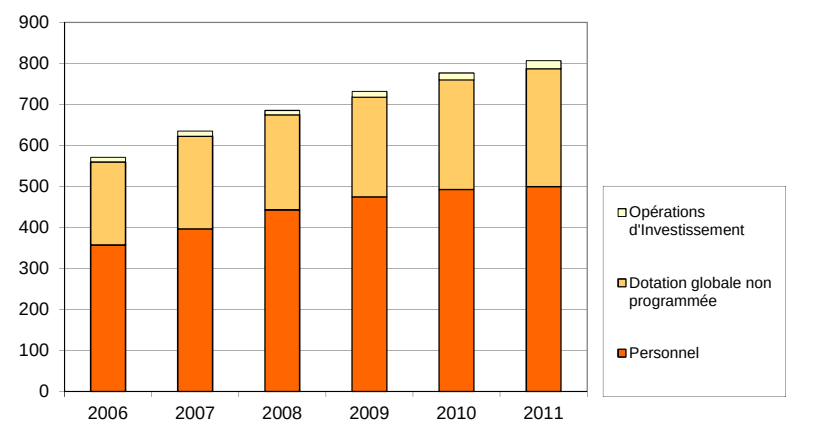
Grâce à la réussite de ses laboratoires dans des procédures de mise en concurrence, l'Inserm a donc su bénéficier de la croissance des financements sur appels à projets, qui a été un des aspects essentiels de l'évolution de la politique de recherche depuis 2005[219].

### 2 - Une conséquence : des dépenses de personnel sur contrats en hausse sensible

La masse salariale représente près des deux tiers du budget de l'Inserm, les autres dépenses concernant les dotations globales de fonctionnement et d'investissement non programmées (autour de 34 % du budget) et les opérations d'investissement programmées (environ 2 %). Cette situation est propre à tous les organismes de recherche.

**Graphique n° 2 : évolution des dépenses de l'Inserm par grandes catégories**

*En millions d'euros*




*Source : budgets et comptes financiers de l'Inserm*

[219] Cour des comptes, *Rapport public thématique* sur *la gestion de la recherche dans les universités*, dans ce rapport. Octobre 2005. Dans ce rapport la Cour avait encouragé le développement des financements incitatifs qui constituaient « à la fois un moyen efficace pour soutenir des projets ou des équipes qui méritent de l'être et un outil particulièrement souple d'orientation de la recherche ».

Le personnel de l'Inserm est réparti en trois catégories qui correspondent à des statuts et à des modalités de gestion différentes :

- les personnels fonctionnaires, chercheurs ou ingénieurs, techniciens et administratifs de la recherche (ITA) ;
- les personnels contractuels, chercheurs ou ITA, rémunérés sur la subvention pour charges de service public[220] ;
- les personnels contractuels, chercheurs ou ITA, rémunérés sur « ressources propres ».

Les effectifs de l'Inserm ont très fortement augmenté entre 2006 et 2011 (+ 17,4 %).

**Tableau n° 1 : évolution 2006-2011 des effectifs de l'Inserm**[221]

*En équivalents temps plein (ETP)*

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | *Evolution 2011/2006* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **ETP titulaires** | **4 850,5** | **4 947,4** | **4 912,1** | **4 964,6** | **4 982,4** | **4 970,4** | ***2,5 %*** |
| Chercheurs | 2 160,4 | 2 180,1 | 2 161,8 | 2 184,9 | 2 177,8 | 2 178,8 | |
| ITA | 2 690,1 | 2 767,3 | 2 750,3 | 2 779,7 | 2 804,6 | 2 791,6 | |
| **ETP non titulaires sur subvention de l'État** | **792,1** | **885,6** | **912,9** | **710,4** | **753,0** | **757,4** | ***-4,4 %*** |
| CDD chercheurs | 394,0 | 406,0 | 351,0 | 251,2 | 219,0 | 223,2 | |
| CDD ITA | 178,0 | 190,0 | 275,0 | 214,0 | 244,8 | 254,3 | |
| Vacataires | 220,1 | 289,6 | 286,9 | 245,2 | 289,2 | 279,9 | |
| **CDD et vacataires sur ressources propres** | **1 099,4** | **1 184,0** | **1 877,6** | **2 190,3** | **2 291,1** | **2 184,1** | ***98,7 %*** |
| **TOTAL** | **6 742,0** | **7 017,0** | **7 702,6** | **7 865,3** | **8 026,5** | **7 911,9** | ***17,4 %*** |

*Source : Inserm*

Cette hausse ne tient pas aux personnels fonctionnaires sous plafond d'emplois dont les effectifs progressent faiblement (+ 2,5 % entre 2006 et 2011), car l'Inserm, comme l'ensemble des organismes de recherche, n'est pas soumis à la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Elle concerne essentiellement les personnels recrutés sur ressources propres (+ 98,7 %). En 2011, ces

[220] Notamment les doctorants cofinancés par l'Inserm et les régions, les post-doctorants ministériels et les postes de chercheurs liés à la politique d'accueil de l'Inserm (chercheurs contractuels « seniors », chercheurs étrangers, médecins, vétérinaires).

[221] Les effectifs sont exprimés en « équivalents temps plein » (ETP) au 31 décembre de l'année N, sauf pour les zones grisées, pour lesquels ils sont exprimés en personnes physiques payées (données en ETP non disponibles).

personnels représentent 28 % des effectifs de l'Inserm, contre 16 % en 2006 et 12 % en 2005.

La masse salariale progresse plus fortement encore que les effectifs. Elle passe de 357 M€ en 2006 à 499 M€ en 2011, soit une hausse de 40 %. Cette progression résulte de deux évolutions d'ampleur très différente : d'une part, une augmentation de 152 % des dépenses de personnel sur ressources propres, liée mécaniquement à l'accroissement des effectifs, et d'autre part, une hausse de 26 % des dépenses de personnel sous plafond d'emplois, soit 85 M€.

La principale cause de cette dernière évolution tient à l'augmentation des charges patronales, en particulier de celles liées aux retraites (près de 75 % de l'augmentation entre 2006 et 2011). Une autre cause est la politique de revalorisation des carrières menée par l'Inserm, qui prend deux formes principales :

- la requalification des emplois et promotions : sur la période, les traitements bruts ont augmenté (+ 7,7 %), plus rapidement que le point d'indice (+ 4,8 % entre 2005 et 2010) à effectifs quasiment stables (+ 0,5 %) ; cela représente + 13,7 M€ ;
- l'augmentation des primes et indemnités (+ 8,8 M€ entre 2005 et 2010). En 2010, l'indemnisation des jours sur les comptes épargne temps s'élève à 3,6 M€, surtout au profit des chercheurs.

En matière de gestion des ressources humaines, l'objectif principal de l'Inserm, développé dans le contrat d'objectifs 2011-2015, est de « renforcer l'attractivité des carrières » dans un contexte de compétition internationale pour attirer les meilleurs chercheurs.

Pour les personnels statutaires, l'Inserm a pérennisé depuis 2007 une disposition dérogatoire permettant de recruter les jeunes chercheurs à un grade plus élevé : 60 % des chargés de recherche sont recrutés au niveau de la première classe, alors que pour l'ensemble des établissements publics scientifiques et techniques le pourcentage est de 30 %.

L'Inserm s'est attaché à revaloriser les carrières des personnels statutaires en attribuant des primes de performance (augmentation des crédits destinés à financer deux primes : la prime de participation à la recherche scientifique et l'indemnité spécifique pour fonctions d'intérêt collectif). Les crédits du « plan carrière » lancé en 2009 ont permis de financer la prime d'excellence scientifique pour les chercheurs. En 2011, celle-ci est attribuée à 20 % des chercheurs de l'Inserm, pour un coût total de 1,4 M€. Par ailleurs, les crédits du plan carrière ont permis d'accélérer

le rythme des promotions pour les chercheurs, comme pour les ingénieurs, techniciens et administratifs de la recherche (ITA).

### 3 - De meilleures performances en matière de publication et de valorisation

#### *a) Des publications plus nombreuses*

Entre 2005 et 2011, l'Inserm a contribué à 48 650 publications (articles, lettres et revues), soit en moyenne 6 950 publications par an. Cette production représentait, en 2005, 23,8 % des publications de la France dans le domaine biomédical et, en 2011, 32,4 %, soit une progression de près de 26 %.

Entre 2005 et 2011, l'Inserm a placé en moyenne 2 % de ses publications dans le premier centile du classement mondial, ce qu'il est convenu d'appeler le « Top 1 % » mondial[222], 8,6 % au « Top 5 % » et 15,8 % au « Top 10 % », chiffres qui attestent sa très bonne visibilité internationale[223]. Le nombre de ses publications a augmenté de 66 % entre 2005 et 2011 et, pour celles au plus fort impact (facteur d'impact supérieur à 10), de 75 %.

Outre l'augmentation de l'activité de publication, un des facteurs de cet accroissement est la politique d'amélioration du référencement des publications menée depuis 2008, qui permet une meilleure reconnaissance des travaux de l'Inserm.

Le domaine où l'Inserm occupe une place privilégiée dans la production française est l'immunologie (41 % des publications et 69 % des articles cités français). Viennent ensuite l'hématologie, la gastroentérologie et l'hépatologie, la cardiologie, la neurologie clinique et l'endocrinologie. L'Inserm représente 25 % des publications françaises en santé publique et 19 % en imagerie médicale et en médecine nucléaire, mais enregistre un indice d'impact deux fois supérieur à la moyenne française et mondiale.

[222] Chaque publication est assortie d'un facteur d'impact correspondant à la visibilité de la revue scientifique concernée.

[223] Données issues de la base de données InCite de Thomson Reuters qui classe l'ensemble des publications mondiales en fonction de leur nombre de citations par année et par domaine et détermine la position en pourcentage de chacune d'elles.

### *b) Les résultats encourageants de la valorisation*

Les publications sont importantes, mais la valorisation de la recherche est également un indice plus fort de l'efficacité de l'activité de recherche.

Depuis le 1er janvier 2006, l'ensemble des activités de valorisation de l'Inserm a été confié à sa filiale Inserm Transfert. Cette réorganisation s'est opérée dans le cadre d'une délégation de service public, dont la rémunération inclut notamment un prélèvement sur le chiffre d'affaires réalisé (de 15 % pour les accords de licence, de 4 % pour les contrats de recherche). L'Inserm verse également une « participation pour frais » avec un plafond dégressif.

L'activité de gestion de la propriété intellectuelle s'est développée entre 2006 et 2010, comme en témoignent les hausses respectives de 93 % des déclarations d'invention, de 54 % du portefeuille de brevets et de 114 % des revenus de licence (9 M€ en 2011). Entre 2005 et 2010, les recettes de l'Inserm liées à des prestations rendues au secteur privé ont augmenté de 38 %. Cependant en 2009, elles ne s'élevaient qu'à 10,4 M€, ce qui ne représente que 0,4 % des montants déclarés par les industries pharmaceutiques au titre du crédit impôt recherche (2,6 Md€). Depuis 2010, plusieurs partenariats cadres ont été mis en place avec les groupes pharmaceutiques, et l'Inserm en attend des retours financiers pour les années à venir.

Inserm Transfert intervient également comme investisseur dans des entreprises innovantes, par sa filiale de capital-risque, Inserm Transfert Initiative, créée en 2005. En janvier 2012, Inserm Transfert Initiative, qui avait investi 3,1 M€ depuis 2002, a réalisé une augmentation de capital de 33,5 M€[224], ce qui la place au premier rang des sociétés d'amorçage et de pré-amorçage en sciences de la vie adossées à un organisme public de recherche en France.

La filiale affiche aujourd'hui des résultats encourageants : en 2011, son chiffre d'affaires a été en hausse de 32 % et elle a été bénéficiaire pour la première fois sans la participation de l'Inserm, soit au bout de sa sixième année, alors que l'équilibre financier d'Inserm Transfert n'était pas attendu avant huit à dix ans.

[224] L'augmentation de capital a été souscrite par l'État via le fonds national d'amorçage (15 M€), CDC Entreprises au titre du Programme FSI (5 M€) et l'Inserm/Inserm Transfert (5 M€). Des laboratoires pharmaceutiques y ont participé également pour un montant total de 8,5 M€.

## B - La création de l'alliance AVIESAN

L'organisation traditionnellement émiettée de la recherche en sciences du vivant a été rendue encore plus complexe depuis 2006 par la création de nouveaux instruments de coopération scientifique et d'agences de financement autonomes. Cette situation ne rendait que plus nécessaire une reconfiguration globale du système ou, à tout le moins, la constitution d'une fonction de coordination forte, comme la Cour l'avait recommandé dans son rapport public de mars 2007. Après l'échec d'un projet plus ambitieux de réorganisation, cette seconde voie a été choisie et rendue possible grâce à la création de l'alliance AVIESAN et au rôle structurant joué par l'Inserm.

### 1 - Une restructuration ambitieuse finalement abandonnée

#### *a) L'évolution d'ensemble de l'enseignement supérieur et de la recherche*

Le législateur a cherché à impulser à la fois un effort financier accru en faveur de la recherche et une recomposition de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Tout d'abord, la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 a fixé à 19,4 Md€ le montant cumulé de l'augmentation des moyens consacrés par l'État à la recherche sur la période 2005-2010. Elle a créé deux agences, l'une chargée des financements sur projet, l'Agence nationale de la recherche (ANR)[225], et l'autre chargée d'évaluer les établissements, les activités de recherche et les formations et diplômes de l'enseignement supérieur, l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES). Elle a enfin prévu la possibilité de recourir à un ensemble de structures nouvelles destinées à faciliter une meilleure coopération entre l'enseignement supérieur et la recherche et la mobilisation des financements. Ce sont les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), les réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA), les centres thématiques de recherche et de soins (CTRS), les établissements de coopération scientifique et les fondations de coopération scientifique (FCS)[226].

[225] Cour des comptes, tome I, *L'agence nationale de la recherche : premiers constats et perspectives*, p. 365-377, in *Rapport public annuel 2011*. Février 2011, p. 1130.
[226] Cour des comptes, tome I, *Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) : un second souffle nécessaire*, p. 305-333, in *Rapport public annuel 2011*. Février 2011, p. 1130 et Cour des comptes, tome I, *Les réseaux thématiques de recherche avancée*, p. 599-655, in *Rapport public annuel 2012*. Février 2012, p. 1535.

La volonté politique exprimée par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et aux responsabilités des universités visait à déplacer le centre de gravité de la recherche des établissements publics scientifiques et techniques et des grandes écoles vers les universités.

Dans le secteur de la santé, la place de la recherche dans la mission des centres hospitaliers universitaires (CHU) et dans leur gouvernance[227] a été renforcée par la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST). La loi ouvrait également la possibilité de créer des fondations de recherche.

Enfin, la place des associations dans le pilotage de la recherche s'est affirmée. Les associations les plus importantes développent aujourd'hui leur propre stratégie de recherche, dans un cadre de « co-pilotage » avec les acteurs de la recherche publique.

### *b) Un consensus sur la nécessité de réformer le secteur de la recherche biomédicale*

La lettre de mission du 16 novembre 2007 au nouveau directeur général de l'Inserm confiait un rôle de coordination à l'institut et précisait que l'axe central de sa mission serait « *la clarification du paysage de la recherche biomédicale et en santé* ».

Pour assurer ce rôle, l'Inserm s'est réformé et a créé en son sein, en avril 2008, huit instituts thématiques « sans murs », auxquels se sont ajoutés deux nouveaux instituts créés en 2009, pour renforcer ses capacités stratégiques, scientifiques et opérationnelles.

Parallèlement, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère de la santé ont demandé à l'AERES de réaliser une évaluation stratégique de l'Inserm et de faire le point sur l'organisation de la recherche en sciences de la vie. Cette mission rejoignait la préoccupation de la Cour dans son rapport public thématique de 2007, qui recommandait que « la question de la structuration du secteur du vivant soit posée avec les organismes concernés et que l'État s'en saisisse et joue effectivement, comme il entend le faire, le rôle de coordination et, le cas échéant, d'arbitrage, qui lui revient[228] ».

L'évaluation de l'AERES a été conduite par un comité international, présidé par Monsieur Elias Zehrouni, directeur des *National*

[227] En particulier la nomination d'un vice-président « recherche », sur proposition du président-directeur général de l'Inserm, du président de l'université et du vice-président « doyen » du directoire.

[228] Cour des comptes, *Rapport public thématique : la gestion de la recherche publique en sciences du vivant*. Mars 2007, p. 40.

*Institutes of Health américains (NIHs).* Le rapport, présenté en novembre 2008, formulait des recommandations « radicales », qui tendaient notamment à séparer à terme les entités qui mettent en œuvre la recherche de celles qui la financent et l'évaluent, à aller vers une gestion unique des unités et à créer un institut unique pour les sciences de la vie et de la santé, qui ait la responsabilité du financement des recherches dans ce secteur.

### *c) L'absence de restructuration du secteur*

Malgré les constats convergents de l'AERES et des ministères, dans la stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI) et au sein du comité ministériel d'orientation de la recherche biomédicale et en santé (COMIOR)[229], le projet de création d'un institut unique proposé par le rapport Zehrouni n'a plus jamais été évoqué.

Deux raisons principales peuvent être mises en avant.

D'une part, la réforme proposée par le rapport Zerhouni revenait à regrouper les financements dans un seul institut et à confier la recherche aux universités. Le financement des projets de recherche par une autre entité remettait en question les missions confiées à l'ANR, agence récemment créée, et avait un impact sur d'autres structures nouvelles de financement liées à un réseau (RTRA/CTRS) ou à des pathologies telles que le traitement du cancer (INCa), de la maladie d'Alzheimer, du sida et des hépatites virales (Agence nationale de recherches sur le sida et les hépatites virales ou ANRS). Il semblait alors difficile, pour les tutelles, d'afficher une fusion du volet « recherche » de ces organismes.

D'autre part, cette nouvelle organisation supposait une transformation profonde, à terme, du département des sciences du vivant du CNRS et de l'Inserm. Elle a suscité une forte opposition de l'ensemble des chercheurs, qui craignaient le début du démantèlement du système de recherche et un affaiblissement de la recherche amont en sciences de l'environnement fortement présente au CNRS et dans d'autres établissements (INRA, CIRAD, IRD, Ifremer, notamment).

Le ministère a approuvé en 2009 les décrets modifiant les statuts de l'Inserm et du CNRS[230], ce qui écartait, de fait, tout rapprochement « juridique » entre les deux instituts.

---

[229] Ce comité ministériel a été créé en mars 2008 au sein du ministère de la santé.

[230] À la suite du décret du 29 octobre 2009 portant organisation des statuts du CNRS, ont été créés en lieu et place des anciens départements scientifiques dix instituts chargés d'organiser un réseau d'unités de recherche dans leur champ disciplinaire. Le département des sciences du vivant est devenu l'institut des sciences biologiques.

Dans ce contexte et face à cette pluralité d'acteurs, s'est imposée l'idée de créer une instance sans personnalité morale, afin de mieux structurer la coordination et d'accroître les performances de la recherche française. C'est ainsi qu'est née, aux termes de la convention du 8 avril 2009, l'Alliance pour les sciences de la vie et la santé (AVIESAN), qui est la première des cinq alliances mises en place entre avril 2009 et juin 2010[231].

### 2 - Une coordination assurée par AVIESAN sous l'égide de l'Inserm

Les fondateurs d'AVIESAN sont au nombre de huit : l'Inserm, le CNRS, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), l'Institut de recherche pour le développement (IRD), la Conférence des présidents d'université et l'Institut Pasteur. La Conférence des directeurs généraux de centre hospitalier régional universitaire (CHRU) a adhéré à l'alliance à la fin de l'année 2009. Plus récemment, des « membres associés » l'ont également rejointe.

#### *a) Objectifs et organisation de l'alliance*

L'alliance est présidée par le président-directeur général de l'Inserm[232], le directeur de l'Institut des sciences biologiques (INSB) du CNRS en assurant la vice-présidence. Elle a pour objectifs de coordonner l'analyse stratégique, la programmation scientifique et la mise en œuvre opérationnelle de la recherche en sciences de la vie et de la santé, d'accélérer le transfert des connaissances fondamentales vers leurs applications cliniques et de favoriser la transdisciplinarité en ouvrant la biologie et la médecine aux apports des mathématiques, de la physique, de la chimie, de l'informatique, des sciences de l'ingénieur, des sciences humaines et sociales.

La mise en œuvre de ces objectifs se fait au sein des dix instituts multi-organismes (ITMO), entités sans structure juridique, dont le rôle

---

Dans son rapport public annuel 2011 la Cour a analysé le rôle du CNRS dans le nouveau paysage de la recherche.

[231] Les quatre autres alliances sont : Ancre (Alliance nationale de coordination de la recherche pour l'énergie) ; Allistene (Alliance des sciences et technologies du numérique) ; AllEnvi (Alliance dans le domaine de la recherche environnementale) ; Athena (Alliance nationale des humanités, sciences humaines et sciences sociales).

[232] Le directeur général depuis 2007 a été nommé président de l'Inserm par décret du 19 mars 2009 et cumule depuis lors les deux fonctions.

principal est d'animer la réflexion stratégique au sein de leur propre communauté scientifique et de favoriser le développement de grands pôles de recherche et de grands projets. Ils sont dirigés ou codirigés par des personnalités reconnues dans leur domaine, qui restent rattachées administrativement à leur employeur d'origine.

La création de l'alliance AVIESAN et de ses instituts thématiques multi-organismes a permis d'instaurer un cadre de discussion et de coordination entre les principaux acteurs publics de la recherche en sciences du vivant.

À partir de l'état des lieux réalisé par les instituts thématiques multi-organismes, les forces et les faiblesses de chaque domaine ont été identifiées, les enjeux et les grandes orientations scientifiques ont été définis. L'alliance porte ainsi une vision stratégique de la recherche en sciences de la vie et de la santé.

Elle représente l'interlocuteur privilégié des industriels de la santé et des institutions internationales, simplifiant ainsi, pour les partenaires extérieurs, le paysage des institutions publiques de recherche en sciences de la vie. Elle permet également une plus grande réactivité pour produire des expertises scientifiques pour l'État.

### *b) Moyens de l'alliance*

Les fondateurs insistent sur le fait qu'il s'agit d'une structuration souple, qui n'est pas une entité avec un statut juridique, pour ne pas ajouter une structure de plus.

Les dépenses réalisées par AVIESAN sont limitées. Les dépenses courantes ainsi que certains projets spécifiques sont financés par l'Inserm à hauteur de 7 M€ par an. En termes de moyens humains, chaque institut multi-organismes (ITMO) dispose de trois à quatre personnes à temps partiel et d'un comité de pilotage de 20 à 30 experts du domaine.

Quant à la gestion des unités mixtes communes, l'Inserm, le CNRS et certaines universités ont mis en œuvre, pour les unités créées en 2012, une coordination des moyens attribués par chacun, ce qui permet un meilleur pilotage global des forces de recherche. Quelques procédures (par exemple, les appels à projets ATIP/AVENIR pour les jeunes chercheurs) ont également été mutualisées.

### *c) Rôle de l'Inserm*

Le rôle de pilotage de l'Inserm et son investissement au sein de l'alliance ont été primordiaux dans la mise en place de cette coordination

et le début de rationalisation des structures. Dès la fin 2009, l'Inserm avait adopté son plan stratégique. Il y présentait une stratégie d'ensemble pour la recherche dans les sciences de la vie et de la santé en France, déclinaison de la stratégie nationale de recherche et d'innovation.

La décision d'intégrer l'Agence nationale de recherches sur le sida et les hépatites virales à l'Inserm (prise fin 2009) est effective depuis le 1er janvier 2012, avec un statut particulier d'agence autonome. Ainsi conçue, cette intégration est cohérente avec l'ITMO « microbiologie et maladies infectieuses ».

De même, l'ITMO « santé publique » correspond au périmètre du groupement d'intérêt scientifique (GIS) Institut de Recherche en Santé Publique, qui est l'héritier de l'Institut virtuel de recherche en santé publique créé en 2004 à l'initiative de l'Inserm et qui associe, depuis 2007, 24 partenaires.

En termes de financement enfin, le ministère de la recherche a décidé en 2010 le transfert de la gestion du volet « recherche » du plan cancer 2 de l'INCa vers l'Inserm (19,7 M€ en 2011). Le positionnement de l'ITMO Cancer, dirigé par le directeur de la recherche de l'INCa, permet de maintenir une articulation permanente avec l'INCa qui assure plus globalement la mise en œuvre du plan cancer[233].

L'alliance a donc permis de définir une vision stratégique et d'améliorer la coordination entre les différents acteurs de la recherche en sciences du vivant.

## II - Des difficultés liées aux réformes récentes

Les progrès réalisés en matière d'augmentation des crédits sur projets ont eu leur revers, à savoir une abondance de recrutements sur contrats à courte durée qui présentent des risques de gestion sociale pour l'Inserm. Par ailleurs, les bonnes performances d'Inserm Transfert en matière de valorisation risquent d'être compromises par la création de structures de valorisation généralistes dans le cadre des investissements

[233] Cour des comptes, *Rapport public thématique : la mise en œuvre du Plan cancer*. Juin 2008, p. 176, pour la mise en œuvre de ce plan pendant la période 2003-2007, et Cour des comptes, tome I, *L'Institut national du cancer*, p. 207-124, in *Rapport public annuel 2009*. Février 2009, p. 1307. Le suivi des observations et des recommandations formulées dans ces rapports a fait l'objet d'une insertion au Rapport public annuel 2012 (cf. Cour des comptes, tome II, *La lutte contre le cancer : une cohérence et un pilotage largement renforcés*, p. 25-48, in *Rapport public annuel 2012*. Février 2012, p. 1535).

d'avenir, dont l'articulation avec les structures spécialisées pose des difficultés qui n'ont pas été anticipées. Enfin la mise en place de l'Alliance ne résout pas tous les problèmes de coordination.

## A - Une multiplication des contrats à durée déterminée

Le dynamisme des laboratoires de l'Inserm pour obtenir des financements sur appels à projets a entraîné une augmentation importante[234] des personnels en contrat à durée déterminée (CDD) recrutés sur « ressources propres » qui est aujourd'hui source de difficultés.

### 1 - Une très forte augmentation des effectifs contractuels

L'effectif des personnels en contrats à durée déterminée (CDD) a été multiplié par quatre entre 2005 et 2010, passant de 497 à 1 925 personnes physiques, ce qui représente 28 % des effectifs de l'Inserm. Les personnels se répartissent en parts à peu près égales entre chercheurs (en 2010, 11,6 % sont des doctorants, 22,2 % des post-doctorants et 18 % des chercheurs plus expérimentés) et ingénieurs, techniciens et administratifs de la recherche (48,2 %).

L'établissement n'a pas anticipé cette hausse liée à l'augmentation de ressources résultant de compétitions à l'issue nécessairement aléatoire : entre 2007 et 2010, les prévisions annuelles de l'Inserm adoptées par le conseil d'administration lors du vote du budget primitif ont été systématiquement dépassées.

Les seuls éléments de cadrage de la direction générale de l'Inserm concernant le recrutement des agents contractuels imposent un barème de rémunération et une durée maximale d'embauche en CDD de six ans. La gestion des personnels recrutés sur ressources propres est largement déconcentrée au sein des délégations régionales et des laboratoires. Les personnels sont recrutés pour répondre aux besoins des équipes de recherche selon les capacités de financement offertes par les projets de recherche.

L'examen des contrats de travail révèle, notamment pour les ingénieurs, techniciens et administratifs (ITA), des modalités de gestion « au fil de l'eau » critiquables : des recrutements sur des contrats très courts (quelques mois), prolongés plusieurs fois par avenant, et financés parfois au titre de différents contrats de recherche successifs, ce qui peut

[234] Une part de l'augmentation est également due à l'obligation de mettre en place un contrat doctoral pour les doctorants rémunérés par les associations.

poser la question du caractère permanent ou non du besoin auquel répond le recrutement d'un contractuel.

En réponse à la Cour, l'Inserm a annoncé l'élaboration d'une charte des bonnes pratiques portant sur le recrutement et le suivi des personnels non titulaires. Sont ainsi prévus un bilan d'activités au plus tard un an après la prise de fonctions, des actions de formation et un entretien annuel d'activités tel qu'il existe pour les agents statutaires.

### 2 - Une maîtrise indispensable du volume et des conditions d'emploi de ces personnels

L'augmentation des ressources propres a entraîné le recrutement massif de chercheurs et d'ingénieurs, techniciens et administratifs de la recherche en contrat à durée déterminée.

Or, l'emploi de ces ressources est à la fois fortement contraint et très décentralisé. Il peut être affecté à des recrutements de très courte durée sans pouvoir financer le surcroît de dépenses structurelles pour l'organisme. Par ailleurs, même si un contrôle est mis en place au niveau régional, l'initiative des recrutements appartient à chaque laboratoire.

L'impact de cette gestion est différent selon qu'il s'agit des chercheurs ou des ingénieurs, techniciens et administratifs.

Pour les chercheurs, la capacité accrue de financer des post-doctorants permise par la création de l'Agence nationale de la recherche répond à une faiblesse identifiée du système de recherche français. Elle renforce le potentiel scientifique de l'Inserm et contribue à l'attractivité et au rayonnement international de l'institut en contribuant à la formation des chercheurs. La Cour avait cependant recommandé, dès février 2011, qu'un suivi plus régulier des personnels chercheurs soit réalisé, afin de mieux préparer leur avenir.

Pour les personnels contractuels ingénieurs, techniciens et administratifs (ITA) de la recherche financés sur contrats de recherche, les modalités de gestion « au fil de l'eau » sont critiquables, car elles ne donnent pas de visibilité sur l'évolution de leur carrière à des agents qui sont présents dans des proportions bien supérieures aux capacités de recrutement statutaire à l'Inserm (927 ITA en contrat à durée déterminée [CDD] en 2010 pour 100 postes ouverts aux concours externes). La Cour identifie ainsi un risque social et contentieux[235] aggravé par la forme particulière des contrats à l'Inserm, parfois de très courte durée.

[235] Le jugement en référé du 5 octobre 2012 du tribunal administratif de Nantes enjoint au président-directeur-général de l'Inserm de procéder au réexamen d'une

La loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique impose à l'institut d'examiner la situation de ses agents. Selon le ministère, 515 agents contractuels, dont 326 ITA, sont éligibles à la titularisation parmi lesquels 25 se sont vu proposer un contrat à durée indéterminée. L'application de cette loi aura ainsi un impact sur les concours de recrutement ultérieurs de l'Inserm.

Les règles de recrutement attachées aux contrats de recherche et l'impossibilité pour les établissements publics à caractère scientifique et technologique de recruter selon un autre mode que le contrat à durée déterminée sur ces contrats de recherche ont entraîné une très forte augmentation de cette population contractuelle[236]. Cette hausse exige un cadrage plus ferme des conditions de recrutement des personnels et la mise en œuvre de dispositifs d'accompagnement en vue de leur insertion professionnelle après leur passage à l'Inserm. Au-delà des conséquences personnelles pour les agents contractuels recrutés se pose la question des effets à long terme de cette politique pour la gestion de la recherche publique et pour la politique de l'emploi scientifique dès lors que plus de 30 % des recettes de l'Inserm sont des ressources propres, c'est-à-dire des recettes autres que la subvention pour charges de service public.

La masse de contrats de recherche obtenus par l'Inserm génère nécessairement des besoins pérennes de soutien technique et d'encadrement administratif. Il n'est pas satisfaisant, du point de vue de la gestion comme de l'emploi, que l'Inserm ne puisse répondre à ces besoins que par l'enchaînement de contrats de courte durée.

Alors même que l'augmentation du financement sur projet a été bénéfique pour la recherche française, les conséquences observées rendent nécessaire que l'État réexamine les règles attachées au recrutement et à la gestion des personnels financés par des contrats de recherche, dont le nombre a beaucoup augmenté depuis 2006 et est susceptible de croître encore avec les financements apportés par le programme des investissements d'avenir.

Ces constatations ont fait l'objet d'un référé[237] adressé par la Cour le 1er août 2012 à la ministre des affaires sociales et de la santé, à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et à la ministre de

demande de transformation d'un contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée.

[236] Décret du 16 décembre 2005 relatif au régime budgétaire, financier et comptable des établissements publics scientifiques et technologiques.

[237] Rapport adressé par le Premier président de la Cour des comptes à un ministre pour lui faire part des observations formulées par la Cour à l'issue d'un contrôle.

la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. Dans sa réponse, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a confirmé le constat de la Cour sur la nécessaire amélioration du suivi des personnels contractuels et rappelé les actions menées en ce sens par l'Inserm. Elle a précisé avoir donné instruction de limiter le recours aux contrats de très courte durée.

Sans évoquer une évolution des règles de recrutement des opérateurs de recherche, le ministère mentionne que, pour limiter à l'avenir l'augmentation des effectifs financés sur ressources propres, la programmation 2013 de l'Agence nationale de la recherche (ANR) doit être ajustée. A la mi-décembre, de nouvelles mesures sont intervenues parmi lesquelles la demande de veiller à contenir la part d'emplois temporaires dans les projets à 30 % du total des personnels affectés aux projets.

## B - La difficile articulation entre les structures de valorisation de la recherche

Les évolutions récentes de la gestion de la propriété intellectuelle et plus largement la valorisation de la recherche présentent des risques nouveaux pour la maîtrise desquels des orientations claires sur les instruments à privilégier manquent.

### 1 - Les enjeux de propriété intellectuelle

La mixité des laboratoires de l'Inserm avec les universités ou avec d'autres organismes de recherche, ainsi que l'implication des équipes Inserm dans des collaborations et des réseaux de recherche, se traduisent par une fréquente copropriété des demandes de brevets avec des institutions académiques françaises ou étrangères ou avec l'industrie.

Cette copropriété est une difficulté pour la valorisation des travaux de recherche, car elle complique, et peut même compromettre par trop de lourdeur, le succès des négociations de licence.

Sur le fondement du décret du 10 juin 2009 relatif à la gestion entre personnes publiques de la propriété industrielle, qui a instauré le principe du mandataire unique, l'Inserm a poursuivi ses efforts de simplification de la gestion de la propriété intellectuelle des unités mixtes en signant des accords-cadres avec plusieurs universités partenaires.

## 2 - L'apparition des sociétés d'accélération de transfert de technologie

Le programme des investissements d'avenir consacre un financement très important au soutien des activités de valorisation de la recherche publique. Ainsi 900 M€ sont prévus pour la création de sociétés d'accélération de transfert de technologie (SATT). Neuf de ces sociétés ont ainsi vu le jour au cours de l'année 2012 et commencent à se développer[238].

Selon les termes de la convention entre l'État et l'ANR en charge de l'appel à projet SATT, ces structures ont vocation à regrouper l'ensemble des équipes de valorisation des sites universitaires et à mettre fin au morcellement des structures pour améliorer l'efficacité des transferts de technologie et la valeur économique créée.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de définir l'articulation entre Inserm Transfert et les SATT en développement, compte tenu du recouvrement de leur périmètre d'intervention pour les unités mixtes de l'Inserm situées sur le territoire des SATT.

La stratégie de l'Inserm est de devenir actionnaire des sociétés et d'établir avec elles des partenariats, dont les modalités pourront évoluer au cours du temps, au rythme de la montée en compétence de celles-ci. Il a d'ores et déjà investi dans huit d'entre elles. A court terme, le montage des partenariats avec les SATT entraîne une complexité supplémentaire. A plus long terme, le périmètre d'intervention d'Inserm Transfert pourrait se réduire avec le développement des SATT, alors que l'Inserm a développé par sa filiale une politique dynamique de valorisation qui commence à porter ses fruits.

Le développement des SATT financé par le programme des investissements d'avenir met ainsi en difficulté la politique de valorisation de l'Inserm portée par sa filiale Inserm Transfert, au moment où le développement de ses activités lui permet d'atteindre l'équilibre financier.

Par ailleurs, 9 M€ sur dix ans ont été alloués par le programme des investissements d'avenir à la création du consortium de valorisation thématique (CVT) AVIESAN, entité de coordination des structures de valorisation des membres de l'alliance. La bonne articulation entre

[238] Au 1er octobre 2012, des aides sont accordées par l'État aux 9 sociétés d'accélération de transfert de technologie suivantes : Lutech pour 78 M€, PACA Corse pour 78 M€, Midi-Pyrénées pour 70 M€, Ouest valorisation pour 70 M€, IDF - Innov pour 68 M€, Nord de France pour 63 M€, Aquitaine pour 48 M€, Languedoc-Roussillon pour 45 M€, Conectus Alsace pour 36 M€.

Inserm Transfert et le consortium, ainsi qu'entre celui-ci et les SATT, est un enjeu important du nouveau paysage de la valorisation.

## C - Les limites de l'alliance

L'alliance AVIESAN marque une avancée, tant sur le plan de la stratégie et de la définition de la politique scientifique, que pour la coordination des acteurs de la recherche dans les sciences du vivant. Cependant, plusieurs questions restent en suspens.

### 1 - Une capacité de coordination compromise par la multiplication des structures de recherche

Alors qu'une démarche de rationalisation des structures était engagée, dont l'intégration de l'Agence nationale de recherches sur le Sida et les hépatites virales à l'Inserm au 1er janvier 2012 est l'une des étapes, de nombreuses entités juridiques ont été créées au cours des dernières années.

Trois réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) portant sur des thématiques de recherche en sciences du vivant et neuf centres thématiques de recherche et de soins (CTRS)[239] ont été créés entre 2007 et août 2011, auxquelles s'ajoute la fondation de coopération scientifique « Fondation Alzheimer et maladies apparentées ».

Le programme des investissements d'avenir a sélectionné en 2010 et 2011 des projets d'investissements propres au secteur de la biologie et de la santé[240] et des projets en sciences de la vie au sein des appels à projets généralistes (LABEX, EQUIPEX, IRT[241]), pour un montant de près de 1,9 Md€ (en équivalent subvention) jusqu'à 2020. Si les projets,

[239] Les trois réseaux thématiques de recherce avancée (RTRA) sont : la Fondation Pierre-Gilles de Gennes pour la recherche (PGGR), l'Ecole des Neurosciences de Paris (ENP), Innovations thérapeutiques en Infectiologie (FINOVI), créés par décrets du 21 mars 2007. Les neufs centres thématiques de recherche et de soins (CTRS) : Voir et Entendre, Centaure, Synergie Lyon Cancer, Neurodis, Recherche Innovation Thérapeutique en Cancerologie, Prem'up, Méditerrannée Infection, Fondamental, Imagine.

[240] Financement de six instituts hospitalo-universitaires (IHU) et de six projets « prometteurs », de deux pôles hospitalo-universitaire en cancérologie (PHUC), et de 70 projets de cohortes (10), infrastructures nationales de biologie et santé (23), démonstrateurs (4), bio-ressources (13), bio-informatique (12), nanotechnologies (8).

[241] Laboratoires d'excellence (LABEX), équipements d'excellence (EQUIPEX) et instituts de recherche technologique (IRT), en particulier l'IRT Bio-aster, seul des 8 IRT retenus qui concerne le secteur de la recherche en sciences de la vie et de la santé.

dans leur grande majorité, n'induisent pas la création de nouvelles structures juridiques, la mise en œuvre des instituts hospitalo-universitaires (IHU) s'appuiera sur des fondations de coopération scientifique existantes ou nouvelles[242] créées dans le secteur des sciences de la vie.

L'alliance aura donc des difficultés à exercer son rôle de coordination si de nouvelles structures continuent d'être créées de façon indépendante, avec des moyens publics.

Par ailleurs, les facultés de médecine et les hôpitaux, au sein desquels sont implantées de nombreuses unités de recherche en sciences de la vie, ne sont représentés que par un membre de la conférence des présidents d'université et par un membre de la conférence des directeurs d'hôpitaux. Cette situation peut créer une difficulté d'implication des universités et des CHU au sein de l'Alliance.

### 2 - Un rôle à affirmer dans l'allocation des moyens

En matière de politique scientifique, la coordination de l'alliance trouve ses limites si elle n'est pas en capacité d'agir davantage sur la programmation des moyens affectés aux différentes thématiques de recherche, qui dépendent aujourd'hui de différentes sources de financement.

Pour que l'alliance puisse jouer un véritable rôle en matière de politique scientifique, il est nécessaire d'établir un dialogue stratégique avec les différents responsables de programme, le directeur général pour la recherche et l'innovation au titre de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIRES), le directeur général de l'organisation des soins pour les crédits relatifs aux missions d'enseignement, de recherche, de référence et d'innovation (MERRI) alloués aux centres hospitalo-universitaires (CHU), ainsi qu'avec l'Agence nationale de la recherche concernant le financement sur projets. Une meilleure coordination avec la stratégie des associations caritatives devrait être également organisée.

Les instituts thématiques (ITMO) ont réalisé un travail d'état des lieux des forces de recherche des membres de l'alliance. Cependant, aucun outil permettant de définir des indicateurs communs et de tenir à jour la situation et les moyens des unités de recherche n'a été déployé.

[242] « A-ICM » (décret du 23 décembre 2011) liée au projet de l'institut hospitalo-universitaire de la Pitié Salpétrière ; « Mix Surg » (décret du 25 novembre 2011) à Strasbourg ; « ICAN » (décret du 25 novembre 2011) ; « Fondation Maladies Rares » (décret du 6 février 2012).

Une telle carence met en danger le déploiement d'une politique scientifique cohérente de l'alliance dans la durée et rend impossible le traitement de problèmes de gestion des ressources humaines tels que ceux des personnels contractuels mentionnés supra.

## III - Une organisation toujours déficiente

La Cour a déjà souligné à plusieurs reprises les problèmes structurels de la recherche en sciences du vivant. Le rapport public thématique « *La gestion de la recherche dans les universités* » avait critiqué, en 2005, les modalités complexes de gestion des unités mixtes de recherche. En 2007, le rapport public thématique « *La gestion de la recherche dans les sciences du vivant* » constatait l'absence de consolidation de l'ensemble des financements publics alloués au secteur et l'incapacité à faire respecter dans la durée la priorité affichée à ce domaine. Les réformes conduites dans la période récente n'ont pas résolu ces défauts structurels.

### A - Une gestion des unités mixtes de recherche toujours aussi compliquée

Tous les laboratoires de recherche de l'Inserm sont mixtes avec, comme partenaires principaux, les universités, les hôpitaux et d'autres établissements de recherche : 66 % des laboratoires sont sous la tutelle de deux établissements, 24 % des unités mixte de recherche sous la tutelle de trois et moins de 10 % de quatre ou plus.

#### 1 - La politique de regroupement des unités de recherche

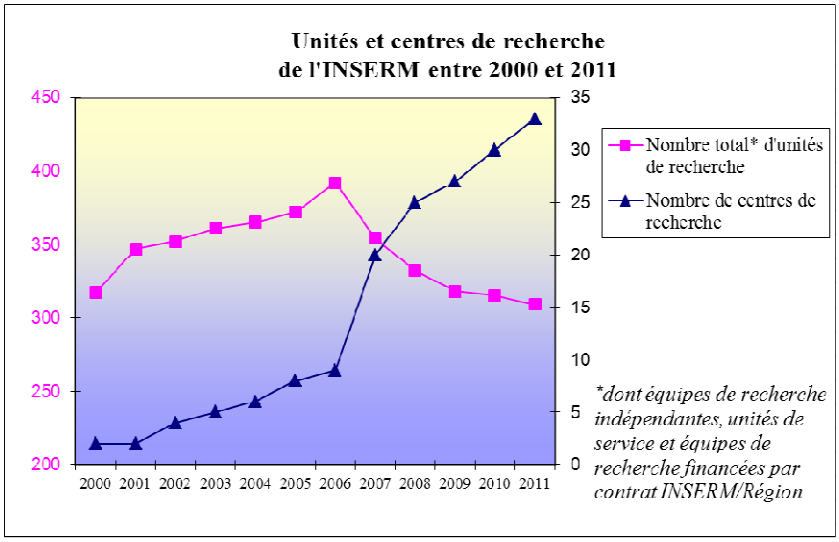
L'Inserm a engagé, puis cherché à consolider, depuis 2005, une politique d'incitation à la constitution de centres de recherche. Il s'agit de regrouper les forces scientifiques des différents partenaires sur un même territoire pour atteindre une masse critique (les centres de recherche regroupent en général 150 à 300 personnes) et permettre la mutualisation des moyens supports.

Cette politique de site a conduit à la création de 25 nouveaux centres de recherche entre 2005 et 2011. Parallèlement, le nombre d'unités, en augmentation constante depuis 2000, a commencé à décroître après 2006, passant de 392 unités à 309 unités en 2011.

Les nouvelles unités, de taille plus importante, sont davantage partenariales. On dénombre ainsi 37 unités conjointes avec au moins une

université et le CNRS, dont 31 avec l'Institut des sciences biologiques, contre 6 en 2008.

**Graphique n° 3 : évolution du nombre d'unités et de centres de recherche**




*Source : Cour des comptes à partir des données Inserm*

## 2 - Des simplifications insuffisantes de la gestion

Toutes les unités de l'Inserm étant mixtes, les moyens financiers et humains affectés par l'Inserm à ses laboratoires ne constituent qu'une partie de leurs moyens.

Même si l'Inserm interroge régulièrement ses laboratoires, l'information sur les ressources humaines et financières globales des unités est loin d'être fiabilisée. Il n'existe pas de dispositifs d'échanges réguliers des données entre les différents partenaires.

Comme la Cour l'a souligné à de nombreuses reprises[243], l'appartenance des laboratoires à plusieurs tutelles entraîne une complexité de la gestion financière liée à l'utilisation de plusieurs systèmes de gestion différents. Il en résulte également une multiplication des actes de gestion administrative en raison de l'absence de coordination des différents processus gérés par les différentes tutelles : modalités de

[243] Cf. notamment : Cour des comptes, tome II, *Le CNRS dans le nouveau paysage de la recherche*, p. 121-151, in *Rapport public annuel 2011*. Février 2011, p. 1130.

dialogue de gestion, notification des crédits attribués, rapports et comptes rendus d'activités. Enfin, les équipements et les projets immobiliers de l'Inserm sont quasi systématiquement cofinancés par les différents partenaires (CNRS, université, hôpital) et par les collectivités territoriales.

La multiplicité des financeurs est source de délais de coordination accrus et de retards administratifs qui peuvent pénaliser l'activité de recherche. Elle présente également le risque que le désengagement d'un des partenaires fasse échouer le projet d'investissement.

Le rapport d'Aubert d'avril 2008 avait préconisé de limiter à deux le nombre de tutelles d'une unité mixte de recherche et de confier à l'hébergeur de l'unité un mandat de gestion unique[244], pour simplifier les procédures de gestion administrative et financière des unités mixtes de recherche.

Malgré la volonté de l'Inserm de développer la délégation globale de gestion, ce modèle se met en place difficilement. Fondé sur un principe de partage des unités à gérer entre les deux partenaires, il se heurte à différentes difficultés : les moyens administratifs des universités consacrés à la recherche sont moins importants que ceux des délégations régionales de l'Inserm ; les universités sont mobilisées sur d'autres priorités (le passage aux responsabilités et compétences élargies et les réponses aux nombreux appels à projets des investissements d'avenir en 2010). En 2011, seules 16 unités mixtes de l'Inserm bénéficiaient de la délégation globale de gestion, avec les universités de la Méditerranée (Marseille), Paris Descartes, Pierre et Marie Curie (Paris) et Claude Bernard (Lyon).

L'Inserm envisage aujourd'hui de favoriser d'autres moyens de mutualisation, notamment la mise en place de plates-formes de gestion mutualisées. Composées majoritairement de personnels de l'Inserm et de personnels de l'université, ces plates-formes ont vocation à prendre en charge la gestion des unités mixtes communes. En 2011, deux ont vu le jour pour assurer la gestion de sept unités mixtes de l'Université de Strasbourg et de six unités mixtes de l'Université Paris Diderot. Une autre est à l'étude pour la gestion des laboratoires de l'Université Paris Descartes. Seuls 10 % des laboratoires de l'Inserm bénéficient aujourd'hui de modalités de gestion simplifiée, mais l'Inserm s'est fixé un objectif de 25 % en 2015.

[244] La délégation globale de gestion (DGG) consiste à confier la gestion financière de l'unité mixte de recherche à un seul partenaire, les autres partenaires lui versant leur subvention prévue pour l'unité.

Il paraît en tout état de cause nécessaire de mettre en place, pour les unités, un dialogue de gestion (calendrier, format des demandes de moyens) et un cadre d'indicateurs communs qui assurent le partage entre les tutelles des informations sur les moyens humains et financiers des unités.

Enfin, la reconnaissance par les unités mixtes de la qualité de gestion de l'Inserm devrait encourager le développement d'un nouveau modèle de plates-formes de gestion mutualisée par ses délégations régionales.

## B - Une diversité de financements sans vision consolidée

La stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI), adoptée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en 2009, a placé la santé, le bien-être, l'alimentation et les biotechnologies en première priorité nationale pour la recherche pour répondre à la demande croissante de la société en matière de recherche sur la santé et pour offrir de nouvelles opportunités de développement aux entreprises françaises de ce secteur.

### 1 - Des financements directs de l'État divers et en forte croissance

Les financements publics de la recherche en science du vivant sont en forte augmentation depuis 2006.

Pour l'État, l'effort budgétaire en faveur de la recherche en sciences du vivant est estimé à 3 Md€ au titre de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIRES) (dont 1,1 Md€ pour la santé, 1,7 Md€ pour les sciences de la vie et 0,3 Md€ pour l'agriculture). Ces financements ont augmenté de 817 M€ entre 2006 et 2011 (soit + 36 %), mais leur part relative dans le budget global de la mission MIRES (22 %) est demeurée stable, voire a enregistré une légère baisse.

Au titre des financements de l'assurance maladie, les dépenses de recherche font partie des crédits de mission d'enseignement, de recherche, de référence et d'innovation (MERRI)[245] qui s'élevaient en

[245] Ces crédits sont alloués aux centres hospitaliers universitaires au titre de leur participation aux missions d'enseignement, de recherche, de référence et d'innovation. Ils représentent en moyenne 9 à 10 % des recettes du budget principal et 13 à 14,7 % pour les cinq premiers d'entre eux. Leur répartition est relativement dispersée, car en dehors de l'AP-HP qui en reçoit le tiers, plus de la moitié des crédits restants sont alloués à 23 centres hospitaliers universitaires. Dans son rapport de septembre 2011 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la

2010 à 2,68 Md€, soit une augmentation de 437 M€ (+ 19,5 %) depuis 2006. La part du financement de la recherche dans cette enveloppe n'est pas connue précisément. Elle est estimée entre 800 M€ et 1 Md€ par la direction générale de l'offre de soin (DGOS) du ministère de la santé[246]. Dans sa réponse à la Cour au titre du contrôle de l'Inserm, cette direction a insisté sur la nécessaire amélioration de la gestion budgétaire de ces crédits, en particulier pour une meilleure transparence du mode de calcul en lien avec des indicateurs de performances.

Au titre des financements extrabudgétaires mis en place, l'État a apporté 80 M€ en dotation aux fondations de coopération scientifique créées depuis 2007 dans le secteur des sciences de la vie et de la santé. Le programme des investissements d'avenir, lui aussi extra-budgétaire, consacre, pour les prochaines années, une part importante de son enveloppe à ce secteur tant en recherche fondamentale qu'en matière d'innovation. Une estimation des résultats des appels à projets des investissements d'avenir montre un engagement de 1,9 Md€, soit un flux annuel d'environ 200 M€ sur 9-10 ans.

### 2 - Des dépenses fiscales favorisant le financement de la recherche

La recherche en sciences du vivant bénéficie également d'une forte croissance des dépenses fiscales sur la période, portée par les dispositifs existants (réforme du crédit d'impôt recherche, aides à l'innovation, défiscalisation des dons aux associations). Selon le ministère chargé de la recherche, l'industrie pharmaceutique est le deuxième secteur bénéficiaire du crédit impôt recherche (CIR), derrière l'industrie électrique et électronique, avec 15,7 % des dépenses déclarées totales, soit 2,66 Md€, et 13,1 % du montant du CIR, soit près de 620 M€ en 2009.

La forte mobilisation du secteur associatif pour la recherche biomédicale sur la période en fait aujourd'hui un acteur incontournable du financement. Les quatre principales associations représentent un financement annuel d'environ 170 M€ pour la recherche.

---

Cour a consacré un chapitre au financement des centres hospitaliers universitaires (p. 229 à 258), et a recommandé, après analyse des financements jusqu'à 2009, « d'être nettement plus sélectif dans l'attribution des financements [...] MERRI en s'appuyant sur des indicateurs de performance portant sur l'activité et la qualité de la recherche ».

[246] Seule la part des crédits dédiés au programme hospitalier de recherche clinique (PHRC), soit environ 70 M€, est intégrée au calcul de la dépense intérieure de recherche et développement (DIRD) par le ministère chargé de la recherche.

### 3 - Une consolidation budgétaire inexistante

La Cour avait recommandé dans son rapport public thématique de 2007 de « compléter la programmation pluriannuelle de l'effort de recherche prévue par la loi de programme pour la recherche, par sa déclinaison indicative par secteurs scientifiques, afin de déterminer et de suivre les priorités nationales de recherche ». Si les documents budgétaires répartissent les crédits destinés à la recherche par grand domaine, la vision présentée repose sur des clés de répartition peu en prise avec la réalité, et elle est loin de couvrir l'ensemble de l'effort de recherche.

Aujourd'hui encore, l'État manque d'une vision globale des moyens mis en œuvre, du fait de la multiplication des structures de financement et des dispositifs. Cette situation regrettable compromet les capacités de pilotage stratégique de la recherche dans ce secteur pourtant jugé prioritaire.

Il est essentiel de suivre l'ensemble des crédits concourant à la recherche en sciences de la vie, et notamment les crédits destinés à la recherche clinique (crédits de l'assurance maladie) et les dépenses fiscales.

## C - Une priorité aux sciences du vivant moins affirmée que dans d'autres grands pays

Compte tenu de la spécificité des différents systèmes d'organisation et de financement de la recherche, les comparaisons internationales ne peuvent pas être réalisées sur des périmètres identiques.

Il est néanmoins possible d'effectuer des rapprochements avec les grandes tendances observées aux États-Unis, en Allemagne et au Royaume-Uni.

### 1 - Aux États-Unis, premier acteur mondial, un effort prioritaire en faveur de la recherche en sciences du vivant

Les États-Unis occupent la première position dans le secteur des sciences de la vie et de la santé. La stratégie nationale de recherche mise en place par l'administration américaine accroît en priorité la recherche fondamentale civile.

En valeur absolue, le budget des *National Institutes of Health (NIH)*, principale agence nationale pour la recherche biomédicale, représente près de dix fois celui de la France. Après une très forte

croissance de plus de 14 % par an entre 1998 et 2003 (le budget a doublé sur la période, passant de 13,67 Md$ en 1998, soit 12,3 Md€, à 27,17 Md$ en 2003, soit 24,2 Md€), le budget des NIH connaît une croissance plus modérée depuis lors. Sur la période 2006-2010, il a augmenté de 9,4 %, correspondant à près de 2,7 Md$ (2 Md€). Il est en légère baisse depuis 2010.

Au-delà de leur budget récurrent, les NIH ont joué un rôle majeur dans le cadre du plan de relance américain de février 2009 *(« American Recovery and Reinvestment Act »)*. Ils ont été dotés de 10,4 Md$ (7,5 Md€), soit 13,2 % de l'enveloppe consacrée aux secteurs de l'éducation, de la formation et de l'emploi, pour soutenir des projets et des grandes infrastructures de recherche.

### 2 - Au Royaume-Uni, des financements publics en croissance et un secteur caritatif très développé

Au Royaume-Uni, le financement public est assuré par le ministère de la recherche via les *Research Council* : *Medical Research Council (MRC)* pour la recherche biomédicale (environ 750 M£, soit 850 M€, en augmentation de 45,5 % entre 2005-2006 et 2009-2010) et *Biotechnology and Biological Sciences Research Council (BBSRC)* pour la biologie (environ 340 M£, soit 385 M€, en augmentation de 26 % sur la période).

S'agissant de la recherche clinique, le financement est assuré par le ministère de la santé et est alloué au *National Institute for Health Research (NIHR)*, créé en 2006 (doté de plus de 920 M£, soit 1 040 M€, en 2010).

Depuis 2007, une coordination des financements du *Medical Research Council* et du *National Institute for Health Research* a été mise en place. Elle est assurée par *l'Office for Strategic Coordination of Health Research* (*OSCHR*, Agence pour la coordination stratégique de la recherche en santé), qui joue le rôle d'intermédiaire entre le ministère des finances et les opérateurs de la recherche, notamment en soumettant à ce ministère une demande de budget commun pour le *Medical Research Council* et le *Department of Health*, compétent pour l'Angleterre uniquement.

Ce budget global est le seul qui ait été augmenté en 2010, alors que tous les autres secteurs des services publics ont connu des réductions budgétaires drastiques.

Le secteur privé à but non lucratif, composé d'organisations appelées *charities* (associations caritatives, fondations, etc.), est très développé et finance la recherche biomédicale de manière substantielle.

En 2010-2011, la totalité des membres de l'*Association for Medical Research Charities* (AMRC, Association pour les organisations à but non lucratif soutenant la recherche médicale) ont dépensé plus de 1,2 Md£, soit 1,4 Md€, en recherche-développement biomédicale, ce qui correspond à une fois et demie le budget du *Medical Research Council*. Les deux plus importantes *charities* sont le *Wellcome Trust* (678 M£, soit 800 M€) et le *Cancer Research UK* (324 M£, soit 380 M€).

Par ailleurs, une des spécificités du Royaume-Uni est la présence d'un fort secteur industriel : 61 % de la recherche et du développement en santé au Royaume-Uni est financé par le secteur privé ; les industries de la santé basées au Royaume-Uni représentent 27 % des dépenses totales de recherche et développement du pays (données 2009). Elles contribuent donc fortement à la croissance et à la création de richesse du pays.

### 3 - En Allemagne, une recherche et développement publique en forte croissance, avec une priorité donnée au secteur santé

Pour l'Allemagne, il est difficile d'estimer de façon précise le financement accordé à la recherche en sciences de la vie et de la santé, car une partie importante du budget est apportée par les Länder et n'est pas consolidée dans le budget du ministère de la recherche.

Il ressort d'une analyse de l'évolution du budget de la principale agence de moyens pour les universités, la *Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)*, que celle-ci a consacré à ce secteur des financements croissants entre 2004 et 2010 : 766,9 M€, soit 39,1 % de son budget, étaient ainsi consacrés à la recherche en sciences de la vie en 2010, contre 606,5 M€ (38,7 % de son budget) en 2007 et 482,3 M€ en 2004.

Les instituts des quatre grands organismes impliqués dans la recherche en santé en Allemagne (Communauté des centres de recherche Helmoltz, Société Max-Planck, Société Fraunhofer, Société Leibniz) représentent un budget global de 1,6 Md€ (en 2010).

Le ministère fédéral de l'éducation et de la recherche (BMBF) allemand a lancé en 2010 une série d'initiatives pour structurer ce secteur, à travers un programme-cadre qui prévoit d'y investir plus de 1 Md€ en 2011 et plus de 5,5 Md€ pour la période 2011 à 2014.

### 4 - En France, un effort réel mais à relativiser

Il ressort de ce rapide examen que les pays les plus productifs dans la recherche en sciences de la vie et de la santé ont affirmé une priorité très marquée pour ce secteur sur la période 2005-2010. Les budgets du

*Medical Research Council (MRC)* anglais et des sciences de la vie de la *Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)* allemande ont augmenté de plus de 10 % par an jusqu'à 2010.

En France, le budget consacré aux sciences du vivant dans la mission budgétaire interministérielle « recherche et enseignement supérieur » a augmenté en moyenne de 7,2 % par an, mais sa part relative dans les dépenses de recherche est restée stable, voire accuse une légère baisse.

Par ailleurs, malgré le développement du financement issu de la générosité publique en France, les fonds apportés par les associations et fondations restent bien moins importants qu'au Royaume-Uni. Enfin, le programme cadre allemand prévoit plus de 5,5 Md€ d'investissement sur cinq ans pour ce secteur, soit largement plus que la part consacrée spécifiquement aux sciences du vivant dans le programme des investissements d'avenir (1,9 Md€ sur dix ans), même si une priorité importante a été accordée aux sciences du vivant dans ce programme.

## ——————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———————

*Depuis 2005, la place de l'Inserm dans la recherche en sciences du vivant s'est renforcée et l'institut a joué un rôle majeur dans la création et la structuration de la première « alliance ».*

*L'alliance AVIESAN a apporté un cadre de discussion et de coordination des principaux acteurs publics de la recherche en sciences du vivant, qui a permis de renforcer la visibilité, la cohérence et la réactivité de la recherche française. C'est un progrès notable depuis les recommandations du rapport public thématique de la Cour en mars 2007.*

*Cependant, le rôle, à terme, de l'alliance dans la programmation des moyens au sein du secteur, ainsi que dans l'intégration des nouvelles structures, reste à clarifier. Ses outils de pilotage, dont notamment la consolidation d'indicateurs partagés, restent à construire.*

*Le contrôle de l'Inserm a révélé plusieurs difficultés nouvelles, conséquences des évolutions de la politique publique de la recherche, qui s'ajoutent aux problèmes structurels préexistants.*

*La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :*

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

- *la définition des priorités stratégiques de recherche ;*
- *la programmation des appels à projets et la cohérence des financements accordés avec les priorités stratégiques ;*
- *la coordination opérationnelle des différents acteurs de recherche ;*

2. *préserver la dynamique positive de valorisation de la recherche biomédicale portée par Inserm Transfert ;*
3. *doter l'État d'une vision globale des moyens publics dédiés à la recherche dans le secteur des sciences du vivant ;*
4. *définir et mettre en œuvre les processus et les outils de gestion administrative communs pour les unités mixtes et créer les indicateurs permettant de suivre l'ensemble des moyens humains et financiers des unités ;*
5. *réexaminer les règles attachées au recrutement et à la gestion des personnels financés par les contrats de recherche.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

**Sommaire des réponses**


| | |
|---|---|
| Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche | 294 |
| Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 296 |
| Président-directeur général de l'institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) | 300 |


**Destinataire n'ayant pas répondu**

| |
|---|
| Ministre des affaires sociales et de la santé |

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

*La Cour constate que depuis 2005, la place de l'INSERM dans la recherche en sciences du vivant s'est renforcée et que l'Institut a joué un rôle majeur dans la création et la structuration de l'alliance AVIESAN, qui a permis de renforcer la visibilité, la cohérence et la réactivité de la recherche française.*

*Elle considère néanmoins que, si AVIESAN constitue une avancée sur le plan de la stratégie et de la définition de la politique scientifique, sa capacité de coordination est compromise par la multiplication des structures de recherche créées au cours des dernières années, ce qui ne lui permet pas de jouer pleinement son rôle dans la programmation des moyens qui dépendent aujourd'hui de différentes sources de financement.*

*Elle s'interroge également sur la capacité de l'alliance à mener une politique scientifique cohérente, sans disposer d'indicateurs partagés portant sur les ressources humaines et les financements.*

*La Cour formule en conséquence cinq recommandations, qui appellent, de ma part, les observations suivantes.*

*S'agissant de la clarification des procédures impliquant les différents acteurs de la recherche en sciences de la vie et de la santé, je rappelle que la stratégie nationale de recherche et d'innovation est élaborée par l'Etat qui assure le suivi de sa mise en œuvre et veille à la cohérence des financements accordés par rapport aux priorités stratégiques retenues.*

*L'affirmation d'un Etat stratège, capable de définir les grandes orientations de l'évolution du système et de répartir les ressources en fonction de grands objectifs, a conduit à améliorer les instruments de coordination des forces de recherche à travers :*

*- les alliances pour la coordination organismes-universités et la programmation ;*

*- les groupes interministériels qui associent les ministères techniques, les alliances et l'ANR sur des sujets précis : construction de l'espace européen de la recherche, stratégie internationale, innovation.*

*Dans ce cadre, la création de l'alliance AVIESAN avec trois missions prioritaires (accroître la coordination inter-organismes, proposer une programmation pluriannuelle au Gouvernement et aux agences de financement dans son champ d'action, produire une vision stratégique fondée sur un état des lieux des forces et faiblesses du dispositif national), a permis d'améliorer le pilotage global du secteur par le ministère.*

*En effet, même si le paysage de la recherche publique en France reste caractérisé par le morcellement de son organisation, tant en ce qui concerne*

*ses opérateurs que ses structures de financement, l'alliance, structure souple et sans personnalité morale, assure ainsi un rôle primordial pour décliner les orientations stratégiques élaborées sous l'égide de l'Etat en axes prioritaires de programmation et en une coordination renforcée entre les différents acteurs.*

*Enfin, les relations entre l'Agence nationale de la recherche (ANR) et l'alliance sont régies par un accord de collaboration ANR-AVIESAN signé en 2010. L'agence s'appuie sur les directeurs des Instituts thématiques multi-organismes, qui siègent au sein de ses comités sectoriels, pour bâtir sa programmation annuelle et pluriannuelle.*

*Il faut aujourd'hui aller plus loin dans la coordination opérationnelle des différents acteurs de la recherche, tout en remédiant à la complexité d'ensemble du dispositif.*

*Une des propositions des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche que je souhaite retenir prévoit l'élaboration d'« un agenda stratégique» déterminé par les grands défis sociétaux et de civilisations (transition énergétique, vieillissement de la population, maladies émergentes, économie numérique, etc.) et comportant des objectifs au service de la compétitivité et du redressement productif du pays.*

*Cet agenda, qui sera établi en impliquant les organismes de recherche et les universités dans le cadre des alliances nationales, en liaison avec les partenaires socio-économiques, servira notamment de base à la programmation de 1'ANR.*

*Quant à la dynamique positive de valorisation de la recherche biomédicale, portée par INSERM Transfert, que la Cour souhaite voir préservée, je rappelle qu'INSERM Transfert a acquis, depuis sa création en 2007, un excellent niveau de professionnalisation dans le transfert et la maturation. La société a mis en place, en 2009 et 2010, un fonds propre de maturation et 4 M€ ont été engagés pour financer 40 projets, avec des résultats prometteurs. Pour la première année en 2011, soit 5 ans après sa création, la société a atteint 1'équilibre financier.*

*Cependant, l'ensemble du dispositif de maturation et de transfert en France reste sous dimensionné, et il semble opportun de le renforcer. La création des SATT vise précisément à accroître la capacité de maturation considérée comme un verrou dans le processus de valorisation en France. L'INSERM est d'ores et déjà actionnaire des SATT Conectus Alsace, Ile-de-France Innov et Paca Corse et s'est engagé à établir des coopérations « gagnantes » avec ces nouveaux acteurs au travers de sa filiale INSERM Transfert.*

*Dans la mesure où les SATT sont dotées de fonds importants dédiés à la maturation, leur mise en place ne doit pas affecter la dynamique de*

*valorisation de la recherche biomédicale d'INSERM Transfert, mais plutôt la soutenir, moyennant une articulation de ces deux types d'opérateurs.*

*Il importe enfin de rappeler qu'INSERM Transfert a une délégation de service public de la part d'INSERM. L'articulation entre les opérateurs prévoit que l'ensemble des projets soumis à maturation dans le cadre des unités de l'INSERM sont, dans un premier temps, examinés par la SATT. INSERM et la SATT discutent ensuite de la structure la mieux positionnée, la SATT ou INSERM Transfert, pour assurer la maîtrise d'œuvre de la maturation. Cette organisation, préconisée par l'INSERM lui-même, laisse toute la place à INSERM Transfert pour déployer sa stratégie de développement de fonds d'investissement.*

*Il est toutefois indéniable que la politique de transfert et d'innovation se caractérise par l'existence d'un grand nombre de structures et de dispositifs qui n'ont pas été toujours pensés de manière globale et cohérente. En outre, les dispositifs de financement couplés à ces structures sont de nature et d'origine diverses (collectivités territoriales, Etat, Europe) et n'agissent pas en synergie.*

*Il y a en conséquence un enjeu manifeste à faire évoluer ce paysage dans le sens d'un système cohérent, simple, inscrit dans une logique de décentralisation et porté par des opérateurs pleinement intégrés aux écosystèmes locaux, plus efficace en matière d'impact économique et accessible aux entreprises, en premier lieu aux PME et ETI.*

*J'ai en conséquence proposé au Premier ministre d'inscrire la politique de transfert et d'innovation parmi les politiques publiques devant être évaluées dans le cadre du chantier de modernisation de l'action publique et confié à un groupe d'experts, co-présidé par M. Pierre TAMBOURIN, directeur général du Génopole et M. Jean-Luc BEYLAT, Président de Alcatel-Lucent Bell Labs France, le soin de procéder à une évaluation de ses structures et dispositifs afin de me proposer une feuille de route de transformation.*

*Leurs conclusions sont attendues pour le mois de mars 2013.*

*Par ailleurs, vous regrettez l'absence d'une vision globale des moyens publics concourant à la recherche en sciences de la vie, compromettant les capacités de pilotage stratégique de la recherche dans ce secteur jugé prioritaire.*

*Pour ce qui est des moyens qui relèvent de la Mission interministérielle de la recherche et de l'enseignement supérieur (MIRES), le rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures 2013 (« Jaune budgétaire ») intègre une présentation de la répartition annuelle des crédits recherche qui relèvent de cette mission par objectifs socio-économiques. Il souligne, qu'en 2012, l'objectif « Sciences du vivant » absorbe près de 22 % de ces crédits, soit un montant de 2,8 Md€ sur*

*un budget consolidé de 14,1 Md€. 49 % de ces crédits sont orientés vers les sciences de la vie (sciences agronomiques et alimentaires, biologie et science médicale), 40 % vers la protection et l'amélioration de la santé et 10 % vers la production et les technologies agricoles.*

*Les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) et les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) concentrent 53 % des recherches dans ce domaine, les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) dont le CEA 10 %.*

*Par ailleurs, des crédits ont été mis en place dans le cadre des investissements d'avenir pour financer l'action « Santé et biotechnologies » du programme « Projets thématiques d'excellence » ayant des implications directes dans le domaine des sciences du vivant, de la thérapie génique, de la nano-médecine, du diagnostic médical et de l'imagerie médicale. Au 31 août 2012, 70 projets, parmi lesquels figurent des projets portés par les opérateurs de recherche (INSERM, CEA, CNRS), et les fondations (Institut Pasteur, Institut Curie), ont été retenus et financés pour un montant de 437,3 M€ de dotations consommables et de 1,1 Md€ de dotations non consommables. Les crédits délégués à ces établissements font l'objet d'une traçabilité particulière dans leur budget et d'une restitution spécifique dans le rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir. Un même dispositif de suivi est mis en place pour les opérateurs de l'enseignement supérieur.*

*Ces différentes approches assurent, sous des aspects complémentaires, une traçabilité complète et détaillée du financement du secteur des sciences de la vie par mon département ministériel.*

*En ce qui concerne la définition des processus et des outils de gestion administrative communs pour les unités de recherche et la création d'indicateurs de suivi de leurs moyens, l'INSERM mène, comme le souligne la Cour, une politique active en matière de simplification de la gestion des unités de recherche sous multi-tutelle.*

*L'objectif de l'Institut, soutenu par mon ministère, est de poursuivre une politique de diffusion de la délégation globale de gestion (DGG) et de création de plates-formes de gestion. Cet objectif doit toutefois non seulement s'accompagner d'un dialogue et d'études de faisabilité avec les partenaires universitaires, mais aussi prendre en compte les délais nécessaires et les difficultés qui ne sauraient être minorées : création d'une unité budgétaire recherche, délégation de signature au directeur d'unité, désignation du pouvoir adjudicateur, transparence des informations, modalités de dialogue de gestion, etc.*

*Dès lors, plusieurs pistes complémentaires doivent être poursuivies.*

*En premier lieu, l'INSERM doit s'attacher à développer les actions de simplification de la gestion des unités mixtes de recherche (UMR) avec ses principaux partenaires. En effet, cinq partenaires concentrent 50 % de l'activité des UMR de l'INSERM (universités Pierre et Marie Curie, René Descartes, Denis Diderot, Paris-Sud et site de Lyon) et 11 partenaires, 80 % de cette activité. Parallèlement, les plates-formes de gestion, sur le modèle de celle expérimentée par l'institut avec l'université Paris Denis Diderot, peuvent représenter une étape préalable à la DGG.*

*Comme le préconise l'IGAENR dans son rapport d'audit sur les fonctions support, cette approche n'exclut pas que l'INSERM mène, avec ses partenaires, une réflexion pour expérimenter des services de supports communs en région. Cette démarche a déjà été engagée à Lille, où la délégation régionale Nord-Ouest partage ses locaux avec la direction de la recherche clinique et de l'innovation (DRCI) du CHRU et le cancéropôle Nord-Ouest permettant des mutualisations de fonctions, notamment en matière de gestion des projets de recherche. L'INSERM proposera par ailleurs au CNRS que la délégation régionale Nord-Ouest de l'INSERM prenne en charge la gestion des unités CNRS de ce périmètre géographique pour les thématiques santé et biologie.*

*Enfin, et de manière complémentaire, la simplification de la gestion des unités de recherche doit également s'appuyer sur les efforts à mener en matière d'interopérabilité des systèmes d'information.*

*Ces travaux sont conduits dans le cadre des démarches de mutualisation engagées par l'Agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE), qui a fait du système d'information sur la recherche une de ses priorités. Ils visent la mise en place d'un système de gestion unique des moyens financiers des unités mixtes de recherche, de suivi des activités et de définition de règles de gestion partagées.*

*Lors de son assemblée générale de décembre 2012, l'AMUE a adopté de nouveaux statuts, qui font de l'Etat un de ses membres à part entière disposant de deux sièges au conseil d'administration et qui réservent un siège de ce conseil aux organismes de recherche.*

*Parallèlement, la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques, service commun à la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle et à la direction générale pour la recherche et l'innovation, a finalisé le répertoire national des structures de recherche, qui constituera l'ossature des dispositifs de gestion et d'aide au pilotage. Cet outil servira tout à la fois à structurer le système d'information développé par l'AMUE et partagé entre le ministère et les organismes de recherche, à référencer les travaux d'évaluation conduits par les instances compétentes et à nourrir les indicateurs, notamment*

*territorialisés, que le ministère élabore dans le cadre des futurs contrats de site.*

*Enfin, pour ce qui concerne le réexamen des règles attachées au recrutement et à la gestion des personnels financés par les contrats de recherche, je confirme les termes de la réponse au référé que je vous ai adressée le 23 octobre dernier.*

*J'y indiquais, d'une part, que le rééquilibrage, dès 2013, des crédits ANR consacrés aux appels à projets vers les dotations récurrentes des organismes de recherche tout comme la réduction du recours au personnel contractuel dans les projets ANR devraient, à l'avenir, limiter l'augmentation des recrutements de contractuels financés sur ressources propres (le conseil d'administration de l'ANR du 12 novembre 2012, qui a arrêté la programmation 2013 de l'agence, a ainsi décidé que le montant alloué au financement de CDD dans chaque projet serait abaissé à 30 % de l'effort hommes/mois total, avec pour objectif d'augmenter l'implication des chercheurs permanents sur chaque projet et de maîtriser le recours aux emplois contractuels tout en maintenant un effort important pour l'accueil de doctorants et de post doctorants) et, d'autre part, que mon ministère réunit désormais les organismes de recherche de façon régulière, dans ce même objectif, afin d'harmoniser leurs politiques de ressources humaines et de diffuser les meilleures pratiques en ce domaine.*

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

*La recherche en sciences du vivant est une priorité qui a bénéficié d'un effort financier important ces dernières années. Si cet effort s'est accompagné de résultats et de réformes globalement satisfaisants, la Cour constate, à juste titre, que certaines de ces réformes ne sont pas encore achevées.*

*C'est pourquoi, dans le cadre de l'exercice de tutelle sur l'établissement, mes services s'attacheront à suivre la mise en œuvre des recommandations de la Cour, notamment le renforcement du rôle de coordination d'Aviesan, la clarification de la politique de valorisation de l'INSERM vis-à-vis des sociétés d'accélération des transferts de technologie et la poursuite de la rationalisation de la gestion des unités mixtes de recherche.*

*Enfin, je ne peux que partager la recommandation de la Cour visant à doter l'État d'une vision consolidée des moyens publics consacrés à la recherche en sciences du vivant.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA SANTÉ ET DE LA RECHERCHE MÉDICALE (INSERM)*

*Le chapitre relatif à l'activité et à la performance scientifiques de l'Inserm n'appelle pas de commentaire particulier de ma part.*

*Concernant l'alliance Aviesan, la Cour souligne son rôle en matière de coordination, rappelant que l'alliance et les instituts thématiques multi-organismes qui en forment la base scientifique, constituent des espaces de dialogue, d'animation des communautés scientifiques et de concertation entre institutions sans création de nouvelle structure juridique. Cette absence de structuration juridique répond à une volonté partagée des membres d'Aviesan et sera maintenue dans l'avenir.*

*La Cour a relevé les apports d'Aviesan en matière de stratégie scientifique, d'animation et de mobilisation des communautés, de coordination entre les principaux acteurs de la recherche en sciences du vivant, de réactivité en matière d'expertise et de partenariats avec les industriels ou au niveau international. Je crois utile d'insister sur l'importance du rôle joué par la Conférence des présidents d'universités et la Conférence des directeurs généraux de CHU au sein de l'alliance. Ces deux instances constituent en effet des relais essentiels dans la coordination entre les opérateurs nationaux que constituent les organismes de recherche et les opérateurs locaux que sont les universités et les hôpitaux. Cette coordination se traduit par des actions très concrètes en matière politique de site et d'élaboration de stratégies partagées. L'intervention des instituts thématiques multi-organismes, située très en amont de la phase de contractualisation entre établissements, permet en effet de construire conjointement une vision partagée des enjeux et des priorités scientifiques. C'est le sens des très nombreuses rencontres sur site réalisées depuis la création d'Aviesan, associant sur un site donné les différents établissements d'enseignement supérieur et de recherche impliqués dans les sciences de la vie et de la santé ainsi que les différentes parties prenantes concernées, au premier rang desquelles les collectivités locales. La Cour relève d'ailleurs un effet essentiel de cette coordination sur site pour la gestion des unités mixtes en notant que « l'Inserm, le CNRS et certaines universités ont mis en œuvre, pour les unités créées en 2012, une coordination des moyens attribués par chacun, ce qui permet un meilleur pilotage global des forces de recherche ». Nous souscrivons pleinement à ce constat. Ces dialogues stratégiques, permettant d'examiner en début de contrat quinquennal avec les différentes tutelles concernées, les objectifs et besoins exprimés par chaque directeur d'unité sont depuis 2012 réalisés de manière systématique avec les partenaires universitaires et les autres partenaires de mixité.*

*Concernant les moyens de l'alliance, la Cour note que « les dépenses réalisées par Aviesan sont limitées ». Cela correspond à la volonté des membres d'Aviesan d'inscrire leurs propres actions dans le cadre de la coordination et des priorités définies conjointement par l'alliance, sans pour autant lui déléguer des moyens spécifiques. Je tiens par ailleurs à préciser que les 7 M€ consacrés par l'Inserm aux actions d'Aviesan ne constituent pas des dépenses supplémentaires : ces financements correspondaient à des actions préexistantes de l'Inserm (appel à projets de recherche translationnelle, mesures incitatives en matière de santé publique notamment) que la création de l'alliance a permis d'ouvrir à d'autres partenaires. En matière de crédits d'animation scientifique, la même logique a conduit, lors de la création de l'alliance et des instituts thématiques multi-organismes, à la suppression à l'Inserm d'une direction du siège, le Département de l'animation et des partenariats scientifiques, et au redéploiement de ses moyens au profit des instituts thématiques.*

*Il en résulte qu'Aviesan n'est pas une structure, n'a pas de personnalité morale et ne dispose pas de budget propre et j'y tiens d'autant plus que cela montre qu'il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle structure pour répondre aux besoins de coordination attendus par les chercheurs.*

*A propos des effectifs contractuels, l'analyse, pertinente, de la Cour n'appelle pas de commentaire particulier et l'Inserm mettra en œuvre les recommandations formulées. Nous ne pouvons que confirmer les engagements pris en matière d'amélioration des pratiques (notamment la charte pour le recrutement et le suivi des personnels non titulaires), au-delà des actions mises en œuvre dans le cadre de la loi du 12 mars 2012 et des actions décidées par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche pour mieux réguler le recours aux CDD dans les laboratoires tout en répondant aux exigences de compétitivité internationale.*

*En matière de gestion des unités mixtes, la Cour estime que « la reconnaissance par les unités mixtes de la qualité de gestion de l'Inserm devrait encourager le développement d'un nouveau modèle de plates-formes de gestion mutualisée par ses délégations régionales ». L'action menée avec l'université Paris-Diderot démontre que ce type de mutualisation constitue une réelle simplification pour la gestion des unités, avec un seul système d'information et procure une visibilité des moyens aux partenaires de mixité avec un copilotage de la plate-forme de gestion par les établissements de tutelles. L'extension de cette formule a permis d'atteindre fin 2012 une quarantaine d'unités en gestion simplifiée.*

*Sur la valorisation de la recherche, la Cour met en exergue les difficultés liées à la gestion de la propriété intellectuelle pour les unités mixtes de recherche et rappelle les avancées du décret du 10 juin 2009 relatif à la gestion de la propriété entre personnes publiques. Je tiens à cet égard à rappeler un apport majeur d'Aviesan, avec l'adoption de la Charte du*

*mandataire unique, qui porte, au-delà de la gestion de la propriété intellectuelle, sur la négociation des contrats et des partenariats avec les industriels.*

*La Cour souligne les performances positives d'Inserm Transfert, tant en matière de compte d'exploitation de la société qu'en matière d'établissement de partenariats stratégiques pour l'Inserm, performances que les derniers résultats sur l'année 2012 viennent de confirmer.*

*L'Inserm partage les interrogations de la Cour relatives au positionnement des sociétés d'accélération du transfert de technologie. La Cour note que « la stratégie de l'Inserm est de devenir actionnaire des sociétés et d'établir avec elles des partenariats, dont les modalités pourront évoluer au cours du temps, au rythme de la montée en puissance de celles-ci ». On ne pourrait plus justement résumer notre position. En devenant actionnaire des SATT, l'Inserm a souhaité s'inscrire pleinement dans une dynamique de renforcement de la maturation et de soutien à l'innovation et favoriser l'émergence de projets innovants à partir des unités de recherche. Celles-ci étant par définition mixtes avec les partenaires universitaires, il est naturel que les stratégies de valorisation soient partagées.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# 2

# Les écoles supérieures de commerce et de gestion (ESCG) : un développement à réguler

***PRESENTATION***

*La Cour et les chambres régionales des comptes ont examiné la gestion des écoles supérieures de commerce et de gestion (ESCG), établissements de formation dépendant d'une chambre de commerce et d'industrie, reconnues par l'État et habilitées à délivrer un diplôme de master, visé par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche conférant le grade de master*[247].

*Contrairement aux universités, qui sont sous l'unique tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ces écoles sont placées sous la tutelle du ministère de l'économie et des finances, au titre de ses compétences sur les services des chambres de commerce et d'industrie, et sous celle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, au titre de la délivrance des diplômes.*

*Ces écoles jouent un rôle important aux côtés des universités dans le paysage français de l'enseignement supérieur de la gestion. Au nombre de 27, dont 18 ont fait l'objet du contrôle de la Cour et des chambres régionales, elles formaient, en 2011, plus de 135 000 étudiants*

[247] **Liste des chambres régionales ayant participé à l'enquête et des écoles contrôlées**
Aquitaine, Poitou-Charentes : Bordeaux Ecole de Management, ESCM Tours-Poitiers, ESC Pau ;
Auvergne, Rhône-Alpes : ESC Clermont, Grenoble Ecole de Management, Ecole de Management de Lyon ;
Basse-Normandie, Haute-Normandie : Ecole de Management de Normandie, Rouen Business School ;
Bourgogne, Franche-Comté : Groupe ESC Dijon-Bourgogne ;
Bretagne : ESC Rennes ;
Champagne-Ardenne, Lorraine : Reims Management School ;
Île-de-France : Advancia-Negocia, ESCP Europe, Groupe ESSEC, HEC ;
Languedoc-Roussillon : Groupe Sup de Co Montpellier ;
Midi-Pyrénées : Groupe ESC Toulouse ;
Nord-Pas-de-Calais, Picardie : Groupe Sup de Co Amiens Picardie.

*(formations initiales et continues) et représentaient un tiers des effectifs des étudiants en gestion de niveau bac +4 et +5.*

*Préparant les élèves à exercer leur métier dans le contexte de la mondialisation des échanges commerciaux et financiers, ces écoles donnent une priorité de plus en plus forte à l'internationalisation des cursus et à leur position dans les classements internationaux ; un tel objectif les a conduites à chercher à élever le niveau académique des formations délivrées et de leurs activités de recherche. Cette stratégie a été couronnée de succès, incontestables pour certaines d'entre elles, moins pour d'autres.*

*Ces mutations ont été financées pour l'essentiel par un accroissement significatif des ressources propres et, notamment, des frais de scolarité des élèves. Conduite sans régulation active de l'État, cette évolution entraine des conséquences, mal maîtrisées, sur l'égalité d'accès des jeunes à mérite équivalent à ces filières, sur la gouvernance et la solidité, à terme, des projets des diverses écoles, ainsi que sur les modalités d'accréditation des diplômes proposés.*

*La Cour avait déjà noté, à la suite d'une enquête sur les écoles supérieures de commerce et les écoles d'ingénieurs en 2002, l'absence de cohérence et de détermination de la fonction de pilotage, de contrôle et de régulation des écoles, du fait de la double tutelle.*

**L'enseignement supérieur de la gestion en France**

Universités, instituts d'administration des entreprises (IAE), instituts universitaires de technologie (IUT) et grandes écoles publiques et privées se partagent l'enseignement des sciences de gestion. Originellement créées par les chambres de commerce et d'industrie au XIX$^{ème}$ siècle, les formations en gestion en France sont entrées dans les universités au milieu du XX$^{ème}$ siècle avec l'apparition des IAE. De plus en plus d'étudiants sont inscrits dans des formations en gestion, soit environ 15 % des effectifs de l'enseignement supérieur.

Les grandes écoles de commerce sont d'une forte hétérogénéité. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche classe les ESCG en trois groupes. Les écoles du groupe I sont habilitées à délivrer au moins un diplôme agréé par le ministère ; les écoles du groupe II sont reconnues par l'État, mais leurs diplômes ne sont pas agréés ; enfin les écoles du groupe III ne sont pas reconnues et leurs diplômes ne sont pas agréés.

En 2009-2010, 84 écoles supérieures de commerce et de gestion (ESCG) sont reconnues et habilitées à délivrer un diplôme. La catégorie des écoles consulaires étudiées dans l'enquête de la Cour et des chambres régionales représente 27 écoles, dont 18 ont été contrôlées par les chambres régionales des comptes. Toutes appartiennent au groupe I.

Les écoles ont développé une offre diversifiée de cursus, diplômant ou non, en formation initiale ou continue, en France et à l'étranger. Les étudiants du programme « Grande école », qui délivre le diplôme de master (bac + 5), constituent 38 % des effectifs formés et le cœur de l'activité des grandes écoles. Organisé pour former des cadres managériaux de haut niveau grâce à un cursus à la fois long et sélectif, il se distingue des programmes post-bac et post-graduate de type mastère spécialisé ou MBA.

L'admission au programme « Grande école » s'effectue sur concours et est ouverte aux candidats issus des classes préparatoires ou en admission parallèle parmi les étudiants titulaires d'un bachelor (bac + 2 selon les écoles).

# I - Les mutations de la filière

## A - L'internationalisation des cursus

Les systèmes de recherche et d'enseignement supérieur n'échappent pas au processus de globalisation de l'économie dans son ensemble. Les accords de Bologne et la procédure Erasmus ont eu un effet stimulant sur la mobilité des étudiants européens. Les systèmes de formation nationaux deviennent compatibles et laissent place à un marché unique des programmes d'enseignement supérieur.

Dans ce contexte, la dimension internationale représente de surcroît pour les élèves des écoles de commerce et de gestion un axe de compétence à acquérir à part entière. L'internationalisation des enseignements est devenue un objectif incontournable et prioritaire pour ces écoles.

Cette internationalisation s'est traduite en premier lieu par la part croissante des enseignements donnés en anglais par des intervenants étrangers ou français, ainsi que par la durée de la scolarité effectuée à l'étranger.

Le corps professoral des écoles supérieures de commerce et de gestion (ESCG) s'est ainsi ouvert aux enseignants étrangers qui représentent en moyenne un tiers de leurs effectifs enseignants avec des différences notables selon les écoles : la part des professeurs de

nationalité étrangère à HEC est passée de 12 % en 1998 à 51 % en 2010 et 58 % en 2012, alors qu'à l'ESC Montpellier, les professeurs internationaux ne représentent que 17,5 % des effectifs enseignants.

Le marché mondial de l'enseignement supérieur est devenu, par ailleurs, un relais de croissance pour le chiffre d'affaires des écoles, qui attirent de nombreux élèves étrangers. L'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) souligne, dans une récente enquête[248], que les étudiants étrangers y représentent 18 % des effectifs. Les étudiants étrangers sont encore plus présents dans les formations préparant un MBA (45,7 %) ou un mastère spécialisé (24,4 %). La situation est, néanmoins, différente selon les écoles : la part des étrangers formés est d'autant plus importante que celles-ci sont attractives et compétitives sur le plan international. Ainsi, la part d'étudiants étrangers diplômés dans la formation « Grande école » à l'école supérieure de commerce de Paris (ESCP) atteint 48,1 % en 2011 et seulement 7 % à l'ESC Montpellier.

L'édification de réseaux d'alliance à l'étranger pour s'implanter sur les marchés internationaux de la formation est ainsi devenue un enjeu stratégique majeur pour les écoles. Elles ont conclu de nombreux accords de partenariat avec des universités étrangères qui sont à l'origine d'échanges d'étudiants et de professeurs. Plus de 2 500 accords ont été signés avec des partenaires internationaux, ceux-ci ne recouvrant cependant pas toujours des partenariats concrets.

Pour aller au-devant des publics étrangers et pour se rendre visibles dans des régions à l'avenir économique prometteur, plusieurs écoles ont créé, à l'étranger, des campus à leur nom, destinés selon les cas à accueillir des étudiants locaux ou des étudiants français, partis mener à l'étranger une partie de leur scolarité.

Cette internationalisation renchérit les coûts des écoles qui doivent recruter du personnel international pour assurer les enseignements en France et du personnel dédié pour développer des partenariats à l'étranger, afin d'attirer les meilleurs élèves et de recruter les meilleurs professeurs étrangers.

Or les éléments permettant l'évaluation globale de l'efficacité et de l'efficience de cette internationalisation au regard de ses retombées précises sur la carrière ultérieure des étudiants et ses impacts plus généraux sur la situation compétitive française ne sont pas toujours rassemblés et analysés par les ESCG, ni a fortiori par l'État.

[248] Enquête réalisée en 2011 pour le compte de l'association pour le développement des grandes écoles de commerce et de management (ADGECM).

Pour conduire cette politique avec succès, les ESCG ont dû développer leur notoriété internationale pour être reconnues par les grandes agences internationales d'accréditation[249]. Ces accréditations deviennent de véritables arguments commerciaux pour attirer les étudiants comme les entreprises, notamment à l'étranger.

La plupart des écoles recherchent cette double, voire triple accréditation, mais cette stratégie entraine des dépenses supplémentaires pour répondre à toutes les demandes des agences. Le dépôt d'un dossier d'accréditation est, par lui-même, déjà très consommateur d'énergie et de ressources financières selon certaines écoles[250]. Plus fondamentalement, les écoles recherchant une telle accréditation ont dû relever le niveau académique des programmes d'enseignement et développer leur notoriété en matière de recherche.

## B - Le relèvement du niveau académique

### 1 - L'effort consenti

Le modèle pédagogique historique des écoles de commerce en France repose sur l'intervention de professionnels et sur l'immersion de l'élève dans le milieu professionnel lors de périodes obligatoires de stages en entreprise. Il reste la marque de fabrique de ces écoles. La collaboration des entreprises au projet pédagogique garantit le caractère professionnalisant des enseignements.

L'acquisition de savoirs fondamentaux théoriques complète cette pédagogie privilégiant la relation étroite avec les professionnels. Depuis l'introduction de la réforme dite LMD (licence, master, doctorat), l'enseignement dispensé donne une part croissante à l'acquisition de connaissances académiques, avec pour objectif de fournir aux diplômés un bagage de formation durable et adaptable à leurs futures évolutions professionnelles.

[249] Les deux principales accréditations internationales délivrées par des organismes indépendants sont celles de l'américain *Association to Advanced Collegiate Schools of Business (AACSB)* et de l'européen *European Foundation for Management Developpement (EFMD)* qui délivre le label EQUIS *(European Quality Improvement System)* ; s'y ajoutent des accréditations spécifiques comme AMBA *(Association of MBA)* pour les MBA.

[250] Le protocole d'évaluation est coûteux, comme son renouvellement. Les écoles s'engagent à des frais financiers lourds (environ 40 000€/an pour la seule AACSB) mais elles peuvent en espérer une rente en termes de visibilité et une augmentation des frais de scolarité.

Pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, comme pour les grandes agences d'accréditation internationales[251], l'activité de recherche des enseignants est un critère important d'appréciation du niveau académique. En conséquence, les ESCG ont investi dans le recrutement de chercheurs, prix à payer pour progresser dans les classements internationaux qui déterminent l'attractivité des écoles pour les étudiants et les entreprises.

Les recrutements de jeunes docteurs ou de doctorants issus des universités françaises et étrangères ont été si nombreux que les effectifs du corps professoral permanent en sciences de gestion sont aujourd'hui aussi importants dans les grandes écoles de gestion que dans les universités[252]. Près des deux tiers des professeurs des ESCG disposent désormais de la qualification académique de docteur.

Les contraintes en termes de quotas d'enseignants chercheurs et de publications imposées par les différents organismes accréditeurs nationaux et internationaux aux ESCG ont entrainé une forte augmentation des dépenses de personnel, notamment des salaires des enseignants-chercheurs susceptibles de publier des articles dans des revues réputées. Alors que le salaire d'un jeune maître de conférences à l'université est de 30 000 € bruts, le salaire d'un enseignant d'ESCG peut aller jusqu'à atteindre plus de 150 000 € dans les écoles de l'échantillon les mieux classées à l'international. Cette situation résulte en grande partie des primes liées à la publication d'articles, qui peuvent tripler le salaire de base dans le secteur consulaire[253].

Ces investissements ont porté leurs fruits dans les écoles les plus prestigieuses comme en témoignent l'augmentation du nombre d'articles dans des revues françaises et internationales à comité de lecture et le développement de laboratoires de recherche appliquée dans certaines écoles[254].

---

[251] Les critères d'EQUIS, par exemple, évaluent la recherche académique (nombre de citations dans les revues internationales), la recherche orientée sur la pratique (financement du privé pour des projets de recherche spécifiques) et le développement pédagogique.

[252] Rapport de M. Bernard Pras sur l'évaluation des enseignants chercheurs en sciences de gestion (FNEGE).

[253] Par exemple, les primes à l'école supérieure de commerce de Toulouse sont variables selon les niveaux de publication, de 11 890 € pour une publication dans une revue classée 5 étoiles à 2 972 € dans une revue classée une étoile.

[254] Par exemple, le nombre de publications d'HEC (essentiellement en sciences de gestion) sur la période 2006-2010 dépasse 1500 (dont 261 dans des revues étrangères à comité de lecture).

### 2 - Les questions soulevées par cette orientation

L'académisation des études a donné lieu à des débats au sein des conseils d'administration et des conseils pédagogiques de certaines écoles, qui considèrent que le niveau académique croissant du corps professoral ne doit pas éloigner les ESCG de leur modèle pédagogique traditionnel.

Cette stratégie ne rencontre pas que des succès et peut compromettre l'équilibre pédagogique et financier de certaines écoles, qui arbitrent le volume de leurs investissements de recherche en fonction de leurs ressources financières :

- ainsi, elle n'est pas envisagée par des écoles comme celles de Pau ou d'Amiens, qui considèrent que ni leur positionnement, ni leurs moyens financiers ne leur permettent de se lancer raisonnablement dans une telle compétition ;
- d'autres écoles ont dû faire marche arrière dans cette politique. L'école Advancia-Negocia, devenue Novancia, a dû mettre en œuvre un plan de « rigueur budgétaire » (mai 2010), dont les conséquences ont été le doublement depuis 2008 du taux de chercheurs non publiant dans le corps enseignant (passage de 30,4 % à 60 %).

La plupart des écoles rencontrent quelques difficultés à définir leur stratégie et à avoir une vision claire du niveau de leur investissement en matière de recherche et du caractère compatible de cet investissement avec leur taille et leur positionnement. L'activité de recherche, qui mobilise des financements importants, mériterait d'être mieux suivie, tout comme la justification des rémunérations et le fonctionnement des chaires.

Les thèmes de recherche sont marqués par une grande dispersion dans plusieurs écoles, comme l'a relevé l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES). Le cadre multidisciplinaire dans lequel ces écoles évoluent implique d'identifier précisément les domaines dans lesquels elles aspirent à l'expertise, afin de se centrer sur des axes scientifiques, en nombre réduit, en rapport avec leur taille. Il conviendrait que soient mieux évaluées les chaires de recherche et d'enseignement qui ne font pas toujours aujourd'hui l'objet d'un pilotage suffisant.

Dans plusieurs écoles, le critère de gratification des enseignants chercheurs doit être précisé et fondé sur des références objectives et transparentes, comme les publications. En conséquence, il convient que soient établis des tableaux de bord des articles publiés et de ceux en cours

de publication, afin d'avoir une visibilité plus précise du potentiel de recherche des écoles ainsi que de l'activité des enseignants chercheurs.

## C - Les effets positifs de ces mutations

Cette stratégie a eu deux effets positifs majeurs : l'amélioration du positionnement international des ESCG françaises et le maintien d'un taux d'accès à l'emploi des étudiants formés globalement satisfaisant, quoiqu'inégal selon les écoles.

### 1 - L'amélioration du positionnement des écoles françaises dans les classements internationaux

Dans un marché de la formation en gestion d'abord dominé par les institutions anglo-saxonnes, les écoles françaises ont réussi à occuper une position internationale enviable, qui s'est affirmée au cours des 20 dernières années. La performance internationale du modèle français des grandes écoles de commerce est confirmée par le classement 2012 du *Financial Times* des meilleurs *masters in management* dans le monde. Sur les cent premières formations de niveau master, les ESCG françaises comptent 19 écoles et trois dans les cinq premières.

Si l'on considère les écoles dans leur ensemble, non seulement les masters, mais aussi les MBA et les autres mastères spécialisés, les écoles françaises comptaient, fin 2010, 18 établissements sur les 75 meilleures écoles européennes, avec une première place revenant à HEC depuis plus de cinq ans.

### 2 - Un taux d'accès à l'emploi globalement satisfaisant des diplômés, diversement atteint cependant selon les écoles

Le caractère professionnalisant des formations des ESCG se traduit par une insertion professionnelle assez rapide et globalement satisfaisante des diplômés. En 2009 selon l'agence pour l'emploi des cadres[255], 8 mois après leur sortie du système éducatif, les diplômés universitaires étaient 59 % à être en emploi, les élèves des écoles d'ingénieurs 61 % et les élèves de l'ensemble des écoles de commerce 64 %.

En 2011, selon l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI)[256], le taux moyen net d'emploi des anciens élèves

[255] Source : APEC - Les jeunes diplômés de 2009 : situation professionnelle en 2010 - sept. 2010.

[256] Sur la base des informations déclaratives des ESCG, dont la validité ne donne pas lieu à des contrôles particuliers.

des ESCG s'élevait à 84 %. Les diplômés des ESCG sont embauchés à la sortie de l'école en contrat à durée indéterminée pour plus de 80 %, à des salaires annuels moyens (bruts hors primes) de plus de 30 000 €[257]. La situation est meilleure en termes de rémunération pour les étudiants sortis des ESCG que pour ceux sortis de l'université ou des écoles d'ingénieurs[258].

À l'ESCP Europe, le taux d'emploi était de 86,3 % en 2010 avec 5,8 % en recherche d'emploi (6,5 % en poursuite d'études). A l'ESSEC, la répartition est de 84 % en activité professionnelle et 7 % en recherche d'emploi (7 % en poursuite d'études). A l'école supérieure de commerce de Reims (RMS), les taux sont similaires (86,5 %, 6,7 % et 6,7 %), tout comme à Montpellier (94 % en activité professionnelle).

Cependant, un écart important subsiste dans les taux d'accès à l'emploi entre les écoles les plus renommées et d'autres écoles qui peinent à trouver des débouchés pour leurs élèves.

Les résultats de l'enquête sur les débouchés des élèves sont issus de données hétérogènes. La Cour constate qu'entre les écoles les taux d'emploi différent sensiblement, ne dépassant pas 60 % dans certains cas.

Les emplois occupés par les diplômés des écoles les plus sélectives sont surtout concentrés dans la région parisienne, et en second lieu, à l'étranger, certaines de ces écoles enregistrant sur la période récente une forte croissance des recrutements à l'étranger, fruit de leur politique d'internationalisation. Le marché des emplois à la sortie des ESCG est de plus en plus international. En moyenne, 16 % des élèves français de ces écoles trouvent leur premier emploi à l'étranger, et cette proportion atteint plus d'un quart des premiers emplois des meilleures écoles.

Les diplômés des écoles les mieux classées s'orientent assez rarement, en revanche, vers des emplois situés sur le reste du territoire français : pour ne s'attacher qu'au cas des parisiennes à HEC, la répartition en 2010 est de 71,1 % à Paris et en région parisienne, 27 % pour l'étranger et 2 % en province. À l'ESSEC, la répartition est de 75 % pour la région parisienne, 21 % pour l'étranger et 4 % en province. À l'ESCP Europe, le choix géographique est passé de 67 % en région parisienne, 30 % à l'étranger et 3 % en province en 2008 à 62 % en région parisienne, 35 % à l'étranger et 4 % en province en 2011.

[257] Source : enquête CGE sur l'insertion des diplômés 2011. Ce taux moyen ne rend pas compte des écarts qui peuvent être observés selon les secteurs et les spécialisations des élèves.

[258] L'enquête « insertion des jeunes diplômés 2011 » évalue le salaire moyen d'embauche des élèves en management à 32 540 € en 2010, invariablement supérieur comme les années précédentes au salaire d'embauche des ingénieurs (31 780 €).

Certaines écoles de province peuvent également se prévaloir d'une part importante de premier emploi à l'étranger[259].

Le lien de ces autres écoles avec le tissu économique de leur région d'implantation est réel mais n'autorise qu'une part limitée d'embauches dans la région, d'autant que les promotions sont constituées d'élèves provenant d'autres régions que celle d'implantation des écoles. Par exemple, 13 % des diplômés de Picardie, 14 % des diplômés de Normandie, 11 % des diplômés de Toulouse trouvent à s'employer dans la région où se situe leur école[258]. Les taux d'internationalisation des emplois sont beaucoup moins élevés dans certaines écoles (9,8 % d'emplois à l'étranger à l'EM de Normandie, 5 % à l'ESC de Montpellier, 9 % à l'ESC de Clermont Ferrand).

## D - Le recours prépondérant aux frais de scolarité et aux ressources propres

En 2010, la part des ressources publiques dans les ressources totales des ESCG est estimée à 24 % par l'ACFCI. 11 % des financements sont assurés par des contributions des CCI, 10 % par la taxe d'apprentissage et 3 % par des collectivités locales (régions principalement).

Les ressources propres représentent 76 % de leur financement : 58 % des ressources des ESCG sont constituées par les droits de scolarité, 8 % par des prestations de formation continue et 10 % par d'autres ressources privées (en provenance de fondations notamment).

[259] 24 % pour les élèves de Toulouse Business School, (TBS) par exemple.

[258] Certaines chambres régionales des comptes ont constaté une chute de la part des emplois occupés dans les régions des écoles (en 2010, par exemple, 11 % seulement des diplômés de l'école de commerce de Toulouse trouvent à s'employer en Midi-Pyrénées contre 15 % cinq ans plus tôt).

### 1 - La diminution de la part des ressources publiques

La part des financements provenant des chambres de commerce et d'industrie (CCI) dans le budget des écoles a fortement décru : elle représentait 35 % il y a une dizaine d'années, et n'est plus que 11 % aujourd'hui. Cette baisse concerne aussi bien les grandes écoles parisiennes que les écoles de province. Les CCI ont des difficultés à augmenter leurs contributions financières dans un contexte de croissance forte des dépenses des écoles et de stabilisation de leurs propres ressources.

La taxe d'apprentissage rapporte en moyenne aux ESCG 10 % de leurs ressources en 2011, presque le double de ce qu'elle rapporte aux écoles d'ingénieurs. Les ressources provenant de la taxe d'apprentissage, très variables selon les écoles, sont cependant en stagnation, voire en recul en valeur, d'autres priorités dans l'emploi des fonds collectés étant apparues pour les entreprises et les OCTA[261].

Les subventions publiques directes sont négligeables (3 % du budget en moyenne sur l'échantillon, mais avec de grandes disparités selon les écoles). Elles proviennent uniquement des collectivités locales, contrairement à ce qui se passe pour les universités et les écoles d'ingénieurs qui bénéficient de concours directs de l'État.

### 2 - La part prédominante et croissante des droits de scolarité

Les droits de scolarité des écoles de commerce représentent en moyenne 58 % de leurs ressources, mais ce chiffre recouvre des situations très différentes : si les frais de scolarité représentent plus de 70 % des ressources pour Reims Management School (76,1 %) ou Rouen Business School (73 %), ils représentent moins de 55 % pour ESCP Europe ou le groupe Sup de Co Montpellier et seulement 35 % pour HEC.

Pour s'en tenir aux étudiants nationaux et au programme « Grande école », les droits de scolarité des ESCG s'élèvent, en moyenne, à plus de 10 000 € par an et par étudiant pour les écoles les plus prestigieuses (13 000 € à HEC), et un peu moins dans la plupart des ESCG de province (8 843 € en 2010 à l'ESC Toulouse)[262]. En comparaison, les droits d'inscription fixés par l'État en 2011 pour les universités s'élèvent en

[261] Organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage.

[262] À ces frais de scolarité s'ajoutent les dépenses que les étudiants doivent assurer au titre des parcours de scolarité à l'étranger (frais de voyage et d'hébergement sur place) ainsi que souvent les frais de vie étudiante facturés en sus.

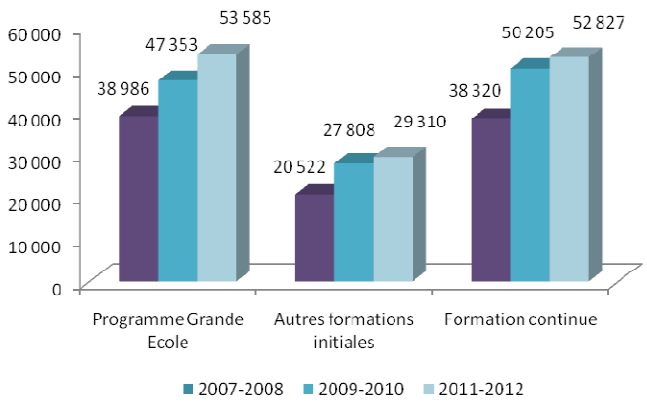
moyenne à 190 € par étudiant en master (sans tenir compte des droits de bibliothèque ou de médecine préventive). Les élèves de la plupart des écoles d'ingénieurs, financées directement par l'État, payent leur scolarité moins de 1 000 € par an.

L'augmentation des frais de scolarité, déjà élevés au départ, a été très forte dans les dernières années, notamment dans les écoles les mieux classées. Depuis 2006, l'augmentation est ainsi de 71 % à HEC, 49,4 % à l'ESCP Europe et 54 % pour l'ESSEC. L'augmentation de droits de scolarité a été généralement nettement moins forte dans les écoles de province (7,4 % selon les parcours entre 2008 et 2010 pour l'EM de Normandie, 16 % pour l'ESC de Toulouse depuis 2005).

### 3 - La progression des effectifs accueillis

La progression de la part des droits de scolarité dans le budget des établissements s'explique également par l'accroissement significatif des effectifs d'étudiants accueillis sur la période récente que ce soit au titre du programme « Grande école » ou des formations initiales. Comme le montre le graphique suivant, les effectifs des ESCG sont passés de 90 000 en 2006, à 120 000 en 2009, et 135 800 en 2011.

**Graphique n° 1 : évolution des effectifs globaux**




*Source : Enquête de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) pour le compte de l'association des grandes écoles de commerce et de management (ADGECM) sur les ESCG 2011*

Les effectifs du programme « Grande école » proposé par les ESCG ont augmenté de 41 % entre la rentrée 2007 et la rentrée 2012. Dans les meilleures écoles, le taux de sélection a pu être maintenu, grâce au nombre croissant de candidats issus des classes préparatoires qui se présentent aux concours[263], même si cette sélectivité reste très variable selon les ESCG. Cette politique de sélection dans les programmes « Grande école » s'accompagne depuis une trentaine d'années d'une politique de diversité des cursus, dans le cadre d'accès parallèles à partir de la première année, pour augmenter les effectifs sans faire baisser le taux de sélection de la filière des classes préparatoires.

Le programme « Grande école » a certes fortement augmenté mais ne représente que 39 % des effectifs des écoles. Les marchés de la formation initiale et continue représentent pour les écoles de gestion une forte opportunité de développement de leurs ressources et de leur chiffre d'affaires. Les effectifs en formation continue ou dans d'autres formations initiales ont progressé à un rythme voisin, sinon supérieur sur la période considérée de celui des effectifs du programme « Grande école ». Toutes les ESCG ont créé d'autres diplômes, notamment des mastères spécialisés destinés à former des titulaires d'un master qui souhaitent se spécialiser.

La formation continue concerne surtout les écoles parisiennes : le programme de formation continue d'HEC est au deuxième rang mondial en 2011, et l'ESSEC au 8ème rang mondial, selon le classement du Financial Times[264]. La part de la formation continue dans le chiffre d'affaires des écoles de province est négligeable par rapport à celle des écoles parisiennes (0,7 % en Picardie, 1,1 % à Bordeaux contre 24 % à HEC et 34 % à l'ESSEC). Elle diminue dans des proportions inquiétantes dans certaines écoles comme celles de Rennes ou d'Amiens. Si on écarte les écoles parisiennes et certaines écoles de province[265], en moyenne moins de 3 % du budget des écoles de commerce est, en 2011, alimenté par la formation continue.

Le mode de fonctionnement et de financement des ESCG diffère donc sensiblement de celui d'autres établissements d'enseignement supérieur : il repose largement sur des ressources propres provenant, en premier lieu, des frais de scolarité acquittés par les élèves français et étrangers et, en second lieu, de fonds collectés auprès des entreprises**.** Le niveau des ressources des ESG dépend de leur attractivité sur le marché de la formation tant nationale qu'internationale. Ces écoles se sont

[263] + 30 % dans les écoles parisiennes entre 2006 et 2011.
[264] Les ressources procurées par la formation continue expliquent la part relativement plus faible des droits d'inscription dans le budget de ces établissements.
[265] 15 % à Toulouse par exemple.

adaptées aux besoins de leurs clients avec d'incontestables succès tant en termes d'internationalisation des enseignements, de relèvement du niveau académique que d'accès à l'emploi et d'élargissement de leur public.

Garants du bon fonctionnement du service public de la formation, les services de l'État, au titre de la tutelle qu'ils exercent, se doivent d'adapter leurs régulations à ces évolutions et à ce mode de développement des ESCG.

## II - Les nécessaires régulations de l'État

Les mutations décrites soulèvent un certain nombre de questions, appelant selon la Cour, une adaptation des régulations de l'État concernant :

- le respect de l'égalité d'accès des jeunes à cette filière de formation dans un contexte de droits de scolarité de plus en plus élevés ;
- l'adaptation du statut juridique et de la gouvernance de ces écoles à leur mode de financement ;
- la recherche d'un équilibre financier mieux assuré pour les écoles qui n'ont pas une taille critique suffisante ;
- les modalités d'agrément et de contrôle des diplômes.

### A - L'égalité d'accès des élèves

La faible mixité sociale n'est pas un phénomène propre aux écoles de commerce et se retrouve dans les écoles d'ingénieurs issues du même système de classes préparatoires. A la sélection par le concours d'entrée, s'ajoute toutefois dans les ESCG une sélectivité par le prix des études, sans commune mesure avec celui des universités ou des écoles publiques d'ingénieurs.

Selon l'enquête annuelle de l'ACFCI, les élèves dont les parents sont cadres, ingénieurs, commerçants et chefs d'entreprise constituent, en 2011, 60 % de la totalité de la population des élèves des écoles, alors que la part des autres catégories sociales est beaucoup plus faible. Moins de 15 % des élèves de ces écoles sont issus des catégories socioprofessionnelles ouvriers-employés, en dépit des divers dispositifs mis en œuvre pour augmenter leur représentation dans les classes préparatoires.

### 1 - La mixité sociale : les initiatives prises

Les initiatives prises par les ESCG pour corriger cette insuffisante mixité sociale ont revêtu des formes diversifiées.

Pour favoriser l'égalité des chances et l'accès de tous les jeunes aux grandes écoles, de nombreuses ESCG ont lancé de multiples actions d'information, de sensibilisation, de tutorat ou de parrainage de lycéens par des élèves. Ainsi, l'ESSEC a été l'un des premiers établissements à mettre en place une voie de promotion sociale pour des lycéens en provenance de zones d'éducation prioritaire (ZEP), en constituant pour eux un programme de soutien. La mesure a créé un effet d'entraînement dans d'autres établissements[266].

Les 29 ESCG ont, également, toutes décidé en 2008 la gratuité des droits d'inscription aux concours d'entrée pour les candidats boursiers. Près de 2 500 jeunes sont concernés chaque année par cette mesure. Le nombre de candidats boursiers a en conséquence fortement augmenté, passant de 20 % en 2009 à 25 % en 2011.

De nombreux dispositifs d'aide au financement des études ont été par ailleurs mis en place.

Pour payer ces droits de scolarité élevés, il existe des bourses qui permettent aux élèves de financer tout ou partie des frais de scolarité. En moyenne, 18 % des étudiants en première année du programme « Grande école » dans les ESCG bénéficient d'une bourse d'État, alors qu'à l'Université, plus d'un tiers des étudiants (37,5 %) sont aidés par des bourses[267]. Au demeurant, le niveau des bourses accordées, sur la base des barèmes nationaux, est loin de couvrir la totalité des frais consentis par les élèves pour leur scolarité.

À cela s'ajoutent des bourses offertes par les fondations des écoles, les collectivités locales ou les associations d'anciens élèves aux élèves les plus méritants qui ont des difficultés à payer leurs études. Les entreprises sont désormais conscientes de l'exigence d'encourager les écoles, qui forment une part importante de leurs cadres supérieurs, en souscrivant à des fondations d'école, qui consacrent principalement l'argent récolté au financement des bourses d'étude et de chaires.

---

[266] Par exemple, le programme « Cordée de la réussite » organisé par HEC présente les résultats suivants : sur 72 élèves ayant passé les concours, 68 ont été admis dans une ESCG (dont 25 dans les 15 meilleures écoles).

[267] Source : *repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, édition 2011.

Le niveau des ressources provenant des fondations est très variable selon les écoles. Les écoles les plus prestigieuses, qui ont le moins de boursiers d'État (7 % des élèves à HEC) sont celles qui ont le plus de moyens pour accorder des bourses complémentaires : en 2011 à HEC, l'exonération totale des droits de scolarité pour les boursiers d'État représente un effort financier d'un montant de 2,1 M€. À l'ESCP Europe sont attribuées également de bourses d'études pour un montant de 1,7 M€. Entre 2005 et 2011, le nombre de bourses distribuées par l'EM Lyon a presque triplé (2,8 M€), notamment grâce aux aides du conseil régional[268], ce qui permet d'exonérer les boursiers de la moitié de droits de scolarité.

Inversement, certaines écoles qui ont le plus d'élèves boursiers n'ont pas les moyens d'accorder des bourses importantes. À l'ESC Toulouse par exemple, la fondation de l'école, créée en 2008, distribue 242 000 € de bourses par an pour une centaine d'élèves.

Le deuxième mode de financement de la scolarité est l'apprentissage, qui permet aux étudiants de suivre leurs études tout en bénéficiant d'un statut de salarié et d'une prise en charge des droits de scolarité par l'entreprise employeur.

Au total, près de 4 000 apprentis (soit 10 % des étudiants) ont été accueillis dans 27 ESCG sur 29, et leur nombre est en forte progression dans certaines écoles[269]. La stabilisation des financements en provenance de la taxe d'apprentissage a toutefois contraint d'autres écoles à revoir à la baisse le nombre des apprentis dans leurs dernières promotions. Le nombre de places en apprentissage accordées aux écoles par les régions est très variable en fonction des politiques mises en place par les différentes régions : il y a là une disparité importante sur le plan national entre les ESCG.

La dernière source de financement des études, pour des étudiants dont les parents ne disposent pas de moyens financiers suffisants, demeure le prêt bancaire. Aujourd'hui 50 % des étudiants financent leurs études de cette façon. Pour faciliter l'accès aux prêts, les fondations de certaines écoles ont mis en place un fonds de cautionnement pour les étudiants en difficulté financière.

[268] Dispositif d'attribution de bourses d'aide à la mobilité internationale, mis en place par la région Rhône-Alpes, qui attribue à l'école une enveloppe budgétaire annuelle.

[269] L'ESSEC par exemple compte 26 % d'apprentis en 2011 dans le programme « Grande école » contre 18 % en 2005. À l'ESC de Montpellier, près d'un quart des élèves suivent le programme Grande école par l'apprentissage.

### 2 – La mixité sociale : des résultats insuffisants

Les données fournies par les ESCG et l'ACFCI sur les effets de ces divers dispositifs quant à l'ouverture sociale de leur recrutement ne sont guère exploitables de façon globale et homogène.

Une relative opacité du système d'aide et de ses effets est constatée. L'évolution, par école, de l'origine socio-professionnelle des parents des élèves sur la dernière décennie n'est pas disponible. Les barèmes et possibilités d'aide aux élèves sont publiées avec plus ou moins de détail sur les sites des écoles. Les procédures d'éligibilité et d'accès des élèves aux dispositifs des bourses, des prêts et de l'apprentissage sont plus ou moins formalisées. Les évaluations des mesures prises sont parcellaires et dispersées.

Dans ce contexte, l'information des élèves et de leurs familles sur les modalités de financement de leur scolarité apparait peu transparente, les modalités d'attribution des aides ne sont soumises à aucun contrôle et évaluation externe, l'égalité d'accès des candidats aux formations dispensées faiblement garantie. Le marché n'est pas transparent. Il n'est pas régulé non plus.

Il apparait paradoxal que l'État, responsable et garant de l'égalité d'accès des étudiants aux filières de l'enseignement supérieur, se satisfasse de la situation et n'ait pas tenté, depuis dix ans, d'y voir plus clair.

Il existe une importante différence de traitement entre les étudiants des ESCG qui payent des droits de scolarité importants et la plupart des étudiants des universités dans les filières de gestion (deux tiers des élèves) et des écoles publiques d'ingénieurs qui voient leurs études financées quasiment totalement par l'État, alors que leurs étudiants sont le plus souvent conduits à poursuivre ultérieurement le même type de carrière dans le « management » que ceux des ESCG. Une forte discrimination d'accès aux écoles de commerce par l'argent est constatée.

La participation substantielle des élèves et de leur famille au financement de cette filière de formation donne aux écoles une plus grande latitude de financement de leur développement et autorise une adaptation plus flexible de leurs formations et programmes.

Néanmoins, une régulation plus active des pouvoirs publics de l'objectif de mixité sociale est nécessaire : des obligations claires d'information préalable des candidats aux concours sur les frais à consentir et les systèmes d'aide proposés devraient au minimum être instaurées. Un dispositif d'évaluation systématique et exhaustif des effets

sur la mixité sociale des dispositifs adoptés par les écoles devrait être mis en place par les ministères de tutelle.

Plus largement, l'État devrait s'attacher à étudier les moyens relevant de ses compétences ou de celles des régions, permettant à tout jeune Français, ayant satisfait les exigences de sélection des concours initiaux d'avoir accès aux formations dispensées, sans discrimination par l'argent et sans distorsion par rapport aux modalités d'accès à d'autres filières conduisant aux mêmes métiers dans les entreprises.

## B - Le statut juridique et la gouvernance des écoles

Les écoles de commerce sont, le plus souvent, à l'origine, de simples services des chambres de commerce et d'industrie, sans statut juridique propre. Les écoles sont en conséquence soumises aux règles de fonctionnement des organismes consulaires, eux-mêmes établissements publics soumis à la tutelle du ministère chargé de l'industrie et du commerce. Toutes les décisions stratégiques de ces écoles relèvent ainsi de l'assemblée générale de la chambre consulaire.

### 1 - Une quête d'autonomie

L'inadaptation de ce statut a été particulièrement soulignée par les agences d'accréditation internationales. L'EFMD et EQUIS, qui font porter leur évaluation notamment sur la gouvernance, sont ainsi demandeurs d'une clarification dans le sens d'une autonomie accrue de gestion et d'une plus grande transparence dans l'affectation des fonds des financeurs extérieurs, ce qui implique une séparation des comptes des CCI et des ESCG.

De fait, la plupart des écoles ont été amenées à créer des organes spécifiques pour définir leur stratégie. Cette démarche conduit à introduire des instances décisionnelles qui se superposent aux instances institutionnelles des CCI et complexifient la gestion et le système de définition des responsabilités au sein des CCI.

Le statut associatif permet une autonomie de gestion, qui découle de la personnalité juridique, et autorise également, selon les dirigeants des écoles, plus de flexibilité pour gérer le personnel, notamment celui des enseignants chercheurs. Le changement de statut permet en outre de nouer plus facilement des alliances avec d'autres partenaires (universités, écoles, associations, fondations, collectivités locales et entreprises). Il est souvent vu favorablement par les collectivités territoriales qui y voient l'opportunité d'intervenir non plus comme simples financeurs, mais comme partenaires à part entière de la stratégie de ces écoles.

Certaines écoles refusent une évolution de leur statut et se satisfont de la situation, comme celle de Grenoble. D'autres ESCG se sont engagées dans un processus de changement, pour disposer de structures, selon elles, plus adaptées en termes de gestion, notamment des personnels. Il en est ainsi par exemple des ESC d'Amiens, d'Angers, de Lyon, de Reims et de Rouen plus récemment, qui ont, avec l'accord de leur CCI, adopté un statut d'association.

### 2 - Une réflexion non aboutie

Cependant, ce statut d'association ne garantit pas par lui-même les moyens nécessaires aux écoles pour assurer leur développement.

En premier lieu, ce statut n'autorise pas toujours une autonomie de gestion des écoles vis-à-vis des instances décisionnelles des CCI. Dans les nouvelles associations créées, les CCI restent largement représentées dans les structures de direction des écoles et gardent la maîtrise des ressources humaines et des dépenses de quelque importance dans le cadre de l'approbation des budgets, alors qu'elles ne financent qu'une faible part de ceux-ci.

Ensuite, le passage au statut associatif de l'établissement n'a pas toujours été l'occasion de réfléchir à de nouvelles règles de représentativité dans son pilotage effectif. Dans certains cas, aucune collectivité territoriale n'y participe alors qu'elle finance l'établissement, ni aucun représentant des professeurs et des élèves. La composition des conseils d'administration ne permet pas aux diverses parties prenantes de se prononcer sur les choix stratégiques des écoles comme ils peuvent le faire généralement dans les établissements d'enseignement supérieur. Des règles plus homogènes et plus équilibrées mériteraient sans doute d'être définies.

Le statut d'association ne permet pas de corriger la fragilité de financement d'organismes sans capitaux propres, qui ont des difficultés pour lever des ressources à long terme et sont donc obligés de s'autofinancer lorsqu'ils effectuent des investissements.

Enfin, le statut d'association sans but lucratif ne parait pas le plus adapté pour des organismes qui, de facto, développent une activité de nature commerciale sur le marché de la formation internationale et nationale. De fait, il existe d'autres statuts possibles que celui d'une association et, avec une certaine logique, HEC envisage d'adopter le statut de société anonyme (SA).

D'aucuns pourraient soutenir, en revanche, que l'activité d'enseignement et de recherche des ESCG ne se différencie par

fondamentalement de celle d'établissements publics d'enseignements universitaires et considérer que le statut d'établissement public, autorisant une tutelle minimale de l'État sur les comptes et la stratégie des écoles, pourrait se révéler justifié.

Dans un contexte de concurrence accrue, alors que les ESCG, dont le budget peut dépasser 100 M€, doivent asseoir leur développement sur la recherche de financements adaptés et pérennes, l'évolution de ces écoles, abandonnant le statut de simples services ou départements de CCI, vers des structures juridiques dotées de la personnalité morale apparaît souhaitable.

La Cour relève, cependant, que les ministères chargés en principe de la tutelle de ces écoles n'ont pris aucune position de principe sur le cadre juridique des ESCG consulaires.

Elle recommande que soit engagée rapidement par l'État une réflexion sur le statut juridique et financier applicable à ces écoles, afin de définir les règles de gouvernance de leurs conseils d'administration, les obligations de service public qui leur incombent, la place respective des financeurs (dont les CCI) et des représentants des personnels et des élèves dans l'approbation de leurs budgets et orientations stratégiques, le système de responsabilité de leurs dirigeants et le régime de contrôle comptable et financier qui leur est applicable.

## C - Équilibre financier et taille critique

Les écoles, pour faire face à la montée des coûts fixes et variables, liés à l'académisation et à l'internationalisation de leurs enseignements, ont accru, dans des proportions significatives, leurs effectifs et les droits de scolarité par étudiant. Les droits de scolarité ont atteint, selon plusieurs écoles, leur limite haute et il serait problématique de continuer de les augmenter, à la fois compte tenu des réalités du marché et de la préoccupation de développer la mixité sociale. Seuls restent comme solutions l'augmentation des effectifs ou le rapprochement avec d'autres entités pour mutualiser les coûts fixes et la recherche d'une taille critique.

### 1 - Une augmentation mal maîtrisée des formations et des effectifs

La « fuite en avant » consistant à proposer de nouveaux diplômes pour augmenter les effectifs et atteindre une taille critique n'a pas toujours été maîtrisée et couronnée de succès. Plusieurs écoles ont été confrontées à de grandes difficultés de remplissage des places ouvertes pour la préparation des différents diplômes qu'elles proposent.

La croissance des effectifs dans les ESCG n'a souvent pas été maîtrisée, faute d'outils de gestion adaptés. Les chambres régionales des comptes ont constaté des approximations, voire l'absence de comptabilité analytique, qui permettrait de calculer précisément le coût des différentes formations et leur équilibre financier.

La comptabilité analytique, quand elle existe, est incomplète et ne permet pas de ventiler tous les produits et toutes les charges par programme.

Il est nécessaire de mesurer la marge dégagée par les formations et options proposées aux élèves à partir d'une comptabilité analytique. Les CCI, les CRCI, l'ACFCI, tout comme les tutelles devraient veiller au respect de l'obligation de mesurer les coûts et les marges de chaque formation.

### 2 - Le rapprochement avec d'autres écoles de commerce

Le rapprochement entre écoles peut se faire au sein d'une région. En 2012, huit régions comptent en effet plusieurs écoles : Rhône-Alpes et l'Ile-de-France en comptent quatre, la Haute-Normandie, la Bretagne, l'Aquitaine, Champagne-Ardenne, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, chacune deux.

Dans certaines régions, l'offre a déjà commencé à être rationalisée entre écoles voisines géographiquement (par exemple, en Auvergne, pour une offre commune en matière de formation continue aux cinq CCI territoriales, ou dans les Basse et Haute-Normandie pour les chambres de Caen et du Havre, ou dans les régions Centre et Poitou-Charentes, entre les écoles supérieures de commerce de Tours et de Poitiers en 1998). D'autres projets voient le jour comme en Aquitaine pour les écoles de Pau et de Bordeaux, ou en Bretagne autour de l'ESC de Rennes (CCIT de Rennes, Fougères et de Saint-Malo)[270]. Mais d'autres régions n'ont pas encore engagé de tels rapprochements.

La loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, offre désormais la possibilité, pour une chambre régionale de commerce et d'industrie (CRCI), d'exiger des regroupements pour éviter d'avoir à financer des écoles concurrentes à l'intérieur de leur territoire dans le cadre d'un schéma régional. Les CRCI, tout comme l'ACFCI, se doivent d'accompagner les rapprochements des écoles, au sein d'une même région comme entre

[270] La chambre régionale des comptes de Bretagne remarque cependant que les écoles de Brest et de Rennes situées dans la même région ne développent à l'heure actuelle aucun partenariat.

écoles supérieures de commerce de régions différentes, pour atteindre la taille critique permettant d'avoir une visibilité internationale et la capacité à relever les nouveaux défis des ESCG.

Pour assurer leur visibilité internationale et mutualiser leurs moyens, certaines ESCG ont également mis en place des stratégies de regroupement d'écoles de régions non limitrophes. Il en est ainsi de SKEMA[271]; de l'ESC Reims et de Rouen Business School, ou encore de France Business School (FBS), créée à compter de janvier 2013 par fusion de quatre écoles de province (Amiens, Brest, Clermont-Ferrand et ESCEM, elle-même issue de la fusion des écoles de Tours et de Poitiers).

Ces rapprochements d'écoles de régions différentes ne sont pas pour autant toujours synonymes de gains de productivité. Les effets d'économie d'échelle pour des écoles distantes de plusieurs centaines de kilomètres ne vont pas toujours de soi dans tous les domaines. Si certains services supports peuvent être mis en commun (direction, finances, ressources humaines, marketing, international, recherche), la nécessité de maintenir des services dédiés aux élèves sur les sites limite les bénéfices attendus de telles opérations.

### 3 - Les partenariats avec les universités

De nombreux partenariats existent également entre universités et grandes écoles, à travers des masters, des écoles doctorales et des laboratoires mixtes[272], permettant de décloisonner, de faire profiter chaque établissement des bonnes pratiques de chacun, de se fixer ensemble de nouveaux objectifs.

Les partenariats universités/grandes écoles de commerce et de gestion se sont cependant développés plus lentement que les partenariats entre universités et écoles d'ingénieurs en raison de la place encore limitée à l'origine de la recherche en gestion dans l'activité des écoles. Le rapport de M. François d'Aubert[273] soulignait, en 2008, que les partenariats, tels qu'ils fonctionnaient à l'époque, avaient montré leurs limites : « ils doivent prendre un caractère plus global et ne pas se limiter à la constitution d'unités mixtes de recherche ».

---

[271] *School of knowledge economy and management* qui résulte de la fusion du Centre d'enseignement et de recherche appliqué en management (CERAM) de Sophia-Antipolis, de l'ESC de Lille.

[272] Par exemple, HEC a créé une unité mixte de recherche (UMR) avec le CNRS en 2006.

[273] *Vers un partenariat renouvelé organismes de recherche universités et grande écoles*, 14 avril 2008.

Le ministère de l'enseignement supérieur a décidé d'encourager les rapprochements entre les écoles et les universités, notamment dans le cadre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) créés en 2007, mais aussi des pôles de compétitivité.

Quelques projets ont vu récemment le jour : HEC est membre de ParisTech depuis 2008, ESCP Europe est membre fondateur du PRES Hautes Études Sorbonne Arts et Métiers (HESAM), avec l'université Paris I et l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS) en 2010 ; l'école de management de Strasbourg a été créée en octobre 2007, à la suite de la fusion de l'IECS et de l'IAE Strasbourg. D'autres projets ont plus de difficultés à se mettre en place, et l'intégration dans des PRES n'était au moment de l'enquête que partiellement réalisée, comme à l'EM Lyon, l'ESC de Toulouse ou l'ESC de Rennes.

Ces rapprochements sont, pour l'instant, timides et établis sur la seule base du volontariat. Les ministères de tutelle se doivent de continuer d'initier et de faciliter ces rapprochements.

### 4 - L'option d'un positionnement territorial

À côté de ces stratégies de fusion ou de rapprochement entre organismes d'enseignement ou de recherche, il est possible de déployer des stratégies alternatives, davantage tournées vers le développement économique des territoires, qui reste l'objectif premier des chambres de commerce et d'industrie. Presque toutes les régions[274] comptent au moins une école supérieure de commerce consulaire. La majeure partie des acteurs économiques locaux est très attachée à l'existence d'une école de gestion locale qui est susceptible d'implanter durablement des cadres dans la région.

Ainsi, au regard de son ancrage territorial fort, l'ESC Pau a vocation dans le domaine de la recherche appliquée, à travailler ses domaines d'expertise et notamment ceux visant l'aide et l'accompagnement des entreprises.

Certaines écoles pourraient faire le choix d'un positionnement plus régional, orienté vers le service aux PME plutôt qu'aux grands groupes et de l'accompagnement des politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle vers d'autres publics. Une plus grande autonomie de leur statut par rapport aux CCI, conférant aux régions un rôle de partenaire à part entière dans la définition de leur stratégie, peut y contribuer.

[274] À l'exception de l'outre-mer, de la Franche-Comté et du Limousin.

## D - Le contrôle des diplômes

### 1 - Les règles applicables

L'État a pour rôle d'habiliter des établissements autonomes à délivrer les diplômes tout en assurant le contrôle de la qualité[275]. Les diplômes nationaux, comme le master ou le doctorat, ne peuvent être délivrés que par des établissements habilités à cet effet par le ministre chargé de l'enseignement supérieur.

L'arrêté du 8 mars 2000 prévoit que les établissements d'enseignement supérieur technique privés et consulaires reconnus par l'État peuvent être autorisés à délivrer à leurs étudiants des diplômes revêtus du visa de l'État. La commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion (CEFDG), placée sous la double tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur et de celui chargé de l'industrie et du commerce rend des avis au ministre de l'enseignement supérieur afin d'éclairer sa décision d'autorisation à délivrer un diplôme visé et à conférer le grade de master aux formations des écoles de commerce et de gestion.

Une école dont la formation n'a pas été visée après évaluation par la CEFDG ne peut se prévaloir du grade de master et ne peut délivrer que des *« certificats d'établissement* ».

### 2 - Les systèmes concurrents de validation des diplômes

Pour faire reconnaître la qualité de leur formation, la plupart des écoles font appel à des organismes accréditeurs internationaux, qui vérifient que les formations répondent à des standards communs et décernent le cas échant une accréditation. L'évaluation et l'accréditation des diplômes ne sont plus un monopole de l'État. Il en résulte que la reconnaissance par l'État des diplômes en France peut devenir une garantie relative pour les élèves préparant ces diplômes.

Ainsi, fin 2009, pour la première fois depuis la création du label EQUIS, l'ESCEM Tours-Poitiers s'est vue retirer son accréditation, les auditeurs ayant, en effet, considéré que cette école n'était plus au niveau de leurs attentes sur certains critères. La publication de cette information

[275] La consultation du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) sert de support à l'élaboration des actes réglementaires autorisant le chef de l'établissement à délivrer au nom de l'État un diplôme national donnant les mêmes droits aux étudiants quel que soit l'établissement qui l'a délivré.

au moment où les étudiants s'inscrivaient au concours 2010 a coûté, à l'ESCEM Tours-Poitiers, une diminution de 180 étudiants, 3,7 M€ de pertes et un déficit d'image considérable. Les candidats sont très sensibles à tout ce qui peut valoriser ou déclasser une école : ils en tirent des conséquences immédiates.

### 3 - Les risques d'illisibilité des diplômes

Il est de plus en plus difficile pour les étudiants et les employeurs d'identifier les réalités des contours des diplômes, des titres et accréditations délivrées. À la multiplication des accréditations, s'est ajoutée ces dernières années la diversification en France même des modalités de reconnaissance des diplômes.

Ainsi, les organisations professionnelles, comme l'ACFCI ou la conférence des grandes écoles (CGE) délivrent leurs propres diplômes qualifiants :

- l'ACFCI est porteur de titres à visée nationale pour le compte des CCI (17 diplômes à ce jour) ;
- la CGE délivre aussi depuis 1986 un label « mastère » à des formations post-master dès lors que les écoles se sont vues attribuer par le ministère chargé de l'enseignement supérieur le droit d'attribuer le grade de master.

Cette profusion contribue d'autant moins à la lisibilité des formations et des parcours que l'appellation de diplômes nationaux (master, doctorat) peut être irrégulièrement détournée : le label « master » de l'État est suffisamment attractif à l'égard des parents et des étudiants pour que certaines écoles de commerce n'échappent pas à la tentation d'entretenir une certaine confusion dans l'appellation de diplômes, qui peuvent n'être que de simples certificats délivrés au nom de l'établissement[276]. Le terme de master est utilisé par certaines écoles de commerce, hors échantillon de l'enquête, qui n'ont pas été autorisées à délivrer cette appellation.

L'appellation des diplômes prête à confusion dans les écoles consulaires elles-mêmes : de nombreuses écoles utilisent le terme de « master spécialisé », qui confond en un seul vocable le diplôme d'État master et le diplôme de mastère de la conférence des grandes écoles, créant une confusion auprès des étudiants.

[276] Des formations non visées après évaluation par la commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion (CEFDG) peuvent aussi obtenir une inscription au RNCP (répertoire national des certifications professionnelles) de la CNCP (commission nationale des certifications professionnelles) et se prévaloir d'être certifiées par l'État.

Les accréditations accordées par des organismes extérieurs peuvent être également sources d'erreurs d'interprétation. Une école peut être membre d'une institution comme la *European Foundation for Management Development (EFMD)* ou *l'Association to Advance Collegiate Schools of Business (AACSB)*, sans pourtant être accréditée par elle.

Enfin, les activités de conseil proposées par les agences d'accréditation (EQUIS, AACSB etc.) pour obtenir leur propre label introduisent aussi des risques de conflits d'intérêt. Sans remettre en cause l'intérêt d'une «pédagogie» de l'accréditation par ces organismes privés, une séparation rigoureuse des tâches entre les agents chargés des activités de conseil et ceux chargés de l'accréditation parait indispensable.

### 4 - La surveillance de l'usage des termes et des grades

La commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion (CEFDG) et le ministère chargé de l'enseignement supérieur se disent vigilants pour faire respecter la réglementation sur l'usage du terme et du grade de master. La direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle indique ainsi que l'utilisation du terme master pour qualifier un certificat de fin d'études délivré par un établissement privé « constitue une atteinte à l'ordre public de nature à mettre en cause la responsabilité du dirigeant de l'établissement ».

Lorsque la communication sur ces formations crée une confusion dans l'esprit du public par l'utilisation abusive des termes réservés aux diplômes délivrés par l'État, les écoles, en infraction, doivent être poursuivies. Il appartient au recteur d'académie d'agir auprès des établissements pour leur rappeler les règles et le cas échéant pour faire appliquer les sanctions pour publicité mensongère.

A ce jour aucune procédure n'a été engagée. Le ministère s'en remet aux établissements à qui il appartient « de faire la distinction dans leur communication entre les diplômes conférant le grade de master et les autres formations de type master of sciences ou master of business administration, par exemple ».

Le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche se doit de mettre plus d'ordre et de clarté dans les diplômes d'enseignement supérieur en gestion. Il serait souhaitable de préciser, à l'égard des candidats, les conditions de délivrance des habilitations et des certifications délivrées par l'État par le biais d'une communication adaptée. L'engagement, à la demande des ministères de tutelle, d'enquêtes de la direction générale de la concurrence, de la

consommation et de la répression des fraudes sur l'utilisation des appellations pourrait être envisagé.

### 5 - Un contrôle des équivalences

Pour l'ensemble des formations qu'elle vise, la commission d'évaluation des formations et des diplômes de gestion n'a pas toujours les moyens de s'assurer de la fiabilité d'informations déclaratives. Il serait souhaitable de renforcer ses capacités d'action, notamment sur la qualité de la co-diplômation en France comme à l'international :

- des établissements qui n'ont pas le grade de master peuvent l'obtenir par convention avec une université pour la délivrance du diplôme national de master qui confère, de droit, le grade de master. Il serait pertinent que les universités signant des conventions avec une école de commerce pour la délivrance d'un diplôme supérieur ou égal à bac+3 ne puissent le faire qu'après avoir interrogé la commission. Une coordination reste à développer entre la commission et l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), à l'image de celle réalisée entre la CTI (commission du titre d'ingénieur) et l'AERES ;
- dans le cadre des écoles implantées à l'étranger, le master peut être proposé hors du territoire national[277] sous la forme d'un double diplôme. Dans cette situation, la commission devrait pouvoir s'assurer que les conditions d'études des étudiants obéissent à des exigences identiques sur l'ensemble des sites.

Il serait également souhaitable que la commission puisse s'autosaisir de l'évaluation de programmes ou de diplômes dont elle n'est pas expressément saisie mais qui peuvent induire en erreur les étudiants par un avis publié.

***CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS***

*Pour pouvoir assurer l'internationalisation indispensable des formations dispensées à leurs élèves, les écoles supérieures de commerce et de gestion ont été conduites à construire des partenariats internationaux, satisfaire les exigences des agences internationales d'évaluation et recruter un nombre croissant d'enseignants chercheurs de haut niveau. Les ESCG ont dû engager des dépenses importantes pour mener cette politique d'académisation et d'internationalisation, au*

[277] Après HEC et ESCP, l'ESC de Grenoble est une des écoles qui propose le plus de double diplômes (68).

*moment où se raréfiaient les ressources financières publiques. Cet effet de ciseaux les a amenées à accroître leurs ressources propres, notamment les droits de scolarité, et augmenter leur taille pour pouvoir amortir le coût de leurs investissements.*

*Cette stratégie a été couronnée de succès pour les plus prestigieuses et les plus riches écoles de commerce dont la notoriété internationale s'est considérablement accrue. Toutefois, d'autres écoles se trouvent toujours à la croisée des chemins : l'acquisition d'une taille critique et la définition d'une stratégie de développement adaptée à leurs moyens et leur positionnement dans l'offre de formations de commerce et gestion restent à consolider. Selon qu'elles souhaitent concourir dans l'élite internationale ou se recentrer sur leur marché régional ou le marché national, les ESCG doivent aujourd'hui effectuer des choix différenciés dans leurs partenariats.*

*La Cour, à la suite de l'enquête sur les écoles supérieures de commerce menée en 2002, avait regretté une situation « laissant apparemment au marché le soin d'arbitrer, en l'absence de mécanismes de régulation ».*

*Dix ans plus tard, la règle du marché a permis des évolutions importantes et positives pour de nombreuses écoles de commerce et leurs élèves mais le besoin de régulation, par la puissance publique, des règles de ce « marché », qui assure aussi un service public, n'a pas pour autant disparu :*

- *l'égalité d'accès des jeunes, quelle que soit leur origine sociale, à cette filière de formation doit être mieux assurée par les écoles et mieux garantie par l'État, dans un contexte de droits de scolarité de plus en plus élevés ;*
- *le statut des écoles doit être adapté au nouveau contexte de fonctionnement et de financement des ESCG ;*
- *la stratégie des écoles doit s'appuyer sur une meilleure connaissance et maîtrise de leurs coûts et la conclusion d'alliances et de partenariats diversifiés avec le soutien, en tant que de besoin, de l'État et des régions ;*
- *la lisibilité de l'offre croissante des écoles en matière de diplômes doit être améliorée et le contenu des formations associées mieux contrôlé.*

*La Cour formule en conséquence les quatre recommandations suivantes :*

1. *engager une réflexion sur le statut des ESCG et la place des chambres de commerce et d'industrie et de l'État dans le dispositif, pour avoir les moyens financiers de mener des stratégies adaptées, tout en donnant plus d'autonomie aux écoles dans leur gouvernance ;*
2. *s'assurer que la forte augmentation des droits de scolarité est compensée par des systèmes de bourses, de prêts ou d'apprentissage, qui permettent à chaque élève de suivre ces formations en fonction de ses mérites personnels, quels que soient ses revenus ou ceux de sa famille ;*
3. *mieux contrôler les coûts et la cohérence des choix effectués en matière d'académisation des études et d'internationalisation des cursus avec la taille et le positionnement des écoles dans l'offre des formations de gestion ;*
4. *renforcer l'action de contrôle de la commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion sur la qualité des diplômes des ESCG, qu'ils soient délivrés en France ou à l'étranger et sur les obligations des écoles quant à l'information des étudiants sur l'appellation des diplômes.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

**Sommaire des réponses**


| | |
|---|---|
| Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche | 338 |
| Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 340 |
| Président de l'Association des chambres de commerce et d'industrie (CCI) | 341 |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale d'Amiens-Picardie | 342 |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Bordeaux | 346 |
| Directeur de l'école de management de Bordeaux | 347 |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Brest | 348 |
| Directeur de l'Ecole supérieure de commerce (ESC) de Bretagne Brest | 349 |
| Directeur général de l'école supérieur de commerce de Clermont-Ferrand | 350 |
| Directeur général de l'école supérieur de commerce de Dijon | 351 |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Grenoble | 352 |
| Directeur de l'école de management de Grenoble | 353 |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de La Rochelle | 354 |
| Directrice générale de l'école de commerce SKEMA | 355 |
| Directeur de l'école de management de Lyon | 356 |

| | |
|---|---|
| Directeur général de l'ICN Business School | 357 |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Montpellier | 358 |
| Directeur de l'Ecole supérieure de commerce (ESC) de Montpellier | 360 |
| Directeur de l'Ecole de Management (EM) de Normandie | 361 |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Paris | 362 |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale Pau Béarn | 364 |
| Réponse commune du Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Reims et Epernay et du directeur de Reims Management School | 365 |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Rouen | 367 |
| Directeur général de l'Ecole supérieure de commerce (ESC) de Rouen | 370 |
| Directeur de l'école de management de Strasbourg | 371 |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Toulouse | 372 |
| Directeur de l'Ecole supérieure de commerce et de management (ESCEM) de Tours-Poitiers | 375 |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Versailles-Val-d'Oise-Yvelines | 376 |
| Directeur général de l'Ecole supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC) | 377 |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Vienne | 380 |

**Destinataires n'ayant pas répondu**

| |
|---|
| Directeur général du groupe supérieur de commerce d'Amiens |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) de Caen |
| Directeur de l'école supérieure de commerce (ESC) de La Rochelle |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) de Lyon |
| Directeur de l'école supérieure de commerce (ESC) de Pau |
| Directeur général de l'école supérieure de commerce de Paris (ESCP) Europe |
| Directeur général de l'école des hautes études commerciales (HEC) |
| Directeur de l'école supérieure de commerce (ESC) de Reims |
| Directeur de l'école supérieure de commerce (ESC) de Rennes |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) de Rennes |

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

*Ce document dresse un état des lieux intéressant du positionnement des écoles de commerce et de gestion relevant des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et autorisées à délivrer des diplômes au nom de l'Etat.*

*Ces écoles occupent une place reconnue au sein de notre enseignement supérieur. Elles ont connu une croissance rapide et continue des effectifs au cours des dernières années (+ 41 % entre 2007 et 2011), sont très ancrées sur la professionnalisation et sont aujourd'hui fortement ouvertes sur l'environnement international (accueil d'étudiants et d'intervenants étrangers, ouverture de campus à l'étranger, doubles diplômes, enseignement majoritairement en anglais…). Cette stratégie est souvent guidée par une recherche d'accréditations internationales dans la mesure où elles se situent aujourd'hui, dans leur domaine, dans une véritable compétition mondiale.*

*Vous appelez particulièrement mon attention sur le rôle de régulation des ministères de tutelle et notamment sur la nécessité de veiller à la stratégie des écoles en matière de structuration, de politique sociale, de gestion des coûts et de contrôle des diplômes. La Cour invoque à cet égard la responsabilité de l'Etat sur le manque de cohérence et de détermination de la fonction de pilotage et de contrôle des ESCG.*

*En leur qualité d'écoles consulaires, celles-ci sont placées sous la tutelle directe du ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme. En leur qualité d'établissements d'enseignement supérieur, elles relèvent de mon département ministériel, au niveau académique et national, pour ce qui concerne leur fonctionnement, leur gouvernance ou leur corps professoral lors de leur reconnaissance par l'Etat. Par ailleurs, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) autorise la délivrance des diplômes au nom de l'Etat.*

*Actuellement 94 écoles délivrent des diplômes visés de Bac+3 à BAC+5 dont 44 confèrent le grade de master. Les ministères de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'artisanat, du commerce et du tourisme, s'appuient sur la commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion (CEFDG) créée en 2001 pour évaluer la qualité des formations. Depuis sa création, la commission a su adapter ses critères pour répondre à la fois à la nécessité de délivrer des diplômes répondant aux standards internationaux mais aussi pour tenir compte de l'évolution des écoles et les accompagner dans leur développement.*

*Les exigences définies par la CEFDG ont incité les ESCG à progresser et ont conduit aux mutations constatées en termes de qualité des*

*formations tant par l'élévation du niveau académique que par le développement d'une activité de recherche structurée ou d'internationalisation. De fait le MESR, à travers ses pouvoirs propres de contrôle et de visa des diplômes, comme à travers la CEFDG, joue un rôle substantiel de régulation du système.*

*Je rejoins l'analyse de la Cour quant aux initiatives prises en matière de mixité sociale. Alors que les droits de scolarité ont augmenté dans la majorité des écoles et parfois dans des proportions importantes, le grand nombre d'initiatives visant à favoriser la diversité sociale, pour méritoires et utiles qu'elles soient, n'ont pas été suffisantes pour rapprocher la composition sociale des écoles de celle, par exemple, des universités. Au-delà de l'accueil des étudiants boursiers, les écoles seront donc encouragées à mettre en place davantage de mesures d'accompagnement (aides sociales ou bourses sur fonds propres, cordées de la réussite, développement de l'apprentissage…). Notamment, le recrutement par les écoles en plus grand nombre d'étudiants issus de concours parallèles ouverts aux titulaires d'un diplôme de niveau Bac+2 ou Bac+3 doit être développé, en privilégiant les formations à forte dimension professionnelle (BTS, DUT, licences professionnelles) et le cas échéant l'alternance.*

*Vous considérez que le statut associatif adopté par la majorité des écoles consulaires ne répond pas au besoin d'autonomie des ESCG et vous évoquez le modèle de société anonyme à but non lucratif, présenté récemment par la CCIP pour HEC. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche partage le point de vue de la Cour. Il vient d'être saisi par le ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme, aux fins d'une inscription de ces dispositions dans la loi en préparation sur l'enseignement supérieur et la recherche. Cette réforme des écoles de commerce et de gestion sera examinée dans le cadre du travail interministériel lié à la préparation de la loi. Il conviendra de veiller à ce que le nouveau statut soit adapté à l'inscription des écoles dans le service public de l'enseignement supérieur, qui est indispensable pour des établissements autorisés à délivrer des diplômes au nom de l'Etat. En effet, le MESR comme la CEFDG sont particulièrement attentifs à l'adéquation des ressources financières aux objectifs de formation annoncés par les écoles qui demandent la reconnaissance de leurs diplômes par l'Etat. Cette attention est encore plus grande lorsque le grade de master est demandé, car il exige un corps professoral de haut niveau et une activité de recherche significative. La CEFDG met en garde les écoles qui présentent une situation financière fragile.*

*Vous attirez mon attention sur les partenariats noués entre les écoles et le monde universitaire, qui sont encore trop timides. Ce constat est fondé. Autant que possible, le MESR entend favoriser les rapprochements entre écoles et universités dans le cadre de stratégies de site. De nombreuses collaborations existent déjà : doubles diplômes, échanges d'étudiants ou*

*d'enseignants, participation des enseignants des écoles aux équipes de recherche universitaires, aux écoles doctorales, participation aux PRES pour les écoles de commerce et de gestion les plus prestigieuses. Ce rapprochement entre écoles et universités est essentiel compte tenu du morcellement des enseignements en gestion pour créer de véritables pôles attractifs au niveau international et pour favoriser le développement de l'entrepreneuriat. Il ne faut pas oublier que les universités, à travers leurs IAE notamment, représentent elles-mêmes un potentiel d'enseignement et de recherche en gestion de premier plan. Ce mouvement sera amplifié dans le cadre des futurs contrats de site et des communautés universitaires territoriales, qui seront inscrites dans la loi en préparation.*

*Enfin, la Cour appelle à la vigilance autour du terme « Master » et demande au MESR de veiller au respect de la règlementation afin d'éviter un usage abusif et la confusion dans l'esprit du public. Je souscris pleinement à cette recommandation. Dans le cadre du mouvement de simplification de l'offre de formation que j'ai présenté existe un volet réglementaire, qui vise à rappeler aux établissements les exigences en matière d'intitulés et de précision du « supplément au diplôme ».*

*Je rappelle ainsi que l'utilisation en France de la dénomination « diplôme de master » est réservée aux universités. L'usage du terme master par les autres établissements y compris privés n'est possible que si leur diplôme confère le grade de master après avoir fait l'objet d'une évaluation par une instance nationale et donné lieu à une autorisation par arrêté ministériel. Je tiens à clarifier la visibilité des masters afin qu'ils demeurent des diplômes adossés à la recherche dont la valeur sera incontestable pour les étudiants comme pour les employeurs. Les universités ayant passé des conventions avec certains établissements privés non reconnus par l'Etat seront rappelées au respect de la règlementation et j'informerai la conférence des présidents d'université sur ce point.*

*En conclusion, l'analyse exhaustive de la Cour sur la place des écoles de commerce et de gestion contribuera utilement à l'amélioration du paysage de l'enseignement supérieur français.*

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

*Je note que ces écoles ont réalisé au cours des dernières années des efforts significatifs, permettant à certaines d'atteindre une reconnaissance au niveau international. Leurs résultats en matière d'insertion professionnelle sont par ailleurs relativement satisfaisants.*

*Il apparaît toutefois que le paysage des ESCG reste hétérogène, la réussite notable des ESCG les plus prestigieuses ne doit pas occulter les difficultés rencontrées par certains établissements.*

*En effet, une stratégie fondée en priorité sur une croissance des effectifs, une internationalisation accrue et une course aux publications académiques ne constitue pas une garantie de succès pour certains établissements de taille moyenne. Je note ainsi avec grande attention vos propositions visant à un meilleur positionnement de certaines ESCG en faveur de l'insertion professionnelle au sein de leur tissu économique local.*

*Je souscris par ailleurs pleinement à votre recommandation visant à mieux contrôler les coûts de ces établissements. A ce titre une démarche de mutualisation des moyens et de rapprochement entre écoles, mais aussi entre ces établissements et les universités, doit être activement soutenue.*

*Dans ce contexte, les ESCG doivent être à même d'envisager une stratégie de développement en fonction de leurs avantages comparatifs. Une réflexion concernant l'évolution du statut de ces écoles doit être initiée, en collaboration avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.*

*Enfin, votre rapport met en avant la forte hausse des droits de scolarité des ESCG. A ce sujet, je considère que l'objectif de mixité sociale doit en effet constituer un point d'attention majeur pour l'État. A ce titre, je souhaiterais rappeler l'effort réalisé en 2013 en faveur des étudiants issus de milieux modestes, au travers la revalorisation des bourses sur critères sociaux dès la rentrée 2012 et l'augmentation de plus de 150 M€ des crédits dédiés à ce dispositif en 2013.*

*Cet objectif doit aussi être poursuivi par les ESCG, qui disposent d'un niveau de ressources propres plus important que d'autres établissements d'enseignement supérieur. A ce titre, j'invite ces établissements à poursuivre leurs efforts visant à développer des systèmes de bourses complémentaires.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES CHAMBRES FRANÇAISES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE*

*1) Concernant le périmètre de l'étude :*

*Le rapport précise que le périmètre du contrôle concerne 29 écoles supérieures de commerce et de gestion (ESCG) « placées sous la tutelle du ministère de l'économie et des finances au titre de ses compétences sur les services de Chambres de Commerce et d'Industrie... ». Sur ce point, il convient de préciser que les 29 écoles en question ne peuvent être considérées purement et simplement comme un ensemble d'établissements directement gérés par les CCI.*

*Toutes ces écoles forment bien une communauté et ont des liens évidents (par exemple en matière de concours communs). Mais si la plupart sont très proches des CCI, certaines sont de nature universitaire (comme l'EM Strasbourg ou l'INC Nancy) ou ont adopté une organisation qui a pu les éloigner de leur chambre (comme SKEMA Business School devenue une association suite à la fusion des ESC de Lille/anciennement abritée par l'université et de l'ESC de Nice/service géré de la CCI).*

*Cela étant, nous avons bien noté que les 29 écoles citées dans le rapport n'ont pas toutes fait l'objet du contrôle de la Cour.*

*2) Concernant les mutations de la filière et une nécessaire régulation de l'Etat :*

*Le rapport souligne avec raison l'internationalisation du marché de l'enseignement supérieur, tant au niveau des étudiants que des enseignants, et les efforts importants réalisés par les ESCG pour s'y adapter. Il en souligne les effets positifs, avec l'excellente position des écoles françaises dans les classements internationaux, mais également les conséquences en termes :*

*- de ressources : avec une augmentation sensible des budgets de fonctionnement essentiellement financée par la hausse des frais de scolarité et une baisse relative de la part des ressources publiques ;*

*- d'offre de formation : avec une diversification des programmes proposés et une augmentation des effectifs accueillis pour atteindre une taille critique ;*

*- d'évolution des statuts, avec une externalisation croissante des écoles pour diversifier les ressources de financement.*

*Le rapport déplore notamment que ces mutations se soient effectuées en l'absence d'une réelle régulation de l'Etat et qu'elles se soient par ailleurs traduites par une baisse de l'égalité d'accès des élèves aux écoles.*

*En premier lieu, il est effectivement essentiel que le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche puisse garantir la qualité académique des enseignements dispensés par les écoles.*

*S'agissant du rôle du ministère de l'Economie et des Finances, il exerce une tutelle sur les CCI, établissements publics et contrôle leurs budgets. Mais il convient également de préciser que les écoles ne bénéficient que très peu de financements publics directs venant des pouvoirs publics (moins de 5 % en moyenne de leur budget de fonctionnement).*

*A cet égard, s'il n'est pas contestable que les frais de scolarité ont notablement augmenté dans les ESCG ces dernières années, avec peu de recours à l'argent public, on peut regretter que pour étayer ce fait, le rapport compare, de façon un peu caricaturale, les frais de scolarité les plus élevés pratiqués par ces écoles avec le tarif de base d'une inscription en université. La réalité est on le sait beaucoup plus nuancée.*

*Concernant par ailleurs l'égalité d'accès aux écoles, le rapport pointe le taux insuffisant d'étudiants venant des « CSP ». Or, la faible mixité sociale touche l'ensemble de l'enseignement supérieur français. Rien dans le rapport ne démontre véritablement que la « sélectivité par le prix des études » entraînerait une aggravation de ce phénomène dans les écoles.*

*Le rapport souligne d'ailleurs fort justement les nombreuses initiatives prises par les ESCG pour remédier à cette situation (prêts, bourses..) et notamment le recours à l'apprentissage, qui concerne 10 % des étudiants des ESCG. A l'heure où les Pouvoirs Publics veulent plutôt privilégier le développement de l'apprentissage sur les bas niveaux de qualification, les CCI apprécient que le rapport rappelle le rôle d'ascenseur social de cette voie de formation dans le supérieur.*

*J'ajouterai que nos écoles accueillent d'année en année un nombre croissant de boursiers. Ils représentaient en 2012 plus de 25 % de candidats au concours d'entrée et 25 % d'étudiants intégrés. Je crois pouvoir dire qu'aucun jeune méritant ne s'est jamais vu refuser l'accès à nos écoles pour une question de moyens financiers.*

*Je rappellerai enfin que nos écoles ne connaîtraient pas une telle augmentation de leurs effectifs si le « retour sur investissement » attendu par les familles en termes d'emploi et de développement de carrière n'était pas au rendez-vous.*

*3) Concernant la gouvernance des écoles :*

*Depuis leur origine, la gouvernance des écoles est largement confiée à des chefs d'entreprises garantissant ainsi une prise directe avec le terrain.*

*Le rapport souligne les difficultés rencontrées désormais par les ESCG pour fonctionner dans le cadre du statut d'établissement public d'une*

*CCI et les insuffisances du statut associatif adopté par une majorité d'entre elles.*

*La Cour recommande ainsi qu'une réflexion soit engagée sur le statut juridique des écoles. Nous ne pouvons que souscrire à cette remarque qui rejoint une réflexion amorcée il y a deux ans dans le cadre de l'ACFCI/CCI France et reprise récemment par la CCI de Paris, visant à créer un statut ad hoc à objet éducatif pour ces écoles tout en préservant un rôle significatif pour les représentants des entreprises. Nous venons d'ailleurs de saisir notre ministère de tutelle à ce sujet.*

*4) Concernant le contrôle des diplômes :*

*Ce chapitre pose plusieurs questions relatives à la visibilité des diplômes et aux différents systèmes de reconnaissance et cite notamment l'ACFCI/CCI France comme délivrant ses propres diplômes.*

*Je voudrai sur ce point apporter les précisions suivantes :*

*Le Répertoire National des Certifications Professionnelles (RNCP) dont il est fait état dans le rapport est établi par la Commission Nationale des Certifications Professionnelles (CNCP), instance pivot du dispositif de reconnaissance des titres et diplômes français, rattachée au Premier Ministre.*

*Ce répertoire recense les diplômes visés et les titres certifiés, deux voies complémentaires et nécessaires.*

*Les titres nationaux portés par l'ACFCI/CCI France (mentionnés par le rapport) s'inscrivent dans ce contexte et doivent être considérés comme des titres dûment inscrits au Répertoire National et non comme des certificats du réseau des CCI.*

*Permettez-moi de préciser que ces titres nationaux ont été créés, dans le prolongement de la Loi de Modernisation Sociale de 2002 et sur la recommandation notamment de l'Etat, pour rationaliser l'offre de titres ou diplômes offerte jusqu'alors par les CCI (chaque CCI délivrant avant 2002 ses propres diplômes). Cette démarche a d'ailleurs été grandement appréciée par notre tutelle et par la CNCP.*

*La Commission d'Evaluation des Formations et des Enseignements de Gestion (CEFDG) constitue pour sa part une instance essentielle dans son domaine et CCI France partage la volonté indiquée dans le rapport de renforcer son action.*

*Au-delà de ces remarques, CCI France s'associe pleinement à la volonté de la Cour de clarifier d'une manière générale le nombre de diplômes et leurs appellations comme elle l'a déjà écrit dans sa contribution au titre des Assises de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.*

*En conclusion, je voudrais rappeler l'engagement sans faille du réseau des CCI pour développer un enseignement supérieur de gestion de qualité, menant à l'emploi, permettant des carrières réussies et contribuant au rayonnement de la France dans le Monde.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE D'AMIENS-PICARDIE*

*Nous souhaitons attirer votre attention sur 3 points :*

*Le relèvement du niveau académique (B.2)*

*Si nous partageons le premier paragraphe, nous souhaitons préciser que l'ESCG d'Amiens n'a jamais renoncé à un niveau académique de qualité même si dans le cadre de sa bonne gestion financière, l'école essaye de maîtriser les dépenses de recherche tout en respectant les critères obligatoires imposés par le Ministère.*

*Egalité d'accès des élèves*

*Nous sommes étonnés que le rapporteur n'ait pas souligné l'effort considérable qui a été fait par notre institution en mettant en place un dispositif qui permet à des étudiants boursiers issus des classes préparatoires de suivre une scolarité sans frais (gratuité en 1ère année et apprentissage en 2e et 3e année.) Cela représente environ 2/3 des étudiants issus des classes préparatoires intégrés en 1ère année et environ 200 étudiants en apprentissage (2e et 3e année).*

*Equilibre financier très critique*

*Nous ne comprenons pas la référence à notre institution dans cette partie car nous n'avons ouvert aucun nouveau diplôme en formation initiale depuis 1992. Actuellement seuls sont délivrés les diplômes de l'ESC Amiens (PGE) et de l'ISAM (Bachelor). La difficulté rencontrée ces 2 dernières années pour le recrutement au sein de nos écoles est essentiellement liée à l'augmentation du nombre de places ouvertes par l'ensemble des ESCG et des Bachelor pour une classe d'âge à peu près identique.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE DE BORDEAUX*

*J'ai l'honneur de vous indiquer que c'est « CCI France » qui vous adressera la synthèse des observations des CCI concernées.*

*A titre individuel, la CCI de Bordeaux n'a pas de commentaire propre à faire à ce sujet.*

### *RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'ÉCOLE DE MANAGEMENT (EM) DE BORDEAUX*

*Celui-ci me semble être une bonne analyse factuelle des situations des écoles de commerce aujourd'hui, même si je pense que certaines interprétations de ces « faits » pourraient être contestées.*

*Je n'ai donc aucun commentaire particulier pour l'instant à formuler.*

*Je reste néanmoins en attente de précisions qui pourrait être apportées en termes de solutions, car il me semble que ce rapport reste très analytique sans apporter de préconisations d'améliorations.*

*J'espère qu'il y aura un cadre de débat élargi au sein duquel je pourrais éventuellement apporter ma contribution.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE (CCI) DE BREST*

*Je vous informe que je n'ai pas de remarque à formuler sur ce rapport. J'observe d'ailleurs que l'ESC Bretagne Brest, qui relève de la Chambre de commerce et d'industrie de Brest, ne fait pas partie de la liste des écoles contrôlées à cette occasion.*

### *RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'ECOLE SUPÉRIEURE DE COMMERCE (ESC) DE BRETAGNE BREST*

*J'ai l'honneur de vous informer que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport. Je note d'ailleurs que l'ESC Bretagne Brest ne fait pas partie de la liste des écoles contrôlées telle qu'elle figure dans le texte.*

### *RÉPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'ESC DE CLERMONT-FERRAND*

*Je n'ai pas d'observation à formuler.*

### *RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉCOLE SUPÉRIEURE DE COMMERCE DE DIJON*

*Ce document d'une très grande qualité rend compte avec justesse des évolutions qu'ont connues nos écoles au cours des vingt dernières années et des enjeux auxquels elles sont aujourd'hui confrontées.*

*Aucune information détaillée sur mon institution n'a été reprise au sein du rapport, je ne souhaite donc apporter aucune réponse officielle à ce document.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE (CCI) DE GRENOBLE*

*Pour les deux phrases où "Grenoble Ecole de Management" se trouve mentionnée, je n'apporte aucune remarque particulière.*

### *RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'ÉCOLE DE MANAGEMENT (EM) DE GRENOBLE*

*Pour les deux phrases où "Grenoble Ecole de Management" se trouve mentionnée dans le rapport je n'apporte aucune remarque particulière.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE LA ROCHELLE*

*Après avoir analysé avec attention ce document, je vous communique mon accord sur le diagnostic présenté mais j'émets un avis réservé sur les préconisations.*

## *RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE SKEMA*

*Ce document n'appelle pas d'observations de ma part.*

### *RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉCOLE DE MANAGEMENT DE LYON*

*Je vous informe que je n'ai aucune réponse particulière à apporter à ce rapport.*

### *RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ICN BUSINESS SCHOOL*

*Comme souhaité dans votre courrier d'accompagnement, je vous informe que ce rapport n'appelle pas de commentaires ou de remarques de ma part.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE MONTPELLIER*

*Remarques spécifiques à l'ESC Montpellier*

*- Taux d'internationalisation des emplois*

*Dans votre rapport vous écrivez, « Les taux d'internationalisation des emplois sont beaucoup moins élevés (9,8 % d'emploi à …[…]…, 5 % à l'ESC de Montpellier „….) ».*

*Ce pourcentage ne correspond pas à nos données, comme nous l'avons indiqué à la Chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon (cf. questionnaire n° 2, p. 17), puisque sur la période 2006-2011, la moyenne s'établit à 10,5 % avec une forte augmentation constatée entre 2009-2010 et 2010-2011 ; lors de cette dernière année, ce taux a atteint les 15 %. Par ailleurs, pour l'année 2011-2012 (nous diplômons nos élèves en octobre de chaque année et en avril de l'année suivante pour les cursus internationaux), ce taux, même dans l'attente actuelle de certains résultats, est déjà supérieur à 16 %.*

*Enfin, Il nous apparaîtrait important de signaler que l'ESC Montpellier, toutes mesures confondues d'aides aux élèves (Fonds social, Fondation Groupe Sup de Co Montpellier sous égide de la Fondation de France, monitorat élève, apprentissage), soutient financièrement, partiellement ou totalement, 57 % de ses élèves (cf. questionnaire n° 2 de la Chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon, p. 22).*

*- Les partenariats avec les universités*

*Vous écrivez dans votre rapport : « Le ministère de l'enseignement supérieur a décidé d'encourager les rapprochements entre les écoles et les universités, notamment dans le cadre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) créés en 2007, mais aussi des pôles de compétitivité.*

*Quelques projets ont vu le jour : …. »*

*Je porte à votre connaissance que le Groupe Sup de Co Montpellier est membre fondateur du PRES depuis le 1er janvier 2013 (cf. courrier du Président du PRES Sud de France du 11 décembre 2012).*

## *RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉCOLE SUPÉRIEURE DE COMMERCE DE MONTPELLIER*

*Je souhaite vous communiquer en distinguant celle qui concerne toutes les écoles de celles particulières à l'ESC Montpellier.*

*Remarques spécifiques à l'ESC Montpellier*

*- Taux d'internationalisation des emplois*

*Dans votre rapport vous écrivez, « Les taux d'internationalisation des emplois sont beaucoup moins élevés (9,8 % d'emploi à … […] …, 5 % à l'ESC de Montpellier, …) ».*

*Ce pourcentage ne correspond pas à nos données, comme nous l'avons indiqué à la Chambre régionale des comptes du Languedoc Roussillon (Cf. Questionnaire N° 2, p. 17), puisque sur la période 2006-2011, la moyenne s'établit à 10,5 % avec une forte augmentation constatée entre 2009-2010 et 2010-2011 ; lors de cette dernière année, ce taux a atteint les 15 %. Par ailleurs, pour l'année 2011-2012 (nous diplômons nos élèves en octobre de chaque année et en avril de l'année suivante pour les cursus internationaux), ce taux, même dans l'attente actuelle de certains résultats, est déjà supérieur à 16 %.*

*Les partenariats avec les universités*

*Vous écrivez dans votre rapport : « Le ministère de l'enseignement supérieur a décidé d'encourager les rapprochements entre les écoles et les universités, notamment dans le cadre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) créés en 2007, mais aussi des pôles de compétitivité.*

*Quelques projets ont vu le jour : … »*

*Je porte à votre connaissance que le Groupe Sup de Co Montpellier est membre fondateur du PRES depuis le 1er janvier 2013 (Cf. Courrier du Président du PRES Sud de France du 11 décembre 2012).*

### *RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉCOLE DE MANAGEMENT DE NORMANDIE*

*Ce document n'appelle pas d'observations de ma part.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE LA RÉGION PARIS ÎLE-DE-FRANCE*

*Ce document a également été transmis aux directeurs généraux d'HEC Paris et d'ESCP Europe. Ces deux établissements d'enseignement supérieur, créés par la CCI de Paris (CCIP), ne disposant pas de la personnalité juridique, je vous adresse cette réponse sous mon seul timbre. Cette réponse concerne également Novancia, école citée dans le rapport mais qui n'a pas été destinataire dudit document.*

*Le rapport appelle de ma part quelques remarques. En matière de régulation, les ministères et organismes concernés interviennent déjà pour la délivrance des grades et des diplômes, les titres et les diplômes des enseignants, les activités d'apprentissage ou de formation continue ou au travers des évaluations de l'AERES et de la CEFDG. La recommandation relative à la surveillance de l'usage des termes et des grades, ainsi qu'au contrôle des équivalences, apparaît dès lors tout à fait justifiée. Tout comme celle qui s'exerce actuellement, la régulation que le rapport préconise à venir devra être conduite dans le respect du statut de chaque école.*

*Créées par la CCIP pour répondre aux attentes des entreprises, HEC Paris et ESCP Europe ont su faire évoluer tout au long des décennies leur portefeuille éducatif en fonction de la demande de ces mêmes entreprises des économies nationale et internationale. La CCIP a, dès l'origine, utilisé ce mode opératoire, qui se trouve pleinement justifié par les taux de placement des étudiants.*

*Pour autant, comme le souligne la Cour, le contexte de fonctionnement et de financement des ESCG nécessite désormais une adaptation de leur statut. Un projet d'établissement d'enseignement supérieur consulaire (EESC), élaboré à l'initiative de la CCIP, permettrait en ce sens de répondre, sans attendre, à l'observation faite. Ce nouveau modèle qui requiert un support législatif a commencé à faire l'objet de présentations aux cabinets des ministres concernés.*

*Enfin, je souhaite appeler votre attention sur la globalisation de certains constats ou recommandations (« les éléments permettant l'évaluation globale de l'efficacité et de l'efficience de cette internationalisation ... ne sont pas rassemblés » ; « quelques difficultés à définir leur stratégie ... en matière de recherche » ; « des approximations, voire l'absence de comptabilité analytique » ; ... ) qui ne reflètent pas la réalité d'HEC Paris et d'ESCP Europe. Même si la Cour a pris soin, dans certaines remarques, de distinguer, par des exemples appropriés, les écoles entre elles, l'amalgame auquel conduit la rédaction proposée pourrait, en*

*l'état, fragiliser les deux écoles, alors qu'elles sont régulièrement classées en tête des ESCG européennes, voire mondiales.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE PAU BÉARN*

*Nous souhaitons apporter des commentaires sur le point relatif au relèvement du niveau académique » dans le paragraphe « les questions soulevées par cette orientation ».*

*L'ESC Pau, de par son positionnement, n'a pas les moyens financiers suffisants pour développer stricto sensu la recherche académique, ce qui l'obligerait de fait à accroître sensiblement son nombre de professeurs docteurs.*

*De même, l'ESC Pau a vocation à développer fortement la recherche pédagogique favorisant par là une plus grande adaptation des étudiants (formation en alternance où l'étudiant « apprend en faisant »).*

*Nous vous remercions de bien vouloir prendre en compte ces éléments pour la rédaction de votre rapport.*

## *RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE DE REIMS-ÉPERNAY ET DU DIRECTEUR DE L'ECOLE DE REIMS MANAGEMENT SCHOOL*

*Il nous apparaît que l'ensemble du rapport, souligne clairement la performance des écoles notamment de celles issues du réseau consulaire. Sont mis en exergue : leur niveau de reconnaissance national et international, leur performance en matière de production intellectuelle et leur pertinence relative à l'employabilité de leurs diplômés.*

*Nous souhaitons soulever trois points essentiels :*

*1) Le modèle économique*

*La comparaison des coûts de scolarités ne peut être suffisante sur le plan économique. Nous souhaiterions que la Cour des Comptes compare les « coûts de production » de nos diplômés par rapport à ceux de l'Université dont le coût n'est certes pas supporté par les familles, mais par la collectivité.*

*De la même manière, nous souhaitons qu'une comparaison de nos coûts de scolarité vis-à-vis de nos concurrents mondiaux (anglo-saxons en particulier) soit réalisée. Elle devrait révéler notre position très compétitive en termes de prix/prestation sur le marché mondial, qui est désormais celui sur lequel nous opérons.*

*2) La diversité sociale de nos populations étudiantes*

*Les ESCG accueillent tous les étudiants qui ont réussi leur concours d'entrée. La capacité de financement de la scolarité n'est jamais un critère pris en compte dans les processus de recrutement, pour garder ou éliminer tel ou tel candidat. Si l'Etat se soucie de contrôle et de régulation sur la diversité sociale, il devient nécessaire qu'il s'interroge aussi sur le soutien qu'il sera en capacité de nous apporter et d'apporter aux familles pour le paiement des frais de scolarité. Il faut en particulier garder à l'esprit que notre modèle économique est par essence très vertueux, puisque d'une part, il ne fait pas appel à l'impôt de nos concitoyens et d'autre part, il ne vise pas (dans les cas des écoles consulaires) à enrichir des actionnaires. Il nous semble donc logique que cette intervention de l'Etat en matière de diversité sociale, s'accompagne d'une prise en compte de la dimension économique et que cette intervention dans la gestion de nos établissements, devrait entrainer la concession de moyens financiers ad hoc. Par exemple, il serait très utile que l'Etat oblige règlementairement les entreprises qui bénéficient de nos apprentis, à nous régler l'intégralité des frais de scolarités correspondant à leurs formations.*

*Rappelons enfin que ce souci de diversité sociale dans les études supérieures ne concerne pas que les seules ESCG et qu'il serait intéressant de regarder la mixité sociale d'un amphi de médecine ou de pharmacie, ou de droit dans des Universités comme ASSAS par exemple…*

*3) L'évaluation*

*Nous nous soumettons en dehors des procédures nationales de visas et de grades, à des accréditations internationales extrêmement exigeantes au travers de l'EFMD (Equis), de l'AACSB et de l'AMBA, qui ne sont contrairement à ce qui est écrit dans le rapport, absolument pas des agences de « ranking » (classement).*

*L'AERES n'a pas évalué toutes les ESCG pour leur dimension recherche, aussi les conclusions présentées sont en réalité très partielles. Par ailleurs, cette agence nationale est remise en cause par les Universités elles-mêmes. Nous ne sommes donc pas sûrs que faire référence à ses travaux vis-à-vis des ESCG présente une réelle pertinence.*

*4) Quelques points divers :*

*- Dans le rapport, nous souhaitons mentionner le partenariat que nous avons avec l'Université Reims Champagne-Ardenne qui se traduit par trois parcours de formation partagés et une présence dans leur Ecole doctorale Sciences Humaines et Sociales de longue date.*

*- Nous souhaiterions aussi rappeler que le terme Master n'appartient pas à l'Etat français mais qu'il s'agit d'un titre mondialement utilisé, même si nous souscrivons aux remarques de la Cour sur la complexité créée par l'Etat autour de ces titres et grades.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE DE ROUEN*

*Concernant les mutations de la filière et une nécessaire régulation de l'Etat : Le rapport souligne avec raison l'internationalisation du marché de l'enseignement supérieur, tant au niveau des étudiants que des enseignants, et les efforts importants réalisés par les ESCG pour s'y adapter. Il en souligne les effets positifs, avec l'excellente position des écoles dans les classements internationaux, mais également les conséquences en termes :*

*- De ressources : avec une augmentation sensible des budgets de fonctionnement essentiellement financée par la hausse des frais de scolarité.*

*- D'offre de formation : avec une diversification des programmes proposées et une augmentation des effectifs accueillis pour atteindre une taille critique.*

*- D'évolution des statuts, avec une externalisation croissante des écoles pour diversifier les ressources de financement.*

*Le rapport déplore notamment que ces mutations se soient effectuées en l'absence d'une réelle régulation de l'Etat et qu'elles se soient par ailleurs traduites par une baisse de l'égalité d'accès des élèves aux écoles.*

*En premier lieu, nous considérons effectivement essentiel que le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche puisse garantir la qualité académique des enseignements dispensés par les écoles, ce qui est d'ailleurs le cas à travers les visas attribués à la majeure partie des diplômes délivrés par notre école.*

*S'agissant du rôle du Ministère de l'Economie et des Finances, il exerce une tutelle sur les CCI, établissements publics et contrôle leurs budgets. Mais il convient également de préciser que notre école, Rouen Business School, ne bénéficie que de très peu de financements publics directs, financements venant essentiellement des collectivités territoriales et non de l'Etat.*

*A cet égard, s'il n'est pas contestable que les frais de scolarité ont notablement augmenté dans les ESCG ces dernières années. Il est bon de rappeler que le prix de revient annuel d'un étudiant à l'Université est sensiblement le même que celui d'un étudiant de Rouen Business School, autour de 10 000 € mais que les modes de financement sont publics à pratiquement 100 % pour l'étudiant à l'Université et inférieurs à 5 % dans le meilleur des cas pour les ESCG.*

*Concernant l'égalité d'accès aux écoles : Le rapport pointe le frein que constituerait le coût des études pour des étudiants à revenus modestes. Or, la faible mixité sociale touche l'ensemble de l'enseignement supérieur français. Rien dans le rapport ne démontre véritablement que le prix des études entraîne une aggravation de ce phénomène dans les écoles.*

*Le rapport souligne d'ailleurs fort justement les nombreuses initiatives prises par les ESCG pour remédier à cette situation (prêts, bourses…) et notamment le recours à l'apprentissage qui concerne 10 % des étudiants des ESCG. A l'heure où les Pouvoirs Publics veulent plutôt privilégier le développement de l'apprentissage sur les bas niveaux de qualification, nous apprécions que le rapport rappelle le rôle d'ascenseur social de cette voie de formation dans le supérieur.*

*En dehors de l'apprentissage ouvert pour deux de ses formations, Rouen Business School développe une réelle politique d'ouverture sociale, grâce à de nombreuses actions :*

*- Les cordées de la réussite,*

*- L'implication dans l'Opération « Lumières des Cités »,*

*- La mise en place avec le soutien de trois entreprises d'un programme d'un an « Tremplin Pour Réussir » permettant à des bacheliers en mal d'orientation de renforcer leurs bases scolaires et les emmener vers un projet professionnel passant par l'enseignement supérieur,*

*- L'octroi de bourses par la CCI de Rouen, par la collecte de fonds, l'octroi de prêt sans caution par accord avec des banques.*

*Il est bien de rappeler enfin que nos écoles ne connaîtraient pas une telle augmentation de leurs effectifs si le « retour sur investissement » attendu par les familles en termes d'emploi et de développement de carrière n'était pas au rendez-vous.*

*Concernant la gouvernance des écoles : Le rapport montre les difficultés rencontrées par les ESCG pour fonctionner dans le cadre du statut d'établissement public d'une CCI et les insuffisances du statut associatif désormais adopté par une majorité d'entre elles, dont Rouen Business School.*

*La Cour recommande ainsi qu'une réflexion soit engagée sur le statut juridique des écoles. Nous ne pouvons que souscrire à cette remarque qui rejoint une réflexion amorcée il y a deux ans dans le cadre de l'ACFCI/CCI France et reprise récemment par la CCI de Paris, visant à créer un statut ad hoc à objet éducatif pour ces écoles, démarche dans laquelle la CCI de Rouen s'inscrit pleinement.*

*En conclusion, je voudrais rappeler l'engagement sans faille de la CCI de Rouen en matière de formation à tous les niveaux du CFA Interprofessionnel à travers l'IFA Marcel Sauvage, à l'enseignement supérieur par la formation d'ingénieur offerte par l'ESIGELEC, les formations au management dispensées par Rouen Business School, menant à l'emploi, permettant des carrières réussies et contribuant au rayonnement de son territoire en France et dans le Monde.*

## *RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉCOLE SUPÉRIEURE DE COMMERCE DE ROUEN*

*Ce document n'appelle pas d'observations de ma part.*

### *RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DE L'ÉCOLE DE MANAGEMENT (EM) DE STRASBOURG*

*Je vous informe que ce document n'appelle aucune réponse de notre part.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE DE TOULOUSE*

*Permettez-moi tout d'abord de féliciter les auteurs pour la clarté de ce rapport dont je ne suis pas loin de partager de nombreux points et notamment les recommandations sur les quatre thématiques de la mise en œuvre d'un statut plus adapté, des modèles de financement à même de promouvoir l'égalité d'accès, des mécanismes d'accréditations et sur la nécessaire lisibilité des diplômes proposés. Je concentrerai donc mes remarques sur des éléments d'analyse et sur la précision de certaines données chiffrées concernant le GESC Toulouse (identifiée dans la suite du rapport par le sigle TBS – Toulouse Business School).*

*1) Ce rapport ne met pas suffisamment en avant la segmentation des ESCG et la diversité des écoles. Il oppose de manière trop forte à mon sens les écoles « prestigieuses » (dont on ne connait pas au final l'identité mais dont le lecteur supposera qu'il s'agit uniquement du groupe des « parisiennes ») aux autres écoles dites « de province », et supposées plus petites, plus fragiles. Le rapport semble assimiler des écoles de très bon niveau comme TBS ou Reims/Rouen à des écoles plus petites, qui « recrutent » très peu sur classes préparatoires. Il conviendrait donc pour une information plus lisible de préciser qu'il existe un continuum entre les écoles parisiennes (et assimilées), les très bonnes écoles de Région (dont TBS fait partie comme GEM, RMS, RBS, Audencia etc.), et les bonnes écoles à caractère plus régional (ce qui ne les empêche pas d'être tournées vers l'international). Afin de donner une information objective et factuelle sur la segmentation des écoles, les critères suivants mériteraient d'être précisés au sein de ce rapport :*

*a. Le nombre et l'identité des écoles qui ont le grade Master pour le programme grande école en précisant également la durée d'obtention du visa et du grade.*

*b. Le nombre et l'identité des écoles « triple accréditées » avec une précision sur la durée de l'accréditation (facteur discriminant) et la date de la première obtention (qui permet, là aussi de donner un élément factuel sur l'antériorité de la mise « au standard international » des écoles de commerce françaises).*

*2) Le rapport insiste également sur une nécessaire régulation de l'Etat pour accroitre la mixité sociale dans les ESCG en demandant aux écoles que « la forte augmentation des droits de scolarité soit compensée par un système de bourses, de prêts ou d'apprentissage ». Si ce souhait ne peut, à l'évidence, qu'être partagé par la direction des écoles, le rapport n'insiste cependant pas assez sur certains points:*

*a. Les frais de scolarité en hausse (tout comme la taille des écoles) ont en effet représenté un des leviers financiers essentiels pour accompagner le*

*développement des écoles et leur permettre de jouer un rôle dans la globalisation de l'enseignement supérieur et l'accompagnement des entreprises françaises par l'adaptation des formations.*

*b. Rappelons ici que l'Etat ne participe qu'indirectement au financement des ESCG (on rappelle ici la quasi autonomie financière de TBS, dont l'autofinancement figure parmi les plus élevé) à la différence de ce qui se pratique dans bon nombre d'écoles d'ingénieurs, dont le coût de la scolarité n'est qu'en très faible proportion supporté par les étudiants et leurs familles. Il serait souhaitable de pouvoir comparer les coûts de formation tant en France qu'à l'étranger et d'identifier comment les spécificités françaises peuvent s'exprimer dans l'évolution des modèles de financement et ainsi permettre de progresser sur l'exigence de mixité sociale.*

*c. L'apprentissage est une piste à suivre (très demandée par les étudiants, en particulier les boursiers) mais là encore, il faudrait :*

*i. Que la législation sur l'apprentissage évolue favorablement et puisse, par exemple, permettre que des apprentis contribuent, a minima, à des frais de scolarité (par exemple 20 à 30 %), ce qui est impossible aujourd'hui.*

*ii. Que les conseils régionaux accordent davantage de place en apprentissage aux ESCG, lesquelles sont parfois trop restreintes tout en clarifiant les obligations des entreprises dans le financement pour rendre le modèle économique pérenne.*

*iii. Enfin, qu'une action d'ampleur soit menée auprès des grandes entreprises mais aussi et surtout auprès des PME/PMI pour qu'elles contribuent plus qu'elles ne le font aujourd'hui à encourager l'apprentissage via les ESCG.*

*Remarques page à page :*

*- Le rapport ne précisant pas quelles sont les « meilleures écoles », il conviendrait de préciser que dans les très bonnes écoles de province (comme Audencia, GEM, TBS, RBS et RMS par exemple), le taux de sélection a lui aussi été maintenu (les chiffres sont disponibles auprès de SIGEM) avec une augmentation du nombre d'inscrits au concours mais également une augmentation de la barre d'admissibilité.*

*- il serait bon de préciser que le nombre de places en apprentissage accordées aux ESCG par les conseils régionaux est très variable selon les politiques mises en place par les différentes régions. Il y a donc là des disparités sur le plan national indépendamment de la volonté des ESCG.*

*- Les ESCG font partie des établissements d'enseignement supérieur qui sont déjà très souvent et très régulièrement évalués par des agences nationales ou internationales. Ces processus d'évaluation ont conduit les écoles à se doter de personnels et services compétents entièrement dédiés à*

*ces activités, ce qui a représenté un coût supplémentaire à assumer. Il conviendrait donc de veiller à ne pas alourdir encore davantage ces processus d'audit et d'essayer plutôt d'intégrer la dimension « mixité sociale » dans des dispositifs déjà existants (par exemple audit d'établissement de l'AERES ou audit « visa et grade master »).*

*- la participation active de TBS à l'émergence de l'Université de Toulouse est attestée par l'adhésion au processus initié par le PRES et le renforcement des accords de collaboration avec les acteurs locaux (Université, Ecoles d'ingénieurs, Institut).*

*- TBS, comme bon nombre d'autres ESCG, ne jouent pas la « carte de la confusion » et utilisent les titres de diplôme conformément aux textes et règlements en vigueur.*

*- « cette stratégie a été couronnée de succès pour les plus prestigieuses et les plus riches écoles de commerce etc. ». Le rapport ne précisant pas de quelles écoles il s'agit, Il est important de préciser que les grandes écoles de province dont TBS fait partie ont bien vu leur stratégie d'internationalisation couronnée de succès comme la triple accréditation peut en attester, avec la réussite des campus de Barcelone et de Casablanca.*

*En espérant que ces éléments contribuent à la réflexion sur l'évolution des ESCG en France pour leur permettre d'accompagner le développement économique de notre pays.*

### *RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉCOLE SUPÉRIEURE DE COMMERCE ET DE MANAGEMENT (ESCEM) DE TOURS-POITIERS*

*J'ai l'honneur de vous informer que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE VERSAILLES / VAL-D'OISE/YVELINES*

*Je vous informe que, compte-tenu de l'évolution, au 1er janvier 2013, du statut de la Chambre de commerce et d'industrie de Versailles Val-d'Oise/Yvelines et de sa fusion au sein de la Chambre de commerce et d'industrie de région Paris Ile-de-France, je n'envisage pas d'apporter de réponse particulière sur rapport qui concerne l'ESSEC.*

## *RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉCOLE SUPÉRIEURE DES SCIENCES ÉCONOMIQUES ET COMMERCIALES (ESSEC)*

*Dans le rapport : l'affirmation "cette évolution entraîne des conséquences mal maîtrisées sur l'égalité des jeunes à ces filières à mérite équivalent" n'est pas démontrée.*

*En effet, on observe les mêmes compositions socio-professionnelles dans des écoles gratuites de niveau équivalent, voire celles où les étudiants reçoivent un financement de l'Etat (cf. études de la CGE). De plus, pendant la période considérée, la proportion de jeunes d'origine modeste a augmenté dans les ESCG, compte-tenu des politiques actives de promotion sociale (type "cordées de la réussite") et de bourses d'études menées par les établissements.*

*Dans le rapport : l'affirmation "le modèle pédagogique des écoles de commerce en France repose sur l'intervention des professionnels et sur l'immersion de l'élève dans le milieu professionnel..." laisse entendre que l'essentiel des enseignements seraient dispensés par les professionnels de l'entreprise. Ce n'est pas le cas dans de nombreuses écoles. La réalité correspond plutôt à "repose sur un équilibre entre des enseignements dispensés par des professeurs permanents universitaires professionnels, et l'intervention des professionnels ...".*

*Dans le rapport : il n'y a PAS de quotas de publications imposés par aucun organisme accréditeur. Les organismes d'accréditation internationaux vérifient simplement qu'il y a assez de professeurs permanents pour animer la relation professeurs/élèves, alors que les taux d'encadrement professeurs/élèves des ESCG restent faibles (1 pour 25 à 1 pour 40, à comparer à 1 pour 7 en moyenne dans les écoles d'ingénieur en France).*

*L'augmentation des salaires des professeurs dans les écoles les plus reconnues internationalement provient simplement de la pénurie de professeurs d'économie et de gestion dans le monde, cette augmentation étant bien renseignée au niveau international.*

*Si des professeurs peuvent aller jusqu'à tripler leur salaire à partir d'une masse de travaux complémentaires qu'ils réaliseraient (formation continue, responsabilités académiques, chaires, etc.) il est très improbable que ces augmentations de salaire pourraient venir de la seule publication d'articles. A l'ESSEC, école pourtant parmi les plus engagées dans la recherche, ce chiffre ne dépasserait pas 50 %.*

*Dans le rapport : plutôt que de dire "dépenses", il conviendrait de dire "budget". Les écoles ne VEULENT pas d'abord dépenser plus. Elles trouvent des ressources supplémentaires pour mieux réaliser leur mission.*

*Ces ressources vont diluer la part des ressources issues des CCIs, qui par construction sont limitées.*

*Dans le rapport : ce paragraphe comporte deux arguments étonnants. D'une part, il n'étaye pas par des faits comparatifs ce que serait la sélectivité sociale supplémentaire issue des frais de scolarité ; il la tient pour acquise à partir du moment où il existe des frais de scolarité significatifs. Les observations longuement renseignées par la CGE, l'UGEI et la FESIC dans de nombreuses publications contredisent cette affirmation.*

*D'autre part, en disant "à la sélection par le concours d'entrée s'ajoute toutefois dans les ESCG une sélectivité par le prix des études ...", on joue sur l'ambivalence du mot "sélection" en suggérant que la sélection du concours comporterait une composante de sélection sociale, alors qu'il s'agit d'une sélection académique. Les études ont montré que sur les mêmes cohortes de bacheliers, quand les jeunes boursiers avaient en moyenne 2 points de moins au baccalauréat que les non-boursiers, cet écart était réduit à 0,5 point à la fin des concours, les prépas et les systèmes de concours compensant trois quarts des écarts sociaux creusés de la sixième à la terminale. La sélection des concours d'entrée ne peut être considérée comme sociale.*

*Dans le rapport : il n'est pas logique de comparer le nombre de boursiers en STOCK de tous les étudiants de l'université (y compris la moitié des étudiants qui échouent en premier cycle) et ceux qui sont en ESCG APRES l'étape de sélection académique d'un concours. Les chiffres correspondant pour l'université devraient être ceux des étudiants en licence d'économie et de gestion, après le départ des étudiants en échec dans le premier cycle.*

*Dans le rapport : l'affirmation "une forte discrimination d'accès aux écoles de commerce par l'argent doit être constatée" n'est étayée par aucun fait, elle n'est pas corrélée à des observations dont le lien logique serait établi dans les paragraphes précédents. De nombreuses écoles payantes, d'ingénieur comme de management, ont construit des dispositifs d'accès à leurs études qui viennent garantir que tout jeune qui en a la capacité intellectuelle pourra suivre les études exigeantes envisagées. Si l'information de ces dispositifs n'est pas accessible de manière équivalente dans toutes les catégories sociales, on sait combien l'orientation scolaire est socialement discriminante en France.*

*Dans le rapport : la faiblesse des fonds propres n'est pas liée au statut associatif. Il existe des associations richement dotées, souvent reconnues d'utilité publique ou transformées en fondations, dont la dotation financière initiale est à l'origine de la capacité d'agir. Ce n'est donc pas le statut associatif qui ne permet pas de corriger la fragilité des fonds propres, c'est l'absence de fonds propres qui constitue une fragilité financière de nos institutions, quel qu'en soit le statut.*

*Dans le rapport : le statut associatif permet bel et bien le développement d'une partie de l'activité à caractère commercial et concurrentiel, dès lors que les excédents de cette activité servent à financer la mission principale ; nombre de fondations agissent ainsi. En revanche le rapport souligne à juste titre que le statut associatif pose des contraintes très strictes sur la participation des acteurs universitaires permanents, ce qui est considéré comme ordinaire pour des institutions internationales. Si un nouveau statut est à envisager, ce dernier point nous semble plus important que celui relatif à la lucrativité, les institutions universitaires n'ayant pas vocation à avoir un caractère majoritairement lucratif.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE DE VIENNE*

*Ce rapport a retenu toute mon attention dans la mesure où il prend en compte l'ensemble des éléments constitutifs de la situation de l'ESCEM, ceux-là mêmes qui nous ont conduits à engager le processus de création de FBS (France Business School).*

*Je vous informe en conséquence que ce rapport n'appelle pas de réponse particulière de ma part.*

# Chapitre III

# Transports et aménagement du territoire

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

2. Le tramway d'Artois-Gohelle : un projet insuffisamment réfléchi

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

4. Les ports de pêche en Bretagne : la nécessité d'une approche régionale

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# 1

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

***PRESENTATION***

*Le syndicat mixte des transports en commun (SMTC) est l'autorité organisatrice des transports sur l'agglomération toulousaine. Il a fait l'objet d'un récent contrôle de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, conduisant à formuler un certain nombre d'observations et de recommandations sur sa gestion.*

*Longtemps constitué autour de trois intercommunalités[278] représentant 84 communes, il comprend, en 2012, 99 communes. Sur la période 2008-2010, les dépenses s'élevaient annuellement à 300 M€ en fonctionnement, et 140 M€ en investissement. Le volume de l'investissement depuis 2002, qui atteint plus de 1,7 Md€, fait du SMTC un des premiers investisseurs locaux de l'hexagone.*

*Face à l'expansion démographique, le réseau arrive aujourd'hui à saturation aux heures de pointe, notamment pour les lignes de métro et certaines lignes de bus. En effet, l'aire urbaine toulousaine, qui compte plus de 1 200 000 habitants[279], gagne 20 000 habitants par an en moyenne, et se classe au premier rang des grandes villes françaises par son accroissement démographique.*

*L'augmentation rapide de la population, conjuguée à l'extension du périmètre de résidence, fait de la problématique des transports un enjeu majeur. Dès lors, avec près de 110 millions de déplacements en 2011, la régie des transports Tisséo, chargée de l'exploitation du réseau, se place parmi les trois plus grands réseaux français de province en terme de fréquentation.*

[278]La communauté urbaine du Grand Toulouse, la communauté d'agglomération du sud-est toulousain (SICOVAL), et le syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine (SITPRT).

[279] Source : INSEE, 6 pages n° 122-31. Novembre 2009.

*Pour autant, la multiplication des acteurs au sein du syndicat mixte comme à sa périphérie, avec le département mais aussi la région, celle-ci en tant qu'autorité organisatrice des transports ferroviaires régionaux, entrave la prise de décision et la gestion des transports.*

# I - Une organisation institutionnelle inadaptée

## A - L'incohérence des périmètres d'intervention des transports publics

Aux termes de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, la responsabilité des transports publics urbains incombe à la structure intercommunale constituée sur le périmètre des transports urbains. La définition du périmètre constitue un véritable enjeu, car elle permet la mise en œuvre d'une politique commune et dimensionne le champ du prélèvement du versement transport.

Le périmètre des transports urbains de l'agglomération toulousaine a connu à la fois un essor démographique et une augmentation des flux pendulaires[280]. Ces deux phénomènes conjugués ont évidemment conduit à une progression de la demande de transports en commun, puisque plus de 80 % des actifs péri-urbains doivent changer de commune pour travailler. Au début des années 2000, la création de nouvelles intercommunalités sur le territoire a nécessité la révision du périmètre des transports urbains, qui datait de la création du syndicat mixte et n'était plus adapté à la réalité du contexte local. Pourtant, en l'absence d'accord, sa mise à jour a été imparfaite.

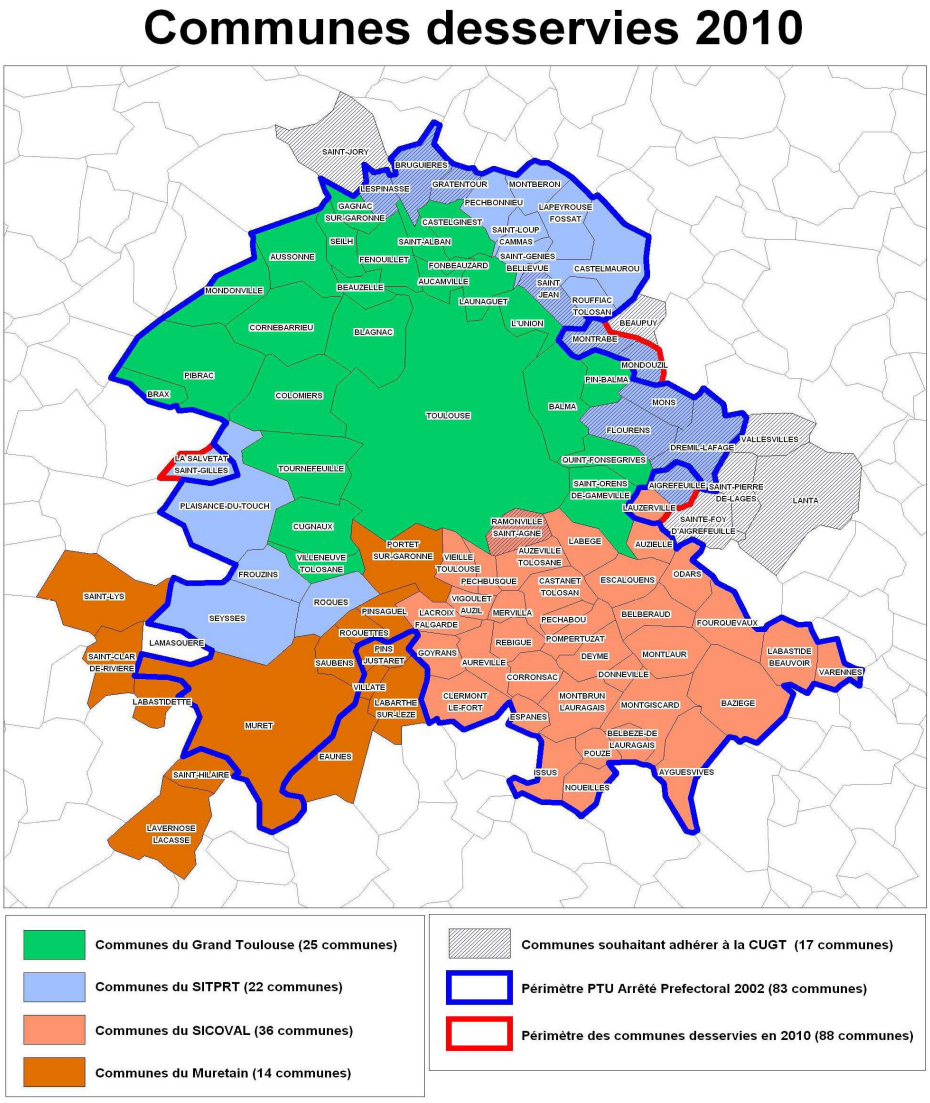
Ainsi, plusieurs communes situées hors périmètre des transports urbains sont aujourd'hui desservies alors que le syndicat mixte ne bénéficie pas de leur versement transport. Même s'il s'agit, pour l'essentiel, de petites communes présentant un faible enjeu financier, cette distorsion illustre la difficulté, pour le comité syndical, de s'accorder sur des questions organisationnelles.

En outre, depuis l'origine, le périmètre des transports urbains a intégré des communes qui n'étaient pas membres du syndicat mixte. C'était notamment le cas, jusqu'en 2012[281], de la communauté

[280] Migrations domicile-travail ou domicile-études.

[281] La communauté d'agglomération du muretain, regroupant 14 communes, a adhéré au syndicat mixte en 2012. A la suite de cette adhésion l'arrêté préfectoral du 7 novembre 2012, qui entrera en vigueur le 1er mars 2013, a modifié le périmètre des transports urbains en y intégrant toutes les communes.

d'agglomération du muretain, desservie par des lignes de bus avec des fréquences parfois équivalentes aux dessertes de la première couronne toulousaine. Or, sur cette zone urbaine, l'offre de transport mise en place par cette communauté d'agglomération se cumulait avec celle du syndicat mixte sans que la coordination ne soit toutefois institutionnellement organisée.




*Source : Tisséo – syndicat mixte des transports en commyn (SMTC)*

## B - Une coordination insuffisante des politiques d'aménagement et de transports

La politique des transports repose sur le plan de déplacements urbains qui en constitue le cadre général et définit les grands principes d'organisation des déplacements. Le syndicat mixte, en tant qu'autorité organisatrice des transports urbains, est chargé de l'élaboration de ce plan. En 2012, après plus de dix années de négociations, il a adopté le nouveau plan de déplacements urbains[282].

Selon ce plan, les orientations du schéma de cohérence territorial (SCOT) doivent être prises en compte par le syndicat mixte.

De ce fait, toute ouverture à l'urbanisation ou tout projet de renouvellement urbain d'ampleur devraient normalement s'accompagner d'une desserte en transports collectifs adaptée. De même, l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation dans le plan local d'urbanisme devrait concerner des secteurs déjà desservis par les transports en commun. Enfin, le phasage des dessertes de transports avec l'ouverture à l'urbanisation dans la « ville intense [283]» devrait passer par des contrats d'axe.

En principe, les communes sont tenues de consulter le syndicat mixte sur les possibilités de dessertes en transports préalablement à l'engagement d'un projet d'urbanisation.

Le plan de déplacements urbains affiche donc des intentions de coordination entre, d'une part, la politique des déplacements et, d'autre part, la politique d'aménagement du Grand Toulouse.

Or la stratégie d'urbanisation et l'offre de transports ne sont pas toujours allées de pair. Pour preuve, l'agglomération toulousaine a vu naître des projets urbains sans qu'une offre de transports suffisante soit mise en place, créant ainsi des zones d'habitation denses mais mal desservies. C'est le cas de la ZAC des Ponts-Jumeaux, dont les dessertes en transports sont bien inférieures à la demande créée par l'urbanisation. Dans d'autre cas, l'offre de transport mise en place a largement devancé l'urbanisation dont les projets immobiliers ont été retardés. Le quartier Andromède, près de l'Aéroconstellation de Blagnac, en est un exemple.

[282] Le précédent plan de déplacements urbains datait de 2001 et avait été mis en révision quelques semaines seulement après son adoption.

[283] Le périmètre de la ville intense répond à plusieurs caractéristiques : des transports en commun performants assurant un cadencement minimal au quart d'heure en moyenne, à l'horizon 2030, des pôles d'équipements et services, des établissements d'enseignement, des activités et des emplois.

Cette situation pèse sur l'équilibre d'exploitation des lignes de transports mises en circulation.

L'amélioration de la coordination des décisions d'urbanisation et de l'offre de transport devient plus que jamais une nécessité au regard des pratiques actuelles.

Si les contrats d'axe, qui formalisent en la matière les engagements des collectivités, semblent constituer aujourd'hui une orientation pertinente, leur mise en œuvre reste à approfondir et leur force contraignante pour les différents acteurs reste à définir.

## C - Des statuts peu compatibles avec une gestion optimale des enjeux

La plupart des grandes métropoles régionales gèrent leurs transports urbains au travers d'une autorité organisatrice des transports (AOT) qui ne comprend qu'une seule intercommunalité.[284] Ce n'est pas le cas de l'agglomération toulousaine qui a opté, comme Lyon, Lille ou Grenoble, pour un syndicat mixte des transports regroupant aujourd'hui quatre intercommunalités[285] auxquelles adhèrent 99 communes. Dès le départ, l'autorité organisatrice des transports urbains toulousains s'est, en effet, caractérisée par le choix d'inclure un nombre élevé de collectivités dans le périmètre des transports, celui-ci étant particulièrement étendu.

Le choix d'une telle organisation, caractéristique d'un véritable écheveau institutionnel, ne permet pas d'optimiser la prise de décision.

En premier lieu, le processus de décision se trouve parfois contrarié par des enjeux extérieurs aux transports qui peuvent interférer dans les débats. Par exemple, les changements successifs de mode d'exploitation[286] reflètent davantage des choix politiques que la recherche de gains financiers ou de qualité. Ils illustrent la difficulté à prendre des décisions.

En second lieu, un point d'achoppement particulier peut voir le jour. Ainsi, la configuration du réseau, notamment la mise en service d'une ligne de métro jusqu'à la zone de Labège, est source constante de débat.

[284] Bordeaux, Nantes, Marseille, Strasbourg, Nice.
[285] Toulouse Métropole (37 communes), SICOVAL (36 communes), Le Muretain (14 communes), SITPRT (12 communes).
[286] C'est aujourd'hui la régie TISSEO qui, sous la forme d'établissement public industriel et commercial, exploite le réseau.

Or la règle de l'unanimité dans la prise de décision, qui vaut pour de nombreux points, dont les orientations financières, conduit à donner à un membre un droit de véto alors même que son poids financier est marginal. C'est le cas de la communauté d'agglomération du sud-est toulousain (SICOVAL), dont la contribution s'élevait à 1,26 % des participations totales des collectivités membres en 2009, mais qui a pu s'opposer à toute augmentation des contributions nécessaires au financement de nouveaux projets.

Pourtant, dans un contexte de croissance démographique et d'étalement urbain, la demande de transport est particulièrement forte. La gouvernance actuelle, qui exige l'unanimité sur des points essentiels, n'est pas à la hauteur des enjeux. Aujourd'hui encore, certains projets sont retardés, comme la ligne de Tramway « Garonne » ; d'autres restent en phase d'étude, comme le prolongement de cette ligne ou la mise en service de lignes de bus en site propre à haut niveau de service, au nord de l'agglomération.

Ces retards montrent la dépendance du syndicat mixte à l'égard de ses collectivités membres tant sur le plan des décisions financières que de la maîtrise d'ouvrage des opérations, notamment lorsqu'elles demandent des interventions sur la voirie.

## II - Une exploitation davantage financée par les contribuables que par les usagers

En 2011, les dépenses de fonctionnement totales du syndicat mixte s'élèvent annuellement à plus de 300 M€. Ses ressources proviennent de la fiscalité (197 M€ de versement transport), des contributions des membres (92 M€), et des recettes commerciales (69 M€). Si ces ressources permettent de couvrir le financement de l'exploitation, leur évolution récente montre l'apparition d'un effet de ciseaux défavorable, dû au tassement du versement transport et à l'insuffisance des recettes commerciales, appelant une contribution croissance des collectivités territoriales.

### A - Un versement transport jusqu'alors dynamique mais en voie de stabilisation

Le rendement du versement transport est particulièrement élevé à Toulouse, comparativement à d'autres réseaux. Il constitue le socle

essentiel de financement du réseau : il permet de couvrir plus de la totalité des charges d'exploitation supportées par la régie des transports Tisséo[287].

Le réseau toulousain est le seul dont le produit de versement transport est supérieur aux charges d'exploitation, la moyenne s'établissant à 72,7 %. De même, le produit du versement transport par habitant (205,91 €) est le plus élevé de l'échantillon retracé dans le tableau n°1 suivant.

**Tableau n° 1 : poids du versement transport dans le financement des différents réseaux[288]**

| % | Versement transport (en M€) | Charges de l'exploitant (en M€) | VT/Charges de l'exploitant (en %) | Produit de VT par habitant (en €) |
|---|---|---|---|---|
| Lyon | 238,4 | 314,5 | 75,8% | 187,13 |
| Lilles | 175,0 | 245,6 | 71,3% | 155,58 |
| Marseille | 124,2 | 270,4 | 45,9% | 120,06 |
| Toulouse | 176,3 | 154,1 | 114,4% | 205,91 |
| Bordeaux | 122,9 | 147,1 | 83,5% | 171,91 |
| Nantes | 108,6 | 125,4 | 86,6% | 182,61 |
| Nice | 57,3 | 104,4 | 54,9% | 110,66 |
| Strasbourg | 81,1 | 173,4 | 46,8% | 171,18 |
| Montpellier | 58,9 | 72,1 | 81,6% | 142,82 |
| Rouen | 65,4 | 78,7 | 83,1% | 158,81 |
| Grenoble | 77,2 | 108,4 | 71,3% | 191,50 |
| Rennes | 80,1 | 84,9 | 94,4% | 202,45 |
| Moyenne | 113,8 | 156,6 | 72,7% | 166,24 |

*Source : Union des transports publics et ferroviaires (UTP) – Centre d'études sur les réseaux de transport et l'urbanisme (CERTU), 2009*

Depuis 1991, le syndicat mixte a toujours veillé à adopter le taux maximum pour le versement transport, qui a été porté à 2 % en mars 2011[289].

[287] L'amortissement et l'annuité sont supportés par le budget du syndicat mixte et non par celui de la régie des transports.

[288] La régie des transports toulousains (TISSEO) ne supporte ni les frais financiers ni l'amortissement des dépenses des équipements.

La croissance du produit du versement transport, qui est concentré sur une dizaine de communes, a été importante jusqu'en 2008 (+ 25 M€ de 2005 à 2008). Le dynamisme des bases a permis cet accroissement de la recette.

Une rupture, toutefois, est intervenue en 2009. Pour la première fois depuis de nombreuses années, on observe une baisse des produits commerciaux et une stagnation du produit du versement transport, alors que celui-ci augmentait en moyenne, depuis 2003, de 6,5 % par an. Cette stagnation semble se confirmer depuis. Le recul des produits propres du syndicat mixte, conjugué à l'alourdissement des charges, a dès lors rendu nécessaire une majoration des subventions publiques.

## B - L'impact de la gratuité sur les recettes commerciales

Fort d'une fiscalité dynamique, le syndicat mixte a institué un large mécanisme de gratuité, compensé ou non par les collectivités locales. Ainsi, les collégiens, ou certains publics pour des raisons sociales, par exemple les allocataires du RSA, bénéficient de la gratuité des transports[290]. La gratuité totale est également accordée aux plus de 65 ans, aux personnes handicapées, aux demandeurs d'emplois domiciliés dans le périmètre des transports urbains. Ces dernières mesures ne font pas l'objet d'un remboursement.

Aujourd'hui, plus d'un voyageur sur trois ne s'acquitte pas de son titre de transport. Le nombre annuel de voyages gratuits est de près de 49 millions pour plus de 141 millions de voyages en 2010.

Ces gratuités ont été mises en place progressivement et leurs conditions ont évolué au fil du temps.

Pour les personnes âgées, le mécanisme de gratuité, instauré en 1972, ne s'étendait qu'aux plus de 65 ans résidant dans les communes du périmètre des transports urbains, en dehors des heures de pointe les jours de semaine, sans restriction les dimanches et jours fériés. En 1974, le dispositif a été étendu aux personnes de plus de 65 ans domiciliées dans le département. En 1977, les conditions d'horaire ont été supprimées. Enfin, en 2006, la ville de Toulouse a décidé de prendre en charge les frais d'établissement de la carte annuelle qui s'élevaient alors à 7,62 €. En

[289] La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite Grenelle II, permet aux AOT comprenant une ou plusieurs communes touristiques de porter le taux du versement transport à 2 %, au lieu de 1,8 % pour le droit commun.

[290] Néanmoins, avec, pour ces bénéficiaires, un remboursement par le département de la Haute-Garonne.

2010, la gratuité des séniors représentaient plus de 10 millions de voyages, soit plus de 28 % de la gratuité non compensée par un tiers.

À titre de comparaison, la gratuité accordée aux demandeurs d'emploi se chiffre à plus de 22 millions de voyages.

Le syndicat mixte a, par ailleurs, mis en place en 2008 un tarif préférentiel de 10 € mensuels ou 100 € annuels pour les moins de 26 ans. Cette décision tarifaire rend les prix toulousains, au bénéfice des jeunes, inférieurs de 50 % à la moyenne des autres réseaux.

Ce tarif « jeune » a connu un réel succès, avec une montée en puissance rapide (de 26 millions de voyages en 2009 à 36 millions en 2010). Cet abonnement a couvert plus d'un tiers du trafic payant en 2010. Si la nouvelle tarification a entraîné une progression de la fréquentation, elle n'a pas compensé la perte de recettes qui en est résultée (moins 1,5 M€ entre 2008 et 2010).

Ainsi, en 2010, la gratuité et le nouveau tarif « jeunes » ont entraîné, au total, un coût de près de 22 M€ pour l'exploitant. Les offres tarifaires proposées ont pour conséquence un taux de couverture des coûts d'exploitation plutôt faible, comparativement aux autres réseaux :

**Tableau n° 2 : taux de couverture des coûts d'exploitation par les recettes commerciales (en %)[291]**

| | |
|---|---|
| Lyon | 50,5% |
| Lille | 41,2% |
| Marseille | 47,7% |
| **Toulouse** | **38,6%** |
| Bordeaux | 28,4% |
| Nantes | 36,6% |
| Nice | 33,6% |
| Strasbourg | 51,9% |
| Montpellier | 57,8% |
| Rouen | 29,3% |
| Grenoble | 34,3% |
| Rennes | 40,9% |
| Moyenne | 40,9% |

*Source : Union des transports publics et ferroviaires (UTP) – Centre d'études sur les réseaux de transport et l'urbanisme (CERTU), 2009*

[291] Les produits commerciaux de la régie Tisséo (près de 60 M€) couvrent 38,6 % de ses dépenses propres d'exploitation (154,1 M€) hors amortissements et charges financières, supportés par le budget du SMTC.

Globalement, le taux de couverture des charges d'exploitation du réseau par ses recettes commerciales s'est maintenu à environ 40 %, de 2003 à 2008. Il s'est dégradé de 10 % en 2009 en raison de l'effet combiné d'une augmentation des dépenses d'exploitation de + 5,6 %, situation récurrente depuis plusieurs années, et d'une baisse des recettes commerciales (- 4 %), phénomène essentiellement lié à la nouvelle politique tarifaire.

La part des charges d'exploitation non couvertes par les recettes commerciales progresse. Dans le même temps, les charges augmentent également. Donc, toute aggravation des charges d'exploitation n'est que partiellement couverte par la croissance des produits commerciaux.

Dès lors, face au ralentissement du versement transport et à l'évolution du coût unitaire d'exploitation, qui augmente de 10 %, alors que les recettes par validation ne progressent que de 2,4 %, la pertinence d'un tel niveau de gratuité appelle une remise en cause. D'ailleurs, conscient de cette situation, le syndicat mixte a engagé une réflexion sur la gratuité et conclut un contrat de service public avec la régie Tisséo afin de stabiliser la rémunération forfaitaire annuelle et donc le coût kilométrique.

Le réexamen de cette politique ne se justifie pas que du seul point de vue financier. En effet, une telle politique de gratuité peut nuire à la qualité du service et peut être considérée comme un facteur aggravant la saturation du réseau aux heures de pointe.

En outre, le syndicat mixte ne dispose d'aucune compétence pour exercer, en lieu et place des collectivités, une politique à caractère social en faveur des jeunes ou des plus âgés. Dès lors, les communes, en recourant au syndicat mixte pour mettre en œuvre des mesures à vocation sociale sans, en contrepartie, en assurer le remboursement, contribuent à la détérioration de l'équilibre d'exploitation. La compensation, *in fine*, pèse sur le contribuable.

## C - Un équilibre d'exploitation compromis par le pacte financier actuel

Le retrait, comme la loi l'y autorisait, du département de la Haute-Garonne, le 1er janvier 2007 a profondément modifié les équilibres institutionnels et financiers.

Les statuts du syndicat mixte prévoyaient à l'origine, en termes de participation financière et de représentation, une parité entre ce département et la communauté d'agglomération du Grand Toulouse

(CAGT). Ainsi, chaque structure apportait 48,1 % des financements de fonctionnement[292].

Après le retrait du département, les statuts ont été modifiés en 2007. Les trois intercommunalités restantes n'ont pas fait le choix de compenser la réduction des financements, entraînée par le départ du département, par une majoration de leur propre participation. Bien au contraire, elles ont décidé de figer leurs contributions.

Les nouveaux statuts maintiennent les participations de ces collectivités à leur niveau de 2006. Elles varieront seulement en fonction d'une formule d'indexation reposant sur l'évolution cumulée de la population de l'agglomération et de celle de l'indice du coût de la construction. Toute contribution supplémentaire doit être décidée par délibération expresse adoptée à l'unanimité. Ces dispositions ont été prises afin, notamment, de protéger les intérêts des deux petites collectivités membres.

La contribution des membres du syndicat mixte au financement de l'exploitation est désormais assurée à plus de 90 % par une seule intercommunalité, la CAGT, devenue la communauté urbaine du Grand Toulouse (CUGT) en 2009.

Le cadre actuel fixant le financement par les collectivités peut donc conduire chaque année à un blocage des décisions budgétaires. A plus long terme, il constitue un frein à la mise en place d'une véritable gestion prospective.

Pour les budgets 2009 et 2010, des contributions supplémentaires ont été nécessaires. L'unanimité requise n'a pu être trouvée, l'opposition de l'une des collectivités (SICOVAL) à cette nouvelle participation financière étant en fait une façon d'exprimer son désaccord sur certains projets d'extension du réseau. C'est pourquoi la communauté urbaine du Grand Toulouse a décidé, seule, de doubler sa contribution, passée de 39,7 à 80 M€ sur un total de 82,8 M€ en 2009. La moitié de ce financement supplémentaire a été apportée par la ville de Toulouse.

[292] Communauté d'agglomération du Grand Toulouse (CAGT) : 48,105 % - département de la Haute-Garonne : 48,105 % - communauté d'agglomération du sud-est toulousain (SICOVAL) : 1,26 % - syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine (SITPRT) : 2,53 %

Cette situation financière difficile a d'ailleurs conduit le syndicat mixte à s'affranchir de la règle comptable. En effet, dans l'incapacité de financer le supplément de dotations aux amortissements en augmentant ses ressources propres, il a procédé à une neutralisation de ses amortissements que ne lui permettait pas le cadre comptable en vigueur. Budgétairement, une telle pratique, hétérodoxe quoique autorisée par les ministères concernés, conduit à financer des dépenses de fonctionnement par des recettes d'investissement. Sans cette écriture comptable, le résultat de fonctionnement aurait été négatif à hauteur de 79,31 M€ en 2008 et de près de 7 M€ en 2009.

C'est le défaut de stratégie financière globale comme l'absence de volonté de « remise à plat » de l'ensemble des financements de la section de fonctionnement qui ont abouti à ce choix qui n'est satisfaisant ni juridiquement ni sur les plans comptable et financier.

Le problème du financement de l'exploitation est en réalité structurel.

Le coût du service est, en effet, supporté par l'usager à hauteur de 17 % et, par voie de conséquence, à hauteur de 83 % par les contribuables, ménages et entreprises.

La fiscalité est le mode de financement privilégié par le syndicat mixte pour supporter l'augmentation des coûts. Dans un contexte où les charges d'exploitation augmentent, entre 2003 et 2009, de 133 M€ alors que les recettes ne progressent que de 24 M€, l'effet de ciseaux est défavorable. Dès lors, la fiscalité (versement transport et subventions des collectivités) est venue couvrir pour partie les coûts supplémentaires (+ 69,4 M€). Le reliquat a été couvert par l'artifice comptable de la neutralisation des amortissements (40 M€).

La gestion du syndicat mixte ne peut donc s'envisager sans l'élaboration d'un nouveau pacte financier. Cette stratégie doit inclure une réflexion sur la tarification, notamment sur la gratuité, et la fixation d'un cadre pour les participations des collectivités, sans pour autant négliger la nécessité de contenir les coûts.

# III - Le poids des contraintes financières sur les investissements à venir

## A - L'endettement, conséquence des lourds investissements antérieurs

Jusqu'en 2007, le niveau des investissements du syndicat mixte a été très élevé, notamment par rapport à la période précédente. La moyenne annuelle des dépenses d'équipement entre 2002 et 2007 se monte à 247 M€.

Depuis 2002, quatre opérations importantes sont à relever :

- le prolongement de la ligne de métro A jusqu'à Balma Gramont mise en service fin 2003 ;
- la construction de la ligne de métro B mise en service en 2007 ;
- la reconstruction, en 2008, du centre d'exploitation de Langlade détruit par l'explosion de l'usine AZF ;
- la création de la ligne de tramway E mise en service en novembre 2010.

Deux lignes de bus ont été aussi réalisées en site propre, opérations d'un budget plus limité, mais importantes en termes de restructuration du réseau.

L'effort d'investissement entre 2002 et 2010, qui représente 1,7 Md€, a ainsi contribué à la constitution de 68 % de l'actif du syndicat mixte (en euros courants). Il place le syndicat mixte, tout au moins sur cette période, parmi les premiers investisseurs publics locaux du pays.

Le rythme a ensuite fléchi mais est resté soutenu avec la construction de l'essentiel de la ligne de tramway E sur les années 2007-2010.

Parallèlement à cette évolution, la faculté du syndicat mixte à dégager une épargne nette tend à se dégrader. Ainsi, sur les trois exercices 2007, 2008 et 2009, la capacité d'autofinancement nette n'a été imputable qu'à des produits exceptionnels.

La réalisation d'investissements importants sur la période, combinée à une quasi-absence d'autofinancement, a donc conduit à augmenter fortement l'endettement du syndicat entre 2003 et 2010.

L'annuité absorbe, en effet, sur la période, près de 21 % des recettes réelles de fonctionnement. Chaque année, elle est supérieure au montant des recettes commerciales (116 % en 2009). En consolidé (budget principal et budget annexe de la régie Tisséo), l'annuité constitue le deuxième poste de dépenses après les charges de personnel.

Fin 2010, l'encours de la dette s'élevait à 1 353,47 M€. Il a été multiplié par 2,4 depuis 2003 et représente actuellement près de 20 années de recettes commerciales, ou huit années de versement transport.

La dette se monte, en 2010, à 1 600 € par habitant, ce qui constitue le niveau le plus élevé des collectivités du périmètre des transports urbains.

## B - Des objectifs d'investissement également compromis par le pacte financier actuel

Le syndicat mixte a de multiples projets d'investissements finalisés, notamment les lignes Tram Garonne et Envol. D'autres projets sont en attente, privilégiant le développement de lignes de « bus à haut niveau de service ».

En 2009, pour répondre à l'augmentation continue de la demande de transport, le syndicat mixte projetait un montant annuel d'investissements de 191 M€ à 223 M€ sur la décennie. Dans le projet de plan de déplacements urbains, une délibération du 4 novembre 2010 a ramené cet objectif à un volume de 160 à 180 M€ par an en moyenne.

Par ailleurs, le syndicat mixte doit honorer un programme de renouvellement de ses équipements (achat de bus et de rames de métro, grandes visites sur les rames les plus anciennes de la ligne A, divers investissements récurrents à réaliser sur le métro, sur les bâtiments), pour un montant de 15 à 20 M€ par an.

Ces objectifs doivent, cependant, être analysés au regard des contraintes financières qui s'imposent au syndicat mixte.

D'abord, la progression de l'encours de la dette a été très importante depuis 2002. Elle a plus que doublé et ne peut continuer sur le même rythme. Il serait raisonnable de la stabiliser sur quelques années, en limitant le montant des nouveaux emprunts à celui de l'annuité en capital remboursée chaque année.

Or, pour réaliser le programme d'investissements projeté, il est prévu de porter l'encours de la dette à 1 800 M€, fin 2020. Ce niveau resterait, certes, compatible avec les ratios prudentiels exigés par la banque européenne d'investissement, un des prêteurs du syndicat mixte,

soit un encours inférieur à 19 années d'autofinancement. Toutefois, le respect de cette règle, et surtout la soutenabilité de cette nouvelle dette (en augmentation de 30 % par rapport à la situation actuelle), reposent sur des facteurs-clés qui restent aujourd'hui bien fragiles. Cette hypothèse de financement serait, en effet, étroitement dépendante de la croissance de l'autofinancement, et donc, de celle des recettes de fonctionnement, et en premier lieu des participations des collectivités locales.

En considérant que toute augmentation de l'encours de 100 M€ entraîne, au taux actuel de la dette du syndicat mixte, une annuité supplémentaire d'environ 6 M€ pendant 25 ans, cette solution aurait pour effet d'accentuer l'effet de ciseaux qui l'affecte. Elle ne pourrait donc s'envisager sans une refonte du pacte financier.

Ensuite, l'autofinancement devrait être notamment constitué par des dotations aux amortissements suffisantes, en abandonnant la pratique de leur neutralisation comptable évoquée plus haut.

Par ailleurs, les subventions d'investissements seront déterminées, avec tous les aléas correspondants, par les engagements à venir des collectivités, membres du syndicat mixte comme le SICOVAL, ou extérieures au syndicat mixte comme le département de la Haute-Garonne, sans préjuger d'une éventuelle participation de l'État ou de l'Europe.

Enfin, le syndicat mixte dispose d'un fonds de roulement (116 M€ fin 2010), alimenté en partie par des emprunts souscrits précocement. Une partie de ce fonds de roulement devrait contribuer au financement des investissements projetés et, par là-même, stabiliser l'encours de la dette.

En définitive, au regard de ces diverses contraintes, et sur la base des projections financières réalisées, le volume des investissements susceptibles d'être financés chaque année varierait non pas de 160 à 180 M€ mais, plus raisonnablement, de 130 à 148 M€. Cette hypothèse permettrait au syndicat mixte de stabiliser sa dette, de maintenir le niveau annuel des subventions d'investissement à un montant de l'ordre de 37 M€, et de ramener le fonds de roulement à près de 30 M€.

## Tableau n° 3 : estimation prospective des emplois-ressources avec stabilisation de la dette

| (en milliers d'€) | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | cumul |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | |
| **Emplois:** | **205 500** | **214 500** | **217 500** | **205 500** | **212 500** | 1 055 500 |
| dépenses d'équipement | 148 129 | 146 657 | 145 665 | 129 363 | 130 054 | 699 868 |
| annuité en K de la dette ancienne | 42 761 | 49 943 | 50 135 | 50 337 | 52 046 | 245 222 |
| annuité nouvelle dette | 1 000 | 1 800 | 3 500 | 5 500 | 8 000 | 19 800 |
| amortissement subvention | 13 610 | 16 100 | 18 200 | 20 300 | 22 400 | 90 610 |
| | | | | | | - |
| **Ressources:** | **205 500** | **214 500** | **217 500** | **205 500** | **212 500** | 1 055 500 |
| affectation 1068 | 26 000 | 30 000 | 30 000 | - | - | 86 000 |
| subventions d'investisst du CG | 32 000 | 32 000 | 32 000 | 32 000 | 32 000 | 160 000 |
| autres subventions d'investisst | 1 000 | 6 000 | 6 000 | 6 000 | 6 000 | 25 000 |
| amortissement (CAF brute) | 96 500 | 96 500 | 99 500 | 107 500 | 114 500 | 514 500 |
| emprunts de l'exercice | 50 000 | 50 000 | 50 000 | 60 000 | 60 000 | 270 000 |
| | | | | | | |
| fonds de Rt au 31/12 | 90 000 | 60 000 | 30 000 | 30 000 | 30 000 | |
| (116 M€ fin 2010 ) | | | | | | |
| encours au 31/12 | 1 382 469 | 1 380 726 | 1 377 091 | 1 381 254 | 1 381 208 | |

*Source : Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées*

Au surplus, si l'on tient compte des investissements de renouvellement à réaliser, le montant des opérations d'extension du réseau, qui pourraient être financées dans ces conditions, peut être évalué à 120 M€ par an, soit un volume très en deçà des prévisions du syndicat mixte.

Les volumes d'investissement envisagés par le syndicat mixte ne paraissent donc pas compatibles avec son mode actuel de financement, en particulier avec le niveau de contribution des collectivités membres.

En effet, tant les aspects institutionnels que le pacte financier actuel ne permettent pas de répondre à ces objectifs. Conformément aux statuts en vigueur, l'augmentation des contributions des membres n'est possible qu'à l'unanimité. La gouvernance actuelle du syndicat mixte laisse donc place à des enjeux particuliers qui interfèrent dans les débats stratégiques et peuvent contribuer à bloquer la programmation pluriannuelle des équipements.

Par ailleurs, le financement de collectivités extérieures au syndicat mixte se fait dans un cadre financier qui n'est ni institutionnalisé ni même formalisé. Il s'ensuit qu'une collectivité extérieure, comme le département de la Haute-Garonne, devient l'arbitre des décisions d'investissement.

Il est impératif pour le syndicat mixte de redéfinir le pacte qui lie ses membres, le cas échéant en associant le département de la Haute-Garonne, en vue d'assurer des perspectives financières durables.

Une telle révision du pacte institutionnel et financier permettrait le financement des investissements, en premier lieu, par l'autofinancement dégagé, les participations des collectivités-membres, les subventions de tiers et, en dernier lieu, par l'emprunt, étant entendu que le niveau d'endettement a atteint un seuil critique.

Il paraît, en outre, indispensable de revenir sur la règle de l'unanimité qui ne permet pas de gérer avec efficience de tels enjeux financiers.

**La cession de onze bus à une association caritative dans des conditions peu transparentes**

Dans le cadre d'un projet de coopération solidaire mis en place avec une association à fin humanitaire, en collaboration avec le conseil régional de Midi-Pyrénées et la ville de Marrakech, le syndicat mixte a cédé à cette association onze autobus réformés. Ces véhicules étaient destinés à l'accompagnement scolaire dans certaines zones défavorisées du Maroc.

La convention de cession de véhicules a été signée le 4 août 2009 par le président du syndicat mixte et par l'association, représentée par son président nommément désigné.

Aux termes de cette convention, le syndicat mixte a vendu à l'association onze autobus pour 1 € symbolique par véhicule. La convention prévoyait que les véhicules devaient être livrés entre le mois d'août et le mois de septembre 2009.

Selon le syndicat mixte, cette livraison serait en réalité intervenue entre septembre 2010 et février 2011, mais dans des conditions qui restent aujourd'hui toujours mystérieuses. On ne connaît, en effet, ni la date de remise, ni l'identité des personnes qui en ont pris possession.

La cession aurait simplement donné lieu à signature des cartes grises des véhicules, sans établissement d'un procès-verbal contradictoire de remise.

Le syndicat mixte est aujourd'hui dans l'impossibilité de s'assurer de l'utilisation de ces bus et de les localiser. S'inquiétant de l'exécution de la convention, le syndicat mixte s'est rapproché du président de l'association concernée.

Celui-ci a indiqué que la convention du 4 août 2009 aurait été signée par un ancien collaborateur bénévole, usurpant son identité, et que l'association ne serait jamais entrée en possession des véhicules. Il ignorait à la fois la cession intervenue, le projet humanitaire, et le devenir des onze bus.

Si le syndicat mixte est évidemment libre d'apporter une aide aux associations humanitaires de son choix, force est cependant de constater plusieurs manquements dans la chaîne des responsabilités qui ont conduit à cette fâcheuse situation.

## _____ *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* _____

*Le syndicat mixte des transports en commun doit faire face à une demande de transports accrue par la poussée démographique que connaît l'aire urbaine toulousaine. Les investissements réalisés lors des trois dernières décennies n'ont que, pour partie, répondu aux besoins de la population. La saturation du réseau routier et les difficultés de mobilité de la population active deviennent aujourd'hui un enjeu majeur.*

*Le syndicat connaît pourtant des difficultés organisationnelles qui freinent son processus de décision. La multiplication des acteurs publics qui interviennent dans la politique des transports, la règle de l'unanimité que lui imposent ses statuts, l'incohérence de ses périmètres d'action sont autant d'éléments qui rendent complexe la coordination de son action.*

*Parallèlement à ces difficultés, la progression des charges d'exploitation plus rapide que celle des recettes rend le niveau d'épargne trop faible pour envisager un niveau d'investissement adapté à la demande future. Cet effet de ciseaux se fait d'autant plus ressentir que le dynamisme du versement transport fléchit, et que la part de la gratuité pénalise la progression des recettes commerciales.*

*Dans ces conditions, la Cour et la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées formulent les recommandations suivantes à destination du syndicat mixte et de toutes les collectivités territoriales concernées :*

1. *formaliser les partenariats entre les acteurs locaux de l'aménagement urbain en tenant compte de l'évolution de la demande potentielle de transport, notamment lors de l'éclosion de projet d'urbanisation d'ampleur ;*
2. *réexaminer les conditions de gratuité d'accès au service qui, à l'heure actuelle, obèrent les possibilités de croissance des recettes commerciales et ne permettent pas de dégager un autofinancement suffisant ;*

3. *financer les investissements en privilégiant l'autofinancement dégagé, les participations des collectivités-membres et les subventions de tiers, compte tenu du niveau d'endettement actuel, qui a atteint un seuil critique ;*
4. *reconsidérer la règle de l'unanimité pour améliorer l'efficacité du processus de décision interne au syndicat ;*
5. *définir un nouveau pacte financier entre toutes les communes concernées et, le cas échéant, avec le département de la Haute-Garonne, en vue d'assurer au syndicat des perspectives financières durables.*

*Au regard de l'ambition poursuivie, il y a lieu, en tout état de cause, d'adapter le cadre institutionnel et les modalités de financement aux enjeux financiers à venir.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

**Sommaire des réponses**


| | |
|---|---|
| Ministre de l'intérieur | 404 |
| Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie | 405 |
| Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 406 |
| Président du syndicat mixte des transports en commun (SMTC) de l'agglomération toulousaine | 407 |
| Président du Conseil général de la Haute-Garonne | 416 |
| Ancien président du SMTC Tisséo (de mai 2008 à décembre 2009) | 417 |


**Destinataires n'ayant pas répondu**

| |
|---|
| Ancien président du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine (d'avril 2001 à avril 2004) |
| Ancien président du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine (d'avril 2004 à avril 2008) |

### *RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR*

*Je vous informe que ce rapport n'appelle aucune observation de la part du ministère de l'intérieur.*

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

*Je vous informe que ce rapport n'appelle pas d'observation particulière de ma part.*

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

*J'ai bien pris note des constatations de la Cour sur les difficultés organisationnelles de l'autorité organisatrice, qui sont dues en partie à la multiplication des acteurs intervenant dans la politique des transports. A ce sujet, la future loi sur la décentralisation, en préparation, devra permettre d'améliorer l'organisation locale en matière de transports.*

*Concernant les modalités de financement des transports au sein de l'agglomération toulousaine je souscris largement aux recommandations de la Cour, en particulier s'agissant de la nécessité de stabiliser l'endettement. Je tiens néanmoins à préciser que les contraintes de financement mises en lumière par la Cour me semblent devoir appeler en priorité à une hiérarchisation des projets d'investissement plutôt qu'à une augmentation de la participation des collectivités locales.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS EN COMMUN (SMTC)*

*1 - Mettre en cohérence le Périmètre des Transports Urbains et le périmètre du SMTC pour assurer la lisibilité de l'action du syndicat*

*La Chambre remarque que le Périmètre des Transports Urbains (PTU) ne correspondait plus depuis 2004 au périmètre de compétence de l'établissement public qu'est Tisséo-SMTC. Des communes pouvaient être desservies par le réseau Tisséo alors qu'elles n'avaient jamais rejoint le PTU.*

*Cette situation trouvait son origine dans le démembrement progressif d'une collectivité membre (le SITPRT) provoqué par la création de trois communautés d'agglomération, le Grand Toulouse et le SICOVAL en 2001, la Communauté d'Agglomération du Muretain (CAM) en 2004, toutes trois dotées de plein droit de la compétence transport.*

*L'adhésion formelle de la CAM à Tisséo-SMTC en 2012 a mis en adéquation les deux périmètres qui correspondent désormais parfaitement. Le Préfet de la Haute-Garonne a ainsi pu arrêter le nouveau PTU le 7 novembre dernier, ouvrant la porte à l'intégration du réseau propre à ce territoire dans le réseau Tisséo.*

*2 - Formaliser les partenariats entre les acteurs locaux de l'aménagement urbain en tenant compte de l'évaluation de la demande potentielle de transport, notamment lors de l'éclosion de projet d'urbanisation d'ampleur.*

*L'adoption le 17 octobre 2012 du nouveau Plan des Déplacements Urbains (PDU) est l'aboutissement d'un long travail partenarial de définition d'un futur réseau structurant de transport de l'agglomération corrélé aux grands axes du développement urbain projeté.*

*Ce document s'appuie sur le bilan synthétique du PDU 2001 et sur la synthèse 2001-2007 de l'Observatoire du PDU, base de tout le travail de définition du besoin en matière de déplacements.*

*Il met en exergue la métropolisation de l'agglomération, observée depuis l'enquête ménages de 1996, il milite en faveur de la mise en place d'un réseau maillé métro/tram/BHNS couvrant toute l'agglomération, et d'un renforcement des mesures alternatives à la circulation et au stationnement de la voiture particulière.*

*Toutes les orientations et actions du PDU trouvent leur justification dans les conclusions de l'évaluation du PDU 2001 :*

*- la cohérence entre l'urbanisme et les transports est à renforcer, d'où notamment la mise en place des contrats d'axe,*

*- le retard pris dans la réalisation des TCSP et des boulevards urbains multimodaux, d'où une programmation 2015 ciblée par les collectivités sur des territoires périphériques à fort potentiel de développement urbain,*

*- l'insuffisance de la maîtrise des flux automobiles, d'où les politiques globales de stationnement, les abaissements de vitesse de circulation dans les quartiers et grands axes de circulation,*

*- un territoire métropolitain à deux vitesses, d'où la constitution d'un réseau TC maillé d'agglomération couvrant la Ville Intense telle que définie par le SCOT et permettant ainsi aux habitants de la périphérie d'avoir eux aussi un réseau TC à haut niveau de service,*

*- la nécessaire amélioration de l'intermodalité, d'où la poursuite du renforcement des pôles d'échanges sur le réseau structurant d'agglomération et articulé par bassin de mobilité.*

*Le PDU est porteur d'une stratégie d'ensemble cohérente pour la définition du réseau structurant de transport public (métro, téléporté, tram/BHNS, lignes structurantes). Il intègre bien évidemment les données de croissance démographique et les hypothèses d'urbanisation sur lesquelles est fondé le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT).*

*La modélisation du PDU donne à terme les reports modaux suivants :*

▪ *Une part modale des TC comprise entre 22 et 23 % des déplacements mécanisés, intégrant le réseau métro-tram-bus ainsi que les services type navette, TAD et desserte aéroport,*

▪ *une part modale de la VP comprise entre 67 et 70 % des déplacements mécanisés, corrélée par une diminution du volume de déplacements VP,*

▪ *une part modale des deux roues comprise entre 8 et 10 % des déplacements mécanisés,*

▪ *une part modale de la marche à pied de 24 % tous modes confondus.*

*Une phase de concertation publique menée du 16 novembre au 7 décembre 2011 sur ce projet de PDU révisé a permis de présenter à un large public :*

*- Etat des lieux des déplacements et de l'évolution prévue du territoire ;*

*- les grands objectifs : phasage, maillage et partage, nouvel équilibre entre les modes ;*

*- plan d'actions du PDU, réparti entre 9 thématiques et 42 actions.*

*Le bilan de la concertation a été tiré par le Comité Syndical le 12 décembre 2011.*

*3 - Réexaminer les conditions de la gratuité d'accès au service qui, à l'heure actuelle, obèrent les possibilités de croissance des recettes commerciales et ne permettent pas de dégager un autofinancement suffisant.*

*Prospective financière*

*Elle est construite autour d'une hausse annuelle moyenne des tarifs de 2 %, correspondant à une évolution de la recette unitaire par déplacement de 1,5 % qui permet à Toulouse de rester dans la moyenne de prix des principaux réseaux de province.*

*Pareille mesure apportera en année pleine à Tisséo-SMTC une recette supplémentaire de 1 M€, peu significative au regard des sommes nécessaires au financement du PDU mais qui contribuera à maintenir le ratio recettes commerciales / coûts de fonctionnement du réseau à 34 ou 35 %.*

*Tarification « jeunes »*

*La Chambre régionale des comptes souligne l'effort consenti à destination du public que constituent les Jeunes à travers la nouvelle tarification Jeunes du réseau.*

*L'impact financier direct de cette mesure sur les recettes commerciales est estimé à 2,4 M€ en année pleine.*

*Cette tarification est très lisible car elle s'est substituée à plusieurs titres délivrés en fonction de l'âge et des jours d'utilisation. Elle apporte une réponse concrète aux familles ayant plusieurs enfants, pour lesquelles la somme de plusieurs abonnements constituait précédemment un frein à l'usage des transports publics.*

*C'est aussi un investissement d'avenir en faveur de l'usage des modes alternatifs à la voiture : une partie des jeunes, en prenant l'habitude d'emprunter les transports publics pour leurs différents déplacements de leur vie quotidienne, aura acquis le réflexe du transport public dans le futur.*

*Gratuités*

*Pour répondre aux préoccupations sociales du plus grand nombre, Tisséo-SMTC met en œuvre, depuis plusieurs années, une tarification à caractère social et octroie la gratuité aux demandeurs d'emploi, aux personnes âgées de plus de 65 ans, aux invalides civil, militaire et du travail justifiant d'un taux d'invalidité de plus de 80 % et à certains autres publics.*

*Toutefois, d'autres publics bénéficient de la gratuité : c'est le cas des demandeurs d'emploi domiciliés hors du PTU et des allocataires du RSA, domiciliés dans et hors du PTU. Ces mesures sont prises en charge par des tiers dont le Conseil Général.*

*La volonté de Tisséo-SMTC d'introduire une plus grande équité sociale permettra de mieux prendre en compte la situation sociale de chaque citoyen.*

*A ce stade, il n'est pas possible d'affirmer que cette mise à plat va permettre de générer des recettes supplémentaires, dans la mesure où une tarification solidaire est susceptible de concerner un public plus large.*

*La Chambre remarque que les collectivités dotées de la compétence en matière sociale pourraient assumer une plus grande part du poids des réductions ou gratuités accordées à certaines catégories de populations défavorisées : ce serait en effet une manière de responsabiliser celles d'entre elles qui demandent à ce que leurs citoyens bénéficient d'avantages tarifaires allant au-delà de la solidarité minimale que doit assurer une autorité organisatrice, dont la mission de base est d'offrir un service de transports publics.*

*En outre, il est à noter que la part des déplacements « gratuits » dans la fréquentation du réseau a tendance à baisser ces dernières années : de 31 % en 2007 à 25 % en 2010. Ceci illustre le fait que la croissance de la part de marché des transports urbains se porte plutôt sur des populations un peu moins « captives » des transports collectifs. Cette tendance, si elle se poursuit, peut mener à une évolution favorable de la recette moyenne par déplacement.*

*4 - Financer les investissements en premier lieu, par l'autofinancement dégagé, les participations des collectivités membres, les subventions de tiers et, en dernier lieu, par l'emprunt, étant rappelé que le niveau d'endettement a atteint un seuil critique.*

*4.1 - L'autofinancement dégagé*

*Tisséo-SMTC s'est d'ores et déjà donné les moyens de dégager un autofinancement plus important de ses dépenses d'investissement en actionnant plusieurs leviers qui concernent ses ressources propres, lesquelles sont au nombre de quatre :*

*- le versement transport,*

*- les contributions des collectivités membres,*

*- les recettes commerciales,*

*- l'emprunt.*

*Le plan de financement prévisionnel du PDU est au demeurant construit sur la base d'un autofinancement moyen de 22 %, le reste provenant des subventions du Conseil Général (19 %) et de l'emprunt (59 %).*

*Cet autofinancement correspond à la différence entre, d'une part les produits (Versement Transport, la participation des collectivités membres, les recettes commerciales) ; d'autre part les dépenses de fonctionnement (dépenses d'exploitation et intérêts des emprunts).*

*Le tableau et le graphique ci-dessous présentent l'origine de ce financement cumulé sur la période 2010-2010 (en M€) :*

| *Programmation des investissements* | *2010-2020* |
|---|---|
| *Autofinancement* | *429* |
| *Subventions du CG31* | *362* |
| *Recours à l'emprunt* | *1 158* |
| *Total du financement* | *1 949* |
| | |
| *Désendettement au cours de la période* | *650* |
| *Variation de l'encours de la dette* | *508* |

*Un tel niveau d'autofinancement n'est atteint que grâce :*

*- à l'augmentation de la contribution versée par la Communauté Urbaine du Grand Toulouse qui a doublé en 2009 et qui va augmenter ensuite de 10 M€ chaque année,*

| | *K€* |
|---|---|
| *2008* | *41 853* |
| *2009* | *81 952* |
| *2010* | *83 095* |
| *2011* | *91 618* |
| *2012* | *101 020* |
| *2013* | *111 387* |
| *2014* | *122 817* |
| *2015* | *135 421* |
| *2016* | *145 726* |
| *2017* | *156 816* |
| *2018* | *168 750* |
| *2019* | *181 591* |
| *2020* | *195 411* |

*- à la majoration à 2 % du taux du versement transport, votée le 28 mars 2011 par le Comité Syndical,*

*- à la recherche de financements partenariaux pour certains projets tels que le prolongement de la ligne B, que le SICOVAL devrait cofinancer par la mobilisation de ressources innovantes,*

*- à l'emprunt, dont l'encours est limité par la clause ratio de solvabilité figurant dans le contrat de prêt de la BEI (l'encours de la dette ne peut excéder 18 fois l'épargne brute annuelle).*

*Il est raisonnable d'espérer que cet autofinancement s'améliorera dans un avenir proche grâce :*

*- à l'obtention de subventions de l'Etat au titre du développement des transports publics (7 projets éligibles aux Grenelle I & II), mais dont les montants ne pourront être inscrits au budget du SMTC que lorsque les arrêtés attributifs de subvention auront été notifiés par le Ministère du Développement Durable.*

*- A la recherche de ressources nouvelles telles que la taxation des plus-values réalisées le long des infrastructures nouvelles de transport et la valorisation prochaine des certificats d'économie d'énergie obtenus du fait de la contribution du SMTC à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre.*

*4.2 - Financer les dotations aux amortissements par des ressources d'exploitation*

*La stratégie financière mise en place à partir de l'année 2008 a été fondée sur le constat suivant :*

*▪ La ligne B du métro de l'agglomération toulousaine à été mise en service le 30 juin 2007.*

*▪ L'intégration de cet ouvrage dans les comptes de Tisséo-SMTC a eu pour conséquence d'augmenter très fortement les dotations aux amortissements à compter de l'année 2008 pour un montant de 42 252 000 euros.*

*Pour équilibrer la section de fonctionnement et atténuer l'impact du besoin financier auprès des collectivités locales, Tisséo-SMTC a utilisé la dérogation accordée par la Direction Générale de la Comptabilité Publique du 08 février 2007 qui l'autorise à neutraliser la partie des dotations aux amortissements afférentes à la ligne B du métro avec l'aval annuel de Monsieur le Préfet de la Région Midi-Pyrénées. Le recours à cette neutralisation a été ainsi sollicité et obtenu pour les montants suivants :*

*- en 2008 : 42 151 811 €*

*- en 2009 : 17 956 899 €*

*- en 2010 : 16 494 103 €*

*4.4 - Contenir l'encours de la dette au niveau actuellement atteint*

*Tisséo-SMTC est engagé par une clause de ratio de solvabilité auprès la Banque Européenne d'Investissement (délibération du comité syndical du 16 décembre 2010) :*

*« L'encours de dette ne doit pas dépasser 18 fois l'épargne brute annuelle à partir de 2019 ».*

*Ceci correspond au maintien de l'encours de dette à hauteur de 1,8 milliard d'euros pour 2020 afin de financer le PDU en cours d'élaboration.*

*Le tableau ci-dessous illustre l'évolution de l'encours de la dette sur les dix prochaines années, au regard du maintien du ratio BEI.*

| *K€* | *Encours de dette* | *Ratio solvabilité* |
|---|---|---|
| *2008* | *1 287 826* | *32,8* |
| *2009* | *1 347 724* | *19,3* |
| *2010* | *1 391 857* | *22,3* |
| *2011* | *1 454 168* | *22,7* |
| *2012* | *1 504 577* | *18,4* |
| *2013* | *1 552 425* | *17,4* |
| *2014* | *1 597 341* | *16,6* |
| *2015* | *1 638 798* | *16,1* |
| *2016* | *1 679 839* | *16,5* |
| *2017* | *1 720 421* | *16,8* |
| *2018* | *1 760 778* | *17,2* |
| *2019* | *1 801 051* | *17,5* |
| *2020* | *1 842 382* | *18,1* |

*5 - Reconsidérer la règle de l'unanimité pour améliorer l'efficacité du processus de décision interne au syndicat.*

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

*Le Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine a été créé en 1972, lors du grand mouvement de structuration de la gouvernance du transport public urbain permis par l'instauration d'une nouvelle ressource : le versement transport. Constitué à l'origine par la Commune de Toulouse, le Conseil Général de la Haute-Garonne et le SITPRT, il a pendant longtemps été la seule forme de coopération intercommunale où se retrouvaient les acteurs majeurs de l'agglomération toulousaine.*

*Forme d'intercommunalité de troisième niveau, il subit de ce fait les changements que connaissent les collectivités qui le composent. Le départ du Conseil Général le 6 juillet 2006 a eu pour effet d'éloigner le SMTC de ce qu'il était à l'origine. Faut-il pour autant condamner le syndicat mixte comme structure porteuse de la problématique transport comme le fait la Chambre ?*

*Le repli sur soi qui suivrait la reprise par chaque collectivité membre de la compétence transport profiterait à la Communauté Urbaine du Grand Toulouse qui disposerait de la majeure partie du produit du versement transport au taux de 2 %, que ne pourraient maintenir les deux autres intercommunalités.*

*Il y aurait là une perte de substance fiscale dommageable pour les transports publics toulousains.*

*Qui plus est, la nécessaire coordination des trois réseaux de transport ainsi créés, impliquerait la création d'une instance commune de type syndicat mixte SRU. Autrement dit, le SMTC renaitrait immédiatement de ses cendres, tant il est vrai que le dimensionnement d'un réseau de transport en commun doit correspondre à l'aire urbaine qu'il dessert.*

*Le syndicat mixte est sans doute une forme imparfaite, mais je note que le pôle métropolitain qui pourrait être une forme alternative de gestion est lui-même assimilé à un syndicat mixte.*

*La Chambre constate que depuis 2004 s'est ouverte une période d'instabilité : il est vrai que durant ce laps de temps, la Régie a remplacé la Délégation de Service Public et que l'un des membres fondateur du SMTC, le Conseil Général, s'est retiré tout en maintenant son financement.*

*Ainsi, depuis cette date, plusieurs évènements significatifs ont marqué la reprise du dialogue entre collectivités membres, d'une part, avec le Conseil Général, d'autre part. Ce dernier et le SMTC ont signé le 4 avril 2011 une convention portant sur le financement du PDU aux termes de laquelle le Conseil Général a accepté de pérenniser le montant de la subvention d'équipement qu'il renouvelait jusque-là annuellement au SMTC, et ce pour les quatre prochaines années au niveau plafonné de 32 M€ annuel.*

*L'engagement à moyen terme de cette institution, ainsi que le doublement de la contribution versée par la Communauté Urbaine du Grand Toulouse qui est passée de 35 M€ à 80 M€ et qui augmentera chaque année de 10 M€, ont permis de rassurer nos prêteurs, et au premier chef, le premier d'entre eux : la Banque Européenne d'Investissement (BEI).*

*Le ratio de désendettement s'en est trouvé grandement amélioré et une durée maximale de 18 années a pu être intégrée au contrat de prêt de la BEI, à la grande satisfaction de deux parties. Incidemment, l'obligation d'être noté par une agence de notation qui y figurait a ainsi pu être supprimée.*

*Enfin, le SICOVAL a émis l'idée de contribuer au financement du prolongement de la ligne B du métro de Ramonville vers Labège par la recherche de ressources propres. Le Comité Syndical a accueilli très favorablement cette proposition et a voté, lors de sa séance du 12 décembre 2011 le prolongement de la ligne B du métro sans passer par la réalisation préalable d'un bus en site propre dit « évolutif » car capable de supporter à terme l'infrastructure métro. Le SMTC et le SICOVAL ont formalisé ce tour de table financier par convention signée le 5 mars 2012.*

*7 - Cession de 11 autobus à une association.*

*Le SMTC prend bonne note des recommandations de la Chambre qui sont déjà mises en œuvre puisque, s'agissant des cessions d'autobus réformés, celles-ci donnent lieu à délibération expresse du Comité Syndical. Une procédure d'instruction des demandes a au demeurant été instaurée.*

*Si la politique du SMTC en la matière consiste à faire reprendre les véhicules réformés par les constructeurs, à un prix convenu à l'avance, dans le cadre des marchés d'acquisition de nouveaux autobus, il ne s'interdit pas pour autant de faire un geste en faveur d'une cause qui serait jugée digne d'intérêt.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA HAUTE-GARONNE*

*Je souhaite dans ce cadre apporter un complément d'information en ce qui concerne le financement des collectivités extérieures au syndicat mixte. Le texte que vous m'avez transmis estime que « le financement des collectivités extérieures au syndicat mixte se fait dans un cadre financier qui n'est ni institutionnalisé ni même formalisé ». Cette affirmation appelle deux commentaires.*

*Tout d'abord, le Conseil Général a proposé en octobre 2010 à Tisséo SMTC une convention pluriannuelle de financement du plan de déplacements urbains. Cette formalisation de l'aide du Conseil Général et son inscription dans la durée devait permettre d'apporter au SMTC une lisibilité financière supplémentaire pour établir son plan de financement pluriannuel.*

*Notre proposition ayant fait consensus, la convention de financement du PDU a été adoptée par l'Assemblée départementale le 21 janvier 2011 et signée avec Tisséo SMTC le 4 avril 2011. Elle prévoit que le Conseil Général subventionnera une liste de projets de transports en commun en site propre prioritaires, liste établie en concertation entre le SMTC et le Conseil Général. La convention s'inscrit dans la perspective de 2020 et liste les projets prioritaires pour une durée de 4 ans, de 2011 à 2014 inclus, pour un montant total de subventions d'investissement de 128 millions d'euros, soit 32 millions d'euros par an. Cette convention a fait l'objet d'un premier avenant, en cours de signature, visant à actualiser la liste des projets prioritaires.*

*Par ailleurs, je souhaite attirer l'attention de la Cour sur le fait que le Conseil Général appelle de ses vœux avec constance la mise en place d'une conférence des exécutifs réunissant les autorités organisatrices des transports urbains, interurbains et ferroviaires régionaux. Le Conseil Général, qui a donné un avis favorable au projet de PDU adopté par le SMTC fin 2012, avait d'ailleurs noté avec satisfaction que la formule proposée y était inscrite.*

## *RÉPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU SMTC TISSÉO (DE MAI 2008 A DECEMBRE 2009)*

*J'ai pris connaissance du rapport de la Cour sur le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine, dont j'ai assuré la présidence de mai 2008 à décembre 2009. Ce rapport s'appuie sur celui, récent, de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées.*

*J'en approuve les conclusions.*

*Pour autant, vous me permettrez d'apporter quelques remarques ou précisions aux constats et argumentaires qui y sont exposés.*

*1. La nécessaire cohérence entre les politiques de développement économique, d'aménagement, d'urbanisme et de transport mérite d'être rappelée. Celle-ci a été recherchée depuis de nombreuses années dans l'agglomération toulousaine, au travers des différents documents de planification réalisés, le plus souvent, avec l'appui efficace de l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine. Pour autant, sa mise en application s'est heurtée, le plus souvent, à des décisions (ou absences de décisions) municipales, elles-mêmes liées à des engagements électoraux pris sur un périmètre territorial (et de compétences) bien différent de celui des EPCI,* a fortiori *du SMTC ou du SMEAT (syndicat mixte du SCoT). On notera, à ce titre, le bien-fondé de la proposition du GART([1]) visant à la création d'* [293]*« autorités organisatrices de la mobilité durable » couvrant un champ de compétence plus large, à étendre même à la police de la circulation et du stationnement pour une meilleure cohérence des politiques de déplacements, et une meilleure efficacité des transports collectifs urbains.*

*2. Si les désaccords politiques successifs, inévitables sur un certain nombre de dossiers importants gérés à une échelle métropolitaine, ont eu un impact indéniable sur les délais de réalisation de certains gros projets d'investissements, il faut aussi noter que ces retards, préjudiciables à la mise en œuvre d'une organisation plus rationnelle et durable des déplacements dans l'agglomération, ont aussi contribué à ce que la Cour semble appeler de ses vœux, à savoir un lissage dans le temps des investissements en adéquation avec les ressources que les collectivités sont prêtes à y consacrer,* via *les impôts ou les décisions relatives à la politique tarifaire. Précisons parallèlement que le choix, certes laborieux, du mode de gestion en régie a eu pour objectif, et effet, la meilleure maîtrise par la collectivité de son réseau de transport et son adéquation plus régulière au besoin du territoire, indépendamment d'avenants difficilement négociables avec un tiers exploitant.*

[293] *Président de la commission Financement et Infrastructures du Groupement des Autorités Responsables de Transport à la même époque.*

*3. Le rendement important et dynamique du Versement Transport dans l'agglomération toulousaine, que le changement de conjoncture économique n'a que momentanément affecté en 2009-2010, a permis historiquement au SMTC à la fois d'opérer des choix techniques (VAL) et tarifaires (gratuités) très impactants, tout en maintenant la contribution publique à un niveau très bas, obérant ainsi durablement la capacité du SMTC à répondre aux besoins croissants de déplacements de ce territoire dynamique sur les plans économique, universitaire, culturel, sportif. Le relèvement de la contribution publique en 2009, dont la nécessité avait été pointée dès 2003, et imposée par la BEI en 2008, constitue davantage un rattrapage historique que la simple réponse aux modifications institutionnelles et de financement intervenues en 2006. A noter qu'on ne peut considérer que la ville de Toulouse contribue pour moitié à ce rattrapage, puisque celui-ci est issu des ressources de l'intercommunalité, et que l'avance (de 15 M€, ramenée à 10 M€) consentie en 2009 par la Ville de Toulouse a, depuis, été neutralisée.*

*4. Les orientations tarifaires relèvent d'un choix politique, de même que le montant de la contribution publique au fonctionnement de son réseau de transports (et aux investissements). Il reflète (en partie) l'équilibre visé entre la part de l'utilisateur et celui du contribuable. Encore convient-il que l'ensemble soit cohérent avec la politique de transport public souhaitée, tant en matière d'investissements que de fonctionnement. Concernant la couverture des dépenses d'exploitation par les recettes dites commerciales, elle se situe dans la moyenne des réseaux français. Pour autant, les réflexions et orientations suggérées par la Cour méritent d'être investiguées, ainsi d'ailleurs que le SMTC s'y est engagé à plusieurs reprises, et ce en dépit d'annonces récentes. Au-delà de la vocation sociale évidente du transport public, les éventuels efforts tarifaires spécifiques en faveur de certains publics devraient relever, comme l'indiquent la Cour et le GART, des budgets associés aux collectivités compétentes en la matière, et non du SMTC.*

*Enfin, si le fait de ramener de 190 à 160, et même à 130 M€ le volume d'investissements annuels du SMTC semble à la Cour plus "raisonnable" eu égard aux ressources actuelles du SMTC, il convient de s'interroger si celui-ci est cohérent avec les enjeux économiques, sociaux et environnementaux de l'agglomération toulousaine. Faut-il rappeler que le PDU, "raboté" par rapport à sa version concertée de 2009, aujourd'hui approuvé, ne répond qu'a* minima *- et encore (cf. enquête publique) - aux obligations légales en matière, notamment, de qualité de l'air et de réduction de la circulation automobile ? Le dynamisme de l'agglomération toulousaine se confirmant, la question centrale n'est-elle pas de savoir à quels investissements prioritaires cette agglomération doit dédier son endettement sur les générations futures ?*

*Dernier point : le rapport de la Cour évoque, dans un encadré, la cession de onze bus réformés à une association caritative, sans apporter d'éléments nouveaux par rapport au rapport de la chambre régionale des comptes. Une enquête judiciaire est en cours.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# 2

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

***PRESENTATION***

*Le syndicat mixte des transports Artois-Gohelle regroupe trois communautés d'agglomération, celles de Lens-Liévin, d'Hénin-Carvin et de l'Artois, ainsi que la communauté de communes de Noeux et Environs.*

*Autorité organisatrice des transports, le syndicat a décidé, en 2008, la création d'un transport en commun en site propre, le mode choisi étant le tramway ferroviaire. Le coût estimé en 2009*[295] *était de 657 M€ HT.*

*La particularité de ce projet réside dans la réalisation simultanée des deux lignes d'une longueur totale de 37 kilomètres, non connectées entre elles. Comme le précise le dossier établi, en 2008, dans le cadre de l'appel à projets du Grenelle de l'environnement, «plus qu'une simple amélioration de la qualité du service des transports public, [ce projet] permet la réalisation d'opérations globales d'aménagement et d'urbanisme*[296]*. »*

*Une convention de délégation de maitrise d'ouvrage a été passée en 2009. Des marchés d'études ont été attribués. Des ressources fiscales ont été mobilisées sous la forme d'une augmentation du versement transport.*

*Pourtant, des désaccords subsistent encore aujourd'hui sur la définition même du projet et pourraient en compromettre la réalisation malgré les dépenses déjà engagées, qui s'élevaient au début de l'année 2012 à 14,6 M€.*

---

[295] Délibération du 31 mars 2009.

[296] Extrait du dossier du syndicat mixte des transports Artois-Gohelle établi dans le cadre de l'appel à projets « transports urbains » lancé à la suite du Grenelle de l'environnement.

*La subvention obtenue de l'État dans le cadre du Grenelle de l'environnement est aujourd'hui caduque, et, en l'absence de commencement d'exécution avant la fin de l'année 2013, la majoration du taux du versement transport instituée pour le financement de ce projet sera remise en cause.*

*Le projet de tramway d'Artois-Gohelle n'a pas pour autant été abandonné. Deux commissions ont été récemment chargées de reprendre la réflexion sur le tracé de chacune des lignes.*

*Le contrôle de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie, a révélé les ambiguïtés d'un projet insuffisamment étudié qui conjugue les difficultés techniques d'un tramway ferroviaire avec la complexité d'une opération d'aménagement urbain.*

*Il a également fait apparaître la disproportion entre l'ampleur de l'opération, une des plus importantes de France, et la faiblesse des moyens, administratifs et techniques du syndicat mixte, au surplus statutairement incompétent en matière d'aménagement urbain.*

Au début des années 2000, les communautés d'agglomération de Lens-Liévin et d'Hénin-Carvin ont souhaité mettre en place une politique globale de déplacements, au-delà des découpages administratifs, sur un territoire de vie correspondant à une grande partie de l'ex-bassin minier.

Elles ont créé, le 22 janvier 2003, le syndicat mixte des transports de Lens-Liévin Hénin-Carvin, auquel elles ont transféré leurs compétences en matière de transports urbains et de déplacements.

Le syndicat mixte est donc devenu l'autorité organisatrice des transports urbains sur le périmètre des deux communautés d'agglomérations.

En janvier 2006, deux nouveaux établissements publics de coopération intercommunale, la communauté d'agglomération de l'Artois et la communauté de communes de Noeux et environs, ont adhéré au syndicat mixte. A cette occasion, le syndicat a pris le nom de « syndicat mixte des transports Artois-Gohelle ».

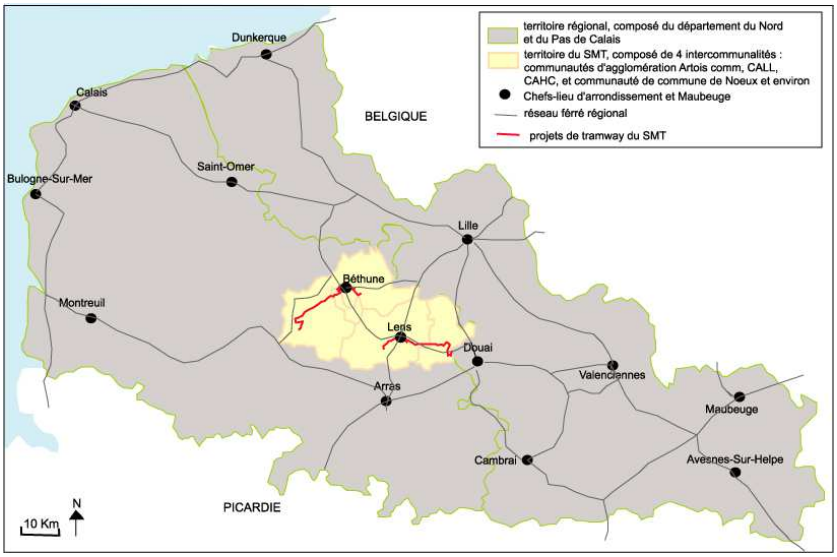
Au cœur de l'ancien bassin minier, à mi-chemin entre Lille et Arras (dans le département du Pas-de-Calais), le syndicat mixte intervient sur un périmètre de transports urbains étendu. Il couvre 115 communes, dont Béthune, Noeux-les-Mines, Bruay-la-Buissière, Lens, Liévin, Hénin-Beaumont et Carvin, desservant potentiellement 602 000 habitants et près de 163 000 emplois.

Pour répondre à une demande croissante de mobilité et au développement de l'urbanisation, le syndicat mixte a engagé des études sur la faisabilité d'un transport en commun en site propre.

Une première étude, réalisée en 2007-2008, a défini huit corridors. A l'issue d'une première phase de réflexion, deux axes ont été retenus : d'une part, l'axe Liévin-Lens-Hénin-Beaumont-Noyelles-Godault et, d'autre part, l'axe Beuvry–Béthune–Bruay-la-Buissière–Houdain.

Le 13 juin 2008, le comité syndical a décidé la réalisation de deux lignes de transport en commun en site propre et choisi, comme mode de transport, le tramway ferroviaire.

**Le périmètre du syndicat mixte des transports et le projet de tramway dans la région Nord–Pas-de-Calais**




*Source : chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie*

# I - Un projet ambigu

Défini dans le cadre de la participation à l'appel à projets du Grenelle de l'environnement, ce projet de tramway s'est appuyé sur des documents de planification et de programmation partiels. Ce cadre restreint de réflexion est d'autant plus préjudiciable que l'objectif poursuivi ne se limite pas à la construction d'un transport en commun en site propre performant et répondant aux besoins. Il s'agit également de conduire, à cette occasion, une opération d'aménagement et de requalification urbaine.

L'ampleur de l'objectif poursuivi et le cadre inapproprié dans lequel la réflexion a été conduite sont à l'origine des difficultés rencontrées dans la définition même de l'opération et dans la crédibilité de son financement.

## A - Une réflexion partielle

En sa qualité d'autorité organisatrice des transports urbains, le syndicat mixte est tenu d'élaborer un plan de déplacements urbains.

Le plan existant, adopté en 2006, est limité aux territoires de deux des quatre communautés constituant le syndicat, les communautés d'agglomération de Lens–Liévin et d'Hénin-Carvin. L'adhésion au syndicat, en 2006, de la communauté d'agglomération de l'Artois et de la communauté de communes de Nœux et environs aurait dû conduire le syndicat mixte à définir un nouveau plan au plus tard fin 2009.

Malgré les études entreprises depuis 2008, aucun plan actualisé n'a vu le jour. Le syndicat mixte a estimé suffisante une mention du projet au schéma de cohérence territoriale, couvrant notamment les territoires des deux nouveaux adhérents.

Cette seule mention ne peut compenser le caractère partiel du plan de déplacements urbains de 2006. Le schéma de cohérence territoriale a une ambition d'aménagement du territoire, qui va au-delà de la seule politique de déplacements. Les orientations ou objectifs qu'il fixe sont précisés dans le plan de déplacements urbains, plus technique et surtout beaucoup plus complet en matière de transports.

**Le plan de déplacements urbains (PDU)**

**et le schéma de cohérence territoriale (SCOT)**

Obligatoire dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants, le plan de déplacements urbains arrête les principes généraux de l'organisation des transports de voyageurs et de marchandises, de la circulation et du stationnement au sein du périmètre des transports urbains.

Document essentiel de planification, de programmation et d'évaluation en la matière, le plan de déplacements urbains favorise l'émergence d'une approche commune concernant la mobilité urbaine, intégrant notamment les domaines de l'urbanisme, de la voirie, du stationnement, de la qualité de l'air et de l'environnement ou encore des modes de déplacements « doux » (vélo, marche à pied, etc.).

Document d'urbanisme, le schéma de cohérence territoriale vise la mise en cohérence et la coordination des politiques menées en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'implantations commerciales dans une perspective de développement durable. Il fixe, notamment, les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.

Opposable aux collectivités locales, le plan de déplacements urbains garantit la cohérence des actes pris en matière de stationnement et de circulation ainsi que l'harmonisation entre les plans locaux d'urbanisme au sein du périmètre des transports urbains, ce que ne peut assurer le schéma de cohérence territoriale.

L'intérêt d'un tel document est accru par le nombre de communes, d'habitants et d'emplois compris dans le périmètre du syndicat mixte.

En l'absence d'une réflexion globale et partagée sur l'organisation des transports urbains relevant de sa compétence, le syndicat mixte s'est privé d'une harmonisation des documents d'urbanisme et des actes réglementant la circulation et le stationnement, mais surtout du cadre préalable à la définition d'un projet de transport en commun adapté aux besoins et accepté par ses membres.

Quant à la réflexion sur la dimension d'aménagement urbain du projet, le syndicat n'était pas habilité à la conduire, sa vocation première étant les transports publics.

Les difficultés rencontrées pour réunir un consensus sur le tracé des lignes de tramway ne surprennent donc pas.

## B - Des ambitions difficiles à concrétiser

Décidé en juin 2008, le projet de tramway retient les deux axes à desservir sans définir pour autant précisément le tracé des lignes. Les premiers tracés de référence et leurs variantes datent du 8 octobre 2008 ; ils sont mentionnés dans les marchés passés pour la délégation de maîtrise d'ouvrage (mandat) et pour la maîtrise d'œuvre générale.

Malgré son impact sur la consistance du projet, la nécessité d'un choix entre l'option technique d'une voie unique ou d'une voie double n'est évoquée, pour la première fois, qu'au stade de la dévolution du marché de maitrise d'œuvre, par l'un des candidats. Seul un organe informel du syndicat sans pouvoir décisionnel, appelé « directoire », se prononce en faveur d'une voie double en octobre 2010.

Ce n'est que le 8 avril 2011 que le tracé de la ligne 1 est arrêté. Remis en cause par l'hypothèse d'un abandon, il fait aujourd'hui encore l'objet de réflexion.

Lors de la première consultation préalable, en 2009, le projet présente encore un caractère très sommaire, en l'absence de définition des tracés et du nombre de voies. Cette première consultation a été annulée en raison de modalités irrégulières dans deux communes. Une seconde a été organisée à la fin de 2010.

Les délais nécessaires aux deux procédures de consultation, les deux années qui ont séparé le lancement du projet du choix du nombre de voies, comme les hésitations du syndicat entre une gestion directe du projet et une délégation de maitrise d'ouvrage, sont à l'origine de treize mois de retard et de plusieurs reports corrélatifs de la mise en service des deux lignes de tramway.

Initialement prévue au premier semestre 2013 selon un calendrier de réalisation particulièrement ambitieux (cinquante-sept mois) puis au premier semestre 2014, la date d'achèvement la plus probable (en fin de contrôle) parait aujourd'hui se situer au cours du premier semestre 2016.

A moins que le projet, dont le financement reste incertain, ne soit finalement abandonné.

## C - Un financement inadapté et aléatoire

En 2009, le coût du projet était évalué à 657 M€ HT, dont 547 M€ de prestations à réaliser dans le cadre de la délégation de maîtrise d'ouvrage.

Sur la base des premières études sommaires, l'évaluation des dépenses se fondait, selon le maître d'ouvrage délégué, sur un coût/kilomètre plutôt bas et sous-estimait certains postes de dépenses, notamment les acquisitions foncières et les reconstitutions riveraines ainsi que les ouvrages d'art. Il ne tenait pas compte des choix concernant le nombre de voies et les tracés, pas plus que des effets de l'inflation malgré la durée de réalisation.

Le financement reposait principalement sur des subventions de l'État à la suite du Grenelle de l'environnement (57,6 M€), auxquelles s'ajoutaient 20 M€ inscrits au contrat de projet État-Région, et sur des subventions du conseil régional (150 M€). Des participations étaient également attendues des communautés adhérentes du syndicat. Le solde devait être financé par l'emprunt et l'autofinancement dégagé grâce aux ressources supplémentaires provenant du versement transport. Son taux avait été porté, dès juillet 2008, à 1,80 % de la masse salariale, soit le taux maximum autorisé, au cas particulier. Au début de l'année 2012, le supplément de recette collectée à ce titre s'élevait à environ 20 M€ par an.

L'accumulation des retards et l'hypothèse d'un abandon du projet émise par les dirigeants du syndicat mixte remettent, toutefois, en cause ce plan de financement.

En l'absence de commencement des travaux avant le 31 décembre 2011, la subvention de 57,6 M€ accordée par l'État dans le cadre du Grenelle de l'environnement est devenue caduque.

Par ailleurs, ce plan ne distingue pas le financement des aménagements urbains. Il ne prévoit pas non plus explicitement la participation des collectivités concernées par ces aménagements.

Or le financement de ces aménagements ne peut être assuré par les recettes du versement transport, exclusivement réservées aux dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains. Elles ne peuvent être consacrées au financement, même partiel, de travaux d'aménagement et de renouvellement urbain.

**Le versement transport**

Susceptible d'être institué par les communes de plus de 10.000 habitants ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents pour l'organisation des transports urbains, le « versement transport » est une taxe, destinée au financement des transports en commun, qui pèse sur les entreprises de plus de neuf salariés. Son assiette est constituée par les salaires et son taux fixé dans les limites prévues par l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales.

Dans les communautés de communes ou d'agglomération, le taux de 1 % peut être porté à 1,05 % et, en cas de projet d'infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé, à 1,80 % et à 2 % dans les territoires comprenant une ou plusieurs communes touristiques.

Si les travaux correspondants n'ont pas été commencés dans un délai maximum de cinq ans à compter de la date de majoration du taux du versement de transport, le taux applicable à compter de la sixième année est ramené à 1 % au plus.

## II - L'incompétence de la maîtrise d'ouvrage

Le syndicat mixte, qui n'est compétent qu'en matière de transports urbains, ne disposait pas d'une administration lui permettant d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'une opération de cette envergure, pas plus que le suivi et le contrôle de sa délégation pour laquelle il a finalement opté après une longue hésitation.

### A - L'incompétence du syndicat mixte

L'incompétence du syndicat mixte est à la fois juridique et technique.

#### 1 - L'incompétence juridique

L'examen des documents d'études, des données issues des deux concertations et des pièces de marchés, montre que le projet de tramway est défini comme un outil d'aménagement urbain. Il comprend la réorganisation de l'espace public, l'aménagement de « façade à façade », et les opérations induites tels que les pôles d'échanges ou parcs relais. Or la requalification ou la rénovation urbaine échappent totalement au syndicat qui ne peut assurer que les compétences dévolues aux autorités organisatrices de transports urbains, c'est-à-dire la maitrise d'ouvrage des seuls travaux relevant de l'emprise des lignes de tramway.

Aller au-delà de ces compétences constitue une irrégularité qui affecte également la délégation de maitrise d'ouvrage. Nul ne peut déléguer ce qu'il ne détient pas.

Dans ces conditions, la poursuite de tels travaux d'aménagement est de nature à remettre en cause la récupération de la TVA qui les grève.

Afin de prévenir ces différents risques, il est souhaitable que, pour les travaux susceptibles de dépasser le cadre statutaire du syndicat mixte (notamment la voirie et les aménagements urbains), une convention soit passée avec les collectivités compétentes, faisant appel à leur participation financière.

### 2 - L'incompétence technique

Lors du contrôle de la chambre régionale des comptes, le syndicat mixte comptait 17 agents principalement affectés à l'administration et au suivi de la gestion du réseau de bus existant, déléguée à un exploitant privé. Une assistante et un chargé de communication composaient le pôle « tramway et communication ».

Pour renforcer sa structure, le syndicat a procédé à la création ou à la transformation de six postes, lesquels n'ont pas tous été pourvus. Les tentatives pour recruter trois ingénieurs « transport », dont un chargé du pilotage, n'ont pas abouti.

Le syndicat mixte est insuffisamment doté en personnels qualifiés en matière de transport urbains. Sa capacité à remplir pleinement ses missions de maître d'ouvrage en est affectée, y compris pour la maîtrise d'ouvrage déléguée à laquelle il s'est résolu.

## B - La sélection orientée d'un délégataire incompétent en matière de transports

Par délibération du 31 mars 2009, le syndicat mixte a décidé de recourir à un mandat pour la réalisation des deux lignes de tramway ferroviaire, en application de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite « loi MOP ».

La procédure d'appel d'offres restreint lancée le 15 juin 2009 pour choisir le délégataire de la maîtrise d'ouvrage a été annulée 15 jours plus tard du fait de « modifications des missions nécessitant un délai d'étude supplémentaire ».

La nouvelle consultation, sous la forme d'un appel d'offres ouvert, a fait l'objet d'un avis de publicité, le 18 juillet 2009, pendant la période estivale. Cette circonstance, jointe à l'obligation de répondre pour la fin de la troisième semaine de septembre, n'était pas de nature à favoriser un afflux de candidatures ni la constitution de groupements, pas plus qu'à garantir des offres de qualité pour un projet de cette envergure.

Une vingtaine de dossiers ont été retirés, dont la très grande majorité par le moyen d'un site Internet d'achat public. Cette nouvelle consultation n'a toutefois débouché que sur le dépôt effectif d'un seul dossier de candidature.

Le motif invoqué pour l'annulation de la première procédure apparaît sujet à caution. Aucun élément ne corrobore l'existence d'études, au demeurant peu réalisables dans le court délai (deux semaines) séparant les deux procédures.

En revanche, les modifications intervenues entre les deux procédures ont substantiellement affecté l'objet de l'appel d'offres. Elles concernent le périmètre de la délégation de maitrise d'ouvrage. Deux prestations ont été ajoutées : les acquisitions foncières et le matériel roulant.

Cette extension a eu pour conséquence d'exclure les spécialistes des transports urbains, qui n'exercent généralement pas les missions d'aménageur et n'ont donc pas compétence en matière d'acquisitions foncières. Cette impossibilité de couvrir l'ensemble des compétences demandées a d'ailleurs été explicitement mentionnée par l'un des candidats qui avait répondu au premier avis.

La modification du périmètre a limité la concurrence dans la spécialité des transports urbains, pourtant essentielle à la réalisation du projet. Cette situation est d'autant plus regrettable que le seul candidat sélectionné pouvait disposer d'informations privilégiées susceptibles de constituer un avantage concurrentiel.

Les pièces du dossier de consultation exigeaient la justification de la capacité technique des candidats. Elles insistaient, notamment, sur la présentation de références en matière de conduite d'opération et/ou de mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée, dans le cadre de la loi MOP, pour la réalisation d'ouvrages importants et complexes de transports guidés ainsi que des références et les qualifications professionnelles du personnel.

En réalité, tout semble avoir été fait pour que le choix se porte sur la société d'économie mixte ADEVIA. La société n'a pas de compétences en matière transports publics, mais est un opérateur important dans le

département du Pas-de-Calais et dans ce secteur du bassin minier, pour les opérations de construction et d'aménagement. L'intervention voulue de cette société d'économie mixte, dont la situation financière est par ailleurs préoccupante, montre bien la prépondérance, dans l'opération, du volet requalification urbaine sur celui des transports publics.

Qu'elles portent sur la rémunération du délégataire ou sur les avances consenties pour assurer le paiement des prestataires, les conditions contractuelles sont avantageuses pour la société d'économie mixte et, pour partie, irrégulières.

Ainsi, s'agissant de sa rémunération, le contrat prévoit, sur la base d'un planning prévisionnel, une décomposition annuelle du prix global et forfaitaire dont le versement est assuré par douzième. Sauf cas, particulièrement improbable, d'un avancement homogène des travaux entièrement conforme au planning, la régularité d'un tel dispositif aurait nécessité, pour être compatible avec la notion de service fait, une limitation des acomptes à la valeur des prestations exécutées.

À la suite du contrôle de la chambre, le comptable a d'ailleurs suspendu les paiements. Une transaction et une décision du juge administratif ont été nécessaires pour que des paiements puissent être effectués.

Par ailleurs, aux termes du contrat de délégation de maîtrise d'ouvrage, deux types d'avances peuvent être versées au mandataire pour lui permettre de payer la maîtrise d'œuvre et les autres entreprises :

- une avance de type classique, dont l'assiette fixée à 50 % du montant total des dépenses prévisionnelles de l'année (particulièrement importante) ;
- une avance exceptionnelle d'un montant maximal de 20 M€ qui, en l'absence de tout lien contractuel entre le versement de l'avance et le niveau de réalisation de l'opération, correspond à une avance de trésorerie.

Le versement de cette avance exceptionnelle, par l'avantage qu'il est susceptible de procurer à la société d'économie mixte, pourrait être contraire à la réglementation européenne en matière d'aides économiques. Il est également de nature à contourner l'obligation de dépôt des fonds au Trésor.

## C - Le seul spécialiste : un « sous-traitant » irrégulier

Incompétente en matière de transports, la société d'économie mixte ADEVIA a sous-traité, pour une grande partie, l'exécution de son mandat à une entreprise spécialisée, la société TRANSAMO.

Si, dans le domaine des marchés publics, il peut être admis que les qualifications et compétences techniques d'un sous-traitant complètent celle de l'attributaire du marché, cette possibilité n'est pas transposable au cas d'une délégation de maitrise d'ouvrage. Aux termes de la loi, ce type de délégation impose une exécution personnelle du contrat, qui s'oppose à l'existence d'une subdélégation. Le syndicat connaissait bien cette impossibilité et l'exposé des motifs du projet de loi ratifiant l'ordonnance du 17 juin 2004 qui l'évoque.

La seule solution régulière possible était la constitution d'un groupement formalisé d'entreprises avec mandataire, conformément au code des marchés publics.

À cette impossibilité de sous-traiter s'ajoute l'absence d'indications précises sur le montant et la nature des prestations sous-traitées.

En réalité, a été ainsi mise en place une conduite bicéphale de l'opération, imbriquant les interventions des personnels d'ADEVIA et de TRANSAMO

Le directeur de projet, salarié de la société d'économie mixte, et le chef de projet, salarié du sous-traitant principal, exercent tous deux des fonctions de pilotage. Il en résulte une confusion sur la répartition des responsabilités, entretenue à l'égard des tiers par l'appellation unique « Traméa », utilisée par l'ensemble des partenaires au contrat de mandat sur les factures et les pièces de marché.

La société TRANSAMO, sous-traitante du délégataire de la maîtrise d'ouvrage, était également titulaire d'un marché d'assistance à la préparation du marché de maîtrise d'œuvre générale et intervenait donc à plusieurs titres.

Aussi est-elle impliquée dans les irrégularités relevées dans les modalités de sélection et d'attribution du marché de maîtrise d'œuvre : l'étude des offres réalisée par TRANSAMO était incomplète ; le jury n'a pas eu connaissance de l'analyse réalisée par une autre société ; la composition du jury n'était pas régulière.

## *CONCLUSION*

*Au-delà des irrégularités qui affectent cette opération, trois conditions apparaissent comme des préalables au lancement d'un projet de transports en commun en site propre de cette envergure.*

*La première est l'insertion du projet dans une réflexion globale et prospective sur le développement des transports urbains et interurbains, conduite à la bonne échelle. Il faut, d'abord, un plan de déplacements urbains correspondant au périmètre de compétence de l'autorité organisatrice des transports urbains. Pour un projet aussi structurant qu'un tramway ferroviaire, est également nécessaire une coordination des réflexions conduites dans un périmètre élargi, par les autorités organisatrices de transports environnantes, dont le département et la région.*

*La deuxième condition touche à la gouvernance du projet. Celui-ci doit être porté par une institution en mesure de le mener à bonne fin. La coexistence sur même périmètre de transports urbains de quatre communautés a conduit, dans la partie ouest du bassin minier, à confier à un syndicat mixte la responsabilité d'être autorité organisatrice, sans que celui-ci soit doté d'une capacité d'arbitrage ni de moyens administratifs à la hauteur de sa mission.*

*Enfin, toutes les conséquences doivent être tirées du caractère mixte d'un projet combinant la construction d'un tramway et un aménagement urbain, tant pour les études préalables, que pour le financement et la gouvernance, qui doit associer étroitement les collectivités publiques compétentes, sur le territoire concerné, en matière d'aménagement urbain.*

*La Cour et la chambre régionale de Nord–Pas-de-Calais, Picardie formulent les recommandations suivantes :*

1. *adapter les compétences techniques, administratives et financières du syndicat à la conception et au suivi d'un projet aussi conséquent ;*
2. *élaborer dans les meilleurs délais un plan de déplacements urbains couvrant la totalité du périmètre des transports urbains relevant du syndicat ;*

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

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

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

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

**Sommaire des réponses**


| | |
|---|---|
| Ministre de l'intérieur | 436 |
| Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 437 |
| Président de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin | 438 |
| Président de la communauté de communes de Noeux et Environs | 439 |
| Président du syndicat mixte des transports Artois-Gohelle | 440 |
| Président de la société d'économie mixte ADEVIA | 460 |
| Président de la société TRANSAMO | 468 |


**Destinataires n'ayant pas répondu**

| |
|---|
| Président de la communauté d'agglomération de l'Artois |
| Président de la communauté d'agglomération d'Hénin-Liévin |

### *RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR*

*Tout d'abord, sur la problématique du financement par le versement transport, de projets de travaux qui ne portent pas seulement sur des infrastructures de transport urbain, mais aussi sur des opérations d'aménagement et de renouvellement urbains, je partage votre point de vue.*

*En effet, aux termes de l'article L. 2333-64 du CGCT, "en dehors de la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés".*

*Ainsi que le souligne la Cour dans son insertion, les produits du versement transport ne peuvent pas être affectés au financement, même partiel, de travaux d'aménagement et de renouvellement urbains.*

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

*Il est vrai qu'aucune des circulaires et instructions existantes en matière de versement transport[307] ne décrit précisément les conditions de mise en œuvre de la majoration de 0,05 point du taux du versement transport.*

*Celles-ci pourront être précisées, en lien avec le ministère chargé des transports, dans le cadre d'une prochaine circulaire générale relative au versement transport.*

[307] - circulaire interministérielle du 23 août 2002 relative à la création et au fonctionnement de syndicats mixtes de transports prévus par l'article 30-1 de la LOTI ;
- lettre-circulaire du 6 juin 2005 rédigée par la direction de la réglementation, du recouvrement et du service de l'ACOSS qui fait le point sur le champ d'application, l'assiette et le taux du VT ;
- circulaire du 2 avril 2002 relative aux changements de taux et aux délais dans lesquels les AOT peuvent en décider et doivent les transmettre au contrôle de légalité et aux URSSAF.

### *RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUE AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET*

*Je prends bonne note de la recommandation de la Cour selon laquelle devraient être précisées, à 1'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales, les conditions de majoration à 1,8 % du versement transport s'agissant de la réalisation d'infrastructures de transport dans des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 100 000 habitants. Comme la Cour, j'estime ces précisions nécessaires, afin que l'insuffisante maturité d'un projet de transport n'entraîne pas une mobilisation prématurée de la ressource fiscale, qui pèse sur la compétitivité des entreprises.*

*La Cour souligne également le travail de clarification qui doit être conduit par le syndicat mixte d'Artois-Gohelle quant au plan de financement de son projet de tramway. Je me joins aux recommandations de la Cour : le syndicat mixte devra veiller à dissiper l'ambigüité entre investissements d'aménagement et investissements de transport, le recours au versement transport devant être strictement réservé à ces derniers.*

*Le présent projet d'insertion au rapport public annuel de la Cour n'appelle pas de remarque complémentaire de ma part.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LENS-LIÉVIN*

*Je vous informe que je prends acte de ce document qui n'appelle de ma part aucune observation complémentaire.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE NOEUX ET ENVIRONS (CCNE)*

*J'ai l'honneur de vous informer que je ne souhaite pas apporter de réponse particulière.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS ARTOIS-GOHELLE*

*Il est important de préciser que les actions menées par le SMTC Artois-Gohelle au cours de l'année 2012 s'inscrivent pleinement dans le sens des recommandations formulées par la cour.*

*Tout d'abord, le syndicat mixte a réorganisé son mode de fonctionnement et développé des compétences étroitement liées à la conception et au suivi d'un projet important.*

*Ensuite, le comité syndical, lors de la séance du 6 décembre 2012, a décidé de relancer la démarche PDU et s'est fixé pour objectif de finaliser ce document en avril 2013. L'enquête publique pourrait avoir lieu en septembre 2013 ou dans le courant du 2ème semestre 2014.*

*Enfin, au début de l'année 2012, les territoires de la CALL, de la CAHC et d'Artois comm. ont créé des commissions « mobilité » afin de partager les enjeux de mobilité du territoire.*

*Je tiens par ailleurs à vous assurer que, sur la question de l'utilisation du produit du versement transport, le SMTC Artois-Gohelle fera preuve d'une vigilance accrue.*

*PROCEDURE*

*La Chambre Régionale des Comptes (CRC) du Nord-Pas-de-Calais avait procédé à l'examen de la gestion du Syndicat Mixte des Transports en commun Artois Gohelle courant de l'année 2011. Cet examen, avait donné lieu à la publication d'un rapport d'observations définitives, auquel le syndicat mixte avait été invité à répondre conformément à l'article L. 243-5 du code des juridictions administratives.*

*Le SMTC avait évidemment usé de ce droit, et sa réponse transmise le 23 décembre 2011, fut annexée au rapport de la Chambre Régionale des Comptes du Nord-Pas-de-Calais du 9 janvier 2012.*

*C'est désormais la Cour des comptes qui intègre des observations relatives à la gestion du Syndicat Mixte des Transports en Commun Artois-Gohelle dans son rapport public annuel, auquel il est également permis de présenter une réponse, objet de la présente.*

*Tout comme l'étaient les observations de la Chambre Régionale des Comptes du Nord-Pas-de-Calais, dont les analyses sont pour l'essentiel reprises par la Cour des comptes, elles sont bénéfiques au SMTC, en ce qu'elles l'éclairent sur la gestion d'un projet de grande ampleur, et les points à améliorer, par un regard extérieur qui ne peut être qu'utile. Ainsi dès 2012 certaines recommandations ont guidées le SMTC dans sa feuille de route.*

*Néanmoins, certaines observations apparaissent toujours au SMTC comme non fondées ou issues d'une interprétation discutable. C'est la raison pour laquelle le SMTC apportera les précisions nécessaires afin d'exposer clairement sa position.*

*En cela, pour favoriser la compréhension, le SMTC reprendra pour l'essentiel la même trame de développement que celle proposée par la Cour des comptes.*

*PRESENTATION*

*Si, les éléments de présentation stricto sensu du syndicat mixte, et du projet de création d'un transport en commun en site propre, n'appellent pas d'observations particulières, certaines précisions doivent néanmoins être apportées. En effet, la Cour des comptes, dans sa présentation, annonce certains développements figurant dans le corps même de son insertion concernant la gestion du SMTC, qu'il convient de corriger dès ce stade afin d'éviter toute ambigüité.*

*En l'occurrence, en 2006, une étude commune sur la définition des axes structurants de transports collectifs sur l'ensemble du périmètre le Syndicat Mixte du SCoT de Lens-Liévin-Hénin-Carvin et le Syndicat Mixte du SCoT de l'Artois avait été menée. Après étude, 2 axes structurants avaient été retenus. C'est autour des axes Lens Liévin Hénin-Beaumont (LLHB) et Bruay Béthune Beuvry (BBB) (aujourd'hui appelé Houdain Bruay Béthune Beuvry), que le projet a été initialement bâti, le SMTC recourant par ailleurs à un mandataire dans le cadre d'un marché de mandat de maitrise d'ouvrage conclu avec la société ADEVIA le 10 décembre 2009, et à un maitre d'œuvre en l'occurrence un groupement d'entreprises avec pour mandataire la société SYSTRA, dont le marché fut notifié par la société ADEVIA le 26 mars 2010.*

*D'autres contrats ont été conclus par la société ADEVIA pour la réalisation de ce projet, et notamment un marché relatif au design du matériel roulant, un marché pour la réalisation de levées topographiques, un marché pour l'analyse des offres du marché de maitrise d'œuvre, et un marché relatif à des études géotechniques et environnementales des sols.*

*Finalement, après une période de suspension (délibération du Comité Syndical n°02/2012 du 15 mars 2012), le contrat de mandat a été résilié à la suite d'une délibération du 1er juin 2012 (délibération n° 36/2012) et, le SMTC a en conséquence repris la maitrise d'ouvrage du projet et le suivi de tous les contrats conclus par ADEVIA au cours de l'exécution de ce mandat. De la même manière, le contrat de maitrise d'œuvre a dans un premier temps été suspendu et fait actuellement l'objet d'une résiliation suite à une décision du comité syndical en date du 6 décembre 2012.*

*Si le projet a incontestablement pris du retard dont l'origine n'est pas seulement imputable au SMTC, la subvention de l'Etat dans le cadre du Grenelle de l'environnement, sur laquelle repose une partie du financement, n'en est pour autant pas caduque. En effet, si la date butoir du 31 décembre 2011 pour débuter les travaux sur la ligne LLHB, afin de pouvoir bénéficier de la subvention de 57,6 M€ ainsi accordée n'a pu être respectée, ayant pour conséquence sa perte, il en va différemment s'agissant de la ligne HBBB.*

*En effet, pour cette dernière, sous réserve d'un commencement des travaux avant fin 2013, le SMTC Artois Gohelle bénéficie d'une subvention de 36,1 millions d'euros. La réalisation prochaine de travaux est d'ailleurs prévue.*

*Il sera indiqué dès à présent que contrairement à ce qu'indique la Cour des comptes, l'opération principale dans le cadre de ce projet était bien la réalisation de deux lignes de transport en commun en site propre, l'intervention sur les éléments autres que le transport collectif stricto sensu constituant une incidente à cette opération, le projet restant en conséquence parfaitement dans les compétences statutaires du syndicat.*

*Il convient à cet égard de préciser que si le projet prévoyait initialement deux lignes de tramway, la délibération du 13 juin 2008 a été récemment modifiée par la délibération n° 80/2012 du 6 décembre 2012, prenant acte de la modification du mode de transport sur la ligne HBBB, le choix des élus s'étant tourné à la suite des concertations et des commissions mobilités, sur le mode BHNS sur cette ligne.*

*I - UN PROJET AMBIGU*

*A. Une réflexion partielle*

*Le Syndicat Mixte prend acte des recommandations apportées par la Cour des comptes relative à l'adoption d'un plan de déplacements urbains couvrant l'ensemble du périmètre des transports urbains et intégrant le projet de deux lignes de transport en commun en sites propres.*

*A ce titre, des avancées peuvent être constatées :*

1. *Un travail bien avancé qui a déjà fait l'objet d'actions concrètes en 2012.*

*Le travail autour du plan de déplacement urbain a démarré en 2009 et aujourd'hui le document qui a été presque finalisé en 2011 nécessite une mise à jour des diagnostics et une reformulation des objectifs avant sa présentation au comité pour validation.*

*Il conviendra de noter que certaines actions préconisées lors de l'étude PDU ont été mises en œuvre en 2012. Le syndicat n'est pas resté inactif dans le domaine du développement de la mobilité sur son territoire :*

*• Mise en place d'un réseau hiérarchisé et simplifié au 1/1/2012*

*• Mise en place de l'intégration tarifaire au 1/4/2012*

*• Elaboration et validation d'un schéma cyclable et piéton à l'échelle du territoire – ce schéma a été validé en comité syndical le 15 mars 2012 et a été diffusé à l'ensemble des 115 communes*

*2. Des compétences :*

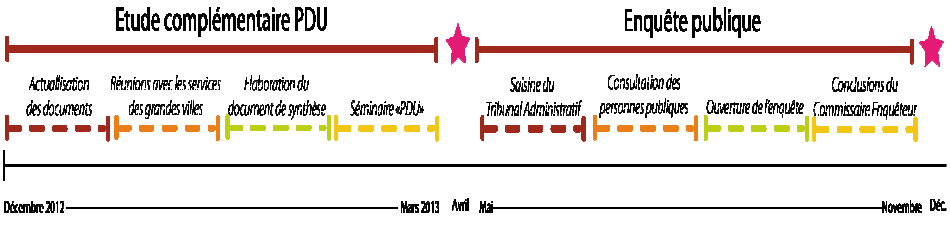
*La nouvelle organisation s'appuie pour la relance du plan de déplacement urbain sur un pôle mobilité et sur un cabinet spécialisé.*

*3. La validation du PDU :*

*La démarche de relance de PDU a été validée lors du comité syndical du 6 décembre 2012.*

*Elle prévoit le planning suivant :*

*.L'année 2012, a été une année de partage autour de la mobilité au cours de laquelle s'est développée une réflexion d'ensemble intégrant les diverses*




*autorités organisatrices de transport environnantes.*

*Ainsi, au début de l'année les territoires des agglomérations CALL, CAHC et Artois Comm. ont créé des commissions mobilité afin de partager les enjeux de mobilité du territoire et de pouvoir ainsi développer une vision des réponses possibles aux différents usages.*

*Plusieurs thématiques ont ainsi été mises à l'ordre du jour :*

*Thème communs :*

*- la mobilité sur le bassin minier (Mission Bassin Minier)*

*- les choix qui conduisent à mettre en œuvre un système de transport en commun, présentation des études préliminaires (SYSTRA)*

*- un réseau de transport global, un réseau complémentaire de bus (KEOLIS)*

*- présentation du projet de tramway du Mans*

*- présentation de l'étude complémentaire (SYSTRA)*

*Thèmes CALL-CAHC :*

*- déplacements et mobilité : enjeux à l'échelle de la Région (CR NPDC)*

*- enjeux des déplacements sur le territoire CALL-CAHC (SCOT)*

*- présentation du schéma d'organisation des déplacements sur le territoire du SMT*

*- présentation du rapport de la commission mixte CALL-CAHC*

*- une visite a été organisée à Reims le 25 mai 2012*

*Thèmes HBBB :*

*- mobilité : enjeux, stratégie, diagnostic (AULAB)*

*- présentation de l'étude de liaison ferroviaire Bruay-Béthune (MVA)*

*- enjeux en termes de mobilité sur le SCOT de l'Artois (AULAB)*

*- une visite a été organisée à Valenciennes*

*A la fin de ce travail une carte d'ensemble a été élaborée.*

*Les trois niveaux de desserte identifiés sont les suivants :*

*- liaisons pôle à pôle : relier les polarités entre elles par des modes de transport lourds et rapides (ferroviaire),*

*- liaisons internes aux pôles : permettre une bonne mobilité intra-pôle par des lignes fortes de transport urbain,*

*- rabattements vers les pôles : organiser une irrigation fine du territoire et un rabattement optimisé des zones moins denses vers les polarités de l'aire métropolitaine étudiée.*

*Cette vision sera reprise dans la démarche PDU et sera confrontée aux différentes autorités organisatrices.*

*Ce travail a amené le projet à évoluer pour la zone de Béthune Bruay d'un mode tramway vers un mode BHNS.*

*B. Des ambitions difficiles à concrétiser*

*Si des retards ont effectivement été pris dans la réalisation du projet par rapport au calendrier initialement envisagé, ceux-ci ne mettent néanmoins pas encore en péril son financement.*

*S'agissant d'un projet de grande envergure dans lequel le consensus est difficile à obtenir, une nouvelle réflexion était nécessaire, en envisageant toutes les hypothèses, sans pour autant remettre en cause la réalisation du projet, ce que reconnait d'ailleurs la Cour des comptes dans son rapport, constatant que « le projet de tramway d'Artois-Gohelle n'a pas pour autant*

*été abandonné ». Les réflexions engagées tiennent lieu de moyens permettant la réalisation du meilleur projet possible compte tenu de l'ensemble des enjeux entourant celui-ci. Ce n'est d'ailleurs pas le tracé qui est l'objet des principales réflexions.*

*Par ailleurs, les retards constatés ne sont pas seulement de la responsabilité du SMTC. Tout est actuellement mis en œuvre pour assurer la pérennité du projet, et la réalisation dans des délais optimum. Les décisions commencent à ce titre à avoir des effets concrets sur la réalisation future du projet.*

*C. Un financement inadapté et aléatoire*

*La délibération du 31 mars 2009 estimait le total de l'opération (y compris la rémunération due au titre du contrat de mandat) au montant de 656 966 000 euros HT (valeur juin 2008) en prenant en compte des aléas évalué à 10 %, l'intégration des déviations de réseaux, la ligne maitrise d'ouvrage (total des 2 lignes).*

*Le programme prévisionnel fixé à un montant de 548 274 000 euros pour les dépenses de maitrise d'ouvrage et marchés à passer dans le cadre du mandat de maitrise d'ouvrage, avait été modifié par un avenant n° 2 signé le 23 juillet 2010, pour passer à 555 224 000 € HT.*

*Contrairement à ce qu'indique la Cour des comptes, reprenant en cela une affirmation du maitre d'ouvrage délégué, l'estimation financière a pris en compte tous les aspects notamment liés aux difficultés techniques. Le programme et l'enveloppe prévisionnelle[308] ayant pour objet de « définir les objectifs généraux de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement », par son caractère complet et argumenté montre que cette étude a été menée dans un cadre très strict. Sont notamment étudiés les deux lignes envisagées.*

*L'enveloppe prévisionnelle y afférente constitue la traduction financière des différentes contraintes. Evidemment, s'agissant d'une enveloppe prévisionnelle, par définition celle-ci ne peut être définitive, et des ajustements s'avéreront certainement nécessaires. La longueur de la ligne, le choix voie double/simple à certains endroits, le choix de la longueur des rames, le nombre d'expropriations et achat de terrains nécessaires, le choix du mode de transport, etc. peuvent en effet modifier l'enveloppe.*

*A ce titre, l'enveloppe financière ne sera pas nécessairement revue à la hausse, comme l'atteste le choix du mode de transport BHNS pour la ligne HBBB, qui peut être dans l'absolu moins onéreux que le tramway.*

*Les réserves émises par la SEM ADEVIA sur le plan de financement*

[308] *Annexe n° 1 au cahier des clauses particulières, marché n° 09T005.*

*ne sauraient d'une part constituer une généralité, ces remarques ne portant que sur certains postes, et d'autre part être de nature à déterminer que l'estimation est fragile, dans la mesure où il ne s'agit que d'un avis sans précisions suffisantes, qui plus est de l'entreprise candidate.*

*L'équilibre financier du projet n'est d'ailleurs pas remis en cause dans la mesure où le montage financier s'appuie sur des sources de financement diversifiées, rappelées par la Cour des comptes.*

*Le SMTC peut notamment s'appuyer sur le produit du versement transport dont le taux a été augmenté au 1er juillet 2008 et fixé à 1,8 %, les aides des collectivités locales, les aides de l'Etat dans le cadre du Grenelle de l'environnement (36,1 millions d'euros au titre de la ligne HBBB), l'emprunt, l'autofinancement.*

*Si, à l'heure actuelle la subvention de l'Etat de 57,6 millions d'euros pour la ligne LLHB, qui était conditionnée par la réalisation des travaux avant le 31 décembre 2011, est perdue, celle de 36,1 millions d'euros pour la ligne HBBB, l'est pour un commencement des travaux avant DUP pour la fin 2013 et n'est donc pas compromise, tout comme ne le sont pas les autres sources de financement, et notamment au titre du versement transport.*

*La perte de la subvention Grenelle pour la ligne LLHB, n'est pas à elle seule de nature à remettre en cause ce plan de financement.*

*Enfin, sur le financement des aménagements, qui contrairement à ce qu'indique la Cour des comptes, sont étroitement liés à la réalisation du réseau de transport (Cf. infra), il peut être en conséquence assuré par le versement transport s'agissant donc d'investissement des transports publics urbains. Quand bien même le versement transport ne pourrait être consacré au financement de ces aménagements, ce dernier ne serait pas remis en cause en raison de la diversité des sources de financement.*

*II - L'INCOMPETENCE DE LA MAITRISE D'OUVRAGE*

*A. L'incompétence du syndicat mixte*

*1. L'inc Comptes considère que « le projet de tramway est défini comme un outil d'aménagement urbain. Il comprend la réorganisation de l'espace public, l'aménagement de « façade à façade », et les opérations induites tels que les pôles d'échanges ou parc relais ».*

*La Cour en déduit une incompétence du SMTC.*

*Or, l'opération principale du projet réside dans la réalisation de deux lignes de tramway et non l'aménagement du territoire.*

*A ce titre, le SMTC dispose de la compétence pour effectuer « étude, aménagement, organisation, gestion et amélioration des transports collectifs à l'intérieur du périmètre défini par arrêté préfectoral au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30.12.1982 d'orientation des transports*

*intérieurs (LOTI)*[309] *».*

*Il est inconcevable qu'un projet d'une telle ampleur ne s'inscrive pas dans un réaménagement global. D'ailleurs, le programme prévisionnel vise à définir les objectifs généraux de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architectural, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement. Cette prise de position, démontre la nécessité d'intégrer ce projet dans un contexte plus vaste que la simple construction des lignes de tramway.*

*Cette intervention sur des éléments autres que le transport collectif stricto sensu se réalise à titre accessoire, et ne relève pas à proprement parler d'opérations de rénovation urbaine, ni d'aménagement du territoire, mais bien dans de l'aménagement lié à la construction des lignes. Or, le SMTC peut intervenir dans le cadre des « travaux d'aménagement et de voirie qui sans concerner exclusivement les transports collectifs ont néanmoins pour objet d'améliorer leurs conditions de circulation et la vitesse commerciale » (article 5.3.6. b) des statuts du SMTC).*

*La compétence du SMTC n'est donc pas limitée à la seule emprise du réseau. Par exemple, les aménagements concernant la circulation et le stationnement dans les communes repris par les CCP des marchés de mandat et de maitrise d'œuvre, visent de toute évidence à améliorer la circulation des tramways.*

*Dès lors, les craintes liées à une possible difficulté de récupération de la TVA ne paraissent pas fondées.*

*Par ailleurs, quand bien même l'incompétence serait avérée, affectant la légalité de la délégation de maitrise d'ouvrage, force est de constater qu'aucun recours, ni sous la forme de déféré préfectoral, ni sous celle de référé pré contractuel de candidats n'a été exercé. Surtout, cette observation n'a plus lieu d'être dans la mesure où le présent contrat de mandat de maitrise d'ouvrage a été résilié pour motif d'intérêt général le 14 juin 2012.*

*Néanmoins, si l'incompétence devait être avérée, le SMTC prend acte des recommandations de la Cour des comptes.*

*2. L'incompétence technique*

*La Cour des comptes met en exergue une insuffisance en personnel qualifiés en matière de transport urbain.*

*Un renforcement des effectifs a été envisagé par le SMTC, mais des difficultés de recrutement des personnes compétentes ont en effet été constatées. Ces recrutements sont toujours en cours.*

*Pour autant, l'initiative, l'impulsion, le portage et le pilotage du*

[309] *Article 5.3.1 des statuts du SMTC.*

*projet n'en sont pas affectés dans des proportions de nature à mettre en échec ce dernier. Les personnes en place, à travers leurs compétences respectives, sont parvenues à structurer un projet cohérent, et le mènent correctement. Néanmoins, le SMTC était déjà en accord avec la Chambre Régionale des Comptes, et l'est toujours avec les observations de la Cour des comptes, sur l'intérêt qu'il pourrait y avoir à disposer de compétences spécifiques dans des domaines concernés.*

*Le recours à un mandataire de maitrise d'ouvrage avait en partie pour objet de pallier ces insuffisances. Ce marché ayant été résilié, le SMTC gère de nouveau le projet dans sa globalité, mais envisage éventuellement de procéder à la consultation d'entreprises pour assurer le suivi du projet de transport en commun en site propre, dans le cadre éventuellement de plusieurs marchés d'assistance à maitrise d'ouvrage plus spécifiques, et étroitement définis (délibération 84/2012 du 6 décembre 2012).*

*Néanmoins, le SMTC prend acte des observations de la Cour des comptes.*

*A ce titre, en 2012, le syndicat mixte a réorganisé son mode de fonctionnement et développé des compétences étroitement liées à la conception et au suivi d'un projet important.*

*Il s'est préparé à la poursuite du projet et cette démarche se prolongera en 2013.*

*Actions concernant l'organisation du syndicat :*

*a- Recrutement d'une nouvelle directrice (Formation : ENPC) ayant une expérience forte en management, en exploitation ferroviaire, et en Maîtrise d'ouvrage (6 ans d'expérience dans le domaine du bâtiment, des pôles d'échanges multimodales et des gares – de l'émergence à la réalisation)*

*b- Réorganisation du fonctionnement du SMT avec la création de pôles dédiés par compétence : un Pôle Mobilité chargée des études et d'un observatoire, un Pôle Transport chargé de piloter l'offre, d'encadrer et de contrôler la prestation Transport du délégataire, d'un Pôle Patrimoine chargé des travaux de patrimoine et du mobilier urbain, un Pôle Grand Projet chargé de réaliser les grands projets.*

*Les projets de TCSP seront ainsi pilotés par le responsable de pôle Grand Projet avec l'appui matriciel du Pôle communication, du Pôle Finance, du Pôle Juridique, du Pôle Transport et du Pôle Patrimoine.*

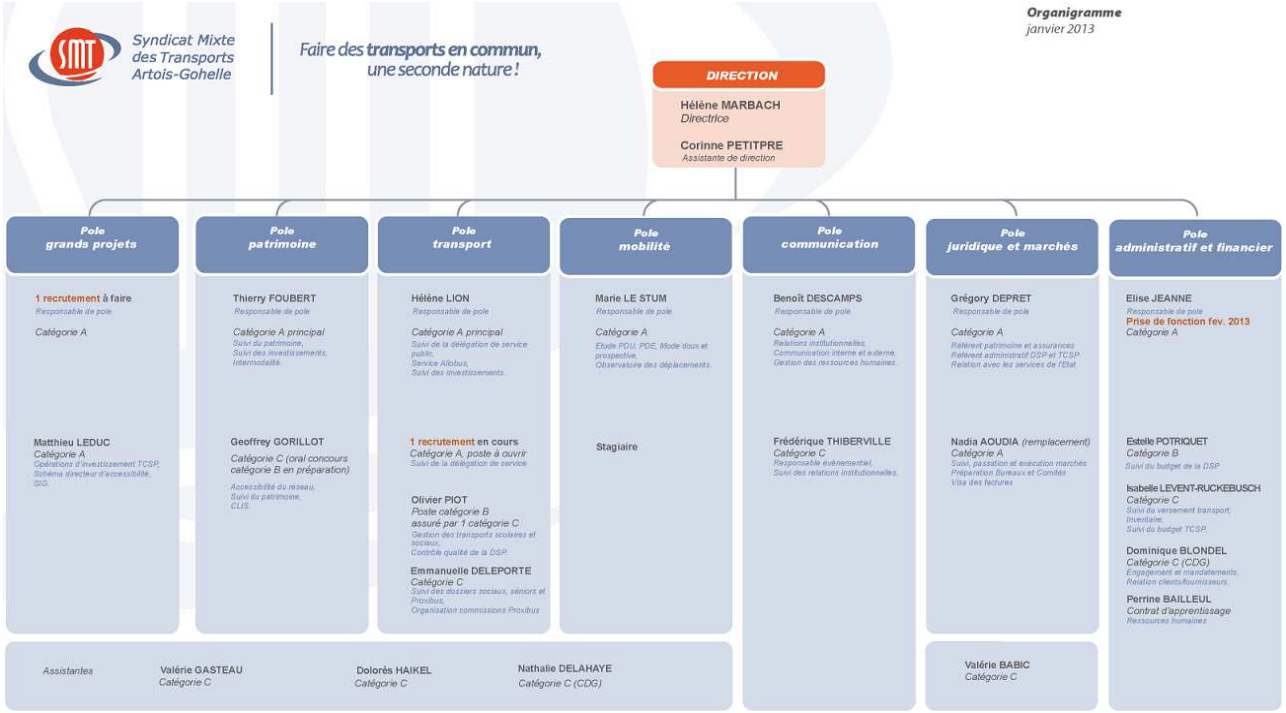
*c- Réalisation d'une formation sous la forme de sept ½ journées à la conduite d'opération à l'aide d'un consultant spécialisé*

*d- Recrutement de Marie Lestum (Formation : Master d'Aménagement Urbanisme et Développement des Territoires à l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de Lille ; Expériences : Etudes réalisées :*

*Evaluer la réalisation d'un pôle d'échanges multimodal. Le cas d'Armentières ; Pôles d'échanges : entre approche sémantique et évaluation de leur performance sous l'angle des transports)*

*e- Recrutement de Matthieu Leduc (Formation : Master 2 professionnel « Projet d'urbanisme » à l'institut d'urbanisme de Paris ; expérience : programmation, services associés au transport)*

*f- Recrutement début 2013 d'une directrice financière (Formation : Master 2 professionnel « Droit, administration et gestion financière des collectivités locales »)*


Syndicat Mixte des Transports Artois-Gohelle
Faire des transports en commun, une seconde nature !
Organigramme
janvier 2013
DIRECTION
Hélène MARBACH
Directrice
Corinne PETITPRE
Assistante de direction
Pole grands projets
1 recrutement à faire
Responsable de pole
Catégorie A
Matthieu LEDUC
Catégorie A
Opérations d'investissement TCSP, Schéma directeur d'accessibilité, SIG.
Pole patrimoine
Thierry FOUBERT
Responsable de pole
Catégorie A principal
Suivi du patrimoine, Suivi des investissements, Intermodalité.
Geoffrey GORILLOT
Catégorie C (oral concours catégorie B en préparation)
Accessibilité du réseau, Suivi du patrimoine, CLIS.
Pole transport
Hélène LION
Responsable de pole
Catégorie A principal
Suivi de la délégation de service public, Service Allobus, Suivi des investissements.
1 recrutement en cours
Catégorie A, poste à ouvrir
Suivi de la délégation de service.
Olivier PIOT
Poste catégorie B assuré par 1 catégorie C
Gestion des transports scolaires et sociaux, Contrôle qualité de la DSP.
Emmanuelle DELEPORTE
Catégorie C
Suivi des dossiers sociaux, séniors et Proxibus, Organisation commissions Proxibus
Pole mobilité
Marie LE STUM
Responsable de pole
Catégorie A
Etude PDU, PDE, Mode doux et prospective, Observatoire des déplacements.
Stagiaire
Pole communication
Benoît DESCAMPS
Responsable de pole
Catégorie A
Relations institutionnelles, Communication interne et externe, Gestion des ressources humaines.
Frédérique THIBERVILLE
Catégorie C
Responsable événementiel, Suivi des relations institutionnelles.
Pole juridique et marchés
Grégory DEPRET
Responsable de pole
Catégorie A
Référent patrimoine et assurances, Référent administratif DSP et TCSP, Relation avec les services de l'Etat
Nadia AOUDIA (remplacement)
Catégorie A
Suivi, passation et exécution marchés, Préparation Bureaux et Comités, Visa des factures
Valérie BABIC
Catégorie C
Pole administratif et financier
Elise JEANNE
Responsable de pole
Prise de fonction fev. 2013
Catégorie A
Estelle POTRIQUET
Catégorie B
Suivi du budget de la DSP.
Isabelle LEVENT-RUCKEBUSCH
Catégorie C
Suivi du versement transport, Inventaire, Suivi du budget TCSP.
Dominique BLONDEL
Catégorie C (CDG)
Engagement et mandatements, Relation clients/fournisseurs.
Perrine BAILLEUL
Contrat d'apprentissage
Ressources humaines
Assistantes
Valérie GASTEAU
Catégorie C
Dolorès HAIKEL
Catégorie C
Nathalie DELAHAYE
Catégorie C (CDG)

*B. La sélection orientée d'un délégataire incompétent en matière de transports*

*La Cour des comptes remet en cause le choix du mandataire de maitrise d'ouvrage pour la réalisation de deux lignes de tramways ferroviaire, en affirmant que « tout semble avoir été fait pour que le choix se porte sur la société d'économie mixte ADEVIA ».*

*Le SMTC s'inscrit en faux contre cette affirmation, en démontrant que le marché de mandat de maitrise d'ouvrage a été attribué dans des conditions parfaitement régulières, dans le respect des principes d'égalité de traitement, de transparence des procédures, et de liberté d'accès, tant au niveau de la procédure de passation (1), qu'au niveau des modalités contractuelles d'exécution financière jugées irrégulières (2).*

*A titre préliminaire, il sera rappelé que le marché de mandat de maitrise d'ouvrage a été résilié par le SMTC Artois-Gohelle.*

*1. La procédure de passation*

*Il sera démontré tout au long de ce paragraphe que la procédure de passation du marché de mandat de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation de 2 lignes de tramway ferroviaire ne contrevient nullement au principe d'égalité des candidats.*

*a) L'élargissement des missions mises en concurrence :*

*A titre préliminaire il faut rappeler qu'aucun recours n'a été effectué à l'encontre de ce marché par les potentiels candidats ayant retirés un dossier de candidature lors de la première consultation[310], alors même que la définition de candidat évincé ou de ceux qui ont intérêt à conclure le contrat et qui sont susceptibles d'être lésés par des manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence » (CE, sect., 3 oct. 2008, Req. n° 305420, Synd. mixte intercommunal réalisation et gestion pour élimination ordures ménagères secteur Est Sarthe [SMIRGEOMES] : s'entend largement et peut englober les candidats potentiels dans certaines hypothèses. D'autre part, ce marché et le rapport de présentation ont été transmis au contrôle de légalité, sans que le préfet fasse des observations ou décide de le déférer au juge administratif*

*A titre principal, la Cour des comptes indique fort justement que la première consultation, lancée le 15 juin 2009, l'a été selon la procédure dite de l'appel d'offres restreint. Finalement, cette consultation a été annulée « en raison de modifications des missions nécessitant un délai d'étude supplémentaire » (annonce envoyée le 03/07/2009 au BOAMP et au JOUE).*

*La seconde consultation ayant le même objet que la première, a intégré deux missions supplémentaires s'agissant du matériel roulant et de*

[310] *Marché n° 09T004.*

*l'acquisition foncière. Loin de limiter la concurrence, un plus grand nombre de dossiers a été retiré, la Cour des comptes faisant à juste titre état dans son rapport d'une vingtaine de dossiers retirés. Lancée le 18 juillet, la date de remise des offres établie au 22 septembre 2009, répondait en outre largement aux exigences de délai de 52 jours en matière d'appel d'offres ouvert.*

*L'adjonction du matériel roulant et de la mission relative à l'acquisition foncière résulte d'une prise de conscience par le SMTC, après étude, qu'il était davantage opportun d'intégrer de telles missions dans le mandat, et ce afin d'assurer une plus grande cohérence du projet, et une conduite unique de celui-ci dans ses éléments les plus significatifs. La réalisation en interne, notamment face aux difficultés de recrutement, exposées ci-dessus, est également apparue comme trop complexe.*

*En outre, l'expérience française communale ou intercommunale en matière de tramway révèle que dans la quasi-totalité des marchés attribués le matériel, roulant était intégré.*

*Le choix par l'entité adjudicatrice d'une mission élargie et d'un marché unique nécessitant un deuxième appel d'offres procède donc exclusivement de sa liberté de mieux adapter le marché à sa mission, qui comprend accessoirement (Cf. infra) une dimension foncière et techniquement la prise en compte globalisé du matériel roulant.*

*Quand bien même les entreprises ne disposeraient plus de l'ensemble des compétences nécessaires, celles-ci étaient parfaitement admises à se présenter sous forme de groupement, voire comme l'a fait la SEM ADEVIA, de présenter des sous-traitants disposant des compétences dont le candidat ne disposerait pas lui-même. Le lancement de la procédure pendant la période estivale, - qui empiétaient largement sur la rentrée (date limite de remise des offres au 22 septembre) - si la Cour des comptes peut le juger regrettable, n'a pas empêché un grand nombre de retrait de dossier, et n'est en rien illégal, ni le fruit d'une manœuvre visant à attribuer le marché à une entreprise déterminée, comme le laisse entendre la Cour des comptes.*

*Les spécialistes des marchés de ce type savent très bien que paradoxalement, les marchés techniques et restreints entraînent plus de dépôt de candidatures, que les marchés globaux et ouverts, qui nécessitent des compétences élargies et un gros investissement dans l'élaboration du dossier de candidature lui-même.*

*Ainsi l'examen des différents retraits et des différentes candidatures procèdent de la plus grande logique économique, conduisant à ce que l'une des trois entreprises ayant déposé une candidature au premier appel d'offres ait persévéré et présenté sa candidature au deuxième appel.*

*En tous les cas, l'entité adjudicatrice n'avait aucune maîtrise, ni du nombre de dossiers retirés, ni du nombre de candidatures déposées.*

*b) L'absence de détention d'informations privilégiées par la SEM ADEVIA*

*Enfin, la SEM ADEVIA ne peut en outre être considérée comme ayant pu disposer d'informations privilégiées, dont on ne connait d'ailleurs pas de quelles natures elles pourraient être, ni leur provenance.*

*Si l'on s'en rapporte au rapport de la Chambre Régionale des Comptes du Nord-Pas-de-Calais, elles proviendraient selon la chambre, de la nature juridique du seul candidat, à savoir un syndicat mixte. Néanmoins, l'obtention d'informations privilégiées ne sauraient être perçues au seul regard de ses statuts et de la présence au sein de ses organes de membres du syndicat mixte.*

*En effet, l'article L. 1524-5 du Code Général des Collectivités Territoriales dispose :*

*« Les élus locaux agissant en tant que mandataires des collectivités territoriales ou de leurs groupements au sein du conseil d'administration ou de surveillance des sociétés d'économie mixte locales et exerçant les fonctions de membre ou de président du conseil d'administration, de président-directeur général ou de membre ou de président du conseil de surveillance, ne sont pas considérés comme étant intéressés à l'affaire, au sens de l'article L. 2131-11, lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur ses relations avec la société d'économie mixte locale.*

*Le Code Général des Collectivités Territoriales rend donc possible cette association entre SEM et collectivités locales actionnaires pour la conclusion de contrat entre elles. On ne voit pas comment cette participation aurait pu avantager la SEM ADEVIA puisqu'elle était la seule candidate, et que tous les renseignements étaient publics.*

*D'ailleurs, il est fréquent que les SEM participent aux consultations organisées par leurs collectivités locales actionnaires. A ce titre, il a déjà été jugé que les contrats (en dehors de l'exception du « in house ») par lesquels une collectivité territoriale confie à une SEML l'exécution des prestations de services sont soumis au code des marchés publics (CAA Bordeaux, 17 mars 1997, Département de l'Hérault, Req. n°96 BX0232 – CE, 30 décembre 2002, Département des Côtes d'Armor, Req. n°218110).*

*La SEM ADEVIA n'a donc disposé d'aucune information privilégiée, et n'aurait quoiqu'il en soit pu tirer aucun bénéfice en l'espèce, puisqu'elle était la seule candidate.*

*2. Sur le choix stricto sensu de la société ADEVIA*

*L'exigence de présentation de références en matière de conduite d'opération et/ou de mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée dans le cadre de la loi MOP pour la réalisation d'ouvrages importants et complexes de transport guidés ainsi que des références et des qualifications*

*professionnelles du personnel, ne parait pas davantage en soi de nature à motiver l'affirmation de la Cour des comptes selon laquelle l'intervention de la société ADEVIA dans ce dossier était voulue.*

*En effet, s'agissant d'un marché de mandat de maitrise d'ouvrage, s'inscrivant donc indiscutablement dans le cadre de la loi MOP, il est logique de solliciter de telles références, pour l'examen des capacités des candidats, conformément à l'article 45 du Code des marchés publics.*

*Le SMTC ne pouvait raisonnablement ne pas vérifier cette compétence sans craindre de choisir un mandataire dans l'incapacité de conduire convenablement le projet.*

*La Cour relève enfin que la SEM ADEVIA ne disposerait pas des compétences en matière de transport. Même si ce n'est pas le cas en l'espèce, il convient de signaler que l'absence ou l'insuffisance d'expérience d'une entreprise ne permet pas, à elle seule, d'écarter sa candidature. Même si elle ne présente a priori pas de références spécifiques en matière de transports, la SEM ADEVIA pouvait se prévaloir des capacités professionnelles, techniques et financières « d'autres opérateurs économiques, quelle que soit la nature juridique des liens existant entre ces opérateurs et lui. Dans ce cas, il justifie des capacités de ce ou ces opérateurs économiques et apporte la preuve qu'il en disposera pour l'exécution du marché » (article 45 du code des marchés publics).*

*C'est ce qu'elle a fait en présentant un sous-traitant, en l'occurrence TRANSAMO, dont il ne peut être contesté sa spécialisation en ce domaine. Il en résulte que les références requises étaient présentes, et nécessitaient pour le SMTC de retenir la candidature afin d'analyser les offres.*

*3. Des modalités contractuelles d'exécution financière irrégulières*

*a) Sur les modalités de rémunération par acompte mensuels et avances*

*La rémunération était effectivement versée par douzième par acompte sur la base d'une facture émise par le mandataire.*

*Comme l'avait prédit la Chambre Régionale des Comptes, ces modalités de paiement ont en effet posé des difficultés, dès lors que l'avancement des travaux n'était plus homogène et entièrement conforme au planning.*

*Pour autant, ces modalités de rémunération n'étaient pas en soi irrégulières, seule l'exécution ayant permis de constater qu'elles seraient difficilement envisageables. En définitives, ces modalités n'ont pas été avantageuses pour le mandataire, qui n'a pu être payé pendant plusieurs mois en raison de la suspension des paiements par le comptable public.*

*b) Sur les deux types d'avances pour le paiement des prestataires*

*La Cour des comptes rappelle à juste titre que le marché de mandat de maîtrise d'ouvrage prévoit deux types d'avances :*

*- Une avance classique*

*- Une avance exceptionnelle*

*Cependant, il convient d'ajouter un troisième type d'avance que sont les avances sur rémunération, prévues à l'article 8.4.3 du marché de mandat régie par l'article 87 du C.M.P.*

*L'avance de type exceptionnel répond à la même logique que les avances classiques, en ce qu'il ne s'agit pas d'avances au sens de l'article 87 du Code des Marchés Publics. Elle vise à permettre au mandataire à faire face à d'éventuelles difficultés dans les « rouages administratifs et financiers qui entrainerait, pour la maîtrise d'ouvrage, des frais financiers, voire même un arrêt inopiné du chantier pour des motifs de trésorerie …[311] ». Elle n'est aucunement vouée à offrir un avantage pour la SEM ADEVIA.*

*Ces avances ne peuvent donc s'analyser comme de l'interventionnisme économique car s'inscrivant pleinement dans l'exécution du contrat.*

*La Cour des comptes mentionne en outre un détournement de l'obligation de dépôt des fonds au Trésor posé par l'article 26 de la loi organique du 1er avril 2001. Néanmoins, cette observation ne vaut - selon les termes mêmes du rapport provisoire - qu'en l'absence de lien avec le niveau de réalisation de l'opération. Le lien étant établi, le détournement ne peut être caractérisé.*

*En effet, cette obligation vise les disponibilités des collectivités territoriales ou leurs groupements, qui doivent se comprendre comme « les fonds qui excèdent les besoins immédiats de la collectivité ou de l'établissement et, notamment, ceux qui correspondent à des dépenses prévues dans son budget mais dont l'engagement effectif est subordonné à la réalisation d'un événement futur et incertain, tel que la défaillance du débiteur vis-à-vis duquel la collectivité ou l'établissement s'est porté caution[312] » (CE, 9 janv. 1995, préfet région Rhône-Alpes c/ Région Rhône-Alpes : Juris-Data n° 1995-043354 ; Rec. CE 1995, p. 17 ; Petites affiches 1996, n° 41, p. 15, note Chouvel).*

*Or, ces avances versées au délégataire auraient été de façon certaines utilisées dans le cadre du contrat de mandat (Cf. infra), et répondent à un besoin immédiat de celui-ci. Elles ne répondent pas à la définition des disponibilités au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1er avril 2001.*

[311] *Article 8-5-1 du contrat de mandat.*
[312] *Souligné par nous.*

*En outre, cette détention n'est pas réellement avantageuse pour le mandataire car les éventuelles plus-values seront reversées à l'entité adjudicatrice, en application même de l'article 8-5-1 de la convention de mandat[313] :*

*- « … les produits éventuels issus du versement anticipé de ce fonds par rapport à la date de son utilisation effective seront imputés au compte général du SMTC et viendront minorer à due concurrence le prix de revient de l'ouvrage, ils sont rémunérés au minimum au taux du T4M-1. Ce taux ne pourra en aucun cas être négatif même si les conditions de marché étaient défavorables ».*

*Il en va de même pour les avances de type classique :*

*- « … les produits financiers issus du versement de cette avance par rapport à la date de son utilisation effective, seront imputés au compte général du SMTC et viendront minorer à due concurrence, le prix de revient de l'ouvrage ».*

*Les hypothèses de détournement de l'obligation de dépôt des fonds au Trésor ne sont donc pas vérifiées en l'espèce.*

*C. Le seul spécialiste : un sous-traitant irrégulier*

*1. Sur l'exécution personnelle du marché de mandat*

*Il n'est pas contesté qu'au terme de l'article 4-II de la loi MOP « le mandataire est soumis à l'obligation d'exécution personnelle du contrat de mandat ». Néanmoins, l'exécution personnelle ne signifie pas, même dans le cadre d'une convention de mandat de maitrise d'ouvrage, qu'il y ait une interdiction générale de sous-traiter. Par conséquent, contrairement à l'affirmation de la Cour des comptes selon laquelle la délégation de maitrise d'ouvrage « s'oppose à l'existence d'une subdélégation, même partielle », la sous-traitance est comme en matière de marchés publics, possible pour ce type de contrat.*

*L'obligation d'exécution personnelle d'une convention de mandat de maîtrise d'ouvrage doit s'entendre comme l'impossibilité pour le titulaire de la délégation de maîtrise d'ouvrage, de déléguer à un autre opérateur économique la représentation du mandant et ainsi de déléguer le pouvoir de décision en lien avec l'opération.*

*Or, il ressort des explications données par la SEM ADEVIA que « le Directeur est le dépositaire du pouvoir de représentation du maître d'ouvrage et de décision au nom du SMTC. A ce titre, il est entièrement responsable de l'ensemble des missions de mandat[314] »*

---

*[313] Les articles cités ci-dessous justifient que les fonds avancés sont en lien avec le contrat de mandat et utilisés dans ce cadre.*
*[314] Courrier du 13 octobre 2009*

*Ces explications sont apparues comme très claires à l'entité adjudicatrice, dans l'esprit duquel le représentant du mandataire devant lui ne pouvait être que le directeur de projet, ce dernier étant par voie de conséquence, en tant que représentant du mandataire, la personne représentant le mandant, c'est-à-dire l'entité adjudicatrice.*

*Le directeur de projet était un membre de la Société ADEVIA, ingénieur bâtiment et travaux publics diplômé de l'Ecole Spéciale des Travaux Publics (ESTP), en poste depuis 2005. L'exécution personnelle par la société ADEVIA, délégataire de la maîtrise d'ouvrage, était donc assurée.*

*2. Sur la prétendue confusion sur la répartition des responsabilités*

*En écho à ce qui vient d'être rappelé, l'existence d'une confusion entre Directeur de projet et chef de projet, a pu exister lors de la prise de connaissance de l'offre de la SEM ADEVIA, Pour autant, l'analyse de l'offre notamment de sa note méthodologique, ainsi que les explications fournies par la SEM ADEVIA à la demande du SMTC, rendent claires cette organisation qualifiée de bicéphale. Il apparait que le Directeur de projet, - ce qui se vérifie en pratique -, est le dépositaire du pouvoir de représentation du maitre d'ouvrage et de décision au nom du SMTC, alors que le chef de projet assiste le Directeur de projet en tant que spécialiste des systèmes de transport TCSP. Ce dernier n'a aucun pouvoir de décision envers le SMTC.*

*D'ailleurs, dans son courrier du 13 octobre 2009, la SEM ADEVIA explique clairement que dans « la relation inhérente à la convention de mandat, l'interlocuteur du SMTC est le Directeur de Projet, ou par délégation, un membre du comité directeur Traméa ». Le Chef de Projet n'intervient donc pas dans les relations de mandat, il n'a pas de compétences de représentation.*

*Les organigrammes présentés dans la note méthodologique, présentent le Poste de Chef de Projet comme hiérarchiquement inférieur à celui de Directeur de Projet. Le Directeur de Projet est à l'évidence le poste clé du dispositif.*

*A ce titre, la présence du nom « Traméa » n'apparait pas au SMTC comme un élément de confusion notable.*

*Selon le SMTC, cette dénomination vise simplement à identifier « une équipe d'experts d'Adévia et du groupe Caisse des Dépôts et Consignations pour piloter le tramway du Bassin Minier[315] ». Elle n'a pas d'existence juridique*

*C'est donc bien la SEM ADEVIA qui disposait d'un rôle central.*

*Enfin, la Cour des comptes tente de conforter son argumentation relative à cette question en affirmant que la répartition des paiements n'a pas*

[315] *Cf. site Internet de la SEM ADEVIA.*

*été fournie par la SEM ADEVIA. Contrairement à ce qu'indique la Cour des comptes, la réponse relative à la répartition des paiements a été communiquée par la SEM ADEVIA au SMTC à la suite d'un deuxième courrier de demande de compléments (courrier du 16 octobre 2009).*

*3. L'intervention du sous-traitant principal dans le choix du maitre d'œuvre*

*La société TRANSAMO, sous-traitant de la SEM ADEVIA, a participé à la rédaction des pièces du marché de maîtrise d'œuvre et procédé à l'analyse des offres. Cette intervention à plusieurs titres, est relevée par la Cour des comptes.*

*Pourtant, le SMTC considère que la réalisation d'un projet de marché de maîtrise d'œuvre, et la participation à l'examen des offres de ce marché, ne sont pas incompatibles.*

*Au contraire, l'arrêt de la Cour de Justice des Communauté Européenne du 3 mars 2005 indique effectivement que la participation en amont d'un marché ne pouvait être systématiquement critiquable.*

*Une telle participation en amont n'interdit pas de candidater à l'attribution même du marché si elle n'a pas reçu « d'informations privilégiées » (CE, 29 juillet 1998, Ministre de la Justice c/ Sté Génicorp, n°177952).*

*Or, en l'espèce, TRANSAMO ne s'est pas présentée comme c'est le cas des sociétés en cause dans les arrêts précités. Elle a simplement participé à l'analyse des offres. Les informations qu'elle a pu tenir de sa participation en amont n'ont dès lors pu fausser la concurrence. Notamment, en quoi le fait de participer à la phase amont aurait-elle une influence sur le choix d'un maitre d'œuvre, qui une nouvelle fois n'est pas la société TRANSAMO elle-même (et alors même que cela aurait pu être le cas).*

*En outre, même en cas de candidature, on cherche en vain comment TRANSAMO aurait pu bénéficier d'informations privilégiées.*

*Concernant l'analyse des offres de la maîtrise d'œuvre générale, à titre préliminaire, il sera rappelé que la procédure d'attribution du marché de maîtrise d'œuvre a fait l'objet d'un référé précontractuel conformément aux articles L551-1 et suivants du Code de Justice Administrative. Le juge des référés par ordonnance du 1er mars 2010[316] a rejeté cette requête.*

*- Sur la prétendue analyse incomplète*

*La Cour des comptes affirme que l'analyse des offres réalisée par la société TRANSAMO était incomplète, mais sans donner d'autres précisions. Si l'on s'en réfère au rapport de la CRC, cette affirmation serait fondée sur le Procès-verbal mettant en évidence selon la Cour une analyse incomplète.*

[316] *Ordonnance du juge des référés n° 1000971 du 1er mars 2010.*

*Certes celle-ci a été effectuée dans un délai court. Néanmoins un nombre de personnes plus important que d'ordinaire a été affecté à l'analyse ce qui a permis, à l'aide d'une organisation adaptée, de raccourcir les délais. Le résultat est satisfaisant.*

*- Sur l'absence d'intervention d'une autre société*

*L'absence d'intervention de l'entreprise SETEC pour ce marché s'explique par les dispositions du contrat conclu avec lui.*

*Or, comme exposé précédemment, la présence de TRANSAMO dans l'offre du futur mandataire n'empêchait en rien sa participation au jury. Sa mise à l'écart, par la conclusion d'un contrat avec une autre société, visait à diversifier les intervenants dans la sélection de la maîtrise d'œuvre, et une expertise avérée.*

*Pour autant à défaut d'intervention de cette dernière, la société TRANSAMO était en droit d'intervenir au stade de l'analyse des offres, conformément au marché n° 08SM25 qui comprenait une tranche conditionnelle relative à l'analyse des offres, ou encore par l'application du contrat de mandat en son article 5.4.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE ADÉVIA*

*Sur le financement inadapté et aléatoire*

*Le plan de financement est l'œuvre du Syndicat Mixte des Transports en Commun Artois-Gohelle, et constitue une partie intégrante du contrat de mandat de maitrise d'ouvrage pour la réalisation de deux lignes de tramway ferroviaire.*

*Quand bien même ce plan de financement serait inadapté et aléatoire, ce qui n'est pas le cas au regard de ce qui est reproché, ce dernier n'a pas fait l'objet d'un déféré préfectoral à la suite du contrôle de légalité du contrat de mandat opéré par les services préfectoraux, ni même d'observations en ce sens.*

*Sur l'incompétence de la maîtrise d'ouvrage*

*A. La sélection orientée d'un délégataire incompétent en matière de transports*

*a) sur l'extension du périmètre de la consultation*

*Le marché de mandat de maitrise d'ouvrage pour la réalisation de deux lignes de tramway avait fait l'objet d'une première consultation en appel d'offres restreint, finalement annulé par le Syndicat Mixte Artois Gohelle, puis relancé en appel d'offres ouvert à la suite de l'adjonction de deux nouvelles missions relatives au matériel roulant, et à l'acquisition foncière.*

*Selon la Cour des comptes, l'extension du périmètre du contrat de mandat entre les deux consultations organisées par le SMTC Artois-Gohelle aurait contribué « à limiter la concurrence dans la spécialité des transports urbains, pourtant essentielle à la réalisation du projet ».*

*La SEM ADEVIA doute de cette affirmation dans la mesure où la seconde consultation - dont elle rappellera que ce choix relève du seul pouvoir adjudicateur - apparait comme présentant une plus grande cohérence et permet d'appréhender le projet dans sa globalité.*

*En effet, la première consultation avait exclu du marché de mandat de maitrise d'ouvrage pour la réalisation de deux lignes de tramway ferroviaire, les missions relatives au matériel roulant et d'acquisitions foncières. Cette approche visait certainement pour le SMTC Artois-Gohelle à appréhender ces deux missions en interne.*

*Or, force est de constater que cette pratique n'a jusqu'à présent pas été suivie pour la réalisation de projets similaires, notamment dans le cadre d'opérations de construction de lignes de tramways (par exemples :*

*Communauté d'Agglomération de Montpellier, Le Mans Métropole Communauté Urbaine, Syndicat Intercommunal des transports en commun de l'agglomération Tourangelle …).*

*A ce titre, parmi les missions confiées au mandataire, figure à l'article 5.11 du Cahier des Clauses particulières du mandat de maitrise d'ouvrage pour la réalisation de l'extension du réseau de transport en commun en site propre de Le Mans Métropole, la maitrise foncière et servitudes. De même figurent à l'annexe 3 du CCP du mandat pour la réalisation de la 5ème ligne de tramway en tant que mission du mandataire la « Préparation et présentation du dossier de l'avant-projet général de l'opération (matériel roulant / infrastructures / équipements et systèmes / foncier et indemnisations / etc.) en vue de son approbation par maitre d'ouvrage par délibération du Conseil de Communauté d'agglomération » (article 7), et à l'article la « Gestion des acquisitions foncières et des procédures d'expropriation nécessaires ». Enfin, le contrat de mandat de maitrise d'ouvrage pour la réalisation de la 1ère ligne dans le cadre Syndicat Intercommunal des transports en commun de l'agglomération Tourangelle prévoit également en son article 5.14 de confier la maitrise foncière et les servitudes au mandataire.*

*Ces missions nécessitent des compétences particulières, dont, de toute évidence, ne dispose pas le SMTC Artois-Gohelle.*

*Par ailleurs, l'adjonction au marché de mandat sus-évoqué, du matériel roulant et de la mission d'acquisition foncière, outre son bien-fondé selon la SEM ADEVIA, n'empêchait en rien les opérateurs plus particulièrement spécialisés en matière de transports urbains de s'adjoindre, soit par la constitution d'un groupement, soit par la conclusion d'un contrat de sous-traitance, les compétences d'un ou de plusieurs autres opérateurs leur permettant de répondre à l'ensemble du contrat de mandat.*

*La SEM ADEVIA avait déjà procédé au retrait du dossier et au dépôt d'une candidature lors de la première consultation, et a fait de même lors de la seconde consultation, ce qui montre son intérêt pour le projet.*

*De plus, dans la limite de la connaissance de la SEM ADEVIA de ces éléments, mais que le pouvoir adjudicateur pourra sans doute confirmer, il semble qu'un grand nombre de dossiers ont été retirés y compris lors de la seconde consultation. Elle ne pourra donc que s'étonner de l'argument de la Cour des comptes regrettant qu'elle ait été le candidat unique à participer à la consultation.*

*De plus, il est fréquemment constaté lors des procédures d'appels d'offres restreints un nombre de candidatures bien plus important que d'offres déposées lors d'un appel d'offre ouvert pour le même type de marché. Ceci s'explique de la manière suivante :*

*- le dépôt d'une candidature à un appel d'offre restreint ne nécessite que la communication d'éléments administratifs et très peu d'investissement pour les sociétés candidates ;*

*- le dépôt d'une offre lors d'un appel d'offre ouvert requiert au contraire un gros investissement pour la société candidate dans l'établissement de son offre.*

*D'ailleurs, force est de constater qu'aucun des opérateurs ayant participé à la première consultation, ni ceux ayant envisagé de le faire lors de la seconde, n'ont formé de recours à l'encontre de la seconde.*

*De même, le contrôle de légalité n'a pas considéré que la deuxième consultation aurait été organisée de telle sorte qu'elle aurait eu pour objet ou pour effet de limiter la concurrence.*

*Par suite, il y a lieu de considérer que la régularité de la procédure de passation du marché de mandat n'a pas lieu d'être remise en cause au regard des éléments sus-évoqués.*

*b) sur la rémunération du délégataire et les avances consenties pour assurer le paiement des prestataires*

*La Cour des comptes remet en cause la régularité des modalités de rémunération sous la forme d'acomptes par douzième. Elle perçoit, à tort selon la SEM ADEVIA, dans les avances versées au mandataire des avances sur rémunération irrégulières.*

*Concernant les modalités de rémunération par acompte mensuels et avances*

*Il convient de rappeler que la société ADEVIA n'a pas été payée, à raison du décalage de l'opération, du mois de juin 2010 jusqu'au mois de juillet 2012. Pour autant, la société ADEVIA a rempli ses obligations contractuelles vis-à-vis du SMTC Artois-Gohelle. Elle a mis en œuvre l'ensemble des moyens humains prévus au contrat et notamment a constitué une équipe projet complète conformément aux termes du contrat de mandat et ce, jusqu'à la suspension du projet en juillet 2011.*

*Pour autant, le système de paiement forfaitaire par acompte dont le montant est établi sur la base d'un planning prévisionnel ne constitue pas nécessairement des avances de rémunération pour le mandataire.*

*Concernant l'avance exceptionnelle pouvant être consentie pour le paiement des prestataires :*

*Les avances exceptionnelles mentionnées par la Chambre régionale des comptes ont pour objet, non pas la rémunération du titulaire, ni même à faire face à d'éventuels problèmes de trésorerie de la société ADEVIA, laquelle règle les prestataires sur la base d'avances du SMTC Artois-*

*Gohelle, mais uniquement à faire face à d'éventuels retards de mise en paiement par la trésorerie dans le versement régulier des avances.*

*A ce titre les dispositions de l'article 8-5-1 du contrat de mandat n° 09T005 ne semblent pouvoir prêter à aucune ambiguïté :*

*« A titre exceptionnel et de façon à faire face à toute situation exceptionnelle et imprévisible de blocage des rouages administratifs et financiers qui entrainerait, pour la maitrise d'ouvrage, des frais financiers voire même un arrêt inopiné du chantier pour des motifs de trésorerie, le SMTC, à la demande du mandataire, pourra procéder à une ou plusieurs avances de trésorerie d'un montant cumulé de 20 millions d'euros maximum, remboursable en totalité à chaque reddition annuelle des comptes permettant au comptable d'imputer les dépenses au compte patrimonial du SMTC ».*

*Par conséquent, l'avance de type exceptionnel ne peut être considérée comme contraire aux textes communautaires, aux dispositions régissant l'interventionnisme économique, celle-ci ne pouvant être considérée comme une aide économique.*

*La Cour des Comptes tire argument de la détention de fonds par la SEM ADEVIA au titre de ces avances qui permettraient de réaliser des placements.*

*Or, cette pratique n'est pas avantageuse pour la SEM ADEVIA dans la mesure où cette gestion ne vise pas pour la SEM ADEVIA à réaliser des profits, les éventuelles plus-values étant reversées au SMTC Artois-Gohelle. Cet aspect est d'ailleurs expressément prévu par la convention de mandat à l'article 8-5-1, tant pour les avances dites « classiques » que pour les avances de type exceptionnel.*

*Il ne saurait donc être conclu que les conditions financières d'exécution de la convention de mandat seraient particulièrement avantageuses pour le mandataire dès lors que les modalités de cette convention sont tout-à-fait classiques.*

*B. Le seul spécialiste : un sous-traitant irrégulier*

*a) sur la régularité de la sous-traitance*

*Dans son rapport, la Cour des comptes soutient que la sous-traitance, dans un marché de mandat de maîtrise d'ouvrage, serait irrégulière au motif que l'article 4-II de la loi MOP dispose que « le mandataire est soumis à l'obligation personnelle du contrat de mandat ».*

*Le postulat selon lequel la sous-traitance serait interdite en contrat de mandat de maîtrise d'ouvrage est infondé.*

*L'obligation d'exécution personnelle de contrat de mandat implique que le titulaire de ce contrat ne puisse déléguer à un autre opérateur*

*économique le soin de représenter le mandant et de prendre l'ensemble des décisions requises par l'opération.*

*C'est d'ailleurs ce qu'avait indiqué le SMTC Artois Gohelle dans un courrier adressé aux candidats à la suite d'une question posée par l'un d'eux sur ce point.*

*Or, en l'espèce, l'organisation mise en œuvre par la société ADEVIA respecte cette obligation d'exécution personnelle, dès lors que c'est le directeur de projet, salarié de la société ADEVIA, qui est seul habilité à représenter le SMTC Artois-Gohelle et qui est signataire de l'ensemble des décisions l'engageant.*

*A ce titre, dans un courrier en réponse à une demande de complément d'information, la SEM ADEVIA rappelle que « le Directeur est le dépositaire du pouvoir de représentation du maitre d'ouvrage et de décision au nom du SMTC. A ce titre, il est entièrement responsable de l'ensemble des missions de mandat »*

*Par ailleurs, le fait que les prestations sous-traitées par la société ADEVIA aux sociétés TRANSAMO et ALGOE représentent environ 50 % de la rémunération totale du mandataire ne saurait modifier l'analyse ci-dessus formulée.*

*En effet, seule la sous-traitance totale est interdite en application de l'article 112 du code des marchés publics qui indique : « le titulaire d'un marché public de travaux, d'un marché public de services ou d'un marché industriel peut sous-traiter l'exécution de certaines parties de son marché à condition d'avoir obtenu du pouvoir adjudicateur l'acceptation de chaque sous-traitant et l'agrément de ses conditions de paiement ».*

*En l'espèce, la sous-traitance est loin d'être totale, puisqu'elle se limite à des postes techniques requérant une compétence spécifique tramway telle que les systèmes tramway (courant fort/courant faible/matériel roulant/dépôt tramway) et l'infrastructure ainsi que le volet gestion de projet.*

*Les missions de Direction de Projet, de commandes publiques ainsi que les volets foncier, juridique, comptable, communication sont assurées directement par la société ADEVIA qui assume également un certain nombre de postes techniques dans l'équipe mise en place (responsable procédures administratives, responsables dévoiements des réseaux, responsable ouvrages d'art).*

*La sous-traitance est donc régulière.*

*b) Sur le poids du sous-traitant au sein du groupement informel et la confusion des intervenants*

*La Cour des comptes considère que la conduite bicéphale de l'opération qui a été mise en place imbrique les interventions des personnels*

*d'ADEVIA et de TRANSAMO. Cette confusion résulterait également de la présence du nom « Traméa ».*

*Tout d'abord, il convient de signaler que le grief formulé à l'encontre de l'emploi du nom « TRAMÉA » apparait à la société ADEVIA comme non fondé.*

*En effet, il ne s'agit là que d'un logo, créé par la société ADEVIA pour distinguer, au sein de son personnel, celui spécialement dédié au projet du tramway et spécifiquement attaché à l'accomplissement du mandat, de celui affecté à de multiples opérations dans leurs domaines de compétences respectifs.*

*Au demeurant, il est à noter que cette appellation ne figure sur aucun document officiel établi par la société ADEVIA au nom et pour le compte du SMTC Artois-Gohelle. Il a pu apparaitre sur certaines pages de garde, mais en aucun cas TRAMEA n'a d'existence juridique, même en tant que groupement informel comme le laisse suggérer la Cour des comptes. Le risque de confusion est inexistant.*

*Ensuite, la Cour des comptes a cru pouvoir déceler une confusion entre les missions relevant du directeur de projet, d'une part, et du chef de projet, d'autre part.*

*En effet, alors que le dossier de consultation des entreprises ne prévoyait qu'un intervenant, à savoir le chef de projet, l'offre de la société ADEVIA a présenté une organisation distincte, ainsi qu'elle y était d'ailleurs autorisée.*

*Cette confusion, peut-être compréhensible au regard de la terminologie, il est vrai, quelque peu inadaptée, le chef de projet au sens de la proposition ADEVIA, ne correspondant pas au chef de projet au sens initial donné par les documents de consultation du contrat de mandat*

*Néanmoins, la confusion n'a pas lieu d'être au regard de la pertinence de cette distinction face à la complexité du projet, et les explications déjà données à la fois dans l'offre initiale et dans les compléments d'informations sollicités par le SMTC Artois-Gohelle.*

*Cette organisation distincte s'articule autour d'un Directeur de projet et d'un chef de projet, comme il a déjà été précisé précédemment, et que la Cour des comptes qualifie de bicéphale :*

*Le Directeur de Projet est le véritable représentant du mandataire ADEVIA et donc du SMTC Artois-Gohelle. Toutes les relations officielles tournées vers l'extérieur sont réalisées par lui. Il est par exemple le seul à pouvoir prendre des décisions destinées à engager le SMTC Artois-Gohelle. Il est entièrement responsable de l'ensemble des missions du mandat.*

*Le Chef de projet présenté par la société TRANSAMO est quant à lui cantonné à un rôle purement interne, d'animation d'équipe, de contrôle…*

*C'est un spécialiste des systèmes de transport TCSP, mettant toutes ses compétences au service du projet. Il ne saurait engager le mandataire, ni le SMTC Artois-Gohelle.*

*Ce faisant, en tant qu'unique représentant à l'égard du SMTC Artois-Gohelle, le Directeur de Projet demeure la pierre angulaire du dispositif, et joue à plein son rôle de mandataire. Dès lors, il ne saurait être affirmé que le Chef de projet au sens de l'organisation proposée par la SEM ADEVIA, est la fonction centrale ayant un impact considérable sur la conduite du marché de mandat.*

*c) sur la participation de TRANSAMO à l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre*

*Parmi les missions sous la responsabilité directe du mandataire prévues par l'article 5 du contrat de mandat de maitrise d'ouvrage pour la réalisation de deux lignes de tramway, figure celle de l'assistance au choix et suivi de la maitrise d'œuvre générale.*

*Il est notamment prévu qu'il analysera les offres de maîtrise d'œuvre et établira un rapport d'analyse soumis pour avis et validation du SMTC Artois-Gohelle.*

*Pour autant, la Cour des comptes conteste cette intervention du sous-traitant du mandataire à la fois dans la phase élaboration et le suivi de la maîtrise d'œuvre.*

*La Cour des comptes prétend que le fait que la société TRANSAMO a, en sa qualité de sous-traitant de la société ADEVIA, participé à l'analyse des offres remises par les candidats à l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre, après avoir, en qualité de titulaire d'un marché d'assistance et de réalisation du marché de maîtrise d'œuvre, été chargé de définir le partage des tâches entre la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage serait contraire au respect du principe d'égalité des candidats régissant la commande publique.*

*Pour autant, la jurisprudence sur ce point n'interdit nullement qu'un mandataire ayant assuré la réalisation d'un projet de marché de maîtrise d'œuvre, participe à l'examen des offres de ce marché.*

*À cet égard, il convient de rappeler que, le Conseil d'État admet qu'une entreprise qui a participé en amont à la définition des prestations peut participer à la procédure tendant à l'attribution du marché confiant la réalisation de ses prestations, dès lors qu'il n'est pas démontré qu'elle a disposé d'informations privilégiées (CE, 29 juillet 1998, Ministre de la Justice c/ Sté Génicorp, n° 177952).*

*Or, en l'espèce, alors même qu'elle aurait pu, au regard de la jurisprudence précitée, et abstraction faite de son domaine de compétences, être admise à participer à la procédure tendant à l'attribution du marché de*

*maîtrise d'œuvre malgré son intervention en amont, la société TRANSAMO qui n'a pas soumissionné dans le cadre de cette procédure.*

*Elle s'est en effet contentée de participer à l'analyse des offres remises par les candidats à l'attribution de ce marché de maîtrise d'œuvre.*

*A fortiori donc, sa participation en amont n'excluait-elle en rien sa participation à l'analyse. L'expérience acquise au cours de l'élaboration du projet n'est pas de nature à fausser la concurrence. La société TRANSAMO n'a pu s'en servir dans son intérêt.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ TRANSAMO*

## I - LA RÉGULARITÉ DE LA SOUS-TRAITANCE DU MANDAT DE MAÎTRISE D'OUVRAGE

### **A -** La sous-traitance dans les contrats de mandat

*L'article 1 de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance dispose : « la sous-traitance est l'opération par laquelle un entrepreneur confie par un sous-traité, et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant l'exécution de tout ou partie du contrat d'entreprise ou d'une partie du marché public conclu avec le maître de l'ouvrage ». L'article 112 du code des marchés publics dispose de plus que le titulaire d'un marché public a le droit de sous-traiter l'exécution de certaines parties de son marché à condition d'avoir obtenu l'acceptation du sous-traitant et l'agrément de ses conditions de paiement. Quelle que soit la nature des prestations sous-traitées, l'article 113 du code des marchés publics dispose qu'en cas de sous-traitance, le titulaire demeure personnellement responsable de l'exécution de toutes les obligations résultant du marché.*

*Concernant les contrats de mandat en particulier, depuis l'ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004, la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée précise à son article 4-II que le mandataire est soumis à l'obligation d'exécution personnelle du contrat de mandat. L'exposé des motifs du projet de loi ratifiant l'ordonnance du 17 juin 2004 précise à cet égard simplement que « le mandataire est tenu à une exécution personnelle de son mandat ; il ne peut donc le subdéléguer ». Les contrats de mandat comportent deux types de mission : d'une part, une mission consistant à représenter le maître d'ouvrage, en agissant en son nom et pour son compte ; d'autre part, une mission consistant à conseiller sur le plan technique le maître d'ouvrage dans ses orientations afin que les besoins qu'il a exprimés puissent être pleinement satisfaits. Or, l'article 4-II de la loi MOP du 12 juillet 1985 ne saurait concerner que la première de ces deux missions. On peut d'ailleurs aisément le comprendre ; la confiance que le maître d'ouvrage place dans son mandataire pour que celui-ci le représente tout au long de l'opération de construction est indéniablement teintée d'intuitu personae, ce qui pourrait justifier qu'il soit le seul à pouvoir le représenter. En revanche, la mission purement technique que le mandataire du maître d'ouvrage exécute par ailleurs doit pouvoir être sous-traitée. En effet, il s'agit de l'exécution de prestations techniques qui ne sauraient échapper aux dispositions impératives de la loi du 28 décembre 1975 relative à la sous-*

*traitance. La sous-traitance dans les contrats de mandat est d'ailleurs très courante dans la pratique. La société TRANSAMO, à cet égard, a déjà été agréée à plusieurs reprises comme sous-traitant du mandataire par la Communauté d'Agglomération de Montpellier pour la réalisation des lignes 3, 4 et 5, ainsi que par la Communauté Urbaine de Nantes pour la réalisation de lignes 4 & 5 de Chronobus.*

*Dans ce projet, la société TRANSAMO s'est vue confier la mission intitulée « expertise TCSP (Transport en Commun sur Site Propre) » c'est-à-dire une mission purement technique. Cette mission ne comporte aucune part de représentation du maître d'ouvrage et n'était donc pas soumise à l'obligation d'« exécution personnelle » prévue par l'article 4-II de la loi MOP du 12 juillet 1985. A aucun moment, la société TRANSAMO n'est amenée à agir au nom et pour le compte du maître d'ouvrage. Seule la société ADEVIA, en vertu du marché public dont elle est titulaire, est fondée à se prévaloir de sa qualité de représentant du maître d'ouvrage.*

**B -** Les indications précises sur le montant et la nature des prestations sous-traitées

*Cette sous-traitance est également parfaitement régulière sur le plan de l'agrément des sous-traitants au regard des dispositions du code des marchés publics comme l'a d'ailleurs jugé la Cour Administrative d'Appel de Douai dans son ordonnance du 12 novembre 2012 n° 11DA01930 considérant que : « par acte spécial joint à l'acte d'engagement, la société TRANSAMO a été agréée comme sous-traitante de la société ADEVIA, ses conditions de paiement étant acceptées et le sous-traitant remplissant les conditions pour avoir droit au paiement direct en application de l'article 115 du code des marchés publics ».*

*Sous-traitant déclaré au stade de l'offre, TRANSAMO a en effet fourni un acte spécial valant déclaration de sous-traitance pour un montant total de 10 225 063,50 Euros HT en annexe 2 à l'acte d'engagement. Cet acte spécial valant déclaration de sous-traitance a été visé par les services de la sous-préfecture de Lens le 30 novembre 2009. L'annexe 1 de l'acte d'engagement était constituée quant à elle de nombreux tableaux, également visés par les services de la sous-préfecture de Lens le 30 novembre 2009, détaillant d'une part la décomposition du prix global et forfaitaire en fonction des missions et d'autre part les moyens affectés et coûts associés par missions et qualification de la ressource. Toutes ces annexes, qui ont également été rendues contractuelles dans le cadre du contrat de sous-traitance qui lie ADEVIA à TRANSAMO détaillent parfaitement la nature et le montant de chaque prestation réalisée par TRANSAMO. Ces documents ont été suffisamment précis pour permettre au comptable public de mettre en place le paiement direct en faveur de TRANSAMO.*

## **II** - LA DEFINITION DU RÔLE DE TRANSAMO

*Le rôle général de TRANSAMO est d'apporter son expertise technique dans le domaine spécifique des tramways. Des postes techniques sont également assurés par ADEVIA, qui assure la direction du projet, et demeure le centre décisionnel. TRANSAMO agit donc bien en tant que sous-traitant. Au vu de la complexité et de l'ampleur du projet, ADEVIA a décidé de proposer une organisation plus étoffée que celle présentée dans le cahier des charges. Il s'agit d'une organisation centrée autour d'un directeur de projet en charge des missions de mandat, épaulé d'un chef de projet chargé d'une mission technique.*

*L'explication de cette organisation autour d'un directeur de projet et d'un chef de projet a été détaillée dans l'offre initiale ainsi que dans les demandes de précisions et de complément sur la teneur de l'offre.*

*Le directeur de projet est ainsi dépositaire du pouvoir de représentation et de décision au nom du SMT. A ce titre il est entièrement responsable de l'ensemble des missions de mandat. Il participe à tous les comités de pilotage, aux comités de suivi technique élargis. Il est assisté des membres de l'équipe projet selon l'objet et l'ordre du jour, et de façon systématique du chef de projet.*

*Le chef de projet est en charge d'une mission technique incluant la gestion des lignes et des systèmes, des affectations des missions de l'équipe technique, des interfaces avec le reste de l'équipe pour assurer la bonne gestion de l'avancée du projet sur le plan technique. Le chef de projet n'a nullement en charge la commande publique, ni aucune fonction liée au caractère intuitu personae du mandat.*

*Tous les projets de tramway utilisent une appellation unique pour désigner l'ensemble des équipes dédiées au projet, qu'elles soient issues des entreprises cotraitantes ou sous-traitantes.*

## **III** - L'ATTRIBUTION DU MARCHÉ DE MAÎTRISE D'ŒUVRE

### **A** - L'intervention de TRANSAMO

*TRANSAMO était titulaire du « marché d'assistance et de rédaction des pièces des offres du futur marché de maîtrise d'œuvre tramway » et a participé en tant que sous-traitant d'ADEVIA à l'analyse des offres de maîtrise d'œuvre. Cette situation ne pose aucune difficulté juridique. TRANSAMO peut en effet procéder à l'analyse des offres de maîtrise d'œuvre en tant que sous-traitant d'ADEVIA tout en ayant en amont participé à la rédaction du cahier des charges du marché de maîtrise d'œuvre tramway. Et ce d'autant plus qu'elle aurait pu tout aussi bien procéder à l'analyse des*

*offres de maîtrise d'œuvre dans le cadre du « marché d'assistance et rédaction des pièces du futur marché de maîtrise d'œuvre tramway » qui comportait une tranche conditionnelle qui n'a pas été affermie portant sur l'analyse des offres de maîtrise d'œuvre.*

*Le code des marchés publics et le droit communautaire ne comportent aucune disposition interdisant à un candidat ayant réalisé des études préalables de participer ensuite à la procédure de passation du marché préparé, ou même toute intervention en aval. Il serait radicalement inexact de prétendre que lorsqu'une société est intervenue en amont d'un processus, cette même société ne peut plus intervenir en aval.*

*D'ailleurs, TRANSAMO aurait même pu assumer cette mission dans le cadre du marché originel si la tranche conditionnelle portant sur l'analyse des offres avait été affermie.*

*Le fait que TRANSAMO ait été titulaire du « marché d'assistance et rédaction des pièces du futur marché de maîtrise d'œuvre tramway » ne l'empêchait en rien de participer en tant que sous-traitant d'ADEVIA à l'analyse des offres de maîtrise d'œuvre. Et ce d'autant plus que le « marché d'assistance et rédaction des pièces du futur marché de maîtrise d'œuvre tramway » était alors achevé, TRANSAMO n'intervenait donc aucunement à plusieurs titres, mais uniquement en tant que sous-traitant d'ADEVIA.*

**B -** L'analyse des offres de maîtrise d'œuvre

*Comme précisé plus haut, TRANSAMO devait réaliser la mission intitulée « expertise TCSP (Transport en Commun sur Site Propre) », et n'était en charge de produire à ce titre que l'étude technique des offres, qu'elle a réalisée dans les règles de l'art.*

*On voit mal en quoi elle pourrait être impliquée d'une quelconque manière dans la composition du jury ou encore l'absence de communication à ce dernier d'une analyse réalisée par une autre société, analyse dont elle n'a jamais eu connaissance.*

***

*Par tout ce qui précède, TRANSAMO oppose ainsi le démenti le plus catégorique à toute formule allusive mettant en cause la régularité de la sous-traitance du mandat de maîtrise d'ouvrage, la définition du rôle de TRANSAMO et l'intervention de TRANSAMO quant à l'analyse des offres ou l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre.*

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# 3

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

***PRESENTATION***

*La ligne à grande vitesse Est (LGV Est) a été inaugurée en juin 2007. Lorsque les travaux seront achevés, en mars 2016, la LGV Est reliera Paris à Strasbourg sur 406 km. La métropole alsacienne ne constituera pas le terminus de la ligne, puisque celle-ci continuera en Allemagne. Des trains de la compagnie allemande Deutsche Bahn y circulent d'ores et déjà, comme ceux de la SNCF.*

*Le financement des travaux de construction de la LGV Est présente un caractère novateur en ce qu'il associe les collectivités territoriales à l'État et à Réseau Ferré de France (RFF), ainsi que l'Union européenne et le Grand-Duché de Luxembourg.*

*La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes de Champagne-Ardenne, de Lorraine et d'Alsace ont examiné les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales ont participé au cofinancement des travaux de construction de la ligne à grande vitesse, ainsi qu'à celui des dessertes situées hors de la ligne.*

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

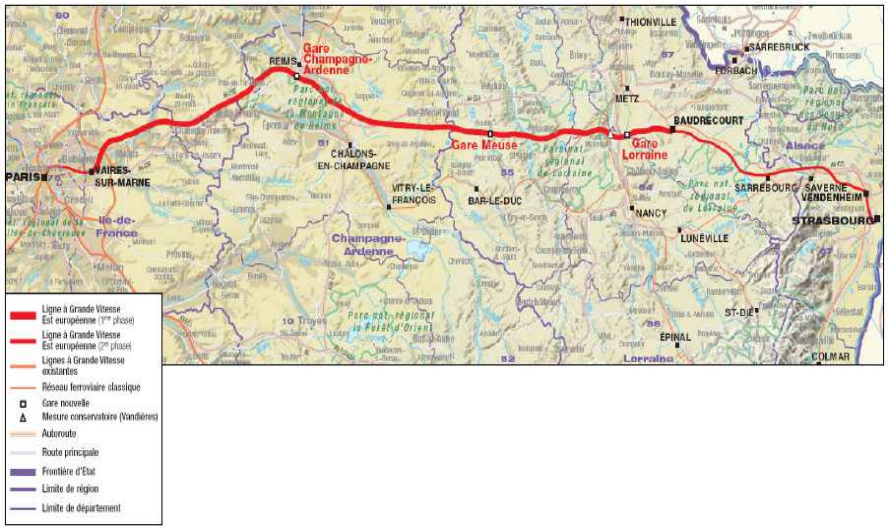
*La recherche des cofinancements et la compétition entre les collectivités pour l'accès au TGV ont fragilisé le pilotage du projet. Celui-ci y a perdu en cohérence, tandis qu'étaient avalisés des choix d'investissements critiquables.*

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

*collectivités concernées à financer les déficits d'exploitation correspondants, alors que la pérennité de certaines d'entre elles n'est toujours pas assurée. Enfin, les retombées économiques pour les collectivités territoriales concernées apparaissent encore incertaines. Les projets qu'elles ont cofinancés, qu'il s'agisse de la ligne à grande vitesse ou des dessertes, n'ont pas fait l'objet d'évaluations a priori ou de bilans a posteriori.*

RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE

Le tracé de la LGV Est européenne phase 1 et 2




*Source : Réseau ferré de France*

Depuis juin 2007, les 300 premiers kilomètres de la ligne à grande vitesse Est (LGV Est), entre Vaires-sur-Marne (Seine-et-Marne) et Baudrecourt (Moselle), sont en service commercial. En mars 2016, après l'achèvement du tronçon restant, engagé depuis juin 2010, Paris et Strasbourg seront reliés par une ligne à grande vitesse de 406 km.

La LGV Est connaissait en 2011 un trafic de 13 millions de voyageurs (chiffres SNCF), supérieur aux prévisions[317]. Au-delà des régions Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace, le TGV Est dessert plusieurs villes d'Allemagne et du Luxembourg.

[317] Cependant, par comparaison, le trafic de la LGV Paris-Lyon est environ trois fois supérieur.

Le projet de LGV Est a connu une longue gestation : inscrit au schéma directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse par le décret du 1er avril 1992, retenu comme projet prioritaire par le Conseil européen d'Essen en décembre 1994, ce projet a bénéficié d'une déclaration d'utilité publique des travaux par décret du 14 mai 1996, mais les travaux n'ont effectivement commencé qu'en 2002. Après sa mise en service complète en 2016, le projet se sera donc prolongé sur 24 ans et les travaux sur 14 ans.

Cette durée s'explique par le nombre élevé des parties prenantes et la diversité des cofinancements.

La LGV Est constituait, en effet, la première opération d'envergure lancée par RFF, nouveau gestionnaire d'infrastructures ferroviaires. En application de l'article 4 du décret du 5 mai 1997 modifié relatif à ses missions et à ses statuts, RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à la demande de l'État, d'une collectivité locale ou d'un organisme public local ou national, que s'il fait l'objet, de la part des demandeurs, d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement.

RFF doutait, comme la SNCF, de la rentabilité économique de la LGV Est. La participation financière des collectivités territoriales candidates à une desserte par TGV, est résultée de la conjonction d'un souhait de l'État et des propositions des collectivités territoriales. Leur participation ne s'est pas limitée aux travaux de construction de la LGV proprement dite : les collectivités ont également cofinancé l'aménagement du réseau classique permettant le passage du TGV pour assurer la desserte directe de 17 villes non situées sur la ligne à grande vitesse.

### 1 - Un montage financier complexe sans chefs de file régionaux

#### *a) Un projet scindé en deux phases*

Devant le coût très élevé que représentait le projet de LGV Est, le bouclage financier global de l'opération a d'emblée rencontré des difficultés. La nécessité de scinder celle-ci en deux phases bien distinctes dans le temps s'est imposée afin de ne pas retarder outre mesure l'ouverture de la ligne.

Le financement de la première phase a pu être arrêté par la convention du 7 novembre 2000 entre l'État, RFF et les 16 collectivités territoriales concernées. Elle a porté sur la construction, entre 2002 et 2007, des 300 km de LGV entre Vaires-sur-Marne et Baudrecourt, ainsi

que de trois gares TGV (Champagne-Ardenne, Meuse, Lorraine), avec une ouverture commerciale en juin 2007, au lieu d'août 2006 comme initialement prévu.

Après que les études préalables ont fait l'objet d'une convention signée par les partenaires le 24 janvier 2007, la seconde phase a été lancée par la convention du 1er septembre 2009, plus de deux ans après l'ouverture du premier tronçon de la ligne. Cette convention a porté sur la construction, à partir de juin 2010, des 106 km restants entre Baudrecourt et Vendenheim (Bas-Rhin), dont un tunnel de 4 km sous les Vosges, pour une mise en service commercial prévue en 2016.

Le coût total de la première phase était estimé conventionnellement à 3 125 M€ (valeur juin 1997), celui de la deuxième phase à 2 010 M€ (valeur juin 2008).

*b) Un fort engagement des collectivités territoriales*

Le financement de la première phase des travaux de la LGV a associé 16 collectivités territoriales de Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace, ainsi que la région Ile-de-France. Celui de la seconde phase associe 15 collectivités.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, les collectivités territoriales constituent la deuxième source de financement de la LGV Est, derrière l'État, avec 24 % du financement pour les travaux de la première phase et 32 % pour les travaux de la deuxième phase. Pour les travaux des deux phases, celles-ci sont intervenues successivement à hauteur de 737 M€ et de 640 M€.

**Tableau n° 1 - sources de financement de la LGV Est**

| Financeurs | 1° phase (3 125 M€) | 2° phase (2 010 M€) |
|---|---|---|
| État | 39 % | 34 % |
| Collectivités territoriales | 24 % | 32 %[318] |
| RFF | 22 % | 26 % |
| Union européenne | 10 % | 6 % |
| Grand duché de Luxembourg | 4 % | 2 % |
| SNCF | 1 % | - |
| **TOTAL** | 100 % | 100 % |

*Source : Cour des comptes*

### *c) Des niveaux de participation disparates*

Les trois régions concernées, Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace, n'ont pas pleinement joué un rôle de chef de file des cofinanceurs dans chaque région. De ce fait, selon les régions traversées, la participation des différents niveaux de collectivités territoriales au cofinancement de la LGV apparaît très hétérogène et moins marquée par une logique économique d'ensemble que par une compétition pour obtenir une desserte par le TGV.

Les trois régions participent au cofinancement à des niveaux très différents : avec, pour la première phase, des participations de 1,35 % pour la Champagne Ardenne, 6,50 % pour la Lorraine et 4,51 % pour l'Alsace, et, pour la deuxième phase, de respectivement 1,35 %, 5,99 % et 4,76 %, la région Lorraine apparaît comme le contributeur principal. Ce choix s'explique par la volonté de cette région d'éviter de solliciter des villes aux objectifs divergents.

La participation des départements est également contrastée. Ceux qui se situent sur l'axe desservi par la LGV (Marne, Meuse, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Bas-Rhin) sont naturellement sollicités, le département du Bas-Rhin se distinguant par l'importance de son taux de participation (entre 2 et 3 %). Ceux qui ne sont pas situés sur l'axe de la ligne (Ardennes, Vosges, Haut-Rhin) mais revendiquent une desserte TGV

[318] Compte tenu de la réaffectation au financement de la 2ème phase des montants revenant aux collectivités au titre de la « clause de bonne fortune » de la 1ère phase. Cette clause de bonne fortune constitue un intéressement des collectivités territoriales aux résultats d'exploitation de la LGV.

sans rupture de charge depuis Paris via le réseau classique doivent assumer leurs choix par une participation pouvant aller jusqu'à 1 % (cas du Haut-Rhin pour la deuxième phase, avec la connexion LGV Est/LGV Rhin-Rhône).

S'agissant des communes et des intercommunalités, le contraste est encore plus fort.

En Lorraine, en 1990, le « pacte lorrain de financement » a arrêté le principe d'une répartition du financement de la LGV Est limité à la région et aux quatre départements. Ce pacte signifie qu'un certain nombre de villes, surtout Nancy et Metz, ainsi qu'Epinal dans une moindre mesure, sont desservies par le TGV sans avoir participé à son financement.

À l'inverse, en Alsace, la communauté urbaine de Strasbourg a justifié sa participation au cofinancement de la LGV par son rôle de capitale parlementaire de l'Union européenne et de siège du Conseil de l'Europe, et sa situation au croisement des deux axes ferroviaires majeurs à venir, la Magistrale (Paris-Budapest) et l'axe Mer du Nord-Méditerranée, dont la LGV Rhin Rhône constitue un segment. Les participations de Mulhouse-Alsace agglomération (0,22 % pour la première phase, 0,29 % pour la deuxième phase) et de la communauté d'agglomération de Colmar (0,12 % pour la première phase, 0,15 % pour la deuxième phase) s'inscrivent dans une logique complémentaire à celle de Strasbourg.

Enfin, la participation de Reims au cofinancement de la LGV apparaît comme le produit d'un combat contre le projet initial. A l'origine, en effet, le projet de tracé de la LGV Est suivait peu ou prou un tracé direct reprenant l'axe traditionnel Paris-Strasbourg, en passant près de Châlons-en-Champagne (Marne) et de Nancy (Meurthe-et-Moselle). Ce projet laissait ainsi à l'écart la métropole de Reims (Marne), avec un bassin démographique de près de 200 000 habitants. La ville, déjà mal desservie par le réseau traditionnel, n'a donc eu de cesse d'obtenir une modification du tracé afin d'être desservie à Bezannes, dans sa très proche banlieue. Cette modification du projet de tracé représentait un coût financier important, assumé par la ville de Reims et par la communauté de Reims Métropole qui ont ainsi participé au financement de la LGV Est dans des proportions supérieures à celle de la région Champagne-Ardenne (soit pour les deux phases 1,59 % pour Reims contre 1,35 % pour la région) ou du département de la Marne (dont la participation s'établit à 0,7 % pour la première phase et 0,8 % pour la deuxième phase).

Cette participation importante conduit également à ce que Reims, métropole la plus proche de Paris, désormais à 45 minutes de TGV, a

participé au financement de la LGV Est dans des proportions comparables à celles de la métropole la plus éloignée, la communauté urbaine de Strasbourg, qui sera, pour sa part, à 1h50 de Paris en 2016[319].

*d) Une clause de retour de bonne fortune contestable et opaque*

À l'initiative des collectivités territoriales participantes, qui considéraient que les prévisions de trafic de RFF étaient sous-estimées, la convention du 7 novembre 2000 de financement de la première phase prévoyait une clause d'intéressement à leur profit, leur permettant de bénéficier de reversements du surplus des redevances perçues par RFF.

Cette « clause de bonne fortune » s'exerçait au bénéfice des régions Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace, à charge pour elles de répartir les montants entre les collectivités contributrices au prorata de leur participation. L'intéressement des collectivités territoriales aux résultats d'exploitation de la ligne devait s'effectuer en 2011, 2016 et 2026[320]. Il correspondait au tiers du surplus éventuel des résultats d'exploitation obtenus par RFF, pendant les vingt premières années d'exploitation, par rapport à la prévision initiale. Il était plafonné au montant des apports des trois régions, soit 167,69 M€.

Cet intéressement, inhabituel, visait à faciliter la mobilisation financière des collectivités territoriales, au prix, pour l'État et RFF, d'un engagement qui semblait alors peu risqué compte tenu des interrogations de l'époque sur les perspectives de trafic. Il apparaît, toutefois, contestable sur un plan économique : une clause symétrique « de mauvaise fortune », protégeant RFF contre le risque d'exploitation, aurait pu être de nature à freiner certaines décisions d'investissements à la rentabilité incertaine.

La fréquentation de la ligne s'est révélée supérieure aux attentes de RFF et a ouvert le droit à faire jouer la clause de bonne fortune au profit des collectivités territoriales.

---

[319] Pour les travaux de la première phase, la participation de Reims et de Reims métropole a été fixée à 49,69 M€ et, pour les travaux de la seconde phase, à 31,96 M€. Pour la communauté urbaine de Strasbourg, la participation à chaque phase est de 35,37 M€ et 51,92 M€.

[320] L'annexe 7 de la convention de financement de la première phase du 7 novembre 2000 prévoit que le montant du reversement aux collectivités sera évalué une première fois cinq ans après la mise en service (en 2011), une seconde fois en 2016 pour la période des dix premières années d'exploitation. Ce montant sera ajusté après vingt ans d'exploitation, au premier trimestre 2026.

En décembre 2008, après une année de mise en service, une mission conjointe de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'environnement et du développement durable a été chargée d'évaluer le montant forfaitaire de l'application de la clause de bonne fortune sur la base des résultats constatés et de procéder à un calcul anticipé des redevances sur la période 2007-2027. Sur cette base, l'État et RFF ont estimé à 122 M€ HT le montant actualisé du retour à bonne fortune au titre des premières années d'exploitation, sans que les trois régions n'aient été informées du détail de ce calcul et du montant exact des redevances perçues par RFF, ce qui révèle un manque de transparence.

En outre, ce montant forfaitaire de 122 M€ a été rapidement affecté par RFF au financement des travaux de la deuxième phase par la convention du 1er septembre 2009. Les trois régions ont ainsi été mises devant le fait accompli, dès lors qu'elles ne souhaitaient pas prendre le risque de retarder, voire d'empêcher, le financement de la deuxième phase.

La convention de financement de la deuxième phase prévoit également une clause d'intéressement, mais selon des modalités de calcul moins favorables aux collectivités. Ainsi, dans la première convention, la clause de retour à bonne fortune était assise sur le tiers du surplus des résultats d'exploitation obtenus par RFF, tandis que, dans la convention du 1er septembre 2009, la clause de retour à bonne fortune n'est mise en œuvre qu'en cas de dépassement significatif des objectifs de trafic, soit plus de 10 % du volume prévisionnel global.

L'expérience de la première phase de la LGV Est devrait inciter les pouvoirs publics à ne pas renouveler de telles clauses dissymétriques.

### 2 - Des choix d'investissements hasardeux liés au cofinancement

Devant la multiplication des acteurs et des intérêts divergents, et la surenchère de certaines collectivités territoriales, la coordination du projet par l'État et RFF, confrontés à une difficile recherche de consensus dès la première phase, a été laborieuse. Elle a conduit à avaliser des choix d'investissements contestables.

### *a) Deux gares TGV quasi mitoyennes*

Le choix de l'implantation de la gare Lorraine TGV a fait l'objet de négociations difficiles. Dès l'origine, il était prévu qu'elle serait implantée entre Nancy et Metz. Il s'agissait à la fois de concilier les exigences concurrentes des deux métropoles lorraines, de satisfaire la volonté de la SNCF d'avoir un tracé le plus direct possible entre Strasbourg et Paris et de s'efforcer de créer, dans « l'espace intermédiaire », un réseau de transports structurant articulé autour des deux pôles de Nancy et Metz.

Le projet initial d'implantation de la gare à Vandières (Meurthe-et-Moselle), qui permettait une interconnexion avec la ligne TER Metz-Nancy, a suscité l'opposition de certains élus qui craignaient que la SNCF diminue corrélativement le nombre de dessertes directes de Metz et de Nancy par TGV.

Après des discussions difficiles, le site de Cheminot-Louvigny (Moselle) a été retenu. Un ancien projet de la SNCF prévoyait déjà, en avril 1993, l'implantation d'une gare sur ce site, qui figure d'ailleurs dans la déclaration d'utilité publique du 14 mai 1996. La gare était néanmoins située à 29 km de Metz, 30 km de Nancy, à 7 km de l'aéroport Metz-Nancy-Lorraine et, surtout, à une quinzaine de kilomètres du réseau ferré classique. Privée de toute interconnexion avec le réseau TER et de toute possibilité de développement intermodal ultérieur, cette gare est uniquement accessible par la route depuis l'autoroute A31. Cette localisation est pour le moins surprenante.

Malgré le choix de Cheminot-Louvigny, le projet d'implanter une gare à Vandières, mieux desservie, n'a pas été abandonné. Un protocole additionnel, signé le 7 novembre 2000, par le ministre des transports, RFF, la région Lorraine et les départements de la Meurthe-et-Moselle et de la Moselle acte la réalisation sur ce site d'une gare d'interconnexion, sans remise en cause de l'implantation à Cheminot-Louvigny, ce qui aurait nécessité une déclaration d'utilité publique modificative et un allongement des délais.

De nouvelles études ayant confirmé la faisabilité d'une gare d'interconnexion à Vandières, des mesures conservatoires ont été décidées, le 25 janvier 2002, par le ministre des transports. Le coût de ces mesures, 23,6 M€, a été supporté par l'État. Ces travaux conservatoires (dimensionnement de l'emprise ferroviaire, réalisation des culées de viaduc, remblai) ont été réalisés concomitamment à ceux de la première phase de la ligne, ouvrant la voie à la construction de la gare elle-même. Le 4 juillet 2005, à l'occasion du comité de pilotage de la ligne, la répartition de la maîtrise d'ouvrage pour cette construction a été

présentée, conformément aux dispositions législatives et réglementaires : la région Lorraine pour le bâtiment, la réalisation des abords et les installations voyageurs, RFF pour le génie civil et les équipements ferroviaires.

Le financement de la gare de Vandières n'est pas encore défini et sa construction n'a donc pas commencé à ce jour, RFF étant chargé d'une étude préliminaire.

Si le projet allait jusqu'à son terme, on aboutirait ainsi à la construction de deux gares TGV situées à moins de 20 km l'une de l'autre, dont l'une, celle de Cheminot-Louvigny, mal située, n'aurait plus d'utilité. Il est envisagé que cette dernière soit reconvertie en gare de fret TGV, projet dont la pertinence n'est à ce jour toujours pas établie.

L'implantation de la gare TGV Lorraine à Cheminot-Louvigny a coûté jusqu'à présent 62,6 M€, dont 23,6 M€ à la charge de RFF. En outre, l'éloignement de cette gare a nécessité de recourir aux navettes par bus qui desservaient déjà l'aéroport de Metz Nancy Lorraine depuis 2006 afin de relier les gares de Nancy et de Metz. Leur déficit d'exploitation a atteint 721 000 € par an, financés par la région Lorraine. En avril 2012, la région Lorraine s'est désengagée de ce financement ; la desserte de Nancy fonctionne désormais sans financement public et la desserte de Metz est subventionnée par le département de la Moselle.

Le coût de construction de la gare à Vandières est, quant à lui, estimé à 88,8 M€[321], à la charge de différentes collectivités territoriales lorraines.

Si l'on ajoute le coût de reconversion de la gare de Cheminot-Louvigny, soit 4,7 M€, à l'avenir incertain, le coût total, des gares TGV Lorraine devrait s'élever à 156 M€. Ce montant est bien supérieur au coût moyen d'une gare TGV.

### *b) Les surcoûts de la gare Meuse TGV*

En octobre 2005, la région Lorraine a adopté le plan Meuse 2006-2010, au sein duquel figurait le projet d'aménagement de la gare Meuse TGV, sur la commune des Trois Domaines. La gare se situe à une trentaine de kilomètres des deux principales villes meusiennes, Bar-le-

[321] Sources : région Lorraine, valeur décembre 2007. Le financement serait assuré à 100 % par les collectivités territoriales de Lorraine : 80 % par la région, 8,8 % par le département de la Moselle, 6,29 % par le département de la Meurthe-et-Moselle, 3,4 % par le département des Vosges, 1,6 % par le département de la Meuse.

Duc et Verdun, soit un bassin de population représentant 60 % des 194 000 habitants du département.

Le projet initial de la gare, conçu par la SNCF, était évalué à 2,93 M€ (valeur janvier 2002). Toutefois, le département de la Meuse a souhaité le modifier afin d'utiliser du bois sur la façade et sur le toit de la gare et de valoriser ainsi l'image de la filière bois meusienne. Le coût du projet est ainsi passé à 3,83 M€, le surcoût étant financé conjointement par la région et par le département dans des proportions sensiblement identiques. Le décompte général et définitif dressé en décembre 2008 fait état d'un coût total de 5,16 M€.

Le département de la Meuse a dû, par ailleurs, reprendre à sa charge, à partir de novembre 2010, la gestion du parking, confiée jusqu'alors à un opérateur privé. Ce parking, peu fréquenté car les usagers privilégiaient le stationnement « sauvage » à l'écart de la gare, est désormais gratuit. Enfin, le département finance à hauteur de 60 %, contre 40 % pour l'usager, la desserte par bus de la gare TGV à partir des villes de Verdun et de Bar-le-Duc.

La gare de Meuse TGV connait une fréquentation d'un peu plus de 300 voyageurs par jour, pour l'essentiel des professionnels. Cette fréquentation, certes non négligeable, représente cependant un coût de fonctionnement important pour le département de la Meuse, alors que les perspectives de développement économique dans la zone autour de la gare TGV apparaissent pour l'instant inexistantes. Entre 2003 et 2008, le département a ainsi acquis 105 hectares de terrains pour un montant de 405 317 €, avec comme projet de valoriser l'environnement de la gare. Le projet de centrale photovoltaïque qui accompagnait cette politique foncière n'a cependant jamais vu le jour.

### *c) Des dessertes hors de la LGV Est à la pérennité incertaine*

#### *Des contributions importantes pour l'aménagement des dessertes*

De nombreuses villes (17), non situées sur la LGV Est, ont souhaité être desservies sans rupture de charge par le TGV depuis Paris. Ceci impliquait, au lieu d'une interconnexion avec le TER ou le bus depuis les gares situées sur la LGV Est, de faire circuler les TGV sur le réseau classique jusqu'à ces destinations.

De ce fait, les cofinancements des collectivités territoriales n'ont pas été seulement consacrés à la construction de la ligne à grande vitesse, mais très largement aussi aux coûts d'adaptation des portions du réseau classique ainsi empruntées par les TGV et d'aménagement des dessertes. Ces investissements ont porté aussi bien sur des travaux d'accessibilité

des gares pour mise aux normes TGV que sur des travaux beaucoup plus importants, par exemple l'électrification des deux lignes vosgiennes[322] ou la construction d'une voie supplémentaire entre la gare centrale de Reims et la gare Champagne-Ardenne TGV de Bezannes[323].

Le support contractuel de ce cofinancement a reposé, pour l'essentiel, sur les deux contrats de projet État-Région (CPER) successifs couvrant la période de 2000 à 2013 ainsi que sur quelques dispositifs spécifiques, comme celui consacré à l'électrification des lignes vosgiennes.

Le financement de ces dessertes représente une dépense importante pour les collectivités territoriales[324], alors même que la pérennité de certaines d'entre elles n'est pas garantie dans l'avenir.

### *Des déficits d'exploitation à la charge des collectivités*

Faire circuler un TGV sur une ligne classique est plus coûteux que de faire circuler un TER. La SNCF a obtenu une prise en charge des surcoûts d'exploitation de certaines dessertes, alors que leur pérennité n'a jamais été assurée, comme l'illustrent les exemples de Commercy (Meuse) et de Sedan (Ardennes).

La desserte biquotidienne de Commercy par le TGV Paris-Bar-le-Duc a engendré un surcoût d'exploitation qui a été financé en application d'une convention conclue, en mai 2008, entre le groupement d'intérêt public (GIP) Objectif Meuse[325], la région Lorraine et la communauté de communes du pays de Commercy. Ce surcoût a été fixé par la SNCF à 350 000 € par an, supportés respectivement par les trois signataires de la convention à hauteur de 63,4 %, 27,1 % et 9,5 %.

---

[322] L'électrification des deux lignes vosgiennes a représenté un investissement de 83,8 M€, financés à 50 % par la région et les quatre départements lorrains, à 32 % par l'État et à 18 % par l'Union européenne.

[323] Les travaux sur la section Reims-Bezannes ont été cofinancés à égalité par l'État et la région Champagne-Ardenne pour un montant de 7,23 M€ (convention du 6 décembre 2004).

[324] Le détail de leurs participations ne peut être extrait du bilan fourni par RFF qui n'intègre pas ces opérations périphériques dont il n'avait pas la charge.

[325] Le groupement d'intérêt public (GIP) Objectif Meuse a été constitué le 25 mai 2000 entre la région Lorraine, le département de la Meuse, 14 communes, les 3 chambres consulaires de la Meuse, l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) et EDF. Ses ressources, de l'ordre actuellement de 30 M€, proviennent essentiellement de l'ANDRA dans le cadre de l'expérimentation du site d'enfouissement de déchets nucléaires de Bure.

L'expérimentation s'est révélée coûteuse et peu attractive. Alors que la SNCF estimait la rentabilité de la desserte à 30 voyageurs par jour, la fréquentation quotidienne n'a guère dépassé 12 voyageurs en octobre 2008, puis 10 en février 2009. Pour renouveler l'expérimentation, la SNCF a souhaité rehausser la participation des collectivités territoriales à 445 000 € par an, coût jugé trop élevé par celles-ci. Elles ont eu la sagesse de mettre fin à la desserte de Commercy en avril 2010.

La desserte de Sedan, terminus de la ligne via Charleville-Mézières, a représenté une dépense d'investissement initiale de 2,28 M€, financée respectivement à 47 % par RFF et la SNCF, 45 % par les collectivités territoriales et 8 % par l'État. A cette dépense est venue s'ajouter, en 2011, l'installation d'une voie de remisage nocturne du TGV en gare de Sedan, afin d'éviter les deux allers à vide soir et matin que nécessitait le remisage en gare de Charleville-Mézières. Le coût de l'équipement s'est élevé à 830 000 €, intégralement financés par la région et certaines collectivités territoriales ardennaises. Pour autant, bien que la desserte de Sedan soit pour l'instant reconduite, sa pérennité n'est pas assurée. La SNCF n'a pas communiqué la situation du trafic de la ligne aux collectivités territoriales concernées, alors que celles-ci s'interrogent légitimement sur les engagements de l'entreprise publique quant à la pérennité de la desserte.

### 3 - L'incertitude sur les retombées économiques pour les collectivités locales

#### *a) Des engagements des collectivités sans étude préalable*

La Cour des comptes a eu l'occasion de rappeler, notamment dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012, ses interrogations sur la qualité des évaluations socio-économiques et financières préparatoires à l'approbation des investissements publics et sur les conditions de leur prise en compte par les décideurs publics lors de l'approbation de ces projets.

Pour la LGV Est, malgré l'importance des investissements consentis par les collectivités territoriales (737 M€[326] auxquels s'ajoutent les 879 M€ des deux contrats de projet État-Région destinés au développement des dessertes), le projet n'a bénéficié d'aucune étude préalable des retombées économiques pour ces collectivités, qu'il s'agisse du projet de LGV dans sa globalité ou des dessertes nouvelles qu'elles ont demandées.

[326] Soit 913 M€ après actualisation de 24 % sur la base de l'indice de prix des travaux publics (TP 01), prévue par la convention du 7 novembre 2000.

Seule la région Champagne-Ardenne, par son conseil économique et social régional, a tenté tardivement, en 2006, soit un an avant la mise en service du premier tronçon, de mener une évaluation en ce domaine. Cette étude, confiée à des universitaires de Reims, demeurait très prudente sur les retombées socio-économiques à attendre : en s'appuyant sur l'analyse de la LGV Atlantique avec ses liaisons Paris-Rennes et Paris-Nantes, elle suggérait la mise en place d'un observatoire des effets socio-économiques de la LGV Est en Champagne-Ardenne, instance qui, malgré son coût modeste par rapport aux investissements entrepris[327], n'a jamais vu le jour.

### *b) Des bilans économiques peu convaincants*

En l'absence, jusqu'à ce jour, d'un bilan d'ensemble[328] des effets de la mise en service du premier tronçon, qui aurait relevé de la responsabilité de l'État, seul à même de disposer d'une vision globale des retombées économiques du projet, certaines collectivités ont tenté d'évaluer les retombées les concernant.

Ces études, menées par des acteurs dispersés (Université de Reims, centre d'études techniques de l'équipement (CETE) de l'Est, agence d'urbanisme en Alsace) ne fournissent pas une vision fiable des effets économiques de l'infrastructure à grande vitesse.

Les initiatives en ce domaine se révèlent parfois peu convaincantes. Ainsi, la région Champagne-Ardenne a constitué, avec l'État, en décembre 2007, après l'ouverture de la ligne, un observatoire régional des impacts économiques et sociaux du TGV Est (ORIEST), qui a été supprimé en 2011.

De la même façon, un observatoire TGV a été organisé autour du CETE de l'Est et de la direction régionale de l'équipement de Lorraine. Une étude socio-économique a été produite en novembre 2009, mais celle-ci s'est bornée, pour l'essentiel, à décrire l'existant avant l'arrivée de la LGV.

Pour sa part, la région Alsace n'a pas directement mis en place un organisme de suivi et de mesure des impacts socio-économiques, préférant s'appuyer soit sur le CETE de l'Est, soit sur les agences d'urbanisme de Strasbourg ou de Mulhouse.

---

[327] Entre 80 000 et 90 000 € pour la région.

[328] Conformément aux dispositions de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, un bilan de la première phase de la LGV Est aurait dû être réalisé en juin 2012.

### *c) Le manque d'information des collectivités territoriales sur l'évolution du trafic*

Ces évaluations sont handicapées par la réticence de la SNCF à fournir des données précises sur les trafics, pour des raisons de secret commercial. Elle s'est limitée à fournir des statistiques de trafic générales, sans qu'aucune des villes desservies ne soit en mesure d'évaluer avec précision l'impact journalier de la desserte.

Ainsi, le département de la Marne a sollicité la SNCF, en février 2009, afin d'obtenir des informations sur le niveau de fréquentation et le type de clientèle des TGV, mais sa demande est restée sans réponse. La seule information statistique que la SNCF a communiquée à cette collectivité consiste en des données globales, de peu d'utilité pratique, sur le nombre des passagers par gare de départ et de destination et par période de voyage.

De même, pour le département de la Moselle, la SNCF communique de manière extrêmement discrète sur les fréquentations des gares et des dessertes, arguant de la prochaine ouverture à la concurrence des lignes voyageurs.

### *d) Un impact économique encore à mesurer*

La mise en service de la LGV a indiscutablement contribué à l'accélération des liaisons entre les trois régions de l'Est et la région parisienne : en moyenne, le temps de parcours entre Paris et les villes desservies a été divisé par deux. La réduction est d'autant plus importante que le trajet est long, c'est-à-dire qu'elle est plus profitable aux destinations les plus éloignées (Strasbourg : - 54 % ; Nancy-Metz : - 45 %).

Malgré cet effet de rapprochement des régions de l'Est, les collectivités territoriales ne constatent, jusqu'à présent, qu'un modeste bénéfice économique procuré par la LGV Est. Cette faiblesse peut être due, en partie, à l'impact important, dans les trois régions concernées, de la crise économique depuis 2008. Les rares études produites, comme celle de l'Université de Reims[329], n'identifient que des effets d'image et de

[329] Sylvie Bazin, Marie Delaplace et Christophe Beckerich : « Desserte TGV et localisation des entreprises dans les quartiers d'affaires : nouvelle accessibilité ou nouvelle offre de bureaux ? Le cas de la gare centre de Reims ». Université de Reims, 2009.

[330] Les ports de pêche de Lorient, Brest et Saint-Malo sont de la compétence de la région et les autres ports des départements dont ils relèvent.

dynamisme pour les collectivités concernées, qui espèrent présenter une attractivité renforcée pour les entreprises.

À ce stade, seules les villes de Strasbourg et Metz semblent, selon l'INSEE, bénéficier d'un « effet TGV » significatif, concentré notamment sur l'activité touristique. Cet effet peut néanmoins se révéler ambivalent pour le tourisme d'affaires, la diminution importante de la durée du voyage depuis Paris ayant pour effet de faire baisser le nombre de nuitées, au profit de séjours réduits à une seule journée.

Cet « effet TGV », enfin, se manifeste en bout de ligne par la très forte diminution du trafic de l'aéroport de Strasbourg Entzheim, de l'ordre d'un million de passagers par an.

*e) Des gares TGV à l'origine d'importants aménagements urbains*

L'arrivée du TGV a été l'occasion, pour certaines villes, de lancer d'importants programmes de restructuration urbaine. C'est notamment le cas de villes avec une gare TGV en centre-ville, comme Metz, Strasbourg, Nancy, qui leur a permis de développer leur centre historique et d'axer les principales activités sur la proximité.

Les principales villes desservies par la LGV Est ont prévu de créer, au pied de la gare, des surfaces de bureaux, des commerces et, très souvent, des hôtels ou des centres des congrès. Ainsi, Strasbourg a doublé la surface de la gare, et Metz a procédé à d'importants travaux de rénovation du centre-ville : création du nouveau quartier de l'Amphithéâtre offrant 72 000 m² de bureaux, de logements et de commerces à l'emplacement d'une ancienne friche ferroviaire, édification du Centre Pompidou-Metz, d'un centre commercial et d'une cité des congrès.

Nancy a vu la création d'un centre des congrès et d'un quartier d'affaires, avec notamment l'immeuble République comprenant une nouvelle gare, un pôle intermodal pour les transports et des immeubles de bureaux.

Reims, qui dispose d'un système « dual » avec la gare d'interconnexion TGV de Bezannes reliée à une gare en centre-ville, entame la création d'un parc d'activité autour de la première et utilise les anciennes friches industrielles autour de la seconde gare pour y implanter des bureaux.

## *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*Le cofinancement de la construction de la ligne à grande vitesse Est par de nombreuses collectivités territoriales a nui à la cohérence du projet et a conduit à des choix d'investissements contestables avec le recours désormais fréquent à la participation de collectivités territoriales au financement de lignes à grande vitesse. La Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :*

*Pour l'État et RFF :*

1. *veiller, en recherchant les cofinancements de collectivités territoriales pour des grandes infrastructures de transport, à préserver la logique du projet, l'optimisation du tracé de la ligne à grande vitesse et l'équilibre de son exploitation future ;*
2. *suspendre l'exécution des travaux de la gare de Vandières jusqu'au moment où l'évolution du trafic assurera la rentabilité socio-économique du projet.*

*Pour les collectivités territoriales :*

3. *limiter, en cas de cofinancement, le nombre des collectivités participantes ; privilégier et confier le rôle de chef de file à la région ;*
4. *éclairer la participation financière des collectivités par des évaluations préalables portant sur les choix des tracés de la ligne et sur les dessertes, complétant les évaluations globales effectuées par RFF.*

*Pour l'État, RFF et les collectivités territoriales :*

5. *exclure l'implantation de gares TGV en rase campagne sans interconnexion avec le réseau de transport régional.*

*Pour la SNCF et RFF :*

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

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
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 | 493 |
| Réponse commune de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche | 494 |
| Président-directeur général de réseau ferré de France (RFF) | 497 |
| Président de la société nationale des chemins de fer (SNCF) | 498 |
| Président du conseil régional d'Alsace | 499 |
| Président du conseil général du Bas-Rhin | 501 |
| Président du conseil général du Haut-Rhin | 502 |
| Président de la communauté urbaine de Strasbourg | 504 |
| Président de la communauté d'agglomération de Colmar | 505 |
| Président du conseil régional de Champagne-Ardenne | 507 |
| Président du conseil général de la Marne | 511 |
| Maire de Reims | 513 |
| Maire de Sedan | 516 |
| Président de la communauté de communes du pays Sedanais | 517 |
| Président du conseil régional de Lorraine | 518 |
| Président du conseil général de Meurthe-et-Moselle | 521 |
| Président du conseil général de la Meuse | 524 |
| Président du conseil général des Vosges | 526 |

| | |
|---|---|
| Maire d'Epinal | 527 |
| Maire de Nancy | 529 |
| Maire de Metz | 530 |

**Destinataires n'ayant pas répondu**

| |
|---|
| Président du conseil général des Ardennes |
| Président de la communauté de communes du Pays de Commercy |
| Président de Mulhouse Alsace Agglomération |

### *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*

*Le contrôle de la Cour a révélé un manque de cohérence du projet du à un défaut de pilotage d'ensemble et des incertitudes quant aux retombées économiques pour les collectivités territoriales, en l'absence d'évaluation a priori ou de bilan a posteriori. Dans ce cadre, les recommandations de la Cour visent à améliorer la consistance du projet (suspension des travaux de la gare de Vandières, limitation des dessertes directes par TGV de gares non situées sur la ligne à grande vitesse), à rationaliser la gouvernance de ce type de projet (mise en place d'un chef de file des transports au niveau régional, évaluations préalables portant sur le choix des tracés et des dessertes), et à permettre une meilleure information des acteurs locaux (transmission d'informations sur les résultats des trafics aux collectivités).*

*Nous partageons la recommandation de la Cour de restreindre les dessertes à grande vitesse à leur strict domaine de pertinence, d'autant que les « Assises du ferroviaire » ont récemment mis en lumière le déséquilibre financier du système ferroviaire. Par ailleurs, nous appelons l'attention de la Cour sur le fait que sa recommandation relative à l'amélioration des évaluations a priori trouvera une réponse dans la mise en place, sous l'égide du Commissaire général à l'investissement, d'une procédure pérenne de contre-expertise des études socio-économiques menées par les maîtres d'ouvrage des grands projets.*

***RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, CHARGÉ DES TRANSPORTS, DE LA MER ET DE LA PÊCHE***

*Le montage financier*

*La LGV Est européenne est le premier projet de ligne à grande vitesse sous maîtrise d'ouvrage RFF, qui a bénéficié de contributions importantes des collectivités locales, l'État et RFF n'étant pas en mesure de supporter seuls un tel investissement. Dans ce cadre, et après que l'ensemble des partenaires intéressés au projet se furent accordés sur l'opportunité de le réaliser en deux phases, le plan de financement s'est négocié sans obligation particulière imposée aux collectivités, mais dans le cadre d'un dialogue constructif visant à arrêter une répartition des participations que chacun des partenaires a jugé équilibrée.*

*La négociation de la seconde phase s'est d'ailleurs poursuivie sur des bases similaires, en intégrant simplement le fait que les collectivités alsaciennes devaient revoir leur taux de participation à la hausse compte tenu de l'intérêt de ce prolongement pour cette région. Dans ce cadre, le Conseil régional d'Alsace a joué un rôle moteur dans la nouvelle répartition des financements intra-régionaux.*

*Il nous semble nécessaire d'insister sur l'absence d'obligation, de quelque sorte que ce soit, qui s'imposerait aux collectivités, de participer, ex ante, au financement d'une ligne à grande vitesse : c'est donc sur une base volontaire qu'elles se lient par les conventions de financement. Dans ce cadre, considérer que l'État puisse leur imposer l'ensemble des dispositions de la convention ou de la consistance de l'opération ne correspond pas à la réalité.*

*S'agissant de la clause de retour à bonne fortune, elle avait été initiée notamment pour tenir compte des incertitudes sur les volumes de trafic qui paraissaient sous-estimés aux yeux des collectivités, et des difficultés à augmenter la capacité contributive de RFF sans remettre en cause l'équilibre de ses comptes.*

*Sur la base de ces considérations, lors de la négociation de la seconde phase de la LGV Est européenne, l'ingénieur général chargé de la mission de financement a proposé à l'ensemble des parties qu'une mission conjointe IGF/CGEDD établisse un montant estimatif forfaitaire de l'application de cette clause afin d'en tenir compte dans le financement de la seconde phase et d'alléger ainsi les contributions des collectivités. Cette proposition équilibrée a, in fine, été retenue par l'ensemble des parties.*

*Un partage au bénéfice des collectivités locales des résultats d'exploitation qui seraient au-delà des prévisions a également été prévu dans la convention de financement de cette seconde phase, sans que ne soit envisagé de retour à « mauvaise fortune » au profit de RFF. Indépendamment de l'acceptabilité discutable d'un tel mécanisme pour des collectivités qui s'associent sur une base volontaire au tour de table, un tel mécanisme aurait une justification théorique difficile : la capacité contributive de RFF a en effet été calculée en prenant en compte une marge de risque : dans les calculs les plus récents, cette marge se matérialise par un taux d'actualisation des revenus futurs, pris en compte par RFF pour le calcul de sa participation de l'ordre de 8 %, largement au-delà du coût de financement de l'établissement (égal au coût de sa dette), et même sensiblement au-delà de son coût moyen pondéré du capital (pour mémoire, celui-ci se situe, fin 2012, à environ 5,5 %). Il paraît utile de rappeler par ailleurs que le coût de l'investissement y est fixé forfaitairement, et peut être à l'avantage de RFF si le maître d'ouvrage réalise l'opération en faisant des économies.*

*Les études socio-économiques*

*Les articles L. 1511-1 et suivants du code des transports et le décret d'application n° 84-617 du 17 juillet 1984 imposent l'évaluation socio-économique des projets de plus de 83 M€. Cette évaluation est jointe au dossier d'enquête publique, et vient compléter des études socio-économiques menées plus en amont pour éclairer le dossier de débat public.*

*Les études relatives à la LGV Est européenne ont été réalisées dans le cadre de cette procédure ; la SNCF a participé activement à leur élaboration en fournissant les éléments de trafic et de bilan économique indispensables à la prise de décision préalable à la réalisation du projet.*

*Depuis 2004, l'instruction cadre relative aux méthodes d'évaluation des grands projets d'infrastructures de transport, mise à jour le 27 mai 2005, précise la méthodologie pour réaliser ces évaluations. Nos services travaillent actuellement à une nouvelle actualisation de cette instruction cadre. Un des axes de cette actualisation est l'intégration de nouvelles variables au calcul socio-économique afin d'étendre, si possible, le champ de l'évaluation à des grandeurs à ce stade non monétarisables. Néanmoins, indépendamment de l'évaluation socio-économique et de ses résultats numériques, le champ de l'évaluation des projets préalable à la déclaration d'utilité publique recouvre déjà l'ensemble des axes d'analyse, même si ceux-ci ne sont pas à ce stade monétarisés. Ainsi, l'étude d'impact analyse le plus finement possible l'ensemble des impacts du projet, tandis que les préoccupations d'aménagement du territoire, ou plus généralement les orientations de la politique des transports (le report modal par exemple) sont des éléments d'appréciation développés dans le dossier d'enquête, et sont pris en compte pour l'évaluation de l'utilité publique des infrastructures.*

*L'implantation des gares*

*L'implantation de la gare Lorraine à Louvigny était prévue dans la DUP, et a finalement été réalisée pour ne pas renchérir le coût du projet en réalisant une gare plus coûteuse à Vandières, déjà difficile à financer, et offrir aux lorrains des dessertes de province à province.*

*Les mesures conservatoires (à la charge de l'État) ont été décidées afin de ne pas compromettre la réalisation à terme d'une gare à Vandières, à l'intersection entre la LGV et la ligne classique reliant Luxembourg à Nancy. Le Conseil régional de Lorraine est maître d'ouvrage de ce projet dont la déclaration d'utilité publique a été prise par le décret modificatif n° 2011-332 du 28 mars 2011.*

*Plus généralement, le choix de l'implantation des gares doit répondre, comme le reste des éléments de définition d'un projet, à une analyse coût/bénéfice des différentes options envisageables. Même si le principe de localisation d'une gare TGV en intersection avec le réseau de transport régional apparaît justifié, il peut s'avérer difficilement applicable s'il on veut tout à la fois concilier le tracé le plus direct et l'aménagement du territoire, comme cela a été le cas au moment du choix de la localisation de la gare Meuse. La construction de telles gares doit alors s'envisager en lien avec les différentes autorités organisatrices de transports pour que les usagers du TGV y trouvent des services de transport adaptés à la desserte du territoire concerné.*

*Les dessertes par TGV de collectivités non situées sur la LGV*

*Le choix de la SNCF de faire circuler des TGV sur des lignes classiques et de donner la préférence à des dessertes de centre-ville provient d'un constat que la rupture de charge a un effet négatif important sur la clientèle, avec des conséquences en termes de report modal. Des analyses économétriques montrent que la clientèle peut assimiler, dans certains cas particuliers, la rupture de charge à une perte de temps pouvant aller jusqu'à une heure. Dans le cas de la LGV Est européenne, alors que le tracé de la ligne à grande vitesse passait entre les deux principales agglomérations lorraines, il n'était pas envisageable de ne pas desservir Nancy et Metz par des TGV empruntant sur quelques kilomètres le réseau classique. Le nombre croissant de voyageurs sur ces destinations illustrent parfaitement le bien-fondé d'une telle décision.*

*Par ailleurs, la SNCF a accepté, à la demande des collectivités, la mise en place de dessertes expérimentales qui, au fil des années suivant la mise en service, ne se sont pas toutes révélées pertinentes. Certaines d'entre elles ont d'ailleurs finalement été abandonnées. Il s'agit du travail normal de l'entreprise ferroviaire que d'expérimenter certaines liaisons pour, si les conditions de leur équilibre économique ne sont pas réunies, y renoncer le cas échéant, en concertation avec les collectivités concernées et sur la base de critères objectifs.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE (RFF)*

*Je tiens tout d'abord à souligner qu'il revient à l'Etat d'organiser le financement public des grands projets d'infrastructure ferroviaire, devant compléter la participation financière du gestionnaire d'infrastructure en application de l'article 4 du décret 97-444. Dans le cas précis de la LGV Est, je relève que l'engagement des collectivités a été déterminant pour le lancement de l'opération.*

*La Cour met en évidence des adaptations du projet optimal, qu'elle juge contestables et qui seraient une contrepartie à la participation financière des collectivités. Il me paraît indispensable de prendre en considération l'effet positif sur la conduite du projet qu'a eu cette participation, traduisant une adhésion et permettant une régulation des exigences multiples qui pèsent sur le maître d'ouvrage.*

*Les collectivités ont ainsi contribué à la réussite d'un projet dont l'utilité publique n'est pas contestée et dont les résultats de fréquentation sont meilleurs que prévu. Je précise que RFF a bien engagé, conjointement avec la SNCF, l'établissement du bilan socio-économique prévu par la loi d'orientation sur les transports intérieurs.*

*Quant à l'affectation du retour de bonne fortune au financement de la seconde phase de la LGV Est européenne, elle résulte d'une proposition de l'Etat plutôt que d'une démarche de RFF. Cette proposition ayant pour but d'assurer le bouclage financier de cette opération dont la réalisation, dans la continuité de la première phase, a été demandée avec force et de manière répétée par ces collectivités.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)*

*SNCF prend acte des observations de la Cour des comptes portant sur les modalités d'information des collectivités territoriales sur l'évolution du trafic. SNCF est attaché à poursuivre un dialogue constructif avec l'ensemble des collectivités desservies par la LGV Est et à leur fournir les données nécessaires à la conduite d'études visant à éclairer leur prise de décision en matière de transports publics, comme cela a déjà été le cas à plusieurs reprises.*

*Les dispositions du décret n° 2012-555 du 23 avril 2012 relatif à l'accès de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à certaines informations et données sur le transport ferroviaire peuvent fournir à cet égard un cadre nouveau, adapté aux besoins et contraintes de chacun des acteurs.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL D'ALSACE*

*Permettez-moi tout d'abord de regretter la tonalité générale négative de votre rapport, qui ne retient à mon avis pas suffisamment les retombées positives de l'arrivée du TGV dans l'Est de la France.*

*C'est en particulier le cas en Alsace, où le TGV, qui dessert uniquement des gares de centre-ville, connaît un fort succès de fréquentation, représentatif de son impact économique très positif. La dynamique touristique a par exemple été fortement renforcée, comme le prouve le fait que les hôteliers strasbourgeois avaient déjà enregistré deux ans après la mise en service du TGV une augmentation de 6 % du nombre de nuitées. Les hôteliers des autres villes d'Alsace ont également bénéficié de l'effet TGV. Les enquêtes de trafic menées en 2009 ont quant à elles démontré une augmentation de près de 15 % des échanges entre le Bas-Rhin et l'Ile-de-France, en parallèle d'un basculement très net sur le mode ferroviaire et d'une diminution de 35 % des trafics routiers sur ces destinations. Les Alsaciens ne peuvent que se féliciter de ces évolutions.*

*Au-delà des villes directement desservies par le TGV, c'est l'ensemble de la région qui a bénéficié de cet investissement grâce à l'important développement des dessertes TER réalisé par la Région Alsace à l'occasion de l'arrivée du TGV. Cette desserte bénéficie aussi bien aux voyageurs en correspondance sur le TGV depuis les différentes villes de la région qu'aux salariés qui empruntent quotidiennement nos TER. Ainsi, depuis 2007, la fréquentation des TER en Alsace a augmenté de près de 40 %, preuve indéniable de la pertinence des choix réalisés.*

*Le TGV Est est l'un des facteurs déterminants de la bonne accessibilité de Strasbourg et de l'Alsace. Il joue ainsi un rôle particulièrement important pour l'attractivité économique de notre région et pour la place de Capitale Européenne de Strasbourg, siège du Parlement Européen.*

*Je relève, par ailleurs, des erreurs ou oublis dans le document que vous m'avez fait parvenir.*

*Concernant la répartition du financement au niveau infra-régional, vous estimez qu'elle n'est pas marquée d'une logique d'ensemble et que les régions n'ont pas pleinement joué leur rôle de chef de file. J'estime au contraire que la Région Alsace a bien mené son rôle de chef de file, en établissant, avec l'ensemble des grandes collectivités concernées (Conseil Général du Bas-Rhin, Conseil Général du Haut-Rhin, agglomérations de Mulhouse, Colmar et Strasbourg) des clés de financement cohérentes pour l'ensemble des deux projets LGV Est et LGV Rhin-Rhône tenant compte de l'intérêt des projets pour les différents territoires.*

*Par ailleurs, vous mentionnez le délai de deux ans écoulé entre la mise en service de la 1ère phase et la conclusion du plan de financement de la 2nde phase ; durant cette période, une convention relais a cependant été signée permettant de poursuivre les études et fouilles archéologiques nécessaires, tandis que cette période a permis de s'assurer que la fréquentation attendue était bien au rendez-vous avant d'engager la 2nde phase.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU BAS-RHIN*

*En Alsace, l'organisation du plan de financement s'est naturellement faite autour de la Région, avec l'implication des autres collectivités au prorata des services TGV dont elles escomptaient pouvoir bénéficier. C'est la raison pour laquelle le Conseil Général du Bas-Rhin et la Communauté Urbaine de Strasbourg apparaissent respectivement comme deuxième et troisième contributeurs financiers.*

*Cette même règle a d'ailleurs été appliquée par solidarité régionale dans le cadre du financement de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône, mais les collectivités haut-rhinoises étant directement bénéficiaires, elles y ont davantage contribué.*

*Par ailleurs, il apparaît nécessaire de rappeler dans l'évaluation du projet a posteriori, que si les collectivités territoriales et alsaciennes en particulier, n'avaient pas cru au projet de TGV Est et n'avaient pas accepté d'y contribuer financièrement, cette ligne à grande vitesse n'existerait peut-être pas aujourd'hui. En effet, les différents experts mandatés l'ont toujours jugée non rentable, alors que cinq ans après sa mise en service le succès commercial est bien réel et ne fait pas l'ombre d'une contestation.*

*C'est d'ailleurs dans cette perspective de succès que les collectivités avaient demandé l'inscription de la clause de retour à bonne fortune dans la 1ère convention de financement.*

*Par ailleurs, permettez-moi de relever que votre recommandation n° 5 à destination des collectivités territoriales me paraît en contradiction avec le principe de libre administration des collectivités et donc de leur autonomie de gestion, ainsi que de clause de compétence générale dévolue aux communes, départements et régions.*

*Tels sont les éléments de réponse que je tenais à vous apporter.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU HAUT-RHIN*

*Ainsi que vous le relevez fort justement, le projet LGV-Est a connu une longue gestation et nous avons également regretté cet état de fait.*

*Cependant cette situation nous semble davantage imputable aux réticences des opérateurs concernés (SNCF et RFF) craignant un manque de rentabilité du projet et par voie de conséquence une dégradation de leurs comptes, qu'aux collectivités parties prenantes au financement du projet.*

*Bien au contraire, les collectivités ont joué un rôle déclencheur et, à notre sens, sans leur mobilisation et leurs cofinancements le projet n'aurait probablement pas abouti.*

*Dans un cas comme dans l'autre, le nombre des collectivités partie prenante ne me semble pas avoir constitué un facteur de nature à retarder ou ralentir l'avancement des projets.*

*Limiter le cofinancement aux seules collectivités régionales ainsi qu'il est proposé dans le rapport, a l'apparence d'une mesure de bon sens et de simplification.*

*Il faut toutefois observer que le montant de participation financière qui est demandé peut excéder les capacités budgétaires d'une seule collectivité et dès lors conduire à des impasses ou blocages si une répartition infrarégionale n'est pas mise en œuvre.*

*Une répartition des financements entre plusieurs échelons de collectivités permet alors d'atténuer la charge mais suppose dans un souci d'égalité que chacun de ces échelons ait les mêmes droits dans le co-pilotage du projet et dans l'expression de ses besoins et priorités.*

*Il me semble d'ailleurs légitime qu'une ville devant être desservie par TGV puisse participer à l'élaboration du projet qui pourra avoir des impacts forts sur l'aménagement de son espace urbain, l'organisation des acheminements vers le point de gare TGV et sur la création de capacités d'accueil des voyageurs.*

*Pour ce qui concerne la présence des collectivités départementales dans les structures de suivi des projets TGV, cette dernière me semble naturelle compte tenu de la compétence « aménagement foncier » qui leur a été confiée par le législateur. Les Départements ont vocation à être étroitement impliqués, et ceci très en amont, dans les études préalables de tracés et les acquisitions foncières.*

*Dès lors les partenariats et montages financiers tels qu'ils ont été mis en œuvre pour la LGV-Est et la LGV Rhin-Rhône et associant toutes les collectivités concernées, ne me semblent pas devoir être écartés pour l'avenir.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE STRASBOURG*

*Ce document a retenu toute mon attention, et je prends acte des recommandations formulées par la Cour, notamment à l'attention des collectivités territoriales. Cette publication n'appelle, par ailleurs, pas de remarques ou de commentaires particuliers s'agissant de la Communauté urbaine de Strasbourg.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE COLMAR*

*Pour ce qui me concerne, je considère que l'irrigation par un réseau TGV performant de l'ensemble de notre territoire est, comme toutes les autres grandes opérations d'infrastructures (routes, aéroports, ports et navigation fluviale), un facteur décisif pour la croissance d'un pays.*

*Aussi, les développements sur le caractère incertain de l'impact économique du TGV Est ne me semblent pas être de mise, puisque ce type d'investissement n'est pas mené dans une logique seulement à court terme, mais surtout à moyen et long terme, de sorte d'assurer la fluidité des échanges entre les Régions et au-delà avec les autres Pays.*

*Au demeurant, je note que le rapport souligne, d'ores et déjà, une augmentation plus importante que prévu de la fréquentation, d'où le retour à bonne fortune sur la 1ère phase qui réduit d'autant le financement nécessaire pour la 2ème phase.*

*Pour Colmar, l'impact positif apparaît évident en terme d'accessibilité de notre territoire, dans la mesure où directement ou indirectement nous disposons via le TGV Est et le TGV Rhin Rhône de 21 possibilités par jour.*

*Au plan plus stratégique, les développements de la Cour auraient dû conduire à des conclusions et recommandations différentes de celles figurant dans le rapport, comme si le système de financement actuel des infrastructures devait perdurer.*

*Ce que dénonce la Cour des Comptes en termes de coût, suite aux négociations pour l'obtention des participations des collectivités territoriales pour le financement des infrastructures ferroviaires, aurait dû conduire la Cour à revenir sur ce que devrait être logiquement une démarche équilibrée d'aménagement du territoire, à savoir le financement des grandes infrastructures du pays essentiellement par l'Etat.*

*En effet, au-delà des coûts induits, la démarche de sollicitation des collectivités territoriales va à l'encontre de cette logique là, dans la mesure où la poursuite et l'accentuation de la part des contributions ne manqueront pas de créer de nouvelles inégalités territoriales, les Régions défavorisées ne pouvant plus suivre financièrement dans un contexte par ailleurs de stagnation des ressources.*

*A la limite on pourrait imaginer un cofinancement limité à l'Etat et aux Régions, ce qui répond à la préconisation d'une réduction du nombre de contributeurs, mais en ce cas, il faut que l'Etat redonne aux Régions des marges de manœuvre au plan fiscal (leur autonomie fiscale a été réduite à 12 % suite à la suppression de la taxe professionnelle), de sorte de leur*

*permettre d'avoir les moyens de contribuer à la réalisation des équipements structurants.*

*Dans une telle perspective, je trouverais opportun que les taux de la Cotisation à la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) de 1,5 % maximum puissent être définis non pas au niveau national, mais au niveau de chaque Région, avec pour chacune d'entre elles la possibilité de moduler les taux sur la valeur ajoutée en raison des grands projets d'infrastructures à mener sur leur territoire, le surcroît de ressources étant affecté à la collectivité régionale et non pas également aux Départements et Communautés.*

*Au plan philosophique, la formule aurait le mérite de lier l'évolution fiscale à des projets concrets pour le développement, et partant de recevoir l'aval du monde économique, puisque porteur de potentialités d'accroissement de l'activité.*

*Corrélativement, par rapport à la notion d'aménagement du territoire, il conviendrait d'étager les taux de participation des Régions au regard de leur richesse respective.*

*Au plan macro-économique, dans une période d'assèchement des finances de l'Etat, un tel dispositif limiterait les risques d'un décrochage de notre pays en matière d'investissements porteurs de développement et partant de notre compétitivité vis-à-vis de nos voisins européens.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE CHAMPAGNE-ARDENNE*

*Je regrette la tonalité générale du rapport qui, dans le libellé de ses rubriques comme dans ses développements, laisse globalement à penser que l'intervention des collectivités au financement du projet en aurait fragilisé le pilotage, retardé la mise en œuvre et fait perdre la cohérence, que les régions n'auraient pas pleinement joué leur rôle de chef de file des co-financeurs et que, in fine, le montage retenu aurait conduit à des choix d'investissements hasardeux, à la pérennité incertaine et faisant peu de cas des possibles retombées économiques.*

*Je tiens à rappeler que le meilleur moyen pour garantir sa cohérence globale à un projet d'une telle dimension aurait été que l'Etat, à travers son établissement RFF, assume ses responsabilités de maître d'ouvrage financeur. Dès lors que le nouveau gestionnaire du réseau conditionnait, pour la première fois, la réalisation cette ligne à grande vitesse à des concours financiers des collectivités territoriales, il ne faut pas s'étonner de voir un grand nombre de ces dernières se positionner pour permettre la conduite à bonne fin d'une infrastructure dont l'existence en d'autres endroits du territoire national avait démontré les effets bénéfiques. Je me demande d'ailleurs, au cas où l'Etat aurait décidé en toute souveraineté du tracé, ce qu'aurait pu apporter à la Champagne-Ardenne une traversée du seul département de la Marne par l'axe traditionnel Paris/Strasbourg (empruntant la vallée de la Marne) en tenant à l'écart la desserte de l'un des deux principaux bassins de population de la Région.*

*En ce qui concerne la desserte directe régulière par le TGV de gares non situées sur une ligne à grande vitesse, il faut se rappeler, qu'au milieu des années 1980, le système TGV était présenté par la SNCF avec pour atouts :*

*- la compatibilité avec les infrastructures du réseau existant permettant d'atteindre directement des gares situées sur des lignes raccordées aux infrastructures à grande vitesse ;*

*- la spécialisation des lignes à grande vitesse excluant le fret et la circulation à vitesse homogène.*

*Le concept TGV a ensuite évolué vers une exploitation disjointe du réseau qui me semble antinomique avec un aménagement équilibré des territoires.*

*La preuve de la pertinence de la stratégie impulsée par les collectivités territoriales et du tracé nord est que l'histoire leur a donné raison plus vite que prévu : en effet, si l'appel au concours financier des collectivités territoriales visait, à l'origine, à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la durée d'amortissement de*

*l'investissement, comme l'écrit la Cour, dès 2011, la fréquentation de la ligne s'est révélée supérieure aux attentes de RFF ouvrant le droit à faire jouer la clause de retour à bonne fortune au profit des collectivités territoriales à hauteur de 122 M€.*

*Sur le plan de l'investissement, il n'a jamais été prouvé que le tracé par la vallée de la Marne aurait pu conduire à des coûts moindres que celui passant par Reims, aucune étude de coût n'ayant été réalisée sur d'autres tracés possibles avec le même niveau de détail, incluant, par exemple, les mesures environnementales compensatoires des impacts du passage de la LGV au cœur du vignoble champenois entre Château Thierry et Châlons-en-Champagne.*

*Je récuse donc, pour ma part, le terme de surenchère entre collectivités. Que la complexité et la durée du montage financier soient proportionnelles au nombre de partenaires associés sont également des évidences. Imaginer que des collectivités participent au financement d'un projet au point d'en être la deuxième source de financement derrière l'Etat sans exprimer de revendications à la hauteur de leur quote-part est une vue de l'esprit. C'est surtout faire fi de leur volonté d'exercer leurs responsabilités en matière d'aménagement stratégique du territoire. Cette notion est totalement absente du projet de rapport de la Cour, de même qu'il ignore la mission d'intérêt général jouée par l'institution régionale Champagne-Ardenne dans son souci de faire bénéficier, vers le nord et vers le sud, l'ensemble du territoire champardennais des effets de la ligne LGV tout en contribuant à sa réalisation.*

*Ainsi, le rapport passe totalement sous silence la décision volontariste des Régions concernées d'assumer les conséquences du retrait de la SNCF de la desserte de la liaison Bar-le-Duc/Paris par la vallée de la Marne ou de celle allant de Reims à Charleville-Mézières au lendemain de la mise en service commercial de la LGV Est, en juin 2007.*

*En effet, alors que des trains « corail » assuraient, à hauteur de 13 allers-retours par jour, la desserte de Châlons-en-Champagne, l'ouverture de la ligne LGV Est a donné lieu à une mise à la charge des trois Régions principalement concernées (Lorraine, Champagne-Ardenne et Picardie) le portage financier, conventionnellement réparti entre elles, du maintien de 11 allers-retours, 2 étant complémentairement assurés par TGV. La liaison Bar-le-Duc/Paris-Est est aujourd'hui pérennisée grâce au TER interrégional « Vallée de la Marne ». La compensation apportée par l'Etat au titre de l'article 127 de la loi solidarité et renouvellement urbain ayant été considérée insuffisante, la Région Champagne-Ardenne a introduit un recours devant le tribunal administratif de Paris.*

*Dans le département des Ardennes, la recomposition des dessertes à l'initiative de la Région, conséquence directe de la mise en service commercial de la LGV, a conduit à un transfert sur les TER de liaisons*

*initialement assurées par trains « corail », faute de quoi les habitants de Charleville-Mézières, n'auraient plus bénéficié que de deux allers-retours quotidiens avec Paris.*

*S'agissant de la défense des intérêts de la partie sud de la région dans l'Aube et la Haute Marne, la Cour ne fait aucunement référence au fait que le Conseil régional a conditionné son engagement financier sur la LGV-Est à la modernisation de la ligne Paris/Troyes/Culmont (dite ligne 4), et que l'engagement financier de la Région pour la deuxième phase de la LGV est directement conditionné à l'électrification Paris/Troyes, seule ville du bassin parisien à n'être pas reliée à la capitale par une voie électrifiée. En clair, les appels de fonds faits par RFF à la Région Champagne-Ardenne seront versés à due concurrence de ceux engagés par RFF sur cette ligne 4.*

*Enfin le rapport de la Cour néglige l'importance qu'a eue, dès 2007, la gare d'interconnexion de Reims-Bezannes sur la recomposition de l'offre TER sur une grande partie du territoire régional. A partir de « l'étoile de Reims » sont irrigués les départements des Ardennes, de la Marne et, au-delà, les régions voisines de Picardie et du Nord-Pas de Calais. Il est, dans ces conditions, navrant de lire dans le rapport de la Cour que « la participation de Reims au cofinancement de la LGV apparait comme le produit d'un combat contre le projet initial ». Sans la gare interconnectée de Reims-Bezannes, la Champagne-Ardenne devrait se contenter de regarder les trains traverser son territoire à grande vitesse. Quelle collectivité aurait proposé de s'investir financièrement au service d'un tel objectif ? Comme le souligne trop modestement le rapport de la Cour, la création de cette gare est porteuse d'un projet urbanistique d'envergure par les autorités locales incluant la création d'un parc d'activité en plein développement et au sein duquel prend par exemple également place le regroupement sur le site universitaire de Croix Rouge, à immédiate proximité de la gare de Bezannes, du campus scientifique du Moulin de la Housse, situé à l'opposé de la ville.*

*Le montage d'un tel projet, intégrant pour la première fois de l'histoire du TGV une intervention financière des collectivités territoriales situées sur son long tracé, ne saurait se résumer à une approche strictement comptable. L'analyse doit de prendre en compte la dimension stratégique qui peut être valorisée de l'arrivée d'un tel équipement structurant sur un territoire. Telle est la démarche qui a inspiré les collectivités territoriales de Champagne-Ardenne, sous l'impulsion de l'institution régionale, afin de faire de l'arrivée du TGV, non seulement une chance pour le bassin rémois mais aussi une occasion, notamment par la recomposition des dessertes et une interconnexion repensée avec le réseau TER à partir de « l'étoile de Reims », de bénéficier à l'ensemble du système de transport de voyageurs ferroviaire régional, bien au-delà du seul tracé de la ligne.*

*Quant aux remarques de la Cour sur l'adaptation des gares à l'accueil du TGV (hors Reims-Centre) les travaux ont consisté à des remises en état et des mises aux normes d'accessibilité pour les personnes*

*handicapées, travaux qui étaient indispensables pour respecter la loi de 2005. Il n'y a donc pas lieu de lier aussi directement que le fait la Cour investissement sur les gares et dessertes par TGV.*

*La complexité de ce montage, sa lenteur, ne sont jamais que la contrepartie de sa nouveauté et de la multitude des partenaires impliqués dans sa construction. Tel que conventionnellement organisé, il assure aux collectivités parties prenantes une visibilité financière sans doute mieux garantie que la formule des partenariats public/privé, laquelle semble être appelée à devenir la nouvelle voie de réalisation d'opérations d'envergure du type lignes à grande vitesse.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA MARNE*

*C'est avec la plus grande attention que j'ai pris connaissance de ce document. Celui-ci dresse en effet une analyse de la participation des collectivités territoriales au financement de ce projet et formule un certain nombre de recommandations aux différents acteurs concernés.*

*Avant la publication de ce rapport et conformément aux articles L. 143-10 et R. 136-1 du Code des juridictions financières, vous sollicitez une éventuelle réponse aux observations que vous avez formulées.*

*Le Conseil Général de la Marne, associé à l'Etat, RFF, l'Union Européenne, le Luxembourg et seize autres collectivités territoriales d'Ile de France, de Champagne Ardenne, de Lorraine et d'Alsace, se mobilise depuis maintenant plus de vingt ans pour la réalisation de la ligne à Grande Vitesse Est Européenne.*

*En effet, ce projet a été présenté pour la première fois devant notre Assemblée Départementale le 23 octobre 1989 par M. Philippe ESSIG. A cette occasion, le Président de la SNCF, estimant cette opération peu rentable, avait proposé un subventionnement sur fonds publics réunissant non seulement l'Etat mais également les collectivités territoriales. Il s'agissait alors d'un type de financement inédit qui avait fait réagir bon nombre d'élus. Cette proposition associant les collectivités territoriales avait été considérée pour beaucoup, comme l'abandon par l'Etat d'une part de ses responsabilités en matière d'aménagement du territoire.*

*A cette époque, les régions ont été sollicitées à hauteur de 1,5 milliard de francs pour l'Alsace, 1 milliard pour la Lorraine et 0,5 milliard pour la Champagne Ardenne. Pour mobiliser de tels fonds, il a été nécessaire de rassembler plusieurs financeurs sur chacun des territoires traversés par la LGV. Par la suite, le projet a même été scindé en deux phases afin d'étaler les coûts très élevés, liés à sa réalisation.*

*S'agissant du Conseil Général de la Marne, la clé de financement initialement décidée en 1989, prévoyait une participation s'élevant à 0,44643 % des dépenses d'infrastructure. Pour la réalisation de la première phase, sa part a en réalité atteint 0,8 % (et non pas pas 0,7 % comme il est indiqué dans le rapport), soit 31 M€. De même, pour la seconde phase, notre taux de contribution reste identique.*

*Aussi pour compenser leur participation financière non négligeable, vous comprendrez aisément que les collectivités territoriales se soient battues pour obtenir certaines contreparties, notamment en matière de desserte. Certains des ajustements demandés sont peut être critiquables d'un point de vue strictement comptables mais avaient généralement pour objectif d'apporter un service de plus grande qualité aux usagers.*

*Aussi, lorsqu'il est considéré dans le rapport que « la recherche des cofinancements et la compétition entre les collectivités pour l'accès au TGV ont fragilisé le pilotage du projet » et que « celui-ci a perdu en cohérence, s'agissant en particulier de l'optimisation du tracé de la ligne, tandis qu'étaient avalisés des choix d'investissements critiquables », je souhaiterais y apporter une nuance.*

*Certes le montage financier de cette opération s'est révélé complexe et a sans nul doute contribué à retarder sa mise en œuvre. Cela a par ailleurs induit des coûts supplémentaires. De même, il est possible que certains choix d'investissements apparaissent discutables. S'agissant de la Marne, je tiens tout de même à souligner que la modification du tracé de la LGV passant par Reims plutôt que Châlons en Champagne a permis d'offrir une desserte à un plus grand nombre d'usagers potentiels. Cette décision a sans doute contribué à améliorer la rentabilité de la LGV, qui aujourd'hui, se révèle supérieure aux prévisions initialement faites par la SNCF.*

*Je voudrais également ajouter que je partage votre analyse concernant la « clause de retour à bonne fortune » prévue dans la convention de financement de la première phase. Cet intéressement au profit des collectivités territoriales sur les résultats de l'exploitation de la ligne, semblait à l'origine, peu risqué pour l'Etat et RFF. Toutefois, lorsque ces derniers ont été contraints de l'appliquer, aucune communication n'a été faite aux régions sur le détail des calculs. Le montant a été unilatéralement défini sans que l'on puisse le vérifier, puis a été directement réaffecté au financement de la deuxième phase. Les collectivités n'en ont finalement pas véritablement bénéficié. Fort de cette expérience, l'Etat et RFF ont modifié les modalités de cette clause lors de l'élaboration de la convention relative à la deuxième phase.*

*En outre, j'observe que le rapport ne souligne pas le fait que le taux de participation des collectivités est resté identique entre la première et la seconde phase de la LGV alors que le taux de rentabilité interne minimum fixé par l'Etat pour les grands équipements est passé de 8 % à 4 %. Un courrier en ce sens a d'ailleurs été envoyé en 2006 par le Conseil Général de la Marne à Messieurs WINTER et LIEBERMANN. A noter que le taux de rentabilité interne de la LGV a été évalué initialement entre 3 à 4 %, estimation qui à l'analyse de l'activité réelle du TGV Est pour la première phase, montre qu'il a été très largement minoré. Ainsi et pour le moins, la « clause de retour à bonne fortune » aurait dû, comme le souligne le rapport, permettre l'amortissement des participations des collectivités pour la seconde phase.*

### *RÉPONSE DE LA MAIRE DE REIMS, PRÉSIDENTE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRTION DE REIMS MÉTROPOLE*

*Je souhaite porter à votre connaissance un certain nombre de remarques :*

*Je souhaite en effet rappeler les motivations qui ont conduit très naturellement la Ville de Reims et la Communauté d'agglomération de Reims Métropole à participer respectivement à hauteur de 81 et 65 millions d'euros à la construction de la ligne LGV Est.*

*Comme tout grand projet d'infrastructure lourde, la LGV Est pèsera durablement sur l'aménagement du territoire national : le choix du tracé, pris à un moment précis, structure ensuite pour des décennies l'organisation du territoire. Aussi était-il absolument nécessaire que Reims saisisse cette opportunité. Ce pour plusieurs raisons.*

*1) En matière de développement économique et démographique*

*Comme vous le rappelez, le tracé originel de la LGV reprenait celui de la ligne historique Paris-Strasbourg et ne prévoyait donc pas de desserte directe de Reims.*

*L'agglomération rémoise est pourtant, incontestablement, la première métropole de la région Champagne-Ardenne, la porte d'entrée du grand nord-est.*

*Regroupant près de 220 000 habitants, pôle universitaire régional, elle concentre également plus du quart des emplois régionaux sur son territoire.*

*Si à elle seule la desserte TGV ne conditionne pas le développement économique futur du territoire, elle y contribue grandement. L'arrivée et le passage du TGV ne pouvait que renforcer l'attractivité, la dynamique de développement de l'agglomération rémoise et affirmer Reims comme métropole du grand quart nord-est. Ce d'autant que le territoire rémois n'est pas desservi par voie aérienne.*

*L'« effet TGV » pour le développement du bassin rémois s'est traduit très concrètement.*

*Le TGV a considérablement multiplié les échanges professionnels entre Reims et Paris, qu'il s'agisse de migrations d'actifs quotidiennes ou bien d'allers-retours plus ponctuels. J'en veux pour preuve la très forte fréquentation des TGV, qui sont souvent complets, et ceci dans les deux sens de rotation. La SNCF en a d'ailleurs tiré les conséquences en déployant depuis quelques semaines des rames duplex pour faire face à l'affluence.*

*La gare de Champagne-Ardenne TGV s'est par ailleurs accompagnée d'un ambitieux projet de développement urbain autour de cette gare : la zone d'activité de Bezannes est aujourd'hui en plein essor et constitue l'un des principaux territoires d'expansion de l'agglomération.*

*L'arrivée du TGV a également sans nul doute pesé fortement dans les décisions de prestigieux établissements universitaires et des unités de recherches de renom de s'implanter à Reims et alentours : Ecole Centrale, Agro-Paris Tech, ou encore Sciences-Po qui a choisi de faire du campus de Reims son principal campus délocalisé avec plus de 1 800 étudiants à moyen terme.*

*2) En matière d'aménagement du territoire et de politique de transport propre*

*La création d'une nouvelle gare, Champagne-Ardenne TGV, à Bezannes, dans le périmètre de la Communauté d'agglomération de Reims Métropole, a également eu de nombreux effets positifs pour le bassin rémois.*

*Cette gare permet d'abord aux habitants du bassin rémois, et largement au-delà de se rendre, sans passer par Paris, dans de nombreuses destinations (Bordeaux, Nantes, Rennes, Lille, Strasbourg, Aéroport de Roissy).*

*Elle a également été à l'origine d'une large recomposition de l'offre TER sur une grande partie du territoire régional. Elle est en effet reliée aux lignes TER, et permet d'irriguer à ce titre les départements de la Marne et des Ardennes, et au-delà les régions voisines de Picardie et du Nord-Pas-de-Calais.*

*Enfin, la gare de Bezannes n'a rien d'une gare isolée « au milieu du désert ». Les voyageurs peuvent rejoindre en une dizaine de minutes le centre de Reims grâce à une navette TER régulière mais surtout grâce à la ligne B du tramway de Reims Métropole. La gare est également à proximité immédiate du nœud autoroutier A4/A26.*

*Prétendre que cette gare était inutile ou trop coûteuse n'est donc pas fondé. J'en suis d'autant plus persuadée, que sans cette gare à Bezannes, et la mobilisation des collectivités territoriales pour mener à bien ce projet, le risque aurait été fort grand que très peu de TGV s'arrêtent finalement à Reims.*

*Enfin, dès lors que le principe du cofinancement de la ligne par les collectivités territoriales était acté, et constituait même une condition sine qua non de réalisation de la ligne, les collectivités territoriales parties prenantes ne pouvaient que négocier des contreparties à leur engagement.*

*Inauguré par la construction de la LGV Est, le cofinancement des lignes à grande vitesse par les collectivités territoriales s'est depuis confirmé (Rhin-Rhône, SEA, Bretagne-Pays de la Loire).*

*On peut regretter une telle orientation, en estimant que la construction de telles infrastructures, structurantes pour notre territoire relève avant tout de l'Etat, garant de l'équilibre et de l'égalité entre les territoires, axe sur lequel la Cour n'a pas choisi de porter son regard critique. Néanmoins, dès lors que les collectivités territoriales en sont devenues des financeurs primordiaux, souvent d'ailleurs contre leurs convictions premières, on ne peut leur reprocher leur interventionnisme dans le projet, dont elles cherchent à tirer le meilleur pour leur propre territoire.*

*Dans le cas de la LGV Est, cette participation des collectivités ne me semble pas avoir conduit à une fragilisation du pilotage du projet et à des choix d'investissements critiquables, comme la Cour l'écrit dans son rapport. Il me semble qu'au contraire l'ensemble des collectivités parties prenantes ont se réunir et rendre possible un projet stratégique d'aménagement au service de leur territoire, mais au-delà du projet qui relie l'Allemagne à Paris.*

*Je ne peux donc que regretter les critiques émises par la Cour des Comptes qui ne s'est pas attachée aux motivations profondes qui ont conduit la Ville de Reims, Reims Métropole, mais aussi toutes les collectivités concernées à s'impliquer dans la construction du projet et à participer financièrement à sa réalisation.*

*Voici les éléments dont je tenais à vous faire part.*

### *RÉPONSE DU MAIRE DE SEDAN*

*Si le mode de financement du TGV Est associant les collectivités territoriales à l'Etat à et RFF peut légitimement susciter remarques et interrogations, il représentait un obstacle sur lequel les collectivités ardennaises ne pouvaient en tout état de cause pas s'arrêter.*

*Le déclin démographique de notre département, qui impacte en premier lieu les pôles urbains que sont Sedan et Charleville-Mézières, imposait et impose toujours que tous les ressorts traditionnels de l'attractivité d'un territoire soient utilisés et exploités pour fixer la population sur place, favoriser le retour de nos étudiants et faciliter la venue des nouveaux investisseurs. En l'espèce, la desserte TGV des Ardennes était indispensable à la survie de nos bassins de vie.*

*Sur la réalité du besoin, les décisions récentes de la SNCF tendent à le confirmer.*

*L'aller-retour quotidien TGV avec Sedan a été pérennisé par la SNCF. Sedan a même obtenu le prolongement d'une seconde liaison TGV A/R quotidienne. Parallèlement afin de répondre à la demande de la clientèle professionnelle de plus en plus nombreuse voyageant entre Paris, Reims et les Ardennes, le nombre de places offertes sur les TGV en créneau de pointe a été augmenté par l'affectation d'un nouveau matériel TGV à deux niveaux, permettant d'offrir 500 places supplémentaires par jour.*

*Sur le niveau de l'engagement financier de notre collectivité, je tiens toutefois à vous préciser qu'il est faux d'affirmer que nous finançons aujourd'hui le déficit d'exploitation de la desserte. Par contre, les collectivités du bassin et la Région ont accepté de financer les travaux permettant le stationnement de nuit des rames TGV. Cette solution a permis en effet de limiter le déficit d'exploitation inévitable en bout de ligne mais qui était aggravé considérablement par les allers-retours à vide des trains matin et soir entre Sedan et Charleville.*

*Les collectivités ont toujours refusé de compenser un déficit dont elles n'ont aucun moyen d'apprécier la réalité.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS SEDANAIS*

*Je souhaite relativiser votre appréciation sur les engagements de la SNCF s'agissant de la pérennité de la desserte de Sedan, évoquées dans le rapport.*

*En effet, si nous avions du mal à avoir des garanties de pérennité dans le cadre de la première phase d'investissement, la SNCF nous parlant d'expérimentation sur 2 années, ces garanties ont été confortées après le financement de la voie de remisage.*

*Nous avons donc tout mis en œuvre pour assurer cette pérennité et cela s'est traduit par de bons niveaux de fréquentation (pour une fin de ligne) à tel point qu'il est difficile de trouver des places au départ de Sedan.*

*Enfin, la SNCF s'engage dans une seconde desserte TGV de Sedan et met en place des rames double capacité.*

*Des doutes sur la pérennité de la desserte de Sedan ne sont, à mon avis, pas de mise.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LORRAINE*

*J'ai procédé à une lecture attentive de ce document et vous prie de trouver ci - dessous quelques commentaires et précisions.*

*1. En réponse au point 1.a) du projet de rapport où il est spécifié qu'un délai de deux ans a été observé entre la fin du chantier de la première phase et la signature de la convention de financement de la seconde phase.*

*Il convient de préciser qu'un protocole d'accord financier a été signé par les différentes collectivités dès 2007 (en mars 2007 pour le Conseil Régional de Lorraine) pour permettre la prise en charge, sans interruption, des missions de maîtrise d'œuvre, des études de projet, de la passation des marchés et la surveillance des travaux, des études de déviation de réseaux, de la préparation et du suivi des procédures d'autorisation préalable, des diagnostics archéologiques, et d'une première partie des prestations d'archéologie préventive.*

*Le délai de deux années qui est évoqué a donc été mis à profit pour engager les étapes préparatoires de la seconde phase du projet.*

*Ce délai a également permis de mesurer globalement l'évolution du trafic sur la LGV Est lors de ses deux premières années de service.*

*2. En réponse au point 1.d) du projet de rapport où il est spécifié que les 122 M€ du retour à bonne fortune ont été rapidement affecté par RFF au financement des travaux de la deuxième phase.*

*La Région partage l'avis de la Cour des Comptes concernant les conditions insatisfaisantes entourant les modalités de calcul du montant du retour à bonne fortune.*

*Toutefois, les conditions de l'affectation de la somme correspondant au retour à bonne fortune a fait l'objet d'un accord de la part des trois régions, dans le cadre des réunions de négociation qui ont été organisées par l'Etat et RFF avec l'ensemble des cofinanceurs.*

*3. En réponse au point 2.a) du projet de rapport*

*3.1 Il est spécifié que la Région Lorraine s'est désengagée du financement des navettes routières reliant Nancy et Metz à la gare Lorraine TGV.*

*La desserte de la gare Lorraine TGV a été construite dès juin 2007 en mutualisant les moyens mobilisés pour celle de l'aéroport Metz-Nancy-Lorraine. Un système de cadencement à l'heure a été mis en place pour relier chacune des deux agglomérations à ces deux équipements.*

*Ce mode de transport n'étant pas dédié à l'acheminement des passagers de la SNCF en Gare Lorraine TGV, la SNCF a refusé d'intégrer*

*cette offre de transport dans ses logiciels de vente et de réservation de titres de transport.*

*L'impossibilité de suivre les réservations TGV qui en a découlé, a contribué à générer des situations de surcharge ou d'attente prolongée pour certains usagers en Gare Lorraine.*

*De surcroit, le système cadencé de dessertes mis en place ne permettait pas d'attendre les usagers en cas de retard des TGV ou des vols desservant l'aéroport régional.*

*La Région a donc fait le constat que le service était rendu dans des conditions insatisfaisantes, et a fait le choix de laisser à la SNCF la responsabilité d'acheminer les usagers du TGV jusqu'à la Gare Lorraine TGV.*

*3.2. La Région souhaiterait que soit précisé, dans la présentation de l'avancement des procédures faite par la Cour des Comptes, que le projet a été déclaré d'utilité publique par décret du Conseil d'Etat signé par le 1er ministre en date du 29 mars 2011.*

*3.3. Le projet de texte indique que « le coût de construction de la gare à Vandières est, quant à lui, estimé à 88,8 M€, à la charge de différentes collectivités territoriales lorraines ».*

*Il est nécessaire de rappeler que l'Etat s'est engagé à hauteur de 38 M€ dans le cadre du CPER et de la convention de financement de la phase 2 de la LGV.*

*Sur le financement, le rapport est ambigu sur la participation des collectivités territoriales considérée soit comme un atout soit comme un inconvénient.*

*3.4. Il est mentionné, dans le projet de rapport, que : « la Gare Lorraine TGV devrait s'élever à 156 M€ ».*

*Comme évoqué lors de précédents échanges avec la Chambre Régionale des Comptes Champagne-Ardenne-Lorraine, il ne s'agit pas de la réalisation d'une gare mais du transfert d'une gare voyageur et de la reconversion, à terme, de la gare de Louvigny en fret, autour de fonctions logistiques en voie de développement sur le secteur en intégrant les potentiels de développement de l'aéroport régional.*

*On ne peut donc cumuler l'ensemble des coûts de ces deux gares pour déterminer un coût total de l'implantation d'une gare TGV en Lorraine.*

*Celle-ci s'inscrit au demeurant dans l'objectif de mise en place au niveau régional d'un schéma multimodal de transport connectant les infrastructures régionales (plateforme multimodale des ports lorrains, gare fret de Louvigny, aéroport régional, gare voyageurs de Vandières, LGV).*

*Ainsi, les coûts estimés sont de deux natures :*

*Pour la gare « voyageurs » de Vandières : les mesures conservatoires (23,6 M€) financées par l'Etat (conformément au protocole additionnel) + le coût estimé (88,7 M€, valeur 2007) ; soit un coût total de 112,3 M€ ;*

*Pour la gare fret de Louvigny : le coût de la gare transitoire (39 M€ dont l'installation de points de changement de voie et de garage nécessaires à l'exploitation de la LGV - peu importe le site d'implantation de la gare -) + le coût de la reconversion (4,7 M€) ; soit un coût total de 43,7 M€.*

*4. En réponse au point « Conclusion et recommandations » du projet de rapport où la Cour des Comptes recommande à l'Etat et à RFF de suspendre l'exécution des travaux de la gare de Vandières jusqu'au moment où l'évolution du trafic assurera la rentabilité socio-économique du projet.*

*Outre le fait que cette recommandation semble s'appuyer plutôt sur une question d'opportunité, la Région Lorraine se doit de s'étonner d'une recommandation qui va à l'encontre d'une DUP prise par le Premier Ministre, après avis du Conseil d'Etat, et qui a acté la rentabilité socio-économique du projet.*

*L'étude socio-économique, réalisée dans le cadre de l'enquête publique, a d'ailleurs démontré cette rentabilité en fixant le taux de rendement interne à 6,2 % soit plus de deux points au-dessus des préconisations du Commissariat Général.*

*Par ailleurs, rappelons que de manière générale, la mise en œuvre de la première phase de la LGV Est a eu des résultats commerciaux supérieurs aux prévisions établies par les acteurs du transport national.*

*De plus, la gare de Vandières a déjà fait l'objet de mesures conservatoire à hauteur de 23,6 M€.*

*On note, dans le même temps, que la Cour des comptes recommande d'exclure l'implantation de gares TGV en rase campagne, sans interconnexion avec le réseau de transport régional.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE MEURTHE-ET-MOSELLE*

*Est évoqué le fait que les trois régions concernées n'ont pas joué un rôle de chef de file. Si la question d'un chef de file est particulièrement judicieuse, notamment au regard de la préparation de l'acte III de la décentralisation, à aucun moment, tant dans la phase de négociation de la 1ère et de la 2ème phase que dans la mise en œuvre du projet, il n'a été proposé un chef de filat régional. Bien au contraire, c'est toujours un représentant de l'Etat qui a animé le projet.*

*En revanche, l'esprit « du pacte lorrain de financement » était bien celui de la reconnaissance du chef de file régional, cela se traduit également dans les informations « privilégiées » données par la SNCF ou RFF au conseil régional dans le cadre des réunions techniques préalables au comité de pilotage.*

*Dans un autre paragraphe : Je partage l'avis évoqué constatant que la clause d'intéressement pour la 2ème phase a été calculée selon des modalités moins favorables aux collectivités et je le regrette, mais je vous confirme que dans les premiers temps de la négociation de la 2ème phase, le représentant de l'Etat avait écarté toute nouvelle clause d'intéressement. Il a fallu l'énergie et la cohésion de l'ensemble des collectivités pour obtenir cette reconduction.*

*Dans le rapport : concernant la gare de Vandières, je précise que le protocole additionnel prévoyait la réalisation d'études. Menées par le Conseil régional, elles ont débouché sur une nouvelle décision en Conseil d'Etat confirmant l'utilité publique de cette gare, par décret en date du 29 mars 2011. A cet effet, je vous prie de bien vouloir trouver, ci-joint, copie de 2 délibérations du conseil général.*

*La 1ère délibération a fait l'objet de débats en session du 22 octobre 2009. Centrée sur la gare de Vandières elle a été mise à disposition dans le cadre de l'enquête publique qui s'est déroulée du 28 septembre au 29 octobre 2009. Avec la réalisation de Vandières, lieu où le fer croise le fer, on privilégie une infrastructure favorisant la connexion de l'ensemble du réseau national TGV à celui des trains express régionaux (TER) qui irrigue la Lorraine et on conforte la mobilité durable des habitants.*

*En ce sens, ce projet est en complète cohérence avec la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement dans la mesure où il favorise l'inscription de la Meurthe-et-Moselle dans une politique de mobilité durable.*

*- à l'échelle internationale en facilitant l'accès aux capitales européennes ;*

*- à l'échelle interrégionale par la connexion avec les capitales régionales du réseau TGV : Strasbourg, Bordeaux, Nantes, Rennes, Lille) ;*

*- à la maille régionale et intra-départementale par l'interconnexion TGV/TER et TER/TED (Transport En Département).*

*Cette décision est donc un acte réfléchi et responsable, confirmée par l'analyse prospective réalisée par la DATAR en 2003 qui dans son scénario du développement durable évoque la localisation à Vandières de la « gare d'interconnexion province-province ».*

*La seconde délibération prise lors de la session du 25 juin 2012 confirme la stratégie développée par le conseil général depuis près de 15 ans sur ce que nous appelons l'espace central métropolitain Metz-Nancy Lorraine.*

*Partant du constat Régional et Grand Régional que ni la Lorraine ni la Grande Région ne comprenne de métropole de taille européenne, les exécutifs lorrains et ceux de la Grande Région ont décidé de construire une Région Métropolitaine Polycentrique et Transfrontalière (RMPT) telle que prévue par l'Union Européenne en vue de :*

*- renforcer la cohésion interne de la Grande Région ;*

*- développer son positionnement européen ;*

*- améliorer l'accès au savoir en renforçant les réseaux de formation et de recherche ;*

*- consolider le rayonnement et l'attractivité internationale de la Grande Région.*

*A cet effet, il paraît indispensable d'organiser l'espace reliant les agglomérations de Metz et Nancy et d'y favoriser une inter-territorialité des projets et des hommes. La gare d'interconnexion TGV-TER de Vandières s'appuyant sur l'aire urbaine de Pont à Mousson sera l'un des moteurs de ce projet :*

*- confortant la position de carrefour européenne de la Lorraine point de rencontre des flux logistiques Nord-Sud et Est-Ouest,*

*- mobilisant un espace déjà doté d'équipement et d'emplois métropolitains : institutions publiques (EPF, CRT …), grands sièges sociaux (Pont à Mousson SA), et d'importantes zones d'activités (Gondreville, Toul Rosières, plateforme multimodale de Nancy-Frouard, Zone régionale de Lesménils-Bouxière, zone du cheval blanc),*

*- valorisant les qualités environnementales et les espaces naturels préservés au cœur du Parc naturel régional de Lorraine.*

*- paragraphe 3-a : Autant je partage l'incertitude existant sur les retombées économiques pour les collectivités locales, autant je maintiens*

*qu'il n'était pas du ressort des collectivités co-financeurs de la LGV Est de financer des études préalables dans la mesure où elles ont implicitement financées les études liées aux dossiers de DUP. En Lorraine, des investigations ont cependant été menées par APEILOR, instance régionale, dont c'était la compétence. Il importe cependant que des bilans puissent continuer à être faits comme vous le proposez, animés par la Région dont le chef de file en matière de développement économique devrait être confirmé.*

*Dans le rapport : concernant la conclusion et les recommandations et au regard des éléments déjà rappelés précédemment sur les motivations de construire Vandières, j'ai du mal à comprendre le paradoxe existant entre l'appel qui a été fait par l'Etat aux financements des collectivités parce que le TRI (Taux de Rentabilité Interne) de la LGV-Est était jugé insuffisant et la recommandation faite dans ce rapport de suspendre l'exécution des travaux de la gare jusqu'au moment où l'évolution du trafic assurera la rentabilité socio-économique du projet.*

*D'abord, le trafic actuel sur la LGV EST, largement supérieur aux estimations initiales, confirme combien les prévisions de trafic sont difficiles à estimer. Ensuite, je vous indique que la fréquentation de la gare lorraine est déjà de 600 000 passagers et que la connexion TER devrait encore favoriser son accessibilité à de nouveaux voyageurs. Enfin, l'étude socio-économique réalisée dans le cadre de l'enquête publique a mis en évidence un TRI de 6,2 % supérieur à celui estimé de la LGV EST. En outre, je rappelle que ce projet a fait l'objet d'une nouvelle DUP et de mesures conservatoires à hauteur de 23,6 M€.*

*Cette proposition est d'autant plus paradoxale que vous confirmez qu'il faut exclure l'implantation d'une gare TGV en rase campagne sans interconnexion avec le réseau de transport régional ce qui caractérise bien la gare de Cheminot.*

*J'adhère pleinement à la proposition visant une meilleure information à donner aux collectivités.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA MEUSE*

*J'ai examiné avec attention ce rapport dans sa globalité ainsi que le prisme effectué plus particulièrement sur la Meuse qui figure dans le rapport.*

*Dans ces pages, les observations de la Cour se concentrent sur le coût de la gare, la gratuité du parking, la mise en place de navettes routières et l'absence de développement de la zone d'activité autour de la gare. Ces quatre registres sont tous en lien avec l'implication financière directe du Département.*

*Mais le point qui a particulièrement retenu mon attention figure dans vos conclusions et recommandations :*

*« 3 - exclure l'implantation de gares TGV en rase campagne sans interconnexion avec le réseau de transport régional ».*

*Il constitue le fil rouge de l'argumentaire déployé par la Cour sur la desserte de la Meuse.*

*Je comprends bien que cette formule, appuyée par l'emploi du terme « en rase campagne », peut flatter le sens commun. Elle méconnait toutefois la réalité de notre territoire, de sa géographie, de ses liens avec les réseaux de communications et de ses besoins d'échanges. La gare Meuse TGV était un impératif de désenclavement et d'aménagement du territoire.*

*De surcroît, chaque ligne à grande vitesse implantée en France s'est toujours traduite concomitamment par une rationalisation (dans un sens négatif) des dessertes ferroviaires préexistantes. Sans gare TGV, la peine aurait par conséquent été double : absence de connexion TGV vers Paris ; perte de nombreuses dessertes par les moyens roulants ordinaires, a fortiori sur Bar le Duc, halte traditionnelle de l'ancienne ligne Paris – Strasbourg.*

*Conscient de ces enjeux et de ces conséquences, le Département de la Meuse a adopté une attitude offensive et volontariste.*

1. *En participant au partenariat financier global de construction de la LGV Est.*
2. *En prenant en charge le surcoût de construction bois de la gare, qui véhicule une image valorisante du territoire et de la ruralité. Je précise aussi sur ce point que la contribution initiale consentie par le Département sur ce surcoût n'a pas évolué au regard du décompte final des coûts de construction de la gare.*
3. *En assurant l'organisation et le financement de navettes routières reliant les pôles urbains du département, lignes qui présentent au demeurant un taux de couverture des charges par des recettes satisfaisant.*

4. *Par la suppression du caractère payant du parking (qui est une incongruité en « rase campagne ») et qui se révèle pleinement complémentaire avec l'offre de transports collectifs.*

*Pour ce qui concerne le développement d'activités sur la zone de la gare et ainsi que j'ai déjà pu l'exprimer en réponse aux observations de la Chambre de Lorraine, je réaffirme que le Département, tant au regard de ses propres analyses que de l'observation de ce qui s'est déroulé en France sur des dessertes similaires en milieu rural, a délibérément rejeté toute démarche de développement planifié et portée par des fonds publics, au profit d'une approche, certes délayée dans le temps, dans laquelle cette desserte TGV appuiera les pôles de développement que la Meuse saura faire émerger par ailleurs.*

*Au final et après cinq années et demi d'exploitation de la LGV Est, le Département sort renforcé de ses choix : une fréquentation voyageurs de la gare Meuse TGV qui a quadruplé les estimations initiales ; une desserte du territoire qui a permis aux acteurs économiques de se relier aux centres de décisions qui malheureusement, mais c'est un fait, désertent les territoires ruraux ; à l'inverse, une desserte qui devient un facteur d'attractivité pour l'implantation d'activités nouvelles sur l'ensemble du département.*

*Cet investissement a donc joué son rôle pour le désenclavement et l'aménagement de la Meuse. Il a été nécessaire et opportun.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES VOSGES*

*Je vous indique que je ne puis que confirmer certains éléments comme le manque de transparence sur les coûts et notamment le calcul de retour à bonne fortune. En outre, le manque de vision financière provoque des incertitudes pour élaborer le budget de notre collectivité.*

*Par ailleurs, comme vous le soulignez, les collectivités n'ont pas accès aux chiffres de fréquentation tenus secrets par la SNCF. Ceci ne permet pas aux collectivités de dresser un vrai diagnostic, mesurer l'impact et de communiquer sur le sujet.*

*En revanche, je suis en désaccord sur l'idée d'arrêter les TGV à NANCY. Le département des Vosges, durement éprouvé par la crise souffrait d'enclavement et avait un déficit d'image. Je me suis battu pour que le TGV soit un vecteur de développement. Le département des Vosges a fortement participé au financement de l'électrification de la ligne entre Nancy et Remiremont. De plus, des investissements ont été réalisés en gare de REMIREMONT et d'EPINAL pour accueillir des entreprises du tertiaire.*

*La suppression du TGV dans les Vosges serait un coup porté à l'aménagement du territoire et en particulier pour les Vosges.*

*Enfin, j'insiste sur la nécessité de créer la gare d'interconnexion de VANDIERES qui fait l'unanimité des collectivités départementales et régionales. D'ailleurs, le Conseil régional a accepté la maîtrise d'ouvrage de cette gare d'interconnexion en finançant une part importante de ce projet qui est inscrit au contrat de plan de la Région 2007-2013.*

*C'est dans ces situations qu'il est nécessaire de sortir de la rationalité pour intégrer des notions de principe de précaution de solidarité nationale.*

## *RÉPONSE DU MAIRE D'ÉPINAL*

*En premier point, j'ai pu noter pour ce qui concerne la question du niveau de contribution des Collectivités Territoriales, que vous souligniez le fait qu'en Lorraine, les communes desservies par le TGV n'aient pas participé au financement du projet de la LGV-Est.*

*Si ce constat rend bien compte de la situation, elle transcrit les modalités de fonctionnement du « Pacte Lorrain de financement » qui, conformément à ses principes, a prévu la prise en charge financière de la LGV-Est par le Conseil Régional de Lorraine et les quatre Conseils Généraux de notre région.*

*Pour autant, malgré cet engagement exclusif de la Région et des Départements sur ce volet du dossier de la LGV, les collectivités locales Lorraines ont entrepris d'importants investissements afin de d'accueillir, dans les meilleures conditions, l'arrivée du TGV-Est.*

*Ainsi, à Epinal, 6,8 millions d'euros ont été engagés pour la réalisation du nouveau Pôle Multimodal-Gare avec une mise en accessibilité totale du parvis de la gare et des quais, la construction d'ascenseurs afin d'assurer l'accessibilité, la création de la gare routière, d'un terminus de transports urbains, la station taxis, un arrêt minute... Il s'agit-là d'investissements conséquents à l'échelle de notre territoire, complétés par la valorisation de Friches SERNAM remplacées par un centre d'affaires financé par la CCI des Vosges, la construction d'un nouveau bâtiment qui hébergera Pôle Emploi et la création d'un éco-quartier à proximité.*

*Le premier « effet TGV » s'est bien traduit par la redynamisation de tout un quartier, et un travail conséquent sur cette entrée de ville, cette entrée dans le département des Vosges depuis la capitale.*

*De plus, à propos de la « pérennité incertaine » des dessertes directes régulières par le TGV de gares situées hors de la LGV tel qu'il est indiqué dans le rapport, il m'apparaît très important de faire une distinction plus claire entre les destinations qui souffrent effectivement d'une fréquentation insuffisante de celles qui répondent aux prévisions de départ. Concernant Epinal, la SNCF confirme le succès du TGV avec un niveau de fréquentation supérieur au seuil de rentabilité.*

*Enfin, en évoquant le sujet des retombées économiques que le rapport qualifie de « peu convaincantes », il me semble, pour ma part, que cette position peut être mesurée. En effet, l'effet TGV doit se mesurer sur le long terme, en faisant état du nombre de créations d'entreprises directement lié à cette accessibilité nouvelle à laquelle nous sommes attachés, car persuadés au contraire de la dynamique apportée.*

*A titre d'exemple, l'arrivée du TGV a coïncidé pour Epinal avec le développement considérable des activités économiques liées à son Pôle Bois-Innovation-Eco Construction et à son Pôle Images que j'ai souhaité impulser.*

*De nombreuses entreprises, à l'instar de Gédéon, d'Archives TV, ou encore Xilopix, ont choisi de s'installer sur notre territoire en raison de la présence d'une liaison TGV directe avec Paris, c'est incontestable. Et à l'échelle de notre bassin d'emploi, leur développement est une source de diversification de notre potentiel de recrutement qui ne peut être négligée.*

*Dans cette même dynamique, je veux rappeler que la concrétisation du projet de la LGV a eu pour effet de permettre un développement important de l'activité Congrès à Epinal, garantissant, grâce aux retombées des Congrès nationaux qui ne seraient pas organisés dans notre ville sans le TGV, une activité essentielle pour les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration.*

*A l'évidence, pour une commune comme Epinal, dont l'équilibre économique est fragile, l'absence du TGV signifierait une perte de vitalité très dommageable à notre territoire. Car la question de l'accessibilité est l'un des premiers enjeux de l'attractivité d'un bassin d'emploi.*

*A l'échelle départementale, Epinal est devenue une porte d'entrée sur les Vosges et ses activités touristiques, poumon de l'économie de notre département. En effet, la desserte d'Epinal par le TGV a permis de renforcer l'activité touristique et notamment des sports d'hiver dans nos stations de moyenne montagne. Ainsi, grâce au TGV, les sites vosgiens sont devenus les stations de ski les plus proches du bassin parisien et attirent en ce sens nombre de familles. Cet avantage a incontestablement renforcé la pérennité d'une activité cruciale pour nos massifs et permis d'envisager de nouveaux investissements essentiels à leur pérennité.*

*Il s'agit d'une dimension qui, dans le cadre d'une Politique d'Aménagement du Territoire équilibrée, doit rendre compte évidemment de la notion de viabilité économique mais aussi du principe de justice dans l'accès à la mobilité des habitants et des entreprises de tous les territoires, sans exception.*

*C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, en tant qu'élu national et local, je considère aujourd'hui, comme essentiel, d'œuvrer en faveur du débouché sud en direction de la LGV Rhin-Rhône en passant par Epinal.*

*Il s'agit-là aussi d'un enjeu central pour l'avenir d'Epinal et du département des Vosges, vecteur de croissance future et d'opportunités économiques importantes.*

## *RÉPONSE DU MAIRE DE NANCY*

*Je m'étonne cependant que ce rapport n'ait été transmis qu'au Maire de Nancy alors que l'ensemble des efforts consentis pour accompagner la réalisation du TGV Est européen relève de la compétence du Président du Grand Nancy.*

*Celle-ci a été possible grâce à la mobilisation de l'ensemble des Collectivités territorialement concernées qui ont accepté d'y consacrer des financements conséquents, plus de 25 % de son coût global, et ce, au travers d'un partenariat constant qui a permis que ce projet puisse se concrétiser.*

*A ce titre, je tiens à souligner que la Communauté urbaine du Grand Nancy, a contribué à ce projet, dans le cadre d'un accord avec la Région Lorraine, en intervenant directement sur le financement de notre réseau de transport urbain ainsi que des aménagements nécessaires au fonctionnement de la gare et au renforcement de son attractivité.*

*J'ajoute que les contribuables nancéiens, au travers des contributions financières apportées par la Région Lorraine et le Département de Meurthe-et-Moselle ont également participé au financement du TGV Est.*

*Ces efforts partagés ont ainsi permis de positionner la gare de Nancy comme véritable plaque tournante de l'organisation des transports au sud du territoire régional et comme principal pôle de développement économique de l'agglomération nancéienne et de la métropole lorraine.*

*S'agissant du projet de nouvelle gare d'interconnexion lorraine sur la commune de Vandières, démarche dont vous mettez en cause la faisabilité économique, il me paraît sage, comme vous le soulignez dans les conclusions de votre rapport, de ne pas y donner suite tant que sa rentabilité économique ne sera pas acquise.*

*Cette démarche devra notamment prendre en compte les impacts potentiels de ce nouvel équipement sur la gare de Nancy déjà aménagée.*

*Le contexte de réduction des financements publics pour lequel les Collectivités doivent être attentives, doit également être pris en considération.*

*La Ville de Nancy et le Grand Nancy réaffirment leur volonté de continuer à être partenaires dans la démarche d'observation et d'évaluation relative à cet aménagement et à ses effets sur nos territoires notamment dans le domaine économique.*

### *RÉPONSE DU MAIRE DE METZ*

*Je tiens tout d'abord à souligner la qualité des informations qu'il rassemble ainsi que la pertinence des principales conclusions qui en découlent.*

*Ce rapport met ainsi en évidence l'importance déterminante du financement des Collectivités Territoriales dans la réalisation de ce projet qui s'est traduit à ce jour, par un investissement de plus de 1,6 milliard d'euros (cumul du financement du premier tronçon LGV et des aménagements des voies existantes permettant des dessertes TGV démultipliées).*

*Vous soulignez, à cet égard, la participation très significative de la Région Lorraine qui, avec les Conseils Généraux a apporté la contribution pour l'ensemble des autres Collectivités Territoriales.*

*Si ce choix est différent de celui d'autres régions concernées, il me semble comme vous plus cohérent au vu des compétences régionales et sa fonction de chef de file en matière d'aménagement du territoire.*

*Je rappelle évidemment que la contribution régionale, comme celle du Département de la Moselle, a pesé sur l'ensemble des contribuables régionaux ou départementaux et qu'à cet égard, les Messins comme les entreprises de 1'Agglomération ont contribué au financement du projet.*

*Concernant l'enjeu de réalisation d'une seconde gare TGV Lorraine sur la commune de Vandières, il m'apparaît, comme vous le mettez en exergue, que le rapport entre le coût très important de ce projet et les avantages qu'il procurerait aux usagers ne joue pas en faveur d'une réalisation à court terme et ce dans un contexte plus général de réduction des financements publics, en particulier affectés aux Collectivités Locales.*

*Enfin, je voudrais appuyer la nécessité d'approfondir un travail partenariat de suivi des informations liées à l'exploitation de la LGV et des impacts que celle-ci a pu apporter au territoire.*

*La Ville de Metz et son Agglomération sont à cet égard totalement disposées à s'inscrire dans une démarche d'observation et d'évaluation des impacts économiques et sociaux d'un investissement de cette nature et pourraient y contribuer notamment par l'intermédiaire de son agence d'urbanisme l'AGURAM.*

# 4

# Les ports de pêche en Bretagne : un pilotage régional à renforcer

***PRESENTATION***

*La Bretagne est la première région française pour les ressources halieutiques en 2012. La pêche, qui a toujours été une activité importante pour le littoral, connaît depuis 20 ans une crise grave : plus de la moitié de la flotte des navires de pêche a disparu et les tonnages débarqués ont globalement diminué de 16 %. Il s'agit néanmoins toujours d'un secteur économique important qui génère plusieurs milliers d'emplois directs et indirects. La Bretagne a représenté 46 % de la valeur de la pêche commercialisée sous les halles à marée en France en 2011. Sur les dix premiers ports de pêche français en valeur, sept sont bretons dont quatre finistériens, deux costarmoricains et un morbihannais. Après celle de Boulogne-sur-Mer, les halles à marée bretonnes du Guilvinec et de Lorient sont, en valeur, aux second et troisième rangs en France.*

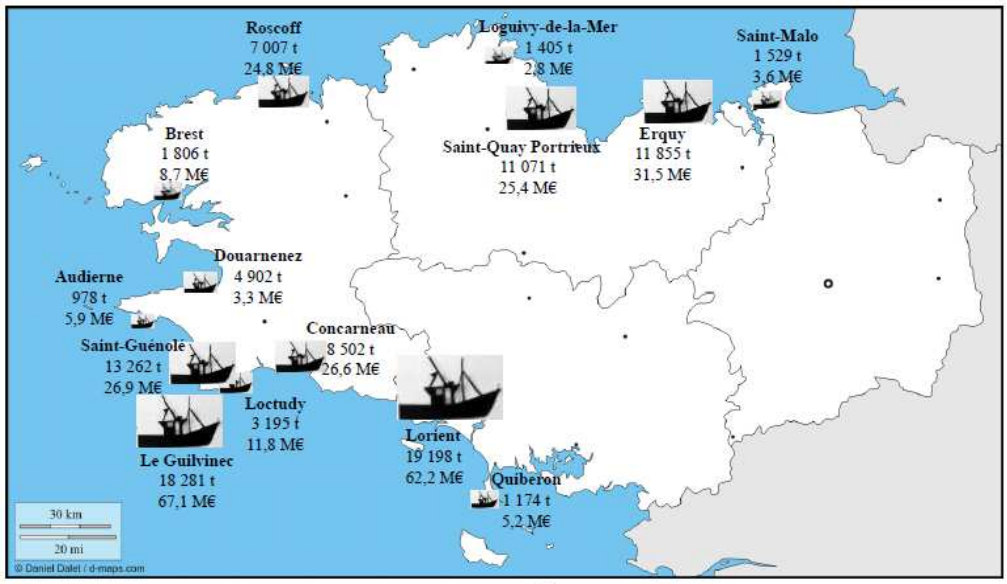
*Les ports de pêche sont l'un des chaînons de la filière halieutique, ils relèvent de la compétence des collectivités territoriales*[330] *depuis les lois de décentralisation de 1982 et 2004. Leur exploitation a été, en Bretagne, concédée à des chambres de commerce et d'industrie territoriales, mais aussi à une société d'économie mixte et à une commune. Ils sont confrontés à des besoins d'investissements très importants – estimés à 130 M€ sur la période 2007-2013*[331] *– et souvent imposés par des mises aux normes environnementales et sanitaires. La situation financière des concessionnaires, fragilisée par la crise du secteur de la pêche, ne permet pas de financer ces projets d'équipement sans aides publiques complémentaires, provenant notamment des départements et de la région.*

[330] Les ports de pêche de Lorient, Brest et Saint-Malo sont de la compétence de la région et les autres ports des départements dont ils relèvent.

[331] Estimation retenue par le plan régional de développement des ports de pêche établi par la région Bretagne en 2009.

*Face à cette situation, l'examen de la gestion des concessionnaires de 13 des 14 ports de pêche bretons disposant de halles à marée (, Le Guilvinec, Lorient, Erquy, Saint-Guénolé, Concarneau, Saint-Quay-Portrieux, Roscoff, Loctudy, Audierne, Quiberon, Douarnenez, Saint-Malo, et Loguivy-de-la-Mer) a conduit la chambre régionale des comptes de Bretagne à constater l'inadaptation de l'organisation actuelle de la gestion portuaire.*

*Les projets d'investissement pourraient être mieux coordonnés et les financements publics seraient plus efficacement utilisés, s'ils l'étaient à l'échelle de la Bretagne. Or, aujourd'hui, si la région a une compétence générale pour le développement économique, ce sont les départements qui ont la compétence relative aux ports de pêche. Afin notamment d'harmoniser les stratégies qui peuvent localement être différentes, la Cour et la chambre régionale recommandent donc que les compétences de la région soient élargies et renforcées.*




**Les ports de pêche bretons :**
**tonnage et valeur des ventes sous les halles à marée en 2011**

*Source: Cour des comptes à partir de données FranceAgriMer, réseau intercriées*

# I - L'exploitation ne permet pas de financer seule les investissements

L'exploitation des ports en Bretagne s'est adaptée à la crise de la pêche. Néanmoins, la situation financière des concessions, qui demeure tendue, ne permet pas aux délégataires de financer sans aide publique les investissements de modernisation qui n'ont jamais été aussi importants.

## A - Un effort d'adaptation au contexte de crise

### 1 - Un poids économique toujours important

*a) L'impact de la crise de la pêche en Bretagne*

Plusieurs facteurs expliquent la crise grave que connaît le secteur de la pêche depuis 20 ans. A la diminution des ressources halieutiques est venue s'ajouter l'augmentation importante des coûts des carburants, qui a fragilisé l'équilibre économique des armements de chalutiers hauturiers particulièrement consommateurs de gazole. L'absence de renouvellement suffisant des navires, dont l'âge moyen croît chaque année, explique également le manque d'attractivité de ce secteur auprès des jeunes.

La crise de la pêche s'est traduite depuis 1990 par une diminution de 50 % de la flotte des bateaux de pêche en Bretagne qui ne représente plus que 1 359 navires et 5 244 marins-pêcheurs en 2010. En témoigne également une diminution importante des apports de produits de la mer débarqués dans les ports de pêche. Entre 1992 et 2011, les tonnages commercialisés sous les halles à marée ont diminué globalement de 16 %, de 124 000 à 103 000 tonnes[332]. La valeur des produits de la pêche fraîche - 306 M€ en 2011 - n'a progressé que de 1 % depuis 1992, alors que l'inflation sur la période s'est élevée à 36 %.

La crise a surtout affecté les ports du sud de la Bretagne où les flottilles hauturières ou industrielles étaient particulièrement importantes. La valeur des produits qui y étaient débarqués représentait près de 90 % de la valeur de la pêche bretonne en 1992 et seulement 67 % en 2011. Les ports de Lorient et Concarneau ont subi une chute respectivement de 50 et 70 % des tonnages débarqués et de 13 et 60 % de la valeur commercialisée correspondante. En revanche, les ports de pêche de la côte nord, comme Roscoff, Erquy ou Saint-Quay-Portrieux, plus proches des zones de pêche que les ports de la côte sud et dotés d'infrastructures

[332] *Le marin*, pour 1992 et le réseau inter criées (RIC) de FranceAgriMer pour 2011.

modernes ont progressé de 169 % pour les tonnages et de 232 % pour la valeur.

*b) L'activité des gestionnaires de ports de pêche*

**Tableau n° 1 : les ports de pêche concédés**

| Concessions "pêche" | Concédant | Concessionnaire |
|---|---|---|
| Le Guilvinec | Département du Finistère | CCIT Quimper-Cornouaille |
| Lorient | Région Bretagne | SEM Lorient-Keroman |
| Erquy | Département des Côtes d'Armor | CCIT Cotes d'Armor |
| St Guénolé | Département du Finistère | CCIT Quimper-Cornouaille |
| Concarneau | Département du Finistère | CCIT Quimper-Cornouaille |
| St Quay Portrieux | Département des Côtes d'Armor | CCIT Cotes d'Armor |
| Roscoff | Département du Finistère | CCIT Morlaix |
| Loctudy | Département du Finistère | CCIT Quimper-Cornouaille |
| Brest | Région Bretagne | CCIT Brest |
| Audierne | Département du Finistère | CCIT Quimper-Cornouaille |
| Quiberon | Département du Morbihan | Commune de Quiberon |
| Douarnenez | Département du Finistère | CCIT Quimper-Cornouaille |
| St Malo | Région Bretagne | CCIT St Malo-Fougères |
| Loguivy de la mer | Département des Côtes d'Armor | CCIT Cotes d'Armor |

*Source : Chambre régionale des comptes de Bretagne*

En Bretagne, les ports de pêche les plus importants sont gérés, dans le cadre de concessions souvent anciennes, par des chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT), mais également par une société d'économie mixte pour le port de Lorient-Keroman, ainsi que par une commune, Quiberon. Ils possèdent des équipements spécifiques pour le débarquement, la pesée et la commercialisation des produits de la pêche. Ces lieux de vente, appelés halles à marée, permettent aux pêcheurs de vendre aux enchères le produit de leur pêche[333]. La gestion des halles à marée constitue la principale activité des exploitants de ports de pêche.

Pour couvrir les charges d'exploitation, les gestionnaires bénéficient de différentes ressources. Les premières sont des redevances

[333] Les acheteurs sont des mareyeurs, des poissonniers ou des industriels de la transformation du poisson.

calculées sur la valeur du poisson débarqué, dites « *ad valorem* », comme la redevance d'équipement des ports de pêche (REPP) ou les redevances d'outillage liées à l'utilisation de la halle à marée. Pour les ports de pêche gérés par la chambre de commerce et d'industrie territoriale des Côtes-d'Armor, les redevances ad valorem représentent 90 % du chiffre d'affaires et permettent de financer forfaitairement l'ensemble des services offerts qui sont tous orientés vers la halle à marée. En revanche, ces redevances ne représentent que 60 % du chiffre d'affaires des concessions portuaires du sud de la Bretagne. Les autres ressources peuvent être liées à la gestion des zones portuaires, souvent incluses dans les concessions, ou à la facturation de services proposés aux bateaux, comme l'avitaillement en carburant, en électricité ou en glace, le prêt ou la location de caisses pour le stockage du poisson à bord, ou encore l'accès à des aires de carénage et de réparation navale.

Pour maintenir des apports importants, les gestionnaires des ports de pêche mettent l'accent sur l'amélioration des services aux navires en vue de fidéliser ces derniers. Ils agissent également sur la qualité des poissons proposés à la vente, en proposant un stockage réfrigéré dès le débarquement et jusqu'à l'enlèvement des produits par les acheteurs, pour soutenir la demande et ainsi accroître les prix, et donc les redevances.

### 2 - Des progrès importants déjà réalisés

#### *a) Le développement de nouveaux services*

Depuis une dizaine d'années, les gestionnaires de halles à marée ont développé les ventes à distance grâce à Internet. L'enjeu est de fidéliser des acheteurs qui ne se déplaceraient pas pour de petites quantités et ainsi de maintenir la demande et donc les prix. 80 % des achats sous les halles à marée de Roscoff ou d'Audierne sont ainsi assurés par des acheteurs à distance. Dans les autres halles à marée bretonnes, environ la moitié des achats est aujourd'hui réalisée via Internet. Ces achats à distance sont possibles grâce aux nouveaux moyens télématiques et à la confiance acquise auprès des acheteurs. Ces derniers acceptent d'acheter des produits dont les services de la halle à marée garantissent la qualité par un travail de tri et de calibrage qui n'existait pas dans les mêmes conditions auparavant.

Les gestionnaires de halles à marée ont également développé ces dernières années des équipements, comme les convoyeurs (tapis roulants), permettant de limiter les opérations de manutention lors de la vente ou ont réorganisé le système d'enchères pour en diminuer la durée. Le montant des transactions dépend en effet de la rapidité des opérations de vente. Plus les mareyeurs pourront acheminer rapidement vers les

lieux de consommation les produits achetés le matin sous la halle à marée, plus la demande sera importante et les prix élevés.

Certains ports comme Lorient ont également encouragé les préventes qui permettent aux mareyeurs d'acheter le poisson avant le débarquement à partir des déclarations de pêche des navires. Cette technique permet aux acheteurs de disposer de davantage de temps pour trouver des débouchés commerciaux.

Plusieurs gestionnaires de ports de pêche ont mis en place une organisation pour aller chercher du poisson dans d'autres ports. Certains chalutiers débarquent au plus près des zones de pêche, dans des ports dénommés « bases avancées », plutôt que de revenir systématiquement dans leurs ports d'attache. Les gestionnaires des ports d'attache de ces bateaux accordent, dans certains cas, des aides financières au transport afin de ramener le produit de la pêche, voire, dans d'autres cas, assurent directement ce service. La chambre de commerce et d'industrie territoriale des Côtes-d'Armor possède ainsi plusieurs camions qui, chaque jour, vont à Roscoff chercher les produits débarqués par des chalutiers costarmoricains pour les ramener sous les halles à marée d'Erquy et de Saint-Quay-Portrieux. En 2010, 8 000 tonnes de poissons, soit 75 % de la pêche hauturière commercialisée sous les halles à marée costarmoricaines, ont été débarquées à Roscoff.

### *b) Des économies d'échelle*

Certaines chambres de commerce et d'industrie territoriales sont concessionnaires de plusieurs ports de pêche. C'est le cas notamment de la chambre des Côtes-d'Armor qui exploite une dizaine de ports de pêche dont les trois plus importants disposent de halles à marée[334]. Outre un centre administratif unique qui gère notamment les flux financiers, certains moyens directement opérationnels ont été mutualisés comme le système informatique qui permet aux acheteurs dans un port d'avoir immédiatement connaissance des prix dans un autre port.

La chambre de Quimper-Cornouaille gère également sept ports de pêche différents. Jusqu'à il y a quelques années, les ports étaient exploités de manière indépendante. Aujourd'hui, un directeur unique a été désigné. Les personnels des halles à marée peuvent ainsi être mutualisés plus facilement en fonction des besoins ponctuels susceptibles d'apparaître dans un port donné. Les bolincheurs[335] débarquent leur pêche au plus près des bancs qui peuvent se situer à proximité de Douarnenez un jour et de

[334] Erquy, Saint Quay-Portrieux et Loguivy-de-la-mer.
[335] Bolincheur : navire pêchant la sardine et l'anchois à l'aide de filets tournants.

Saint-Guénolé le lendemain. La chambre de commerce et d'industrie territoriale doit donc être en mesure de mobiliser des équipes suffisantes pour accueillir ces bateaux dans des délais brefs. L'achat des équipements, notamment des caisses de bord, est également centralisé.

### 3 - De réelles marges de manœuvre

#### *a) Une modernisation engagée de la filière des produits de la mer*

Parmi les pistes de structuration de la filière des produits de la mer qui sont actuellement étudiées en Bretagne, figure la contractualisation entre les pêcheurs et les principaux clients que sont les grandes et moyennes surfaces (GMS) et les industriels. Jusqu'à présent, les gestionnaires de halles à marée, comme les pêcheurs, étaient réticents à s'engager dans cette voie, craignant que les acheteurs prennent à terme trop d'importance et que les prix soient tendanciellement orientés à la baisse. Toutefois, inversement, la contractualisation pourrait attirer des acheteurs qui s'approvisionnent actuellement plus facilement à l'étranger faute d'apports suffisamment réguliers des pêcheurs. Les gestionnaires de halles à marée pourraient initier une démarche associant les pêcheurs et les acheteurs pour expérimenter des contractualisations.

#### *b) Des halles à marée encore trop nombreuses*

La réorganisation des halles à marée en Bretagne a débuté avec la fermeture de celle de Camaret-sur-Mer en 2003, puis de celle de Lesconil en 2008. Elle est cependant inachevée, notamment en Cornouaille où existe la plus forte concentration de ports de pêche. Des charges fixes pourraient être économisées avec une plus forte concentration des lieux de commercialisation.

La concession de Loctudy est aujourd'hui surdimensionnée. La chute des apports débarqués et vendus y a été particulièrement importante. Les apports, qui s'élevaient à 11 230 tonnes en 1996, ont chuté à 3 195 tonnes en 2011, soit une diminution de 71,5 %. De cinquième port français en 1996, Loctudy est descendu au dix-neuvième rang en 2011. La flotte hauturière, qui comprenait une quarantaine d'unités en 2005, ne compte plus que neuf chalutiers en 2012. Le déficit, devenu structurel, de la concession s'est élevé respectivement à 317 000 et 290 000 € en 2010 et 2011 pour des produits d'exploitation de 1,560 et 1,878 M€. La question de la pérennité de la halle à marée loctudiste se pose pour la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Quimper-Cornouaille compte tenu de la présence de deux autres ports importants

distants de seulement quelques kilomètres : Le Guilvinec et Saint-Guénolé.

### *c) Des bonnes pratiques insuffisamment partagées*

La situation financière des concessions bretonnes est variable selon la localisation des ports, pour diverses raisons. Celles-ci ne sont pas liées uniquement à la bonne gestion des concessionnaires, mais aussi à la politique des concédants qui participent plus ou moins au financement des investissements ou à la bonne santé des armements dans un secteur donné.

Les modèles économiques sont très différents entre le sud et le nord de la Bretagne. Au nord, dans les Côtes-d'Armor et à Roscoff, les gestionnaires contrôlent le développement de leurs ports en maîtrisant directement l'ensemble des services offerts, voire en imposant un certain mode de fonctionnement aux armements. En contrepartie de redevances forfaitaires plus élevées en moyenne qu'au sud, les chambres de commerce et d'industrie territoriales des Côtes-d'Armor et de Morlaix offrent une palette de services, comme le débarquement ou le tri du poisson qui sont effectués par du personnel des halles à marée, la mise à disposition de caisses de bord pour les pêcheurs et pour les acheteurs, l'organisation de la mise en vente, voire le transport. L'intérêt pour les concessionnaires est ainsi de contrôler tout le processus et de pouvoir garantir la qualité du poisson vendu, notamment vis-à-vis des acheteurs à distance.

En revanche, dans le sud, les prestations ne sont pas toutes assurées par le concessionnaire, comme le débarquement et le tri du poisson. Certaines peuvent être seulement subventionnées, comme le transport. Ces pratiques différentes peuvent être rapprochées des résultats. Les ports de la côte nord ne cessent de progresser, comme Roscoff dont les ventes ont augmenté de 62 % entre 2005 et 2011, alors que la valeur des ventes des ports du sud a diminué de 13 % sur la même période.

### *d) Une application inégale de la redevance d'équipement des ports de pêche*

Codifiée dans la partie réglementaire du code des ports maritimes, la redevance d'équipement des ports de pêche (REPP) est l'une des principales ressources des ports de pêche bretons. Calculée sur la valeur du poisson commercialisé à partir d'un taux fixé par le gestionnaire, elle est payée par les pêcheurs et les acheteurs aux services des douanes[336],

[336] Conformément à l'article 285 du code des douanes.

soit directement, soit par l'intermédiaire d'agents assermentés auprès des halles à marée. Elle peut être répartie ensuite entre les ports de débarquement et les ports d'attache des navires lorsqu'ils sont différents. Elle représentait en 2011 entre 20 et 36 % du chiffre d'affaires de chacune des concessions gérées par la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Quimper-Cornouaille et 27 % du chiffre d'affaires des ports de pêche costarmoricains.

La réglementation n'est pas appliquée de manière uniforme dans les différents ports de pêche bretons. Le gestionnaire du port de Lorient a, par exemple, décidé il y a une vingtaine d'années de ne plus percevoir cette redevance, en lui préférant des redevances d'outillage plus élevées. La redevance d'équipement des ports de pêche bénéficie en effet d'abord aux ports de débarquement. Les ports qui possèdent des halles à marée alimentées essentiellement par du poisson débarqué à l'extérieur, comme Lorient, sont désavantagés. L'application de la redevance d'équipement des ports de pêche en remplacement des redevances actuelles, à imposition constante pour les pêcheurs et les acheteurs, entraînerait de facto une diminution des recettes du port de Lorient puisque celui-ci devrait les partager avec les ports de débarquement.

Les règles de partage de la redevance d'équipement des ports de pêche entre le port de débarquement et le port de stationnement du navire ne sont pas toujours respectées. Le taux de cette redevance à la charge des acheteurs doit être celui du port de débarquement, ce qui n'est pas systématiquement le cas. Les acheteurs de produits de la mer sous les halles à marée des Côtes-d'Armor acquittent une redevance au taux de 1,5 % pour tous leurs achats. Or, une partie importante de la redevance versée correspond à des produits qui ont été débarqués à Roscoff où le taux n'est que de 1 %. Les acheteurs des Côtes-d'Armor payent ainsi une surtaxe de 0,5 % pour tous les produits qui sont débarqués à Roscoff, soit un montant global d'environ 100 000 € chaque année.

Le port de stationnement du bateau, qui bénéficie normalement d'une partie de la redevance d'équipement des ports de pêche, n'est pas toujours connu ou renseigné de manière satisfaisante par les agents chargés de la répartition de la redevance, ce qui peut entraîner une perte de recette pour le port concerné. Il n'existe pas, en effet, de définition incontestable de la notion de port de stationnement. Dans certains cas, le port de stationnement est toujours considéré comme étant celui de débarquement, moins dans d'autres cas.

Les circuits de recouvrement de la redevance d'équipement des ports de pêche peuvent être différents. Jusqu'en 2011, la perception de la redevance dans les ports de Cornouaille revenait, en théorie, aux agents des péages des ports de débarquement, mais ce n'était pas toujours le cas,

notamment lorsque les ventes étaient réalisées dans d'autres ports. Dans cette hypothèse, le montant de la redevance d'équipement des ports de pêche pouvait soit être reversé au pêcheur, à charge pour lui de le reverser ensuite à l'agent des péages du port de débarquement, soit être reversé directement à la recette régionale des douanes. Depuis 2012, les circuits ont été harmonisés et la redevance doit être perçue, dans tous les cas, par les agents des péages des ports où sont situées les halles à marée. Ces circuits pourraient être généralisés à l'ensemble de la Bretagne.

Enfin, les gestionnaires reçoivent mensuellement des douanes des montants globaux de redevance d'équipement des ports de pêche sans aucun justificatif. Ils peuvent connaître le montant de la redevance qui leur revient lorsqu'il correspond à des ventes dans leur halle à marée. En revanche, ils n'ont aucune visibilité sur la redevance perçue dans d'autres ports à leur profit.

## B - Une aide publique nécessaire pour financer les investissements

### 1 - La situation financière tendue des concessions

**Tableau n° 2 : concessions "pêche" - Données consolidées exercices 2008 à 2011 inclus**

| | Résultats cumulés (*) | Dépenses d'immobilisations | Subventions d'investissement |
|---|---|---|---|
| Le Guilvinec | 452 270 | 7 070 639 | 3 305 724 |
| Lorient (1) | 1 971 948 | 6 206 855 | 2 136 882 |
| Erquy (2) | - 962 211 | 2 732 434 | 222 006 |
| Saint Guénolé | - 310 205 | 1 545 356 | 232 514 |
| Concarneau | - 1 548 509 | 2 172 206 | 520 120 |
| Saint Quay Portrieux | - 1 154 258 | 704 330 | 227 586 |
| Roscoff (3) | 707 824 | 11 141 918 | 1 648 376 |
| Loctudy | - 672 653 | 772 253 | 202 542 |
| Audierne | - 2 844 | 235 261 | 55 091 |
| Quiberon | - 360 139 | 524 027 | 93 214 |
| Douarnenez | 77 622 | 1 942 761 | 668 804 |
| Saint Malo | - 1 232 257 | 508 290 | 140 008 |
| Loguivy-de-la-mer | - 49 152 | 87 593 | 19 720 |
| **total 2008 à 2011** | **- 3 082 564** | **35 643 923** | **9 472 587** |

*Source : Chambre régionale des comptes de Bretagne*

*(*) Somme des résultats des exercices 2008, 2009, 2010 et 32011.*
*(1) Non compris 9,9 M€ de dépenses réalisées sous m de Lorient-Keroman.*
*(2) Non compris 90 % de l'extension du port d'Erquy (22 M€) réalisée sous maîtrise d'ouvrage du département.*
*(3) 3 M€ de subventions seront comptabilisées dans les comptes 2012 et 2013.*

La diminution des volumes et de la valeur débarquée sur la période 1992-2011 a modifié sensiblement l'équilibre économique des gestionnaires des ports de pêche les plus importants, notamment des quatorze qui disposent d'une halle à marée.

Dans certains ports du sud de la Bretagne, les charges d'exploitation, en partie parce qu'elles sont liées à des infrastructures devenues surdimensionnées, n'ont pu diminuer aussi rapidement que les recettes portuaires. Le déficit de la concession de Concarneau qui s'élevait à 576 000 € en 2007 s'améliore avec la stabilisation des tonnages débarqués constatée depuis cinq ans, mais s'élève encore en 2011 à 166 000 € pour des recettes de 4,72 M€.

La société d'économie mixte, créée en 1994 pour reprendre l'activité de la halle à marée de Lorient, en grave difficulté à l'époque, a longtemps été dans une situation financière délicate. Jusqu'en 2005, le fonds de roulement n'était équilibré que grâce à des avances exceptionnelles accordées par des partenaires publics (0,64 M€) ou privés (1,78 M€). Depuis, la situation s'est améliorée, avec un remboursement des avances et une réduction significative du report à nouveau négatif, ramené de -2,7 M€ en 2005 à -0,38 M€ en 2011. En revanche, l'état des comptes n'a pas permis d'assurer l'entretien régulier des bâtiments, qui a dû être pris en charge par le syndicat mixte dédié à la réalisation et au financement des investissements portuaires lorientais créé en 2007.

### 2 - Des besoins d'investissements importants

#### *a) Les travaux d'extension*

Hormis celles du port de Saint-Malo, les installations des ports de pêche situées sur la côte nord de la Bretagne sont relativement récentes. Les halles à marée des ports costarmoricains ont une vingtaine d'années et ont été bien entretenues. Celle de Roscoff date de 2003. Les concessionnaires ont néanmoins encore des projets d'investissements pour accompagner le développement de leurs ports.

Certains investissements sont réalisés parfois directement par le propriétaire, comme à Erquy avec l'extension du plan d'eau en 2011.

D'autres sont réalisés par les concessionnaires, comme l'extension de la halle à marée de Roscoff. Les tonnages qui y sont actuellement commercialisés ont augmenté de 60 % entre 2005 et 2011 pour atteindre 6 000 tonnes. La configuration actuelle des locaux ne permet pas d'accueillir des tonnages plus importants. Avec l'extension réalisée pour un montant de 14 M€, l'objectif est d'atteindre 7 500 tonnes en 2015.

*b) Les mises aux normes indispensables*

Les installations portuaires, notamment celles du sud de la Bretagne, ont été construites il y a plusieurs décennies et ne répondent plus toujours aux normes sanitaires et environnementales actuelles. Les bâtiments de certaines halles à marée ont été récemment partiellement ou entièrement reconstruits pour garantir le maintien de l'agrément sanitaire.

Les halles à marée de Douarnenez et de Lorient ont été soumises pendant plusieurs années à un agrément sanitaire[337] provisoire, octroyé sous condition de programmes importants de modernisation des installations. A Lorient, le programme des travaux, engagé en 2008 et encore inachevé à ce jour, s'élève au total à plus de 20 M€, avec la reconstruction ou la rénovation des différentes installations de la halle à marée et des bâtiments techniques adjacents. A Douarnenez, le programme de mise aux normes de la halle à marée s'élevait en 2012 à 1,5 M€.

Des investissements concernant la construction de déchèteries, le traitement des eaux usées et l'amélioration de la qualité de l'eau de mer utilisée pour le travail du poisson sont également imposés par la réglementation. Le plan régional de développement des ports de pêche (PRDPP), élaboré en 2009 sous l'égide de la région Bretagne, avait estimé à 130 M€ le montant des projets d'investissements à réaliser dans les ports de pêche sur la période 2007-2013, dont une majorité concernait les seules mises aux normes sanitaires et environnementales.

### 3 - Des aides publiques nécessaires

*a) Des résultats d'exploitation insuffisants*

Les seules ressources produites par l'exploitation des ports ne sont pas suffisantes pour couvrir les besoins de financement des investissements.

Ainsi, l'excédent brut d'exploitation des sept ports de pêche gérés par la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Quimper-Cornouaille représente la moitié de la pêche bretonne et ne couvre, sur la période 2005-2010, qu'entre 25 et 50 % des charges d'amortissement des investissements. L'équilibre financier n'est obtenu que grâce à des subventions d'investissement des collectivités territoriales, de l'État et de l'Union européenne. Pour l'ensemble des concessions bretonnes, les amortissements des subventions d'équipement représentaient en 2010

[337] Accordé par les directions départementales de la protection des populations.

entre 42 et 57 % des charges d'amortissement, ce qui traduit un effort public particulièrement important.

Tous les plans de financement des projets d'équipement d'envergure engagés par les gestionnaires de ports de pêche intègrent des subventions publiques sans lesquelles les projets ne pourraient être concrétisés. Le projet d'extension du port de pêche de Roscoff conduit par la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Morlaix, d'un montant de 14 M€ en comptabilisant infrastructures et bâtiments, est ainsi financé en 2012 par 4 M€ de subventions publiques. L'élévateur à bateaux du Guilvinec, acquis en 2009 pour un coût de 1,71 M€, a été financé avec 0,88 M€ de subventions. De même, l'acquisition d'un silo à glace pour le port de Douarnenez en 2008, d'un coût de 1,1 M€, a été financée grâce à 0,87 M€ de subventions publiques.

*b) Une substitution des concédants aux concessionnaires*

Les collectivités territoriales propriétaires des ports de pêche interviennent parfois directement dans la réalisation des investissements.

Le département des Côtes-d'Armor a repris, en 1999, la maîtrise d'ouvrage des investissements d'infrastructures portuaires en modifiant le contrat de concession accordé à la chambre de commerce et d'industrie territoriale des Côtes-d'Armor. Il a notamment assuré, en 2011, la maîtrise d'ouvrage de l'extension du port de pêche d'Erquy, dont le coût global est de 20,2 M€. Le concessionnaire a financé 10 % du projet par le versement d'un fonds de concours qui seul pèse sur les comptes de l'exploitation du port.

De même, le département des Côtes-d'Armor a fortement aidé la chambre de commerce et d'industrie territoriale des Côtes-d'Armor pour la construction du port de pêche de Saint Quay-Portrieux au début des années 1990, en apportant des avances de trésorerie pour combler le déficit d'exploitation. Fin 2011, la créance du département des Côtes-d'Armor, soit 5,7 M€, n'avait pas été remboursée.

Malgré tous les efforts de gestion réalisés depuis vingt ans dans les ports de pêche bretons, les investissements, dont la plupart aujourd'hui sont imposés par la réglementation, ne peuvent être financés sans aide publique.

# II - La répartition des compétences

Une nouvelle répartition des compétences entre, d'une part, les délégants et les délégataires, et d'autre part, entre les différentes collectivités territoriales, pourrait permettre un meilleur pilotage des ressources publiques consacrées aux investissements dans les ports de pêche en Bretagne.

## A - Des contrats de concession inadaptés

### 1 - Des contrats anciens inégalement appliqués

#### *a) Les particularités des contrats de concession*

Les ports de pêche possédant une halle à marée sont gérés dans le cadre de contrats de concession attribués soit directement par l'État[338], soit par des départements après les lois de décentralisation de 1983. Le plus ancien encore en vigueur est celui de la concession de Saint-Malo qui date de 1958. Ces contrats ont tous été attribués sans mise en concurrence. Ils confèrent à leurs titulaires la responsabilité de l'exploitation des équipements portuaires ainsi que la première mise en service et le renouvellement de l'outillage et des bâtiments.

Les contrats présentent la particularité de ne pas prévoir de rémunération pour les concessionnaires. A l'exception de Lorient où les comptes du concessionnaire et ceux de la concession sont communs, les établissements publics, comme les chambres de commerce et d'industrie territoriales qui sont concessionnaires, supportent des charges de soutien, notamment administratif et comptable, qui sont facturées aux concessions, mais selon des modalités qui ne sont pas prévues dans les contrats et qui diffèrent selon les concessions.

En général, il s'agit d'une quote-part des charges fixes du service général de la chambre de commerce et d'industrie territoriale, qui est refacturée chaque année en fonction du temps supposé consacré à la concession. C'est le cas pour les chambres de Morlaix[339] et de Saint-Malo. La chambre des Côtes-d'Armor refacture des charges sur la base d'une évaluation réalisée par un cabinet d'expertise comptable datant d'une dizaine d'années. La chambre de Quimper-Cornouaille refacture

[338] Il s'agit des contrats qui concernent les anciens ports d'intérêt national transférés le 1er janvier 2007 de l'État vers la région (Lorient, Brest et Saint-Malo) ou vers le département du Finistère (Concarneau).
[339] Pour le port de pêche de Roscoff.

pour chaque concession une part fixe qui n'a pas varié depuis plusieurs années, ainsi qu'une part variable calculée sur les investissements réalisés pour chacune des concessions au titre des charges de maîtrise d'ouvrage.

Les chambres de commerce et d'industrie territoriales concessionnaires de ports de pêche en Bretagne sont donc effectivement remboursées des charges supportées, mais elles ne sont pas rémunérées. Les modalités de refacturation devraient être mieux explicitées dans les futurs contrats de délégation.

Les périmètres des concessions sont également différents selon les ports. En Cornouaille ou à Lorient, les concessions excluent les plans d'eau, ainsi que les infrastructures comme les quais ou les jetées, qui demeurent de la responsabilité exclusive des concédants. En revanche, les contrats de concession des ports de pêche des Côtes-d'Armor et de Roscoff prévoient que les concessionnaires sont maîtres d'ouvrage des infrastructures.

### *b) Des dispositions financières inadaptées*

Les contrats d'une majorité de concessions portuaires prévoient des amortissements de caducité. Ceux-ci permettent d'amortir les biens, non pas sur la durée de vie économique, mais sur la durée restant à courir jusqu'à la fin de la concession. Plus les biens sont réalisés à proximité de la fin de la concession, plus les charges d'amortissement seront importantes. Cette solution permet, en principe, aux concessionnaires de retrouver en fin de concession les fonds propres qu'ils ont investis pendant la durée du contrat. Si les chambres de commerce et d'industrie territoriales de Saint-Malo et de Quimper-Cornouaille les appliquent, ce n'est pas le cas pour celles des Côtes-d'Armor et de Morlaix.

Certains contrats ne prévoient pas de reprise du capital restant dû au titre des emprunts souscrits pour des investissements. C'est le cas pour la concession du port de Roscoff, situé dans le département du Finistère et géré par la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Morlaix. Celle-ci s'est engagée dans un programme de travaux de plus de 50 M€ pour étendre le port de Roscoff, dont 14 M€ pour le seul port de pêche. A la fin de la concession en 2023, la chambre de Morlaix devra rembourser 7 M€ sur un emprunt de 10,195 M€, souscrit en 2010. Elle risque également de perdre une avance de 8,5 M€ qu'elle a accordée sur ses fonds propres à la concession de Roscoff. Une négociation est en cours pour formaliser un avenant au contrat qui permettrait le remboursement du capital et des avances restant dues par le concédant, mais elle n'avait pas encore abouti fin 2012.

Enfin, les comptabilités des concessions ne retracent pas nécessairement la totalité des investissements. Ceux réalisés sous la maîtrise d'ouvrage des concédants sont repris dans les comptes des concessions dans les Côtes-d'Armor, sous forme d'apports gratuits, mais pas dans celles du Finistère. Parfois même, les investissements de la compétence du concessionnaire, mais réalisés par une autre collectivité que le concédant, ne sont pas réintégrés dans les comptes de la concession[340]. Ces différences d'approche ne facilitent pas la comparaison des comptes des différentes concessions.

### 2 - Des contrats peu incitatifs

#### *a) La responsabilité limitée des concessionnaires*

Les contrats de concession peuvent être divisés en deux catégories.

La première catégorie regroupe les contrats passés par l'État pour les anciens ports d'intérêt national. Ils n'ont pas été modifiés à la suite du transfert de propriété de ces ports le 1er janvier 2007 au département du Finistère[341] et à la région Bretagne[342]. Il s'agit de contrats où le concédant garantit au concessionnaire la reprise de l'intégralité du bilan en fin de concession. La totalité de l'actif revient ainsi au propriétaire, mais aussi la totalité du passif et donc des dettes éventuelles. Les contrats sont par conséquent sans risques pour les concessionnaires. Ceux-ci peuvent notamment emprunter, avec l'accord des concédants, et être remboursés en fin de concession du capital restant dû.

La deuxième catégorie comprend des contrats en principe aux risques et périls des concessionnaires. Ces contrats ne prévoient pas la reprise par le concédant de la totalité de l'actif et du passif en fin de concession. Si les biens acquis dans le cadre des concessions doivent revenir au concédant, en revanche, la trésorerie ne doit pas être restituée.

Pour la concession de Morlaix, le contrat ne prévoit pas que le capital restant dû des emprunts souscrits par le concessionnaire doive être remboursé par le concédant. L'exploitant devra dégager, par la seule exploitation du port, des ressources suffisantes pour rembourser tous les emprunts et notamment ceux souscrits dans les dernières années des concessions. Or, cette perspective est difficilement envisageable tant l'exploitation des ports est tendue.

---

[340] Les travaux réalisés par le syndicat mixte du port de Lorient-Keroman sur la concession du port de pêche de Lorient n'ont pas été réintégrés dans les comptes de la concession.

[341] Le port de Concarneau.

[342] Les ports de Lorient, Brest et Saint-Malo.

Dans les Côtes-d'Armor, où la principale concession[343] était similaire à celle de Roscoff, une charte a été signée en 1999 entre le département et la chambre de commerce et d'industrie. Elle précise que le concédant reprendra au concessionnaire la totalité du passif en fin de concession. Les concessions du sud du Finistère restent aux risques et périls de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Quimper-Cornouaille, mais seulement partiellement puisque le concédant garantit un remboursement du capital restant dû pour les emprunts souscrits dans les onze dernières années des concessions.

### *b) Les enjeux des nouveaux contrats*

Les concessions des ports de pêche de Cornouaille, qui représentent à eux seuls la moitié des tonnages débarqués en Bretagne, ainsi que la concession départementale des Côtes-d'Armor, doivent être renouvelées entre 2013 et 2016. Dans l'hypothèse où l'exploitation des ports continuerait à être concédée, les futurs contrats seront des contrats de délégation de service public attribués dans le cadre d'un appel d'offres. Les cahiers des charges devront être précis, notamment en ce qui concerne les responsabilités des concessionnaires en matière d'investissements.

Aujourd'hui, les concessionnaires peuvent engager des investissements dont ils ont l'initiative alors qu'ils n'en financent qu'une partie. Cela a pu être le cas pour l'extension du port de Roscoff, qui a été initiée par la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Morlaix et dont le plan de financement prévoit un financement constitué pour un tiers par des subventions extérieures. D'autres investissements peuvent être plus fortement subventionnés mais, dans ce cas, ils répondent souvent à une nécessité opérationnelle. C'est le cas, par exemple, de la construction d'un silo à glace sur le port de Douarnenez en 2009, réalisé pour une valeur de 1,1 M€ par la chambre de Quimper-Cornouaille, subventionnée à hauteur de 79 % de l'investissement.

Dans le cadre des futurs appels d'offres, une réflexion devra être engagée pour que les nouveaux contrats définissent de manière exhaustive les responsabilités en matière d'investissements. Soit ces contrats définissent une liste d'investissements que le délégataire s'engagera à réaliser obligatoirement, soit ils restent centrés sur la seule exploitation des ports. La première solution est peu souple. La seconde, qui revient à adopter des contrats d'affermage, permettrait de mieux rendre compte de la réalité économique. Les redevances payées par les

[343] Il s'agit de la concession « historique », qui englobe quinze ports. Deux d'entre eux entrent dans le champ de la présente étude.

concessionnaires seraient notablement augmentées en contrepartie de la diminution des charges d'amortissement qui seraient transférées aux concédants. Cette solution renforcerait le rôle des collectivités territoriales qui, dans les faits, financent déjà une grande partie des investissements.

**L'affermage et la concession**

Les collectivités propriétaires de ports de pêche qui ne souhaitent pas les exploiter en régie mais préfèrent en déléguer l'exploitation, ont le choix entre deux modes de gestion principaux, l'affermage et la concession.

Dans le cadre d'un contrat d'affermage, la collectivité décide, finance et fait réaliser les équipements en tant que maître d'ouvrage. Le délégataire (le fermier) ne se voit confier que la seule exploitation.

Dans la concession, le délégataire (le concessionnaire) est responsable de la construction, du financement et de l'exploitation des équipements. La durée du contrat est, en principe, assise sur la durée d'amortissement des ouvrages financés par le délégataire.

### 3 - Un régime fiscal différent d'un port à l'autre

Les concessions portuaires bénéficient d'une exonération de l'impôt sur les sociétés, de la cotisation foncière des entreprises et de la taxe foncière. Ces exonérations concernent depuis 1942 tous les ports maritimes de commerce et de pêche ainsi que tous les ports intérieurs. Celle concernant la cotisation foncière des entreprises (qui remplace la taxe professionnelle) repose désormais sur l'article 1449 du code général des impôts. Les autres exonérations reposent sur des bases juridiques toujours fragiles, régulièrement contestées, notamment pour la taxe foncière, et interprétées de diverses manières selon les concessions.

En Bretagne, tous les ports de pêche gérés par des chambres de commerce et d'industrie sont exonérés de ces trois impôts. En revanche, le port de pêche de Lorient-Keroman, qui a été concédé à une société d'économie mixte, est soumis à l'impôt sur les sociétés. De même, l'entreprise qui exploite la halle à marée de Lorient en sous-traitance de la société d'économie mixte (SEM) est soumise à la taxe foncière.

Il existe donc de fait, pour les ports de pêche bretons, plusieurs régimes fiscaux applicables alors que les activités sont équivalentes.

## B - Le nécessaire renforcement du rôle de la région

### 1 - Une répartition des compétences avec les départements peu satisfaisante

*a) Les compétences respectives des régions et des départements*

L'article L. 5314-2 du code des transports mentionne que le département est compétent pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de pêche. Par exception, l'article L. 5314-1 prévoit également que la région est compétente pour aménager et exploiter les ports maritimes de pêche dans l'hypothèse où ceux-ci lui ont été transférés. C'est le cas en Bretagne pour trois ports de pêche – Brest, Saint-Malo et Lorient – qui ont été transférés par l'État à la région le 1er janvier 2007. Les onze autres ports disposant de halles à marée appartiennent à des départements. Les deux niveaux de collectivités territoriales ont donc en droit la compétence pour l'aménagement de ports de pêche.

La région doit favoriser la coordination des investissements publics sur son territoire, conformément à l'article L. 4221-3 du code général des collectivités territoriales, mais elle ne peut ni les imposer, ni les interdire, sauf dans les trois ports qui lui appartiennent.

Ainsi, les investissements intéressant les infrastructures et les équipements des ports de pêche bretons sont souvent financés à la fois par la région et par les départements. Le plan de financement de l'extension du port de pêche de Roscoff, réalisée sous maîtrise d'ouvrage de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Morlaix, prévoit un financement au même taux de 20 % de la région Bretagne et du département du Finistère. En général, les travaux d'infrastructures, comme les quais ou les jetées, sont réalisés directement par les propriétaires. L'extension du port d'Erquy en 2011 pour un montant de 20,2 M€ a ainsi été financée pour plus de la moitié par le département, tandis que les travaux de réfection des quais du port de Lorient-Keroman ont été financés par la région, sans aide du département.

*b) La complexité des cofinancements : l'exemple du port de Lorient*

Le port de pêche de Lorient-Keroman était propriété de l'État jusqu'au 31 décembre 2006. Dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, il devait être transféré au plus tard le 1er janvier 2007, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le ressort géographique desquels il était situé.

Le département du Morbihan aurait pu prétendre à la reprise du port de pêche de Lorient. Parallèlement, la région souhaitait être propriétaire de l'ensemble du domaine portuaire de Lorient qui comprend, en outre, un port de commerce et un port de plaisance.

Dans un protocole d'accord signé le 30 janvier 2006, la région Bretagne et le département du Morbihan ont reconnu qu'il serait contraire à l'intérêt général de multiplier le nombre d'autorités concédantes et que chacune des parties en présence devait jouer un rôle majeur dans l'avenir du port non autonome de Lorient. Le département du Morbihan a, de ce fait, renoncé à déposer sa candidature en vue d'exercer, sur l'emprise du seul port de pêche de Lorient-Keroman, les compétences prévues par l'article 30-I de la loi du 13 août 2004, pour ne laisser subsister que celle déposée par la région Bretagne sur l'ensemble du périmètre du port non autonome de Lorient.

Le 1er janvier 2007, le port de Lorient, y compris le port de pêche, a été transféré à la région qui est devenue responsable des infrastructures. Le concessionnaire, la société d'économie mixte (SEM) de Lorient-Keroman, qui appartient à hauteur de 63,67 % à la communauté d'agglomération et à la ville de Lorient, est responsable, d'après le contrat de concession, des investissements dits de superstructures (bâtiments de la halle à marée, équipements de levage, outillages divers).

En contrepartie, et afin de donner « un rôle majeur » au département, a été actée « la nécessité de constituer [entre le département, la région et la communauté d'agglomération de Lorient] un syndicat mixte de programmation et de réalisation des investissements du port de pêche de Lorient-Kéroman ». Celui-ci, créé en 2007, a pour objet de réaliser et financer, en lieu et place de la société d'économie mixte qui n'avait pas les moyens financiers suffisants, les équipements les plus importants. Ainsi, si la région est compétente pour tous les investissements concernant les quais et les jetées, le département, même s'il n'est pas concessionnaire en titre, est un acteur important en tant que principal financeur du syndicat mixte.

### 2 - L'action limitée de la région

La pêche tient une place particulière en Bretagne sur le plan économique mais aussi sur les plans identitaire et culturel. La région s'est donc toujours impliquée de manière particulière en faveur de ce secteur.

### *a) Une action principalement d'orientation stratégique*

À partir de 2004, la région a mis en œuvre une politique en faveur de la pêche, appuyée sur le contrat de projet État-Région et l'instrument financier d'orientation pour la pêche (IFOP) chargé de distribuer les aides européennes. À partir de 2007, elle a engagé une stratégie d'action pour la pêche en liaison avec la mise en œuvre du fonds européen de la pêche (FEP) et du contrat de projets État-Région (CPER) 2007-2013.

Entre 2007 et 2009, 6,4 M€ ont été affectés spécifiquement à des projets d'équipements de ports de pêche portés soit par elle-même dans le cadre de ports régionaux, soit par d'autres gestionnaires. Ce plan a été actualisé en 2010 avec un accent particulier mis sur l'organisation du marché des produits de la mer et sur les relations interportuaires. Une étude pilotée par la région doit rendre prochainement des conclusions sur une réorganisation de l'activité halieutique visant à optimiser les moyens dans une optique de compétitivité.

Ce plan d'action est cohérent avec le contrat de projets État-Région dans lequel l'État et la région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels, notamment, de projets d'infrastructures. Pour la période, la région a prévu d'investir 10,5 M€ pour les ports de pêche.

Par ailleurs, la région a conduit les travaux d'élaboration du plan régional de développement des ports de pêche (PRDPP) en 2009. Ce document, qui était exigé par l'État[344] et l'Union européenne dans le cadre de la mise en place du fonds européen de la pêche (FEP), énumère les investissements portuaires jugés prioritaires au niveau régional. Les subventions des collectivités territoriales sont attribuées en référence à ce document.

### *b) Un rôle de concertation et d'animation*

La région a, par ailleurs, mis en place différentes instances de concertation des représentants du monde maritime et de la pêche mais qui ne sont pas directement opérationnelles. Ainsi, le comité consultatif régional pour la pêche et l'aquaculture, créé en 2011, a pour ambition d'être un « espace d'échange privilégié » entre les milieux professionnels intéressés par le secteur de la pêche et les élus régionaux. Il a pour mission principale d'examiner les dossiers de subventions avant présentation devant les instances de la région.

[344] Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture.

La région a également participé à la création de la conférence pour la mer et le littoral qui est un lieu de débat réunissant les acteurs concernés par les questions maritimes dont les services de l'État.

### 3 - Le besoin d'un pilotage affirmé

*a) La définition et la mise en œuvre de politiques interportuaires*

Les infrastructures portuaires en Bretagne représentent des investissements importants, comme l'a rappelé le plan régional de développement des ports de pêche (PRDPP). Le coût de tous les projets recensés pour les ports de pêche bretons sur la période 2007-2013 y était estimé à 130 M€.

Par ailleurs, les gestionnaires portuaires ont peu de visibilité sur l'avenir d'un secteur qui subit de nombreuses contraintes économiques mais aussi réglementaires. L'évolution de la politique européenne des pêches, avec notamment l'instauration éventuelle de quotas individuels transférables (QIT) dans les prochaines années, pourrait conduire à une concentration de la flottille de pêche et à la diminution de besoins en ports de pêche. De même, le nomadisme croissant des navires de pêche pour des raisons notamment d'optimisation de la consommation énergétique a un impact sur la gestion de certains ports de pêche. L'extension du port d'Erquy, réalisée sous maîtrise d'ouvrage du département des Côtes d'Armor pour 20,2 M€ en 2011, n'a pas modifié sensiblement la pratique des navires hauturiers qui débarquent toujours essentiellement à Roscoff, situé dans le département voisin du Finistère.

En raison de l'importance des investissements de mise aux normes ou du manque de visibilité à court terme de ce secteur, les relations interportuaires méritent d'être plus étroites et mieux coordonnées à l'échelle de la région.

*b) Une gouvernance régionale encouragée par l'Union européenne*

Le programme opérationnel (PO) qui accompagne la mise en œuvre du fonds européen de la pêche (FEP) sur la période 2007-2013 en France prévoit la recherche d'économies d'échelle par une rationalisation des équipements portuaires (à terre) et des halles à marée (ou criées) et leur mise en réseau. Le programme opérationnel prévoit ainsi de « rationaliser la répartition des points de débarquement des produits de la mer en permettant la modernisation technologique d'un nombre optimal d'installations portuaires existantes ».

Le plan régional de développement des ports de pêche (PRDPP), préparé en 2009 sous la responsabilité de la région et qui devait préciser pour la Bretagne les orientations du programme opérationnel, n'a pas éludé les réflexions à mener sur les stratégies interportuaires à adopter et sur les éventuelles concentrations d'équipements qu'il conviendrait d'encourager. Le document notait, par exemple, que la concentration des activités de pêche dans un nombre plus réduit de ports permettrait de limiter les investissements de mise en conformité réglementaire et favoriserait des économies d'échelle. Toutefois, les rédacteurs du plan régional de développement des ports de pêche ont été confrontés aux stratégies actuellement divergentes portées par des propriétaires différents, rendant impossible la définition d'une stratégie interportuaire régionale.

La mise en œuvre du programme opérationnel implique donc également un renforcement de la gouvernance des ports de pêche à l'échelle régionale.

### *c) Un nouveau rôle de la région*

Le conseil régional est, conformément à l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), compétent pour promouvoir le développement économique de la région. La pêche est un secteur économique important en Bretagne et il paraîtrait donc cohérent que la région soit pleinement responsable de la politique menée en faveur des ports de pêche. Cet objectif passe par un renforcement du rôle de la région dans la définition et l'application d'une stratégie pour les ports de pêche à l'échelle du territoire régional.

Une solution pourrait être d'arrêter, sous le pilotage de la région, et en association notamment avec les départements, un plan régional d'équipement des ports de pêche déterminant les équipements portuaires et fixant les priorités d'investissements et les clés de cofinancements. Ce plan déterminerait notamment les ports qu'il convient de privilégier dans le cadre d'une politique de rationalisation des points de débarquements. Les collectivités territoriales et les établissements gestionnaires devraient prendre des décisions en matière d'investissements compatibles avec ledit plan. Les aides de la région seraient alors subordonnées au respect de ce plan par les départements.

## ***CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS***

*La gestion des ports de pêche en Bretagne souffre d'un cadre juridique et d'une gouvernance qui ne sont plus adaptés. Maîtres d'ouvrage d'une partie des équipements portuaires, les concessionnaires qui subissent encore les effets de la crise de la pêche, ne peuvent plus les*

*financer sans aides financières extérieures. Par ailleurs, à l'échelle de la région, le choix des équipements portuaires demeure trop souvent du ressort d'entités locales, ce qui nuit à la cohérence des orientations et des investissements dans des localités souvent peu éloignées les unes des autres.*

*La Cour et la chambre régionale des comptes de Bretagne formulent donc les recommandations suivantes :*

*Pour la gestion des ports de pêche en Bretagne :*

1. *poursuivre les efforts de rationalisation de l'offre portuaire, notamment en Cornouaille ;*
2. *mutualiser les bonnes pratiques à l'ensemble des ports ;*
3. *appliquer une politique uniforme en matière de redevances ;*
4. *mieux définir les modalités comptables de clôture des concessions afin de sécuriser la gestion actuelle des concessionnaires ;*
5. *mieux définir les rôles respectifs des délégants et des délégataires, dans la réalisation des investissements, en privilégiant l'affermage pour les prochaines délégations de service public ;*
6. *renforcer le rôle de la région Bretagne dans le choix des investissements portuaires en prévoyant l'établissement d'un plan régional d'équipement des ports de pêche contractualisé entre les départements et la région qui fixerait la liste et la localisation des investissements à réaliser ;*

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

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

**Sommaire des réponses**


| | |
|---|---|
| Réponse commune de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministre délégué, chargé des transports, de la mer et de la pêche | 556 |
| Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget | 561 |
| Président du conseil régional de Bretagne | 562 |
| Président du conseil général des Côtes-d'Armor | 568 |
| Président du conseil général du Finistère | 571 |
| Président du conseil général du Morbihan | 573 |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) des Côtes-d'Armor | 574 |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) de Quimper-Cornouaille | 575 |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) de Morlaix | 577 |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) de Saint-Malo-Fougères | 578 |
| Président de la société d'économie mixte (SEM) de Lorient-Keroman | 579 |
| Président du syndicat mixte pour l'aménagement et le développement du port de pêche de Lorient-Keroman | 580 |

## *RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE ET DU MINISTRE DELEGUE, CHARGE DES TRANSPORT, DE LA MER ET DE LA PECHE*

*La filière pêche joue un rôle important dans l'économie des régions littorales. A titre d'illustration, on peut indiquer qu'un emploi en mer génère en moyenne 4 emplois à terre. De par leurs fonctions de service aux armements (avitaillement, maintenance, prestations logistiques) et de traitement des produits (débarquement, stockage, première vente, etc.), les ports de pêche sont un élément essentiel des politiques de développement du secteur et d'aménagement territorial.*

*Les points B2 et B3 du document de la Cour portant sur le rôle de la région dans la gestion des ports de pêche rappellent que le programme opérationnel français, qui accompagne la mise en œuvre du Fonds Européen pour la Pêche (FEP) sur la période 2007/2013, a prévu d'aider à la modernisation, la structuration et la rationalisation des équipements portuaires qui s'inscrivent dans un plan régional d'équipement des ports de pêche. L'aide à l'investissement dans les ports de pêche et les sites de débarquement était ainsi conditionnée à l'élaboration de plans régionaux d'équipement des ports de pêche par les régions et les collectivités concédantes.*

*En effet, face à la diminution des apports, il s'agissait, au niveau régional, d'éviter le surinvestissement dans les ports et de favoriser les économies d'échelle en rationalisant les équipements portuaires et la mise en réseau des halles à marée.*

*Ce plan, réalisé en partenariat avec l'ensemble des acteurs et des co-financeurs intervenant dans l'administration et la gestion des ports au niveau régional, permettait ainsi d'optimiser les fonds publics en définissant les priorités affectées aux différents ports de la région, au vu de l'activité liée à la pêche et à l'aquaculture sur la période de programmation du FEP.*

*Ces documents, élaborés dans chacune des régions concernées et validés par les commissions régionales des pêches maritimes et de l'aquaculture marine (COREPAM), ont été transmis et approuvés par la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA). Ils s'articulent autour de trois axes :*

*- stimuler les investissements permettant une baisse des charges pour les entreprises de pêche et une meilleure valorisation des produits ;*

*- cibler les équipements pour rationaliser les points de débarquement et améliorer le suivi des débarquements, l'information des acheteurs, la manipulation des produits et les conditions de travail ;*

*- intégrer la prise en compte de l'impact environnemental.*

*Outre le temps nécessaire à leur établissement, l'analyse de ces schémas met en lumière l'importance pour toutes les régions d'articuler impératifs de rentabilité et préoccupations d'aménagement et de maillage du territoire.*

*Dans ce cadre, la nécessité d'adapter les investissements prévus aux réalités actuelles ou à venir et l'exigence d'une concertation permanente entre acteurs et co-financeurs que cela implique, rend difficile la mise en œuvre du principe d'opposabilité des plans régionaux d'équipement des ports de pêche proposé par la Cour.*

*Cette décision, si elle était prise, devrait relever des collectivités territoriales concernées et pourrait, pour conserver une certaine souplesse, ne porter que sur certains investissements majeurs et non pas sur la totalité du plan d'équipement régional.*

*Le nouveau fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, (FEAMP) couvrira la période 2014/2020. Les textes actuellement en négociation prévoient de soutenir les investissements dans les ports de pêche et les points de débarquement pour améliorer le débarquement de toutes les captures, le contrôle, la traçabilité et la qualité des produits, l'efficacité énergétique, la sécurité du travail, la protection environnementale et la collecte de déchets. Ce texte devrait être adopté par le Conseil et le Parlement européen d'ici la fin 2013.*

*L'analyse « ex ante » qui doit être menée, permettra :*

*- d'améliorer, sur la base de l'expérience acquise et des propositions de la Cour, la démarche de rationalisation dans l'octroi de subventions publiques pour les investissements portuaires et leur mise en œuvre dans le cadre de plans régionaux d'aménagement des ports de pêche ;*

*- de cibler, pour le moyen terme, les besoins d'adaptation des structures portuaires en prenant notamment en compte :*

*- l'évolution des pêcheries, des navires concernés et de leurs apports ;*

*- l'implantation des activités amont et aval pour favoriser les économies d'échelle en matière d'équipements, de mise aux normes et de logistique: regroupement des activités de débarquement, première vente et transformation ; binôme articulant des installations dédiées aux débarquements (maillage territorial) et un pôle de première transformation et de commercialisation ;*

*- les prestations attendues : approvisionnement en énergie (notamment besoins nouveaux liés aux évolutions des modes propulsion), débarquements des produits commercialisés, des prises accessoires et des coproduits, équipements informatiques (traçabilité des produits, transmission des informations, interconnexion), gestion environnementale (combustibles et huiles, eaux noires et grises, produits dangereux, macro-déchets...) ;*

*- les équipements logistiques, les réseaux et moyens de desserte.*

*Nous ajoutons par ailleurs que les ports de pêche bretons ont été dans leur ensemble transférés aux collectivités territoriales, en application de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.*

*Dans ce cadre décentralisé, et en l'état actuel des choses, l'Etat n'a plus vocation à intervenir pour ce qui concerne notamment le choix des modalités de gestion des infrastructures dédiées à l'activité de pêche et la politique tarifaire pratiquée par les autorités portuaires concernées.*

*1/ sur la répartition des compétences en matière de ports de pêche*

*La Cour déplore au point B de son projet d'insertion que la région ne joue pas de rôle dans le choix des investissements portuaires du secteur pêche.*

*La situation actuelle résulte de deux volets de décentralisation successifs opérés en 1983 et 2004 :*

*En 1983, la compétence de principe en matière de gestion des ports de pêche a été dévolue aux départements. Il s'agit en effet de ports dont les infrastructures sont modestes, ce qui justifie la compétence du conseil général pour leur gestion.*

*En 2006, les trois anciens ports d'intérêt national de Lorient, Brest et Saint-Malo transférés en application de la loi du 13 août 2004 précitée, ont néanmoins fait l'objet d'un transfert de compétence directement à la Région Bretagne dès lors qu'il s'agissait de ports de commerce comportant aussi une activité de pêche.*

*Fruit d'une démarche de décentralisation réalisée en deux étapes, cette compétence portuaire partagée entre les départements et la région apparaît cohérente au niveau national avec la taille des infrastructures portuaires concernées.*

*Par ailleurs, le code des transports prévoit expressément dans son article L. 5314-1 alinéa 2 la possibilité de transfert des ports de pêche à d'autres types de collectivités et notamment aux régions. Cette procédure de transfert repose sur une concertation entre collectivités régie par l'article L. 5334-3 de ce code et actée par une convention conclue entre ces dernières. Par conséquent, une convention entre la région et les collectivités*

*territoriales permettrait que la région devienne seule compétente, mais sur une base négociée, pour l'ensemble des ports de pêche de Bretagne : il apparaît en conséquence inutile d'amender le code des transports sur ce point.*

*En tout état de cause, la région dispose déjà d'une compétence économique qui pourrait lui permettre d'inciter l'ensemble des collectivités territoriales gestionnaires des ports de pêche à une programmation concertée des investissements, comme souhaitée par la Cour.*

*2/ Sur les modes de gestion des ports de pêche bretons*

*Ainsi que le relève la Cour, la compétence d'exploitation des ports de pêche bretons a fait l'objet d'un transfert aux bénéfices de collectivités territoriales. Ce transfert s'est opéré avec la continuité des contrats en cours (concession, contrats d'affermage), conformément aux articles 20 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 et 30-III de la loi n° 2004-809.*

*Depuis, il appartient aux autorités portuaires décentralisées concernées d'opter librement, à l'occasion de futurs appels à candidatures, pour les modes de gestion les plus adaptés aux besoins locaux de la filière pêche.*

*3/ sur la politique tarifaire*

*Nous rappelons que le code des ports maritimes fixe un cadre réglementaire spécifique aux ports de pêche en matière de droits de port. Il s'agit des dispositions relatives à la redevance d'équipement des ports de pêche prévues par les articles R. 213-1 à R. 213-5.*

*Ce code prévoit de plus un cadre tarifaire type (art R. 211-9-5). Ce cadre est actuellement fixé par l'arrêté du 15 octobre 2001 portant approbation des cadres types des tarifs des droits de port et des redevances d'équipement.*

*L'article R. 211-11 encadre également l'affectation du produit de la redevance d'équipement des ports de pêche et dispose que celle-ci ne peut être affectée qu'à des dépenses effectuées dans l'intérêt de la pêche et relatives à l'établissement, à l'amélioration ou au renouvellement et à l'entretien de tous les équipements du port et à l'amélioration des profondeurs de ses rades, passes, chenaux et bassins.*

*La libre administration des collectivités permet de fixer les taux afférents à cette redevance, après consultation de leurs conseils portuaires. Il appartient également à ces collectivités de déterminer les aménagements affectés à la pêche éligibles à un financement ainsi que les priorités en la matière.*

*En ce qui concerne les modalités de recouvrement et l'affectation du produit de la redevance, le code des transports prévoit que les droits de*

*ports, dont la redevance d'équipement des ports de pêche, sont perçus comme en matière de douane (art L. 5321-3 qui renvoie à l'art. 285 du code des douanes).*

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

*Je partage dans son ensemble votre analyse au sujet de la gestion des ports de pêche de Bretagne et la nécessité d'adapter et de moderniser la gouvernance de ceux-ci, en particulier du fait de la situation financière des ports et de la crise de la pêche qui frappe la Bretagne.*

*De même, je ne peux que partager vos conclusions en faveur de la rationalisation et de la modernisation des délégations de service public, de la gestion comptable, de la réglementation de la redevance d'équipement des ports de pêche et le partage des meilleures pratiques des ports entre eux.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE BRETAGNE*

*I. L'exploitation ne permet pas de financer seul les investissements*

*- situation financière ne permet pas aux délégataires de financer les investissements portuaires qui n'ont jamais été aussi importants sans l'aide des collectivités territoriales.*

*º Ce propos est à nuancer au sens où les subventions des collectivités territoriales sont déjà anciennes. Elles n'ont pas été mises en place récemment. De même, le montant des investissements et le nombre d'opérations étaient plus importants sur la période IFOP que sur la période FEP 2007-2013.*

*§ A1 a :*

*º La situation différente des ports de pêche (entre le Nord et le Sud) ne se limite pas à la seule question de l'éloignement des zones de pêche. Les ports du Nord bénéficient d'une structuration plus récente de la filière permettant une organisation plus rationnelle car l'héritage historique n'est pas aussi lourd qu'au Sud (ex : développement relativement récent du chalutage hauturier).*

*§ A3a : mentionne la contractualisation comme un moyen d'attirer des acheteurs qui s'approvisionnent à l'importation faute d'apports réguliers. Cette contractualisation pourrait être initiée par les halles à marée.*

*º Il ne faut pas confondre la massification des produits (concentration physique ou virtuelle de l'offre) et la contractualisation (opération commerciale). La massification peut en partie répondre à l'irrégularité des apports. D'autres solutions existent comme la prévision des apports. La contractualisation assure au producteur un débouché et à l'acheteur un approvisionnement. La contractualisation n'est pas la panacée. Elle peut déstabiliser la filière en privant une partie du mareyage de produits essentiels à leur activité. Il est important de faire une analyse des conséquences de la contractualisation avant sa mise en œuvre.*

*§ A3a : les halles à marée sont trop nombreuses*

*º C'est un sujet récurrent et vrai dans une certaine mesure. Cependant, cette question ne peut être abordée de manière « globale » mais à l'échelle locale. De plus, il ne faut pas sous-estimer le caractère structurant des halles à marée et leur rôle dans l'aménagement du territoire. Certes, il est nécessaire de rationaliser les investissements et les coûts de fonctionnement mais cela ne passe pas obligatoirement par une fermeture de certaines halles à marée.*

*II. La répartition des compétences doit être revue*

*§ B1a : la Cour des Comptes indique que les Départements et la Région financent les mêmes investissements.*

*º C'est exact mais cela se fait au titre du développement économique de la filière pêche. C'est globalement le cas pour tous les investissements cofinancés par la FEP. Ce n'est donc pas spécifique aux ports de pêche.*

*§ B1a : la Cour des Comptes prend l'exemple du port de Lorient pour illustrer la complexité des cofinancements en Bretagne.*

*º Lorient est un cas particulier. Il n'est pas représentatif de ce qui existe sur les autres ports bretons où les cofinanceurs sont moins nombreux. La participation des trois collectivités (Région, Département et Agglomération) dans un syndicat mixte est un atout. Cela offre une capacité d'investissement supérieure et permet de remettre à niveau le port de pêche qui a souffert d'un manque d'investissement de la part de l'ancien concédant (l'Etat).*

*§ B2a :*

*º Le rapport semble confondre le Plan Régional de Développement des Ports de Pêche (PRDPP) et la démarche de concertation sur la 1ère commercialisation menée par la Région d'où également des imprécisions.*

*º Le PRDPP*

*Le programme opérationnel, rédigé par la DPMA, exigeait l'élaboration d'un plan régional de développement des ports de pêche afin de pouvoir bénéficier des cofinancements européens du FEP sur la mesure « ports de pêche et les sites de débarquements ». Le PO du FEP mentionnait que «ce plan réalisé en partenariat avec l'ensemble des entités intervenant dans l'administration et la gestion des ports au niveau régional, devra prévoir les priorités affectées aux différents ports et points de débarquement existants au vu de l'activité liée à la pêche et l'aquaculture, présente et future ».*

*Lors de la conférence territoriale du 16 avril 2007, regroupant les élus des principales collectivités bretonnes, il a été décidé que la Région*

*coordonnerait et financerait le travail d'élaboration de ce plan. Les services de l'Etat en Région n'avaient pas les moyens financiers et humains pour prendre en charge ce travail qui était du ressort de l'Etat.*

*La démarche participative a été retenue pour la réalisation de ce document. Les Départements, concédants de la plupart des ports de pêche bretons, l'Etat, les concessionnaires portuaires, les représentants des usagers ont participé à ce travail de concertation.*

*Au-delà de l'obligation réglementaire, l'élaboration du plan régional de développement des ports de pêche a permis une réflexion commune des acteurs portuaires en matière de synergie des moyens et des investissements sur les ports de pêche. C'est la première fois qu'une démarche de concertation de cette ampleur se déroulait sur la thématique des ports de pêche en Bretagne.*

*Les groupes de travail ont contribué à un diagnostic, à la définition d'enjeux et à la proposition d'investissements portuaires prioritaires (améliorer l'efficacité des fonctions portuaires et anticiper la conformité réglementaire environnementale et sanitaire).*

*Après validation par la conférence territoriale en janvier 2009, puis la commission régionale des pêches maritimes et de l'aquaculture marine (COREPAM) en mars 2009 et la DPMA à l'été 2009, la mesure a été mise en œuvre à l'automne 2009.*

*Ce document est aussi un cadre dans lequel peuvent s'inscrire les politiques des collectivités territoriales en matière d'investissements portuaires.*

*Un comité des cofinanceurs du PRDPP, animé par la Région, a été mis en place. Il regroupe les élus et les services des Départements et de la Région compétents en la matière ainsi que la DIRM. Ce comité permet de suivre la consommation de l'enveloppe allouée à la Bretagne et d'ajuster la priorisation des investissements tout en conservant la stratégie initiale. Ainsi, à l'automne 2010, en raison d'un rythme de sous-consommation, la liste des investissements éligibles a été élargie et un « bonus » a été accordé aux investissements relatifs à l'usage de l'eau en augmentant la participation de l'Etat et du FEP. Ce comité, dans sa configuration « élus » se réunit une fois par an (ou plus si nécessaire).*

*º La démarche de concertation sur la 1ère commercialisation*

*La Région souhaitait, à travers cette concertation, créer une dynamique d'animation interprofessionnelle à l'échelle régionale.*

*L'ensemble des maillons de la filière a été sollicité (du producteur à la grande distribution) pour participer à la démarche.*

*Outre le fait de faciliter des échanges interprofessionnels, le but de la démarche était de faire émerger sur cette thématique des enjeux et des*

*besoins collectifs, partagés par les professionnels. L'objectif de ce travail n'était pas de mettre en œuvre des actions améliorant la première commercialisation mais de les identifier, de savoir si elles étaient partagées par le plus grand nombre et d'échanger sur leur pertinence.*

*La Région a démontré sa capacité d'animation de la filière sur une thématique majeure ainsi que l'intérêt porté par les opérateurs à ce type de démarche. Il est indispensable de pouvoir profiter de la dynamique ainsi créée pour développer davantage les échanges interprofessionnels et les coopérations interportuaires.*

*C'est pourquoi, la Région a l'ambition de poursuivre son rôle d'animation de la filière pour contribuer à l'émergence et à la réalisation d'actions permettant de répondre aux enjeux identifiés lors de cette concertation. Néanmoins, cela ne pourra se faire sans une forte implication des acteurs.*

*L'objectif est notamment d'augmenter la mutualisation entre les gestionnaires portuaires sur divers sujets.*

*º le rapport mentionne que la Région a prévu d'investir 10,5 M€ sur la période au titre du CPER. En réalité, sur la période, la participation financière de la Région sera plus importante. Le budget de la Région au titre du développement économique des ports de pêche oscille entre 2 et 3 M€ (voire 6 M€ une année pour faire face à des investissements exceptionnels). Pratiquement 13 M€ de subvention ont été accordées entre 2007 et 2012. Ce montant ne comprend pas les investissements réalisés par la Région au titre de concédant ou de membre du syndicat mixte d'investissement de Lorient Keroman.*

*§ B2b : La Cour des Comptes mentionne le rôle de concertation et d'animation de la Région.*

*º Il est possible de préciser que cette activité va s'accroitre à la suite de la concertation menée sur la 1ère commercialisation. L'objectif est de poursuivre la dynamique d'animation et de mettre en œuvre certains projets opérationnels.*

*§ B3a : La Cour des Comptes mentionne la nécessité d'une meilleure coordination à l'échelle régionale des relations interportuaires.*

*º A la suite de la concertation menée sur la 1ère commercialisation, c'est un objectif de la Région. Cette dernière souhaite notamment que les gestionnaires des halles à marée puissent travailler ensemble sur des thématiques communes afin d'arriver à une certaines mutualisation d'actions. Cette position est partagée avec les Départements.*

*§ B3b : La Cour des Comptes mentionne le besoin de rationaliser les points de débarquements et que le PRDPP allait dans ce sens.*

*º Il faut nuancer ces propos. Tout d'abord, il existe différents types de points de débarquements, accueillant des fonctions différentes (ex : sites équipés ou dépourvus d'une halle à marée). Les problématiques peuvent donc être différentes.*

*º Le PRDPP ne se positionnait pas pour une réduction du nombre de ports de pêche (notamment équipés d'une halle à marée) par une concentration des activités. De même, il ne se positionnait pas en faveur du maintien d'une certaine « dispersion ». Le PRDPP mettait en avant le besoin d'une clarification des stratégies interportuaires que cela soit pour les investissements (favoriser une concentration d'activité par les équipements ou le maintien d'une certaine répartition) ou les services (notamment mise en relation de diverses places portuaires). Le PRDPP n'avait pas pour vocation de définir les stratégies portuaires. Il s'est uniquement attaché à présenter les atouts, contraintes et conditions d'application des deux approches.*

*º En Bretagne, le PRDPP est allé beaucoup plus loin que les exigences du PO dans la réflexion sur les investissements portuaires.*

*º Toutefois, lors de l'élaboration du PRDPP, le besoin d'une révision de la liste des sites officiels de débarquements a été mis en évidence en raison d'une inadéquation entre les pratiques et la réglementation. Les services de l'Etat (Direction Régionale des Affaires Maritimes à l'époque) n'ont pas souhaité travailler sur cette thématique.*

*§ B3c : Un nouveau rôle pour la Région*

*º La Cour des Comptes rappelle la compétence économique de la Région. C'est bien dans ce cadre que la Région intervient en soutenant les investissements dans les différents ports bretons et qu'elle assure une animation de la filière, en particulier à l'échelle des halles à marée.*

*º Au titre de la compétence économique, la Cour des Comptes préconise que la Région soit pleinement responsable de la politique menée en faveur des ports de pêche par un renforcement du rôle de la Région dans la définition et l'application d'une stratégie pour les ports de pêche.*

*Cette solution est cohérente avec les actions qu'elle mène (élaboration du PRDPP, concertation sur la 1ère commercialisation, poursuite de l'animation de la filière avec un objectif davantage opérationnel). Un plan régional prescriptif, comme le suggère la Cour des Comptes, pourrait être une piste. C'est également un moyen de renforcer le rôle stratégique et d'animation de la Région.*

*Cependant, le rapport a une vision particulière des investissements portuaires. Il s'agit principalement des plus importants, c'est-à-dire ceux relatifs aux infrastructures. Or, en raison du niveau d'équipement des ports, des disponibilités financières des concédants ou concessionnaires et des possibilités de cofinancements, ce type d'investissement sera plus rare à l'avenir. Aussi, si un document prescriptif semble intéressant en matière*

*d'infrastructures portuaires, il sera probablement plus compliqué à définir en matière d'équipements et d'outillages.*

*§ Conclusion et recommandations*

*Recommandation 1 : la rationalisation de l'offre portuaire doit être précédée d'une analyse permettant notamment d'en appréhender les conséquences.*

*Recommandation 2 : c'est l'objectif mené par la Région dans le cadre de l'animation de la filière, en particulier avec les gestionnaires portuaires.*

*Recommandation 3 : la thématique des redevances portuaires devrait être abordée dans le cadre de l'animation de la filière. Le code des ports maritimes et les contrats de concession en cours limitent les évolutions possibles.*

*Recommandation 8 : cf. argumentaire plus haut. La région souhaite jouer un rôle dans la stratégie portuaire à l'échelle régionale, cela en conformité avec sa compétence en matière de développement économique. Elle a la légitimité pour mener le plan régional d'équipement des ports de pêche et peut s'appuyer sur les concertations passées ou en cours dont elle avait la responsabilité.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES CÔTES D'ARMOR*

*Cette étude me donne l'occasion de souligner l'ambition maritime du Conseil général des Côtes d'Armor dans le département. La collectivité que je préside promeut une économie turquoise intégrant, dans une approche d'ensemble, l'espace et les ressources, les enjeux terrestres et marins. Lieux privilégiés de l'interface entre la terre et la mer, les ports, notamment les ports de pêche, sont, par définition, au cœur de cette ambition.*

*Je souhaite vous communiquer des éléments de réponse tant sur le diagnostic réalisé sur la situation de la pêche en Bretagne, en particulier dans mon département, que sur les conclusions et les recommandations qui y sont formulées.*

*I – L'exploitation des ports en Bretagne : observations sur la première partie du rapport*

*Sur le diagnostic, vous soulignez avec raison la disparité de la situation de la pêche dans les territoires Bretons. Les ports de pêche de la côte nord comme Roscoff, Erquy ou Saint Quay Portrieux, plus proches des zones de pêche que les ports de la côte sud et dotés d'infrastructures modernes, ont progressé de 169 % pour les tonnages et de 232 % pour la valeur.*

*La population maritime reste stable et représente 723 emplois embarqués en 2010 et 300 emplois indirects, pour un chiffre d'affaires annuel d'environ 115 millions d'euros.*

*La gestion raisonnée menée depuis de nombreuses années dans les Côtes d'Armor a démontré que l'implication des pêcheurs locaux dans la gestion de la ressource, au travers notamment des comités locaux de pêche puis, désormais, du Comité départemental des pêches, a permis de maintenir une stabilité de la production de coquilles St Jacques en Baie de Saint-Brieuc entre 4 000 et 7 000 tonnes par an sans pour autant déséquilibrer la ressource. Je rappelle que la criée d'Erquy située en 2010 au 4$^{ème}$ rang national et la criée de St Quay au 10$^{ème}$ rang national pour le tonnage transporté étaient respectivement à la 17$^{ème}$ place et à la 19$^{ème}$ en 1995.*

*Le Conseil général a fortement contribué à cette évolution positive à travers la mise en œuvre d'un ambitieux programme d'aménagements portuaires, comme en atteste la réalisation des ports de pêche de St Quay, d'Erquy et de Saint Cast. La Chambre de Commerce et d'Industrie a entrepris des travaux de modernisation des équipements, des bâtiments et des superstructures, ce qui a permis de maintenir et de développer l'activité de pêche dans le Département malgré un contexte économique défavorable (mondialisation du marché, hausse durable du prix des carburants, etc.).*

*II – Pour une gestion modernisée des ports départementaux : la nouvelle concession*

*Sur la répartition des compétences, vous proposez dans votre rapport une nouvelle répartition entre d'une part les délégants et les délégataires, et d'autre part, entre les différentes collectivités territoriales. Concernant les relations entre les délégants et les délégataires, vous soulignez l'inadaptation des contrats de concession attribués après les lois de décentralisation de 1983 sans mise en concurrence.*

*Le contrat de concession signé en juillet 1985 pour une durée initiale de 25 ans avec la Chambre de Commerce et d'Industrie territoriale (CCIT) résulte d'une reconduite du contrat standard de concession passé par l'Etat avant la loi de décentralisation de juillet 1983 qui a transféré la compétence des ports de pêche et de commerce aux Départements. Ce contrat initial ne constitue pas une véritable concession car il ne prévoit aucune obligation prédéterminée de travaux à la charge du concessionnaire.*

*La concession portuaire départementale se termine le 31 décembre 2013. Son renouvellement est une forte opportunité pour inscrire pleinement les ports dans la nouvelle politique mise en œuvre par le Département en faveur de l'économie turquoise.*

*Trois orientations stratégiques, déclinée en objectifs, ont présidé à la réflexion du Conseil Général sur les suites à donner pour le service public portuaire :*

*• Affirmer la dimension départementale ;*

*• Développer l'activité des ports dans le cadre du développement durable ;*

*• Moderniser le modèle des relations entre autorité portuaire et exploitation.*

*Après concertation et analyse, le principe de conserver un dispositif d'ensemble regroupant la pêche, le commerce et la réparation navale, a donc été retenu afin de permettre à ces activités de maintenir un équilibre économique, de mutualiser les moyens de fonctionnement, notamment administratifs, et de se développer.*

*Le modèle contractuel retenu est celui d'une délégation de service public de type affermage avec îlot concessif, pour une durée de 10 ans (contre 25 ans pour le contrat actuel) regroupant 14 ports de pêche, de commerce et de réparation navale (le port de Binic et le port à échouage de Saint-Quay-Portrieux - Port Es Leu - qui n'ont plus de vocation pêche et ne sont plus des lieux de débarque sont sortis du périmètre de la DSP et seront confiés aux gestionnaires de port de plaisance). La criée de St Quay actuellement isolée dans un contrat à part, sera rattachée aux autres criées au sein du même contrat.*

*Ce modèle économique et juridique, que vous prescrivez et que nous avons retenu, permettra de renforcer le rôle du Conseil général qui finance dès à présent une grande partie des investissements portuaires (près de 70 %). A cet égard, les recettes domaniales liées à l'implantation d'une base de maintenance éolienne dans un port départemental des Côtes d'Armor (St Quay, Erquy ou St Cast) seront directement perçues par le Conseil général et permettront de financer les investissements précités.*

*Le Conseil Général conserve ainsi un rôle stratégique fort pour le développement des ports départementaux.*

*III - La répartition des compétences : observations sur la deuxième partie du rapport*

*Concernant les relations entre les collectivités locales, vous proposez de renforcer le rôle du Conseil régional en étroite concertation avec les départements dans le choix des investissements portuaires en prévoyant l'établissement d'un plan régional d'équipement des ports de pêche qui fixerait la liste des investissements à réaliser et serait opposable.*

*Je souhaite rappeler que la pêche en Côtes d'Armor est une filière économique majeure pour le département que le Conseil général accompagne dans son développement.*

*La politique portuaire, partie intégrante de l'aménagement du territoire, est un levier de dynamisme économique important que le Conseil général souhaite conserver.*

*La réussite de la pêche dans notre Département est, en partie, le résultat de cette gestion de proximité. Aujourd'hui, je ne crois pas que cette organisation soit mise en cause par les professionnels de la filière en Côtes d'Armor.*

*Concernant la proposition d'établir un plan régional d'équipement des ports de pêche, j'y suis favorable dès lors que ce document serait approuvé conjointement par le Département et la Région. Un tel plan permettrait d'assurer la coordination régionale des financements publics que vous recherchez tout en maintenant une gestion de proximité nécessaire compte tenu de la spécificité des activités.*

*Le soutien aux acteurs de la mer en relation avec l'amélioration de l'environnement, la qualité des services et le développement des activités, constituent un objectif ambitieux auquel le Département devra répondre dans les prochaines années.*

*L'enjeu pour notre collectivité au travers d'une politique maritime intégrée, est de mettre en place une véritable économie du XXIème siècle fonctionnant « avec les milieux ». Notre territoire, en permettant de maintenir et dynamiser la population locale, ne pourra en effet trouver durablement une prospérité qu'en redécouvrant sa dimension maritime.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU FINISTÈRE*

*J'ai pris connaissance avec intérêt du document qui appelle de ma part les remarques suivantes.*

*Vous soulignez la situation financière tendue des concessions portuaires de Cornouaille notamment, au regard des contraintes d'investissement auxquelles elles doivent faire face, malgré des efforts en termes de mutualisation des services et de développement de nouvelles offres portuaires.*

*Je vous précise à ce titre que les halles à marée sont soumises, à l'instar d'autres équipements de la filière agroalimentaire, à des mises aux normes réglementaires régulières (sanitaires et environnementales), qui nécessitent des investissements importants.*

*Le volume des débarquements ne peut être le seul élément pris en compte dans le cadre d'une réflexion stratégique sur le maillage territorial des équipements portuaires. En effet, la filière pêche se caractérise également par les activités de l'aval (mareyage notamment) qui contribuent au dynamisme de la filière.*

*En ce sens, si un objectif de rationalisation des investissements portuaires paraît légitime, il est également nécessaire de tenir compte du lien particulier qu'entretiennent les professionnels de la filière pêche avec leur territoire et de ses conséquences sur le niveau de gestion portuaire.*

*Par ailleurs, le projet de rapport ne cite pas les conséquences prévisibles du futur règlement portant politique commune de la pêche, pour ce qui concerne notamment la mise en œuvre d'un objectif « zéro rejet ». Dans cette hypothèse, la problématique du traitement de ces nouvelles quantités débarquées pourrait reposer la question du rôle des places portuaires et des acteurs de la valorisation.*

*Enfin, l'activité portuaire joue un rôle déterminant en termes d'attractivité du territoire, au plan touristique notamment, dont il faut tenir compte dans une réflexion globale sur la réorganisation des places portuaires.*

*Je note par ailleurs vos réflexions sur la répartition des rôles entre collectivités pour la gestion des ports de pêche. Plutôt que de parler de transfert de compétences, il me paraît plus important de parler de gouvernance partagée entre diverses collectivités.*

*L'analyse succincte dans le rapport du transfert des ports de Brest, Saint-Malo et Lorient, suite à la loi de 2004, n'est réalisée que pour les ports régionalisés et omet donc Concarneau, elle mériterait d'être complétée.*

*De plus, indiquer dans le rapport que la gouvernance régionale est encouragée par l'Union européenne est très ambigu et ne peut servir l'argumentation en faveur d'une éventuelle régionalisation des ports puisque la notion européenne de région ne peut être assimilée à celle, française, de collectivité territoriale régionale et pourrait tout aussi bien viser les départements ou d'autres autorités décentralisées. Les propositions actuellement en débat pour le prochain fonds européen dédié à la politique de la pêche et à la politique maritime intégrée mettent d'ailleurs en avant les stratégies de développement territorial au niveau de groupes d'actions infra régionaux.*

*Il n'est pas davantage démontré en quoi les stratégies portées par des propriétaires différents divergent, rendant impossible la définition d'une stratégie interportuaire régionale. Les choix de financement de projets par la Région Bretagne ne sont pas non plus présentés pour confirmer ou infirmer cette supposée divergence.*

*Enfin, la complexité évoquée des financements, manifeste dans les circuits d'instruction par l'Etat du FEP actuel au point de conduire à un risque de dégagement d'office, ne me semble pas avéré pour les financements apportés par les collectivités. Au contraire, comme le souligne le projet de rapport, la plupart des équipements d'envergure ne pourrait pas être concrétisée sans aide publique des collectivités, de l'Etat et de l'Union européenne.*

*Le Conseil général reste à votre disposition pour échanger sur l'avenir de la filière pêche et des places portuaires finistériennes, qui constituent un atout important de l'économie et du territoire départemental. A ce titre, je vous informe que le Département prévoit d'engager en 2013 une étude stratégique de développement des ports départementaux qui doit permettre d'optimiser le mode de gestion des ports en vue d'assurer le développement économique de la filière pêche et de l'ensemble des filières professionnelles qui s'y développent. Les conclusions de cette étude pourront, si vous le souhaitez, vous être adressées.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU MORBIHAN*

*Il est patent aujourd'hui que le modèle économique mis en place par l'Etat est obsolète. La mise à la charge des concessionnaires de l'ensemble des investissements parce qu'il n'en avait pas lui-même les moyens, n'est pas viable.*

*Concernant le port de Lorient, il convient de rappeler l'état de délabrement général du port constaté en 2006. La société d'économie mixte concessionnaire était totalement exsangue avec des pertes cumulées entre 2001 et 2003 de près de 3,2 M€ et des avances consenties par ses actionnaires de 2,4 M€ en 2005, situation qui, objectivement, ne lui permettait pas d'assumer les investissements à sa charge.*

*Confier comme en l'espèce l'exploitation d'un service public industriel et commercial à une SEML exige, à minima, que l'activité soit financièrement équilibrée.*

*C'est donc bien la question même du montage en concession qui est à poser à l'autorité concédante.*

*Le projet de rapport conclut par le nécessaire renforcement du rôle de la région et soulève la complexité des cofinancements en s'appuyant sur l'exemple du port concerné en Morbihan, celui de Lorient.*

*Je souscris à cette orientation en observant que le projet de Loi de décentralisation peut être le moment opportun pour avancer dans ce sens.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE (CCI) CÔTES D'ARMOR*

*Je vous informe n'avoir aucune observation particulière à formuler et vous donne mon accord pour que ce rapport, après que son texte définitif aura été adopté par la Cour, soit publié conformément aux articles L. 143-10 et R. 136-1 du code des juridictions financières.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE DE QUIMPER-CORNOUAILLE*

*Nous vous adressons par la présente nos remarques sur certains points de ce document.*

*Le premier concerne l'article A.3.b qui pose la question de la pérennité de la halle à marée de Loctudy. Il est vrai que le dernier plan de sortie de flotte a effectivement fortement impacté ce port. Cependant, la CCI considère que l'activité « pêche » reste significative avec 3 700 tonnes débarquées en majeure partie par 9 navires hauturiers, ce qui la place au 17ème rang national (sur 37). De plus, cette criée aux normes s'appuie sur un mareyage dynamique, dont les 12 entreprises représentent 8 % de la valeur commercialisée sous les criées de Cornouaille. Face aux difficultés citées, la CCI a renforcé les transferts et la mutualisation de personnel et de matériel avec Le Guilvinec. D'autre part, elle a poursuivi le développement de l'achat à distance (optimisation du système informatique) pour faciliter la vente, ainsi que la recherche de nouveaux apports (langoustines, coquillages, par exemple). De ce fait, il apparaît pour la CCI que l'ensemble des solutions d'accroissement ou de rationalisation de l'activité doivent être recherchées avant d'envisager toutes autres orientations.*

*Dans son article B.3.a, la Cour des comptes mentionne que l'équilibre financier des concessions bretonnes n'est obtenu que grâce à des subventions d'investissements et que cela traduit un effort public particulièrement important. Il est à noter que les travaux réalisés dans les ports de pêche portent majoritairement sur des équipements d'intérêt général au service de l'économie et de l'aménagement du territoire. Aussi, si l'accompagnement public est essentiel, il convient de le rapprocher du poids de l'activité économique concernée. En Cornouaille, l'ensemble de la filière (pêche, mareyage, transformation, réparation, services) représente près de 8 000 emplois et 500 entreprises, fortement liés aux activités portuaires. En conséquence, la CCI estime que l'enveloppe du Fonds Européen pour la Pêche (FEP) n'est pas suffisante pour accompagner les concessionnaires dans leurs efforts d'aménagement et ainsi faire face aux enjeux économiques ou aux mises aux normes nécessaires (environnementales, …). La dotation de la mesure « d'équipement des ports de pêche » du FEP, avec 7 millions d'€ pour la Bretagne sur la période 2007-2013, n'est certainement pas assez élevée au regard des activités induites. Ce budget avait notablement été réduit de 47 % par rapport à la génération précédente de fonds européens (IFOP). Cette répartition « défavorable » fait peser une charge plus lourde sur les gestionnaires des halles à marées et les collectivités territoriales concédantes.*

*Enfin, la deuxième partie aborde le sujet de la répartition des compétences entre collectivités. Pour sa part, la CCI Quimper Cornouaille tient à souligner la grande qualité des relations existantes avec son concédant, le Conseil général du Finistère. Il a en effet toujours accompagné financièrement l'ensemble des restructurations, rénovations et acquisitions d'équipements porté par le concessionnaire, avec un souci de cohérence régionale, la Cornouaille étant en effet la première place de pêche fraîche française.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE DE MORLAIX*

*Nous notons avec satisfaction que la criée de Roscoff est citée, tant pour sa croissance exemplaire que pour son dynamisme et la qualité du service apporté aux professionnels de la pêche.*

*Comme vous le soulignez, d'importants travaux d'extension ont été engagés pour répondre à une demande de débarque de plus en plus forte. Le montant des investissements correspond à un programme plus vaste qu'est la criée, intégrant l'activité commerce/ferries, mais surtout la construction d'un nouveau port de plaisance de 625 places sur la concession.*

*Un avenant financier, traitant des modalités de fin de concession (2023) et intégrant la reprise des capitaux restant dus sur les emprunts, le remboursement de l'avance faite par le Service général de la CCI de Morlaix est en cours de finalisation et devrait être entériné par les instances du Conseil Général du Finistère vers le mois de mars 2013.*

*Nous tenions à vous faire part de ces commentaires et vous félicitons pour la qualité de cette étude.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE TERRITORIALE DE SAINT-MALO FOUGÈRES*

*Ce projet de rapport n'appelle pas de remarques ou commentaires de ma part.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE (SEM) LORIENT-KEROMAN*

*Le projet de rapport intitulé « la gestion des ports de pêche en Bretagne n'appelle pas d'observation de ma part.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU PORT DE PÊCHE DE LORIENT-KÉROMAN*

*Concernant le port de Lorient, son état de délabrement général, constaté en 2006, a conduit le département à s'associer avec la Région, propriétaire, et l'agglomération de Lorient, lieu d'implantation, pour créer en 2007 un syndicat mixte que j'ai l'honneur aujourd'hui de présider.*

*Cet état de délabrement, hérité du modèle économique mis en place par l'Etat, n'avait en effet pas permis à la société d'économie mixte concessionnaire d'assumer les investissements à sa charge. Les collectivités avaient donc décidé d'y suppléer, et je citerai le rapport que vient de produire la chambre régionale des comptes sur la gestion du syndicat mixte:« l'apport du syndicat mixte a été essentiel pour sauver le port ».*

*Néanmoins ce résultat n'a pas été acquis facilement, les relations du syndicat mixte avec le concessionnaire restent difficiles, ce dernier ayant été de fait dépossédé de ses prérogatives prévues dans sa concession, elle-même restée inchangée.*

*C'est donc bien la question même du montage en concession qui peut être posée aujourd'hui à la région, autorité concédante.*

*Le projet de rapport, s'appuyant notamment, d'une part sur la complexité des cofinancements avec l'exemple du port concerné en Morbihan, celui de Lorient, d'autre part sur le plan régional de développement des ports de pêche élaboré en 2009 par la région, conclut par « la nécessité de renforcer le rôle de la région ».*

*Je partage l'idée émise d'un transfert de compétence des départements vers la région qui a déjà en charge le développement économique des territoires. Les débats engagés sur une nouvelle Loi de décentralisation peuvent être mis à profit pour traiter ce dossier.*

# Chapitre IV

# Deux plans d'aide sectoriels

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

2. Le plan d'aide à la presse écrite 2099-2011 : une occasion manquée de réforme

Cour des comptes
Rapport public annuel 2013 – février 2013
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

# 1

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

***PRESENTATION***

*La vente au détail des tabacs relève de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) qui exerce ce monopole « par l'intermédiaire de débitants désignés comme ses préposés » (article 568 du code général des impôts). Ceux-ci sont liés à l'État par un contrat-type de gérance qui précise leurs obligations.*

*À côté de la rémunération de base de leurs activités qui s'opère sous forme d'une remise allouée par les fournisseurs de tabac, les débitants bénéficient d'aides multiples de la part de l'État, résultant de la superposition de plusieurs dispositifs, dont certains sont parfois anciens (contribution de l'État au régime d'allocation viagère des débitants depuis 1963, subvention de sécurité créée en 1995).*

*Cette politique de soutien traditionnel a été renforcée avec la mise en place de trois contrats d'avenir à partir de 2004 (2004-2007, 2008-2011, 2012-2016) dont l'objet initial était de compenser la baisse de revenu éventuellement supportée par les débitants à la suite des fortes hausses du prix des cigarettes en 2002-2004, et de viabiliser le « réseau » en facilitant en particulier les activités de diversification afin de rendre les buralistes économiquement moins dépendants de la seule ressource tabac.*

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

*La Cour dresse le bilan de ces dispositifs d'aide. Cet éclairage approfondit sur un aspect particulier l'évaluation des politiques de lutte contre le tabagisme qu'elle a entreprise à la demande du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale.*

*Il illustre clairement la double exigence générale régulièrement rappelée par la Cour s'agissant des dépenses d'intervention des administrations publiques :*

*- procéder régulièrement au réexamen du bien-fondé même du dispositif d'intervention une fois celui-ci mis en place ;*

*- cibler les interventions au plus juste afin d'éviter les effets d'aubaine et de limiter la dépense publique.*

# I - Le régime des débitants de tabac

## A - Une profession réglementée

### 1 - Le monopole légal de la vente de détail du tabac

Le tabac a été depuis le XVII$^{ème}$ siècle la source d'importants revenus pour l'État qui en a maintenu à son profit, sous des formes diverses, le monopole depuis plus de trois siècles. Le monopole de la fabrication et de la commercialisation en gros, d'abord affermé par une ordonnance de Colbert en 1674, exploité à partir de 1810 en régie par l'État, et à partir de 1936, par le service d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes (SEITA), a pris fin au cours des années 1970 dans le cadre de la construction européenne.

Le marché français est désormais dominé par quatre fournisseurs : Philip Morris (40,5 % des parts de marché en 2011), Imperial Tobacco (26,6 %), Japan Tobacco International (16,4 %), et British American Tobacco (15,7 %). La distribution est assurée à 98 % par Altadis Distribution France (ADF), filiale d'Imperial Tobacco, mais dont les activités de distribution sont séparées de ses activités industrielles.

Le monopole de la vente au détail a en revanche été maintenu et relève de l'administration des douanes qui l'exerce à travers le réseau des 27 539 débitants de tabac présents au 31 décembre 2011.

Ce régime, qui assure un partage exclusif du produit de la vente de tabac entre un nombre limité de détaillants, est minoritaire en Europe. Le modèle des pays « à monopole d'État » correspond généralement aux pays « latins » (France, Espagne, Italie). Le tabac est vendu dans des points de vente spécifiques que tiennent des commerçants agréés. L'organisation administrative du réseau est très comparable dans ces trois États, avec une tutelle du ministère des finances.

Le modèle « libéral » est dominant partout ailleurs en Europe. Les acteurs sont beaucoup plus nombreux que dans le cas précédent puisqu'outre les grands fournisseurs internationaux, on compte des grossistes régionaux, par exemple en Allemagne. La vente au détail s'organise à travers plusieurs types de points de vente, de l'épicerie au supermarché en passant par le kiosque.

**Le régime du monopole et la jurisprudence communautaire**

Le régime du monopole d'État sur la vente au détail, qui semble de prime abord porter atteinte à la libre concurrence et à la liberté d'entreprendre, n'a pas été jugé contraire au droit européen par la Cour de justice de l'Union européenne. Celle-ci n'a pas censuré le dispositif italien de commercialisation des tabacs, proche du système français (Cour de justice des Communautés européennes, 14 décembre 1995, affaire C-387/93, Banchero). Le juge communautaire a en effet estimé que les traités européens n'impliquent pas l'abolition des monopoles nationaux à caractère commercial et qu'ils imposent seulement un fonctionnement sans discrimination entre ressortissants des États membres du point de vue de leur approvisionnement et de leur débouché.

### 2 - Les débitants de tabac, des commerçants agréés par l'administration

*a) Les différentes catégories de débitants et de revendeurs*

La majeure partie des débitants gèrent des débits de tabac « ordinaires » qui ont pour fonction de vendre au détail des tabacs manufacturés dans tous les lieux autres que ceux réservés aux débits de tabac spéciaux.

Ces derniers, au nombre d'environ 400, sont situés sur le domaine public concédé aux entreprises de transport (gares, aéroports) ou dans des enceintes non accessibles au public (casernes et prisons).

Il existe une dernière catégorie d'acteurs, celle des « revendeurs ». Ceux-ci sont tenus de s'approvisionner exclusivement auprès du débit ordinaire permanent le plus proche (dit de « rattachement ») et ne peuvent vendre de tabac qu'aux clients ou usagers de leur établissement (débits de boissons, restaurants, stations-service, etc.) à titre de service complémentaire.

Sauf mention explicite, il n'est traité dans ces pages ni de la situation des débits de tabac spéciaux (qui ne relèvent pas des contrats d'avenir et qui ne bénéficient donc pas de la remise additionnelle ou de la remise compensatoire) ni de celle des revendeurs.

De façon générale, les débitants de tabac occupent une situation originale : ils exploitent un fonds de commerce ; ils exercent le plus souvent simultanément d'autres activités commerciales (presse, jeux, bar notamment) ; ils sont aussi, au titre de leur activité de vente de tabac, des « préposés » de la direction générale des douanes selon les termes de l'article 568 du code général des impôts. De leur qualité de préposés découlent notamment certaines conditions requises pour devenir gérant d'un débit de tabac : être de nationalité française ou ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, jouir de ses droits civiques et présenter des garanties d'honorabilité et de probité, ainsi que justifier de son aptitude physique.

### *b) Des obligations spécifiques*

Pour des raisons qui relèvent à la fois de la sécurisation des recettes fiscales et des impératifs de santé publique, l'exercice de la profession de débitant de tabac est encadré.

Le débitant est lié à l'État par un contrat de gérance, dont le modèle est fixé par un arrêté du ministre chargé du budget. Le contrat est conclu pour une durée de trois ans, renouvelable par tacite reconduction.

Les obligations qui pèsent sur le débitant portent notamment sur l'approvisionnement du débit (auprès de fournisseurs agréés), les horaires d'ouverture, afin de garantir un approvisionnement régulier de la clientèle, et l'aménagement du local. L'installation des débits est également réglementée. L'implantation des débits de tabac ordinaires permanents est décidée par le directeur régional des douanes et droits indirects, après avis des organismes représentant dans le département concerné la profession des débitants de tabac.

Le directeur régional des douanes et droits indirects peut décider de résilier le contrat de gérance ou de ne pas le renouveler si le débitant ne respecte pas ses obligations. Cette faculté est rarement utilisée par l'administration qui a par ailleurs la possibilité d'infliger des avertissements et des amendes au plus égales à 8 000 €. De 2000 à 2011, selon la direction générale des douanes, 3 432 contrôles ont donné lieu à sanction, y compris financière, soit un peu moins de 300 par an en moyenne (1 % des débitants).

## B - La rémunération des débitants

### 1 - Les activités tabac

Les débitants sont rémunérés par les fournisseurs agréés au moyen d'une remise brute sur le prix de vente au détail du tabac, fixée par un arrêté du ministre du budget, et égale en 2012 à 9 % pour les cigares et les cigarillos, et 8,54 % pour les autres produits du tabac[345]. En pratique, les fournisseurs n'accordent aux débitants qu'une remise nette, de 7 % pour les cigares et 6,6 % pour les autres produits, déduction faite du précompte constitué des deux éléments suivants, directement versé à l'État :

- le droit de licence (1,84 % pour les cigares et cigarillos et 1,78 % du chiffre d'affaires pour les autres produits) dû par les débitants à l'État ;
- un prélèvement de 0,16 % du chiffre d'affaires représentatif de la cotisation des débitants à leur régime de retraite spécifique, le régime d'allocations viagères des gérants des débits de tabac (RAVGDT).

Le montant de cette remise nette, intégralement proportionnelle au chiffre d'affaires, s'est élevé en 2011 à 1 160 M€.

### 2 - D'autres activités majoritairement commissionnées

Les ventes de tabac représentent dans le chiffre d'affaires hors taxes des débitants un pourcentage moyen de 21,6 % pour les débits « humides » (cafés-tabacs) et de 30,6 % pour les « secs » (« tabacs » et « tabacs-presse »)[346]. La situation économique des débits ne se limite donc pas à la seule évolution de leur activité liée au tabac.

Les ventes des autres produits sont majoritairement commissionnées sous la forme d'un pourcentage sur le prix de vente : 5 % pour les produits de la Française des Jeux, entre 1,6 % et 1,9 % en fixe et 0,2 % en « variable sur objectifs » pour le PMU, 17 % en moyenne

[345] La décomposition du prix de vente d'un paquet de cigarettes est la suivante : la charge fiscale (TVA et droit de consommation) s'élève à 80,64 %, la part du fabricant à 10,82 % et celle du débitant à 8,54 %.

[346] Selon les données du CGA-BP-CHR (centre de gestion agréé « buralistes, presse, cafés-hôtels-restaurants ») pour 2010. Les activités de « téléphonie » représentent de l'ordre de 17 % du chiffre d'affaires moyen hors taxes des débits humides, et de 31 % de celui des débits secs. Les activités « bar et brasserie » représentent 43 % du chiffre d'affaires moyen des débits humides.

pour la presse, 4 % à 4,21 % pour les timbres postaux et 5 % sur les prêts à poster.

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

Historiquement, les débitants bénéficient d'aides qui sont d'origines multiples et témoignent d'un soutien ancien des pouvoirs publics puisque certaines d'entre elles sont antérieures aux contrats d'avenir, bien qu'elles aient par la suite fréquemment été intégrées à ceux-ci.

Ces aides sont présentées et caractérisées ci-dessous. Une appréciation de leur impact pour la durée des deux contrats d'avenir (2004-2007 et 2008-2011) est également faite.

### A - Des aides multiples, parfois antérieures aux contrats d'avenir

#### 1 - Le régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac (RAVGDT)

Les débitants relèvent, comme tous les commerçants, du régime social des indépendants (RSI), y compris pour la partie de leur activité liée au tabac, mais ils bénéficient aussi d'un régime de retraite supplémentaire avec le RAVGDT institué en 1963. Versée à près de 37 000 allocataires en 2011, l'allocation moyenne annuelle était de 2 125 €.

Son financement est assuré par l'État aux 2/3 et par une cotisation des gérants de débit à hauteur de 0,16 % de leur chiffre d'affaires sur les ventes de tabac. La contribution annuelle de l'État est de l'ordre de 56 M€ à l'heure actuelle.

Depuis 2006, l'assiette de cotisation est déplafonnée, les cotisations étant prélevées sur la totalité des remises brutes. La hausse des prix du tabac a donc pour effet mécanique d'accroître les versements de l'État qui représentent le double de ceux des cotisants[347].

[347] Article 2 du décret n° 63-1104 du 30 octobre 1963 relatif au régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac (modifié).

Ce régime est démographiquement déséquilibré et comprenait, en 2010, 29 500 cotisants et 36 900 allocataires. Cette tendance devrait s'amplifier selon les projections démographiques de la Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire délégué du régime, avec un ratio allocataires/cotisants, à l'heure actuelle de 1,2, qui serait de 2 en 2024 et 2,5 en 2033. Cette évolution pourrait à terme conduire à réviser à la hausse le taux de cotisation et représenter de ce fait une charge potentielle supplémentaire pour l'État dont la contribution a déjà augmenté sensiblement ces dernières années (de 45,5 M€ en 2004 à 56,2 M€ en 2011, soit une progression de 24 %). Si la nécessité d'augmenter le taux de cotisation était avérée, il appartiendrait de revoir la clé de répartition du financement entre l'État et les débitants, actuellement particulièrement favorable à ces derniers.

### 2 - Le complément de remise

Le « complément de remise » est une exonération partielle du droit de licence, qui emprunte des circuits pour le moins complexes : sur le droit de licence dû par les débitants et « précompté » par les fournisseurs, l'État rembourse la part correspondant à ce complément sous la forme de crédits budgétaires. Ce dispositif est antérieur au premier contrat, et celui-ci a porté le plafond d'exonération de 129 500 € à 152 500 € de chiffre d'affaires ; le second contrat l'a établi à 157 650 €. En 2011, cette dépense s'est élevée à 71,1 M€.

### 3 - La subvention de sécurité

La subvention de sécurité a été créée en 1995, à la suite d'une annonce du ministre chargé du budget lors du congrès national des débitants de tabac en 1994. Elle est accordée soit pour financer un audit de sécurité du débit, soit pour acquérir des matériels et des équipements destinés à la sécurisation du local. Son montant était plafonné à 10 000 € par bénéficiaire durant les deux premiers contrats. Son coût budgétaire s'est élevé à 9,9 M€ en 2011.

## B - Des contrats destinés prioritairement à compenser les pertes de rémunération anticipées

### 1 - Des « contrats » prévoyant des engagements uniquement à la charge de l'État

Le premier contrat d'avenir (2004-2007) a été signé le 18 décembre 2003 entre, d'une part, les ministres chargés du budget et

des petites et moyennes entreprises et, d'autre part, le président de la confédération nationale des débitants de tabac de France. Il s'inscrivait dans un contexte de fort relèvement des barèmes fiscaux appliqués au tabac, en lien avec le Plan cancer. Au total, les prix ont ainsi progressé de l'ordre de 40 % entre janvier 2002 et janvier 2004. Cette hausse contraste avec la situation des années 1970-1980 au cours desquelles le prix relatif du tabac avait baissé, mais elle avait été précédée par un premier relèvement des prix à partir des années 1990. Elle marque donc une inflexion supplémentaire dans un mouvement engagé auparavant.

Le contrat, conclu pour 4 ans, en faveur des seuls débitants ordinaires, poursuivait un double objectif.

Il s'agissait, en premier lieu, de compenser les pertes de rémunération que l'on présumait devoir résulter de la baisse des achats sur le marché réglementé, à la suite de la hausse des prix décidée par les pouvoirs publics. Comme l'indiquait le contrat, les aides devaient « permettre à la profession de traverser une période difficile », et revêtaient donc un caractère transitoire. Elles portaient uniquement sur les recettes directement liées au tabac, et n'intégraient pas l'impact, d'ailleurs difficile à évaluer, que la hausse du tabac pouvait avoir sur les consommations habituellement associées au fait de fumer (boissons, jeux). Ce choix était cohérent avec le « statut » de « préposé de l'administration » des débitants qui porte sur la seule vente des tabacs, les autres activités présentant un caractère commercial ordinaire. Par ces mesures, l'administration entendait maintenir un réseau cohérent de points de vente sur tout le territoire afin de lutter efficacement contre le développement des trafics illicites.

En second lieu le contrat ambitionnait de favoriser le développement « de nouvelles perspectives d'activité » destinées à relayer les recettes en perte de vitesse liées au tabac.

Un deuxième (2008-2011), puis un troisième (2012-2016) contrats ont ensuite été mis en œuvre, ce dernier pour une période de cinq ans. En réalité, ils n'ont de contrats que le nom. Simple formalisation politique d'engagements, ils ne sont juridiquement pas contraignants ; la totalité de ces engagements pesait sur l'État seul lors des deux premiers contrats. Dans le troisième contrat en cours, certains ont été inscrits à la charge des débitants. Il ne s'agit toutefois que d'une évolution de pure forme : les engagements, consistant pour les débitants à « participer à l'application de la politique de santé publique décidée par l'État », ne sont rien d'autre que le respect des dispositions légales, en matière d'interdiction de vente aux mineurs notamment.

### 2 - Des aides universelles dégressives : complément de remise et remise additionnelle

Les aides universelles correspondent au complément de remise (déjà évoqué, qui s'est élevé à 71,1 M€ en 2011[348]) et à la remise additionnelle : bénéficiant à tous les buralistes, elles sont par ailleurs plafonnées et bénéficient de ce fait proportionnellement plus aux débitants présentant un faible chiffre d'affaires. Ces aides ont en moyenne représenté des montants trois fois supérieurs aux aides ciblées (remise compensatoire, indemnité de fin d'activité et subvention de sécurité). Ainsi les premières se sont-elles élevées à 153 M€ et les secondes à 44 M€ en 2011.

La remise additionnelle est une subvention versée par l'État, assise sur la valeur toutes taxes comprises des livraisons de tabacs manufacturés au débitant effectuées le mois précédent. Elle vient s'ajouter à la remise nette de base versée par les fabricants. Dans le premier contrat, elle correspondait à 2 % sur les premiers 152 500 € de chiffre d'affaires annuel et à 0,7 % sur la tranche située entre 152 501 et 300 000 €. Le deuxième contrat a engagé la réduction de son taux (2 % sur les premiers 152 500 € de chiffre d'affaires en 2010). Le coût de la remise additionnelle a été, pour l'État, de 75,6 M€ en 2011.

### 3 - Les aides « ciblées »

#### *a) La remise compensatoire, ciblée mais non plafonnée*

La remise compensatoire a vocation à prendre en compte la situation particulière du débitant puisqu'elle est attribuée en cas de baisse du chiffre d'affaires. De toutes les aides elle est donc celle qui répondait le mieux à l'objectif visé à l'origine par les contrats d'avenir. Son coût n'en a pas moins été inférieur de moitié, en moyenne, à celui de la remise additionnelle ou du complément de remise (ainsi, 30,1 M€ en 2011).

[348] S'y ajoute la prime forfaitaire de service public, présentée par la direction générale des douanes et droits indirects comme une fraction de la remise additionnelle (elle s'élevait jusqu'en 2011 à 1 000 € pour les débits dont le chiffre d'affaires est inférieur à 300 000 € et à 500 € pour ceux compris entre 300 000 € et 1 M€ de chiffre d'affaires). Son montant s'est élevé à 6,2 M€ en 2011.

**Le mécanisme de la remise compensatoire**

La remise compensatoire vise à compenser la baisse de la remise nette annuelle consécutive au recul du chiffre d'affaires d'au moins 5 %. Jusqu'en 2012, elle n'était pas plafonnée.

Les taux de compensation se calculent par rapport à une année de référence (2002 en général[349]) et varient en fonction de la perte de la remise nette. Le taux en vigueur sous le deuxième contrat d'avenir (2008 – 2011) étaient les suivants : compensation de 50 % de la perte de remise nette pour une baisse du chiffre d'affaires comprise entre 5 % et 10 % ; de 70 % pour une baise comprise entre 10 % et 25 % ; de 80 % pour une baisse du chiffre d'affaires supérieure à 25 %. Le taux de compensation était porté à 90 % pour les départements les plus touchés par la concurrence avec les États limitrophes où les prix du tabac sont inférieurs à ceux pratiqués en France, et dont la liste est fixée tous les ans par un arrêté.

*b) L'indemnité de fin d'activité (IFA)*

L'indemnité de fin d'activité (IFA), égale à trois fois le montant de la remise nette et du complément de remise de 2002, est versée aux débitants des départements frontaliers ou assimilés qui souhaitent cesser leur activité car la viabilité de leur point de vente ne leur semble plus assurée. Elle a été étendue aux petits débits des zones rurales (« IFA rurale »), à compter du 1er juillet 2007, dans la limite de 200 dossiers par an, selon des critères géographiques, de revenus et d'âge.

Ce dispositif a rencontré un succès relatif : l'IFA « classique » a concerné, entre 2004 et 2011, 738 buralistes et le contingent de 160 bénéficiaires prévu chaque année par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) n'a plus été saturé depuis 2006. L'IFA rurale a été accordée à 107 débitants entre 2007 et 2011, avec une indemnité moyenne située entre 7 500 € et 9 500 € selon les années. Le coût global a été de 3,9 M€ en 2011.

## C - Un effort total de 2,6 Md€ sur 8 ans

Le tableau ci-après récapitule l'ensemble des aides versées aux débitants, conformément à la répartition entre contrats d'avenir et dispositifs antérieurs faite dans les projets annuels de performances (PAP) du programme budgétaire 302 Facilitation et sécurisation des échanges

[349] L'année de référence est 2002 pour les débits existant au 31 décembre 2001. Pour les débits implantés postérieurement, l'année de référence est la première année complète d'exercice suivant celle de signature du contrat de gérance.

(mission Gestion des finances publiques et ressources humaines) qui porte les crédits afférents à ces dépenses.

**Tableau n° 1 : les aides directes et indirectes de l'État (2004-2011) en M€**

| Dispositifs | Premier contrat (2004-2007) | Deuxième contrat d'avenir (2008-2011) | Total |
|---|---|---|---|
| Remise additionnelle | 429,4 | 341,5 | 770,9 |
| Remise compensatoire | 219,9 | 154,3 | 374,2 |
| Indemnité de fin d'activité (IFA) | 31,8 | 18,3 | 50,1 |
| Prime forfaitaire de service public | 0 | 12,9 | 12,9 |
| **Total "contrat d'avenir" (1)** | **681,1** | **527** | **1 208** |
| Complément de remise | 386,7 | 287,9 | 674,6 |
| Sécurisation des débits de tabac | 76,7 | 37,3 | 114,1 |
| Contribution au régime de retraite supplémentaire[350] | 273,6 | 302,3 | 576 |
| Crédit d'impôt modernisation des débits[351] | 1 | 11 | 12 |
| **Total hors contrat d'avenir (2)** | **738,1** | **638,5** | **1 376,6** |
| **Total général (1) + (2)** | **1 419,2** | **1 165,5** | **2 584,6** |
| ***Pour mémoire : Remise nette*** | ***3 634,1*** | ***4 206,8*** | ***7 840,9*** |

*Source : Cour des comptes, d'après données de la direction générale des douanes et des droits indirects (en droits constatés).*

Le coût budgétaire total des deux premiers contrats d'avenir s'est élevé à 1,2 Md€. Les concours hors contrats d'avenir ont représenté un montant supérieur (1,4 Md€) à ceux classées officiellement par la direction générale des douanes (dans les projets annuels de performances) dans le périmètre des contrats.

[350] Ce chiffre comprend la contribution des débitants au RAVGDT (un-tiers de la contribution totale).

[351] Un crédit d'impôt a été mis en œuvre à partir de 2007 jusqu'à la fin 2011. Il était égal à 25 % des dépenses portant sur la rénovation des linéaires et des vitrines ou l'acquisition de terminaux informatiques dans la limite de 10 000 € HT.

Les diverses contributions ont représenté un montant qui est passé de 39 % (au cours du premier contrat) à 28 % (au cours du deuxième contrat) de la remise nette versée par les fournisseurs aux débitants. Cette évolution s'explique par la réduction des aides budgétaires engagée lors du deuxième contrat (diminution du taux de la remise additionnelle[352]) tandis que, concomitamment, le taux de la remise nette passait progressivement de 6 % en 2007 à 6,5 % en 2011. Cette hausse de la rémunération de base, proportionnelle au chiffre d'affaires et sans plafonnement, a bénéficié à tous les débitants, quelle que soit leur situation économique et représenté un effort global cumulé de 200 M€ au cours du deuxième contrat.

## III - Des aides très peu ciblées, maintenues en dépit d'un contexte favorable à la majorité des débitants

Les contrats d'avenir ont été reconduits depuis 2004 alors même que les ventes de tabac ont fortement augmenté en valeur, bénéficiant ainsi à la majorité des débitants. Une minorité s'est toutefois trouvée en difficulté, en particulier dans les zones frontalières. Confrontée à cette diversité de situations, l'administration a répondu par la mise en œuvre d'un dispositif coûteux, majoritairement constitué d'aides qui bénéficiaient à la totalité des débitants, générant de ce fait d'importants effets d'aubaine. Une approche indifférenciée vis-à-vis de l'ensemble des buralistes a donc été privilégiée au détriment d'un ciblage de l'effort public en faveur des débitants en réelle difficulté. Les efforts déployés ensuite pour réorienter les mécanismes d'aide n'ont eu que des résultats très partiels.

### A - Des anticipations pessimistes démenties pour la majorité des débitants

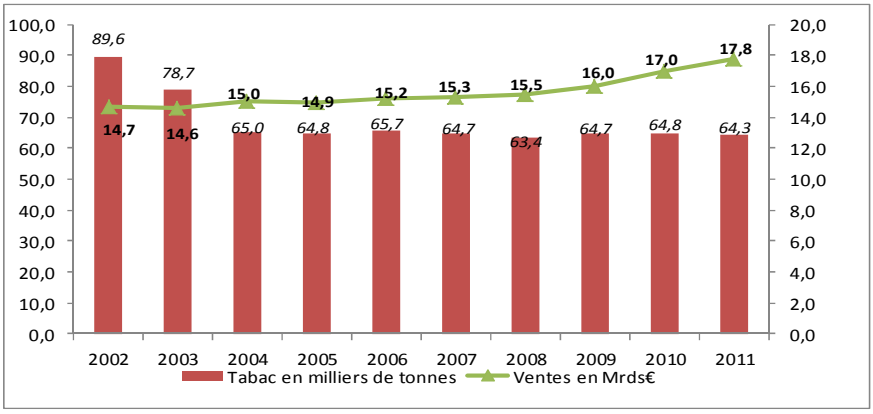
#### 1 - Une progression spontanée du chiffre d'affaires tabac moyen des débitants

Déjouant les anticipations pessimistes qui avaient présidé à la signature du premier contrat d'avenir, les ventes TTC de tabac, après un

[352] Le taux de la remise nette sur la tranche de chiffre d'affaires comprise entre 152 500 € et 300 000 €, qui était de 0,7 % entre 2004 et 2007, est ramené à 0,5 % en 2009 puis à rien en 2010.

léger recul en 2003 puis 2005, ont progressé en valeur de + 21 % entre 2002 et 2011 dans le réseau légal et national, passant de 14,7 Md€ à 17,8 Md€ ; en volume, les ventes ont reculé de 30 %, passant de 90 000 tonnes à environ 65 000 tonnes entre 2000 et 2004 et se stabilisant ensuite (cf. tableau ci-dessous). Le prix moyen du paquet de cigarettes le plus vendu est, quant à lui, passé de 3,60 € à 6,20 €, soit une augmentation de 72 % sur la période.

**Graphique n° 1 : les ventes de tabac (2002-2011)**




*Source : Cour des comptes (d'après données direction générale des douanes et droits indirects).*

De ce fait et compte tenu de la diminution du nombre de débits au cours de la période (-16 %), le chiffre d'affaires moyen des débitants lié au tabac a progressé en euros courants de + 44,1 % entre 2002 et 2011.

**Tableau n° 2 : chiffre d'affaires moyen des débitants de tabac***

| (en euros / débitant) | 2002 | 2007 | 2011 | Evol. 2002-2007 | Evol. 2007-2011 | Evol. 2002-2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Chiffre d'affaires tabac en M€ | 14 691 M€ | 15 304 M€ | 17 751 M€ | + 4,2 % | + 16,0 % | + 20,8 % |
| Chiffre d'affaires moyen (tabac) | 447 238 € | 516 753 € | 644 610 € | + 15,5 % | + 24,7 % | + 44,1 % |
| Nombre de débits de tabac | 32 850 | 29 616 | 27 539 | -9,8 % | -7 % | -16,2 % |

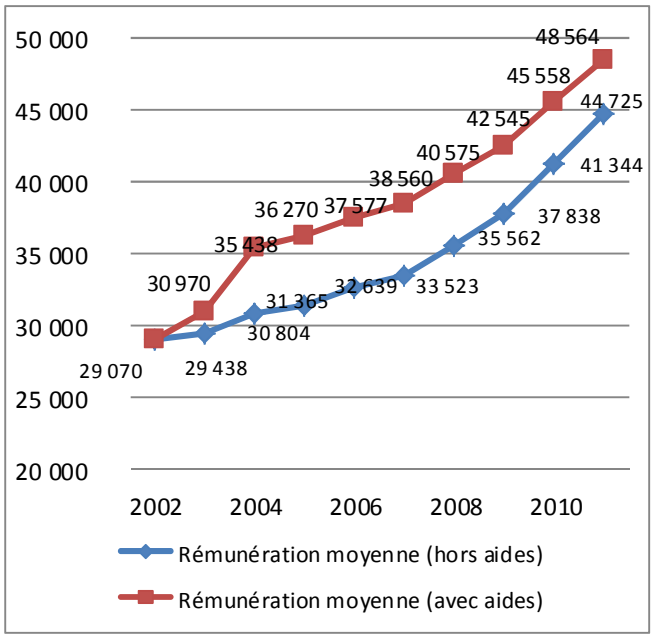
*Source : Direction générale des douanes et des droits indirects.*

** Il s'agit du seul chiffre d'affaires lié à la vente de tabac.*

### 2 - Une amplification de la progression de la rémunération moyenne

La rémunération moyenne des débitants (calculée par application du taux de la remise nette au chiffre d'affaires) a connu une progression encore plus forte que le chiffre d'affaires. Hors aides budgétaires de l'État, elle a progressé de 53,9 % entre 2002 et 2011, passant de 29 070 € à 44 725 €. Deux effets se sont combinés pour produire ce résultat : la hausse du chiffre d'affaires moyen et l'élévation du taux de la remise nette passée de 6 % à 6,5 %.

**Graphique n° 2 : rémunération moyenne liée au tabac (avec et sans aides État), en euros courants**




*Source : Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).*

Les aides ont augmenté la rémunération moyenne de 13 points (+ 67,1 %), la faisant passer de 29 070 € en 2002 à 48 564 € en 2011. Pour cette dernière année, elles procurent un gain moyen supplémentaire de près de 4 000 € par débitant (soit près de 9 % de plus que la rémunération hors aides).

En tenant compte de l'inflation sur la période (près de 20 %), les recettes des débitants de tabac en termes réels ont donc augmenté de façon soutenue (de l'ordre de 4 % par an).

Le soutien apporté par les contrats d'avenir a donc amplifié une tendance spontanément « haussière ».

### 3 - Un réseau fragilisé seulement dans quelques zones géographiquement circonscrites

Au-delà de ces évolutions moyennes, la situation des débitants offre d'importants contrastes. Ainsi, hors aides, 18 départements ont vu la rémunération moyenne des débitants reculer entre 2002 et 2004 : cinq pour lesquels la baisse a été supérieure à 20 % (Bas-Rhin, Moselle, Nord, Pyrénées-Atlantiques, Pyrénées-Orientales), un où elle a été comprise entre 15 % et 20 % (Ardennes), quatre départements entre 10 % et 15 % (Landes, Meurthe-et-Moselle, Haut-Rhin, Pas-de-Calais), et huit entre 0 et 10 %. Ce nombre n'a pas cessé de se réduire ensuite : par rapport à 2002, huit départements étaient en baisse en 2007, trois en 2009 puis deux en 2010 et en 2011 (Pas-de-Calais et Nord), avec une rémunération moyenne en euros courants respectivement inférieure à - 1 % et à - 7 % du niveau de 2002.

Si ces baisses de rémunération ont pu avoir pour conséquence la fermeture de certains débits, la tendance à la diminution des points de vente n'est pas en soi nouvelle : l'on comptait 50 000 débits en 1965, et il n'en restait plus que 33 000 au début des années 2000. Ce mouvement de fond a été amplifié par la baisse des volumes de tabac acheté. Alors que la diminution du nombre de débits était de l'ordre de 1,1 % par an entre 1990 et 2000, ce chiffre passe à 1,8 % entre 2002 et 2011.

Les fermetures de débits se sont concentrées sur certaines zones frontalières (Nord, Nord-Est, frontière pyrénéenne), mais non sur la totalité d'entre elles, ce qui illustre la grande diversité des situations. Le facteur déterminant pour expliquer les fortes baisses intervenues dans ces départements est le différentiel de prix pratiqué entre la France et les États voisins. Au sein même de ces départements, les situations sont toutefois loin d'être homogènes, selon, notamment, la plus ou moins grande proximité avec la frontière.

C'est dans ces départements frontaliers que les bénéficiaires de la remise compensatoire – aide mise en place en 2004 afin de compenser partiellement la baisse de rémunération pour les débitants ayant enregistré une baisse de leur chiffre d'affaires supérieure ou égale à 5 % – sont les plus nombreux : en 2011, ils représentaient par exemple 72 % des débitants dans le Nord, 65 % en Moselle, 61 % dans les Ardennes, et 55 % dans le Pas-de-Calais.

Par ailleurs, on constate un fort repli du nombre des points de vente dans certains départements ruraux entre 2002 et 2011 : par

exemple, Creuse et Haute-Saône (- 34 %), Cantal (- 30 %), Haute-Marne (- 27 %), Yonne (- 25 %). Cette évolution s'explique probablement moins par le développement des achats en dehors du réseau que par le moindre dynamisme économique et démographique de ces départements. C'est désormais dans ces zones rurales que se concentre une part significative des fermetures de débit, mais il s'agit là de la poursuite ou de l'accélération de tendances anciennes.

## B - Des effets d'aubaine massifs

### 1 - Une remise additionnelle bénéficiant massivement à des débitants dont le chiffre d'affaires n'a pas diminué

Comme le montre le tableau ci-dessous, en 2005, année qui a suivi la mise en place du contrat d'avenir, sur les 32 369 débitants recensés par la DGDDI déjà présents en 2002, 4 920 avaient vu leur chiffre d'affaires lié au tabac diminuer par rapport à 2002 dans une proportion comprise entre 0 % et -10 % ; 4 744 dans une proportion comprise entre -10 % et -25 %, et 4 650 avaient enregistré une baisse supérieure à 25 %. En revanche, 56 % (18 055) n'avaient pas vu leur chiffre d'affaires diminuer. Ils ont toutefois bénéficié de la remise additionnelle. Cette proportion n'a par la suite pas cessé de s'amplifier (73 % en 2011).

**Tableau n° 3 : débitants bénéficiaires de la remise additionnelle**

| Baisse de chiffre d'affaires (CA) par rapport à 2002 (%) | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Pas de baisse | 18 055 | 18 668 | 18 516 | 18 282 | 18 929 | 19 859 | 20 431 |
| Baisse du CA entre 0 et 10 % | 4 920 | 4 396 | 3 957 | 3 381 | 2 764 | 2 235 | 1850 |
| Baisse du CA entre 10 et 25 % | 4 744 | 4 332 | 4 125 | 3 682 | 3 150 | 2 498 | 2 186 |
| Baisse du CA de plus de 25 % | 4 650 | 4 522 | 4 545 | 4 642 | 4 326 | 3 918 | 3 549 |
| *Part de bénéficiaires sans baisse de CA par rapport à 2002* | *56 %* | *58 %* | *59 %* | *61 %* | *65 %* | *70 %* | *73 %* |

*Source : Direction générale des douanes et des droits indirects.*

La lecture de ce tableau appelle deux précisions. D'une part, il ne prend pas en compte l'inflation (qui a été de l'ordre de 20 % entre 2002 et 2011). Ainsi, certains débitants dont le chiffre d'affaires est décrit comme

stable dans le tableau ont en réalité enregistré une baisse réelle de 20 %. D'autre part, les données de la direction générale des douanes s'apprécient par rapport à l'évolution du chiffre d'affaires, référence de base introduite dans les contrats d'avenir pour déterminer le calcul des aides compensatoires notamment. Or, compte tenu de la hausse du taux de rémunération nette, et pour un même chiffre d'affaires, la rémunération du débitant a augmenté. Parmi les bénéficiaires de la remise additionnelle dont le chiffre d'affaires nominal a baissé, certains ont donc vu leur rémunération croître.

Au total, l'évolution constatée fait apparaître que les effets d'aubaine générés par le dispositif ont revêtu un caractère massif.

### 2 - La remise compensatoire, ciblée mais non plafonnée

La remise compensatoire constitue une aide plus individualisée car elle n'est versée qu'aux débitants dont le chiffre d'affaires tabac est en recul par rapport à son niveau de 2002. Toutefois, jusqu'en 2012, son montant n'était pas plafonné, ce qui a pu donner lieu à des situations pour le moins contestables, quoique régulières au regard du dispositif mis en place : un débitant, qui réalisait un chiffre d'affaires de 25 M€ en 2002, a ainsi perçu 640 000 € de remise compensatoire en 2011 (et près de 4 M€ entre 2005 et 2011) et huit autres ont bénéficié de plus de 100 000 €. Un tel dispositif, qui désincite à diversifier ses activités, a pu s'apparenter pour certains buralistes à une véritable rente de situation. L'introduction d'un mécanisme dégressif en fonction du chiffre d'affaires ou à partir d'une certaine durée aurait au contraire permis de réduire la fréquence de ce type de situations.

La compensation ne tenait pas non plus compte (et ne tient toujours pas compte) de l'importance du chiffre d'affaires réalisé, alors même que l'on peut pourtant penser que de « gros » débitants disposent d'une surface financière suffisamment importante pour absorber une diminution de leurs ressources liées au tabac. Le nombre de débitants réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1 M€ et bénéficiaires de la remise compensatoire, même resté relativement réduit (entre 500 et 600 débits en 2005-2007, 304 en 2010 et 228 en 2011), n'est cependant pas négligeable. Ces éléments (absence de plafonnement de l'aide versée, non prise en compte de l'importance du chiffre d'affaires) expliquent le phénomène de concentration des aides sur une partie des bénéficiaires. Ainsi, en 2005, 1 % des principaux bénéficiaires de la remise compensatoire ont été destinataires de 11 % des crédits, et 10 % des plus gros bénéficiaires l'ont été de 44 %. En 2011, ces proportions étaient respectivement de 15 % et 49 %.

En outre, le critère même du chiffre d'affaires est contestable car, comme cela a été indiqué ci-dessus, l'élément déterminant pour apprécier la situation économique d'un débitant est sa rémunération, calculée à partir de l'application au chiffre d'affaires d'un taux de remise nette qui n'a cessé d'augmenter depuis le deuxième contrat d'avenir.

Ainsi, ce dispositif ciblé, le plus proche des objectifs initiaux visés dans les contrats, s'est révélé peu adapté. Il a contribué à accroître la rémunération de certains débitants dont le chiffre d'affaires était important, pour lesquels cette aide était la moins justifiée.

### 3 - Une concentration accrue du réseau

L'importance relative et absolue des moyens et petits débitants n'a cessé de décroître depuis près de dix ans. Les débits dont le chiffre d'affaires est inférieur à 152 500 € ont ainsi vu leur nombre baisser de 43 % entre 2002 et 2011, passant de 9 440 à 5 425, et ils ne représentent plus que 19 % du nombre total de débits contre 29 % huit ans plus tôt. Quoique moins accusée, cette tendance se retrouve pour les autres catégories de débit dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 M€. Seule la catégorie située au-delà du seuil du million d'euros de chiffre d'affaires enregistre une forte progression (+ 78 %) tandis que sa part relative passe de 9 à 20 % (3 118 débits en 2002, 5 550 en 2011).

Cette situation relève probablement en partie de mouvements structurels qu'il faut rattacher aux dynamiques démographiques et à l'évolution des modes de consommation. Toutefois, il est également patent que les contrats d'avenir qui s'étaient notamment fixés comme objectif de soutenir les petits débitants et de préserver le maillage territorial du réseau des débitants, ne l'ont pas enrayée. Le caractère « universel » d'une majorité des aides versées et l'absence de plafonnement de la compensation de remise ont même contribué à amplifier cette dynamique.

Au total, au moment où le premier plan d'avenir était conçu, il était certes impossible d'apprécier quelle serait la proportion de buralistes dont le chiffre d'affaires serait en baisse significative. Pour autant, il était tout à fait possible, et il aurait été logique, par mesure de précaution, d'introduire une disposition, dès 2004, permettant d'exclure du bénéfice de la remise additionnelle les débitants dont le revenu demeurerait stable ou serait en progression afin de limiter de possibles effets d'aubaine. Il est paradoxal que l'État n'ait pas réformé rapidement un dispositif qu'il avait lui-même créé.

La direction générale des douanes a certes engagé un repli très progressif des subventions à partir du deuxième contrat, mais le coût en

est demeuré élevé (près de 530 M€ entre 2008 et 2011 pour les seuls dispositifs comptabilisés par la direction générale des douanes et des droits indirects comme faisant partie des contrats).

Surtout, le repli des subventions s'est accompagné sur la même période d'une augmentation significative de la rémunération des débitants via le relèvement continu de la remise nette. Ce relèvement est lui-même discutable dans la mesure où la hausse du prix du tabac augmentait mécaniquement à volume donné la rémunération du débitant et que cette situation aurait dû, à l'inverse, conduire l'État à réfléchir à une réforme des modalités de rémunération en introduisant, comme cela existe d'ailleurs dans d'autres professions, une forme de dégressivité de la rémunération en fonction du prix.

Les pouvoirs publics ont au contraire prolongé le dispositif des contrats d'avenir sans justification pertinente et sans procéder à son évaluation rigoureuse.

## IV - Le contrat en cours (2012-2016) : une rupture plus apparente que réelle

Le troisième contrat d'avenir (2012-2016) se distingue des deux précédents par la volonté affichée de concentrer les aides vers les débitants les plus fragiles et de réduire significativement le montant des subventions budgétaires.

En réalité, sous cette apparente rupture, les mécanismes à l'œuvre dans le deuxième contrat sont perpétués. Le maintien même d'un contrat est critiquable car aucune des conditions ou hypothèses qui avaient un moment paru en justifier l'existence ne subsistent plus. En outre, signé pour cinq ans (2012-2016), et non plus quatre ans, le contrat est censé apporter une meilleure visibilité aux débitants, mais ce calendrier conduit surtout à ouvrir de nouvelles discussions à la veille d'échéances électorales majeures en 2017.

L'économie du dispositif conjugue une baisse des aides directes de l'État et un nouveau relèvement du taux de la remise nette qui devrait passer de 6,5 % à 6,9 %, de façon comparable à ce qui avait déjà été mis en œuvre lors du deuxième contrat. Les efforts supplémentaires réalisés en faveur des débitants devraient de ce fait représenter un volume inchangé et, compte tenu du caractère proportionnel de la remise nette par rapport au chiffre d'affaires, bénéficier de façon accrue aux débitants aisés.

## A - Une réduction progressive des aides budgétaires

### 1 - L'extinction progressive de la remise additionnelle

Depuis le 1er janvier 2012, le taux de la remise additionnelle a été ramené à 1,6 % et la valeur des livraisons prises en compte pour le calcul de la remise additionnelle est désormais plafonnée à 130 000 € par débit et par année civile soit un maximum de 2 080 € par an. Un taux dégressif est prévu pour la durée du troisième contrat jusqu'à extinction de l'aide en 2017.

### 2 - Le plafonnement de la remise compensatoire et des conditions d'éligibilité plus restrictives

La remise compensatoire est désormais plafonnée à 50 000 € par débit, ce qui constitue un indéniable progrès par rapport à la situation antérieure. Elle sera attribuée à terme aux seuls buralistes dont le débit est implanté dans un département frontalier ou en difficulté, soit environ 2 000 contre 6 000 actuellement[353]. C'est seulement à partir d'une diminution du chiffre d'affaires de 10 % (et non plus 5 %) que jouera la compensation (70 % pour une diminution comprise entre 10 et 25 %, 80 % pour une diminution supérieure à 25 %). Pour les buralistes situés en-dehors des départements frontaliers ou en difficulté, le dispositif de remise compensatoire sera progressivement mis en extinction entre 2012 et 2014.

Les modalités de versement de cette aide, effectuée auparavant sous la forme d'acomptes, ont été modifiées par l'article 12 du décret du 30 décembre 2011 qui prévoit désormais que « la remise compensatoire due au titre d'une année est liquidée et payée au cours du premier trimestre de l'année suivante ». À la demande de la confédération nationale des buralistes qui s'inquiétait des difficultés de trésorerie susceptibles de survenir chez certains débitants, la direction générale des douanes a méconnu ces dispositions et procédé, sous couvert de deux « approuvés ministériels », à des versements en avril et septembre 2012. Il importe que cette situation soit régularisée.

### 3 - Un effort en faveur de la modernisation du réseau

Les crédits budgétaires sont en revanche accrus pour un certain nombre de mesures destinées à moderniser le réseau. Cette progression

[353] Il s'agit des départements dont le montant annuel des livraisons de tabacs manufacturés est inférieur d'au moins 5 % à celui de 2002.

est toutefois de moindre ampleur que les économies réalisées grâce à la réduction des subventions versées au titre de la remise additionnelle et de la remise compensatoire.

Une prime de service public de proximité (PSPP) sera ainsi mise en œuvre au premier trimestre 2013 au titre de l'année 2012. Destinée « à encourager la diversification des activités des buralistes, en privilégiant notamment les partenariats avec les différents services de l'État et des collectivités territoriales »[354], elle remplace la prime de service public antérieure. Comme cette dernière, elle est limitée aux débits dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 300 000 € mais elle est en principe soumise à des conditions plus restrictives d'éligibilité. D'une part, son montant est modulé en fonction de la taille de la commune (1 000 ou 1 500 €). D'autre part, son versement est subordonné à la fourniture aux usagers de « services ». La notion en est particulièrement extensive puisque les jeux de grattage, de loterie ou de paris sportifs ou hippiques y sont intégrés.

L'indemnité de fin d'activité est, par ailleurs, renforcée et le plafond de la subvention de sécurité passe de 10 000 € à 15 000 €, ces deux dispositifs générant un surcoût de 15 M€ sur 5 ans[355].

Enfin, une insistance renouvelée est portée sur la nécessité de diversifier les activités des débitants. Deux impératifs se combinent à cet égard : le souci pragmatique de dégager de nouvelles ressources venant éventuellement se substituer aux revenus en déclin du tabac ; et celui de maintenir un réseau de proximité, en particulier dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

## B - Des concours globalement maintenus, bénéficiant aux débitants les plus aisés

### 1 - Une progression parallèle du taux de la remise nette pendant la durée du contrat

Par rapport à la reconduction à l'identique du contrat précédent, l'économie pour l'État, en termes de crédits budgétaires, devrait être de l'ordre de 250 M€ en cumulé sur 5 ans.

[354] Décret n° 2012-1163 du 17 octobre 2012 portant création d'une prime de service public de proximité en faveur des débitants de tabac.

[355] L'indemnité de fin d'activité (IFA) devrait coûter 23,5 M€ et la subvention de sécurité 55 M€ contre respectivement 18,3 M€ et 45 M€ si le dispositif en vigueur sous le deuxième contrat avait été maintenu.

Au plan économique toutefois, la réduction du soutien financier de l'État devrait être intégralement compensée par la progression du taux de la remise nette. Celui-ci devrait passer de 6,5 % en 2011 à 6,9 % en 2016, à raison de + 0,1 point par an en 2012-2014, puis de + 0,05 point par an en 2015-2016. Sous l'hypothèse d'une progression du chiffre d'affaires total sur le marché du tabac de 4 % l'an, qui correspond aux évolutions constatées les années précédentes, cette hausse se traduirait par un gain pour les débitants de l'ordre de 260 M€, compensant ainsi la réduction des subventions.

### 2 - Le résultat : des concours économiques à la profession globalement inchangés et bénéficiant davantage aux débitants aisés

Si l'effort consenti par la collectivité en faveur des débitants de tabac passera moins à l'avenir par le versement d'aides budgétaires, il restera globalement du même ordre que dans les contrats précédents. Il affectera bien les finances publiques puisqu'en consentant une hausse de la remise nette, supportée par les fabricants, l'État s'est privé, à marge inchangée pour ces derniers, de la possibilité de prélever des recettes fiscales supplémentaires.

En outre le dispositif est encore moins ciblé qu'auparavant.

Selon les calculs de la Cour, un débitant disposant d'un chiffre d'affaires de 100 000 € en 2011 et bénéficiant d'une rémunération nette de 9 500 € verra, en 2016, sous l'hypothèse (qui est celle de la direction générale des douanes et droits indirects) d'une croissance du chiffre d'affaires de 4 % par an, sa rémunération s'établir au mieux à 10 138 € (+ 7 % par rapport à 2011) s'il bénéficie d'une prime de service public de proximité de 1 500 €.

Par comparaison, un débitant dont le chiffre d'affaires s'est élevé à 1 M€ en 2011 verra sous cette même hypothèse de croissance de son chiffre d'affaires (+ 4 %) sa rémunération passer de 68 050 € à 84 209 € (+ 24 %)[356].

Si le dispositif en vigueur en 2011 avait été maintenu, la rémunération du premier débitant aurait été en 2016 de 11 342 € (+ 19 % par rapport à 2011) et celle du second de 82 793 € (+ 22 %).

[356] Il n'est pas fait l'hypothèse ici que les débitants bénéficient de la remise compensatoire.

L'augmentation du taux de remise nette, rémunération non plafonnée et proportionnelle au chiffre d'affaires, aura donc pour effet d'avantager relativement plus les « gros » débitants que les « petits ».

Le nouveau dispositif perpétue par conséquent sous des formes différentes l'absence de ciblage déjà relevé pour les deux précédents contrats et se montre même moins « redistributif » en raison du rôle pivot accordé à la remise nette.

### _____ *CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS* _____

*Le dispositif de soutien aux débitants, concevable dans son principe à titre transitoire au moment de la forte hausse du prix des cigarettes en 2002-2004, s'est prolongé sans justification pertinente, le volume global du chiffre d'affaires de la profession ayant progressé, hors aides, de façon soutenue à partir de 2006-2007.*

*Alors que les difficultés rencontrées par les débitants se sont concentrées sur quelques zones géographiques et une minorité d'établissements, les aides mises en place l'ont été à près de 80 % sous forme d'aides universelles bénéficiant à tous les débitants. Ce choix, contraire aux objectifs affichés par le premier contrat d'avenir, a provoqué des effets d'aubaine massifs.*

*L'actuel contrat affiche la volonté de se démarquer des précédents en recentrant progressivement les aides budgétaires sur les débitants les plus en difficulté et en amplifiant leur réduction, déjà tangible lors du deuxième contrat. Cette évolution affichée s'accompagne cependant du maintien du volume global de l'effort consenti par la collectivité au bénéfice des débitants. Le repli du concours budgétaire a en effet été intégralement compensé par une hausse de la remise nette dont bénéficient les débitants. Ce faisant, l'État s'est privé d'une recette fiscale potentielle. En outre, cette remise étant intégralement proportionnelle au chiffre d'affaires, le nouveau contrat prolonge, voire aggrave, l'absence de ciblage des aides.*

*Au total, la collectivité a consenti un effort budgétaire sans aucun rapport avec ce qu'aurait exigé le traitement individualisé de la situation des seuls débitants effectivement et significativement affectés par la baisse des volumes du tabac.*

*Tant la situation actuelle des finances publiques que les impératifs de lutte contre le tabagisme conduisent la Cour à formuler les quatre recommandations suivantes :*

1. *procéder à une remise en cause rapide et complète des mesures arrêtées début 2012 sous l'appellation de « contrat d'avenir 2012-2016 » ;*
2. *ne laisser subsister que les aides structurelles (indemnité de fin d'activité, subvention de sécurité, prime de service public) destinées à moderniser le réseau et à renforcer la sécurité des débitants ;*
3. *maintenir, pour les quatre années à venir, le taux de la remise nette au niveau atteint le 1er janvier 2012 ;*
4. *mettre en place, après concertation avec la profession, un mécanisme dégressif appliqué à la remise nette, en fonction des niveaux de chiffre d'affaires.*

**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 | 608 |
| Président de la confédération des buralistes | 612 |


**Destinataire n'ayant pas répondu**

| |
|---|
| Ministre des affaires sociales et de la santé |

***RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRES DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET***

*Il est pris acte de l'analyse de la Cour sur le bilan et les caractéristiques des dispositifs mis en œuvre dans le cadre des trois contrats d'avenir conclus avec la profession par les gouvernements précédents. Il est souligné, à l'instar de la Cour, que le troisième contrat d'avenir signé en 2011 marque une inflexion par rapport à la situation antérieure. En effet, il privilégie un ciblage accru de ces aides et initie une baisse sensible des crédits budgétaires tout en développant et accompagnant la diversification des activités, ébauchant ainsi des réponses à un enjeu structurel.*

*1. Les contrats d'avenir visaient prioritairement à aider les débitants à faire face à la baisse d'activité induite tant par la hausse des prix des années 2003-2004 que par le renforcement des différentes actions de prévention visant à enrayer la consommation de tabac. Cet objectif a été atteint et s'est traduit par une hausse du revenu global de la profession au prix d'un coût budgétaire élevé. L'analyse de la Cour sur l'évolution de la rémunération moyenne des débitants doit cependant être complétée sur un point : sur cette période, ce n'est pas tant la hausse de la remise nette de 6 % à 6,5 % que la baisse de 15 % du nombre de débits qui a eu un effet démultiplicateur important sur le revenu moyen par débitant, qui a ainsi progressé de 53,9 % du fait du marché et de 67,1 % en intégrant les aides de l'Etat.*

*2. Comme le souligne la Cour, le premier contrat d'avenir initié en 2003 n'était pas réservé aux seuls buralistes en difficulté, mais visait bien l'ensemble de la profession. Les contrats ont, depuis lors, toujours comporté des aides bénéficiant à l'ensemble de la profession, telle la remise additionnelle (RA), et des aides plus ciblées au profit des buralistes en difficulté, comme la remise compensatoire (RC), la prime de service public (PSPP) et l'indemnité de fin d'activité (IFA).*

**Répartition des aides des deux premiers contrats d'avenir**

| *en M€* | *CA1* | *CA2* | *Total* |
|---|---|---|---|
| *Remise additionnelle* | *429,4* | *341,5* | *770,9* |
| *Remise compensatoire* | *219,9* | *154,3* | *374,2* |
| *IFA* | *31,8* | *18,3* | *50,1* |
| *PSPP* | | *12,9* | *12,9* |
| ***Total*** | ***681,1*** | ***527,0*** | ***1 208,1*** |
| *dont aides ciblées* | *251,7* | *185,5* | *437,2* |
| *en %* | *37,0* | *35,2* | *36,2* |

*Sur la période couverte par les deux premiers contrats, les aides ciblées visées par ces contrats ont représenté 36,2 % du total des aides, clans notre analyse, contre 20 % dans l'analyse de la Cour, qui a en effet intégré dans son périmètre des dispositifs comme le régime d'allocations viagères des gérants de tabacs (RAVGDT), régime de retraite institué en 1963 ou encore le complément de remise instauré en 1973 qui pré-existaient aux contrats d'avenir et relèvent, notamment pour le premier dispositif, d'une logique différente de celle d'un soutien à l'activité.*

*Par ailleurs, le rapport de la Cour des comptes mentionne que la dégradation du rapport démographique représente une charge pour le financement du régime RAVGDT. Le financement du régime est assis sur l'évolution du chiffre d'affaires global de la profession qui, lui, est en augmentation sur les années récentes et que nous projetons suivant une hausse de + 0,6 % par an, quand bien même le nombre de cotisants diminuerait de 2 % par an. C'est pourquoi, si la dégradation du rapport démographique induira une hausse des dépenses, il est important de noter que l'augmentation du montant des recettes est, elle, assurée.*

*Concernant le montant de 80 M€ de contributions de l'Etat, il s'agit du montant des cotisations totales, c'est-à-dire en provenance de l'Etat et des buralistes, à raison d'une répartition de 2/3 - 1/3, et non de celui de la seule contribution de l'Etat. Pour l'instant, les cotisations sont supérieures aux prestations et augmentent régulièrement, corrélativement au chiffre d'affaires « tabac » qui constitue leur assiette. Dans ce contexte, à l'échelle globale des finances publiques, l'augmentation de la contribution de l'Etat est largement compensée par la hausse de la recette fiscale. Il n'en reste pas moins vrai que cette recette est intégralement affectée à la sécurité sociale alors que c'est l'Etat qui supporte le financement du régime.*

*Enfin, sur la clef de répartition des cotisations entre l'Etat (2/3 des cotisations) et les buralistes (1/3 des cotisations), qualifiée « d'excessivement favorable » aux buralistes, il convient à nos yeux d'agir avec la plus grande prudence afin de ne pas déséquilibrer le régime.*

*La Cour fait valoir que les deux premiers contrats d'avenir auraient été à l'origine « d'effets d'aubaine massifs, expression qui ne paraît pas appropriée.*

*L'effet d'aubaine traduit habituellement le comportement d'un acteur économique qui fait l'option de s'inscrire dans un dispositif d'aide pour réaliser une action qu'il aurait de toute façon réalisée. Au cas d'espèce, l'action de vendre du tabac dans un système monopolistique relève davantage d'une logique de demande du consommateur que d'offre du buraliste ; hormis l'aide à la sécurité qui préexistait aux contrats d'avenir, les principales aides - RC et RA - n'étaient conditionnées à aucune option particulière de la part d'un buraliste donné et ne dépendaient que du niveau de son chiffre d'affaires, de sorte que ces aides ne peuvent être considérées comme*

*génératrices d'un effet d'aubaine à l'installation, au développement du chiffre d'affaires ou à tout autre comportement des buralistes. Il semblerait donc plus juste de parler de ciblage insuffisant des dispositifs, constat qui nous semble devoir être nuancé dès lors qu'il est admis que ces contrats comportaient effectivement des aides ciblées et des aides universelles, ces dernières, par définition, profitant également aux buralistes en difficulté.*

*3. La Cour note dans sa conclusion que « la collectivité a consenti un effort budgétaire sans aucun rapport avec ce qu'aurait exigé le traitement individualisé des seuls débitants effectivement et significativement affectés par la baisse des volumes du tabac ». Indépendamment du fait que les contrats ne se limitent pas aux seuls débitants en difficulté, cette appréciation mérite d'être nuancée. En effet, sur la période 2004-2011, le contrat a représenté un coût budgétaire de 1,2 Md€. La recette fiscale encaissée sur la période, droit de consommation et taxe sur la valeur ajoutée, s'est élevée à 98,5 Md€. Le ratio entre la charge budgétaire des deux premiers contrats et le produit fiscal s'est établi en moyenne à 1,2 %. En 2010, ce ratio était de 0,9 % et de 0,8 % en 2011.*

*La Cour conteste la pérennisation des contrats d'avenir au motif que les causes ayant initialement motivé le premier contrat d'avenir auraient disparu, la croissance en valeur du marché ayant déjoué les anticipations pessimistes qui avaient présidé à la signature du premier contrat. Il est donné acte à la Cour de l'appréciation qu'elle porte a posteriori sur l'évolution du marché qui, il est vrai, est passé de 14,5 Md€ en 2002 à 17,7 Md€ en 2011, pour approcher 18 Md€ en 2012. Pour autant, le marché du tabac reste sous l'emprise d'une forte hypothèque qui découle de la nécessaire politique de santé publique visant à réduire la prévalence tabagique. Sur la base d'une consommation individuelle inchangée par fumeur et sans même prendre en compte l'effet d'éviction créé par les achats transfrontaliers, la réduction d'un tiers du nombre des fumeurs nécessiterait une hausse des prix de 50 % pour conserver sa valeur au marché.*

*Les données les plus récentes font apparaître une inflexion à la baisse de la croissance de la valeur du marché et il ne faut pas exclure que cette dernière soit amenée à culminer dans les prochaines années, voire à régresser.*

*Le fait que le premier contrat d'avenir ait mobilisé principalement des aides d'origine budgétaire peut s'expliquer par l'urgence qui a entouré sa mise en place. Le suivi attentif, tant par la direction du budget que par la direction générale des douanes et droits indirects, de l'évolution du marché et des effets des mesures inscrites dans les contrats d'avenir a conduit précisément à ce que les soutiens budgétaires soient progressivement mis en extinction dans le cadre du troisième contrat d'avenir. Cette évolution a été rendue possible moyennant une hausse progressive du taux de remise nette, qui passera de 6 % en 2008 à 6,9 % en 2017, s'approchant ainsi du taux de 7 % concédé pour les cigares et cigarillos.*

*Toutefois, il n'apparaît pas justifié d'assimiler le revenu d'activité que représente la remise nette à une aide de l'Etat alors que ce n'est que la rémunération d'un travail dans le cadre des prix administrés. De la même manière, considérer que toute augmentation du taux de la remise nette des buralistes constitue une privation de recette pour l'Etat (« conclusions et recommandations ») doit être nuancé car il convient de rappeler, d'une part, que la part prélevée par l'Etat, qui atteint plus de 80 % du prix de vente au public de chaque paquet de cigarettes n'a pas été réduite et, d'autre part, que la hausse du taux de la remise nette prévue par le troisième contrat d'avenir ne résulte à ce stade que de la baisse de la part revenant aux fabricants. La suppression programmée des aides budgétaires rejoint par ailleurs la préoccupation exprimée avec vigueur par la profession lors de l'élaboration du troisième contrat, tenant à ce que les buralistes vivent de leur travail et non de subventions.*

*D'une durée de quatre ans pour les deux premiers et de cinq ans pour le troisième, les contrats d'avenir apparaissent ainsi d'une durée adaptée pour constituer le gage d'une stabilité minimale dans un environnement marqué par de nombreux et fréquents aléas économiques et réglementaires. Ils procurent la visibilité nécessaire tant à l'Etat pour conduire son action dans la durée, qu'aux buralistes pour investir et entreprendre. Nous souscrivons bien évidemment sans réserve à la préoccupation de la Cour visant à ce que la mise en œuvre du troisième contrat donne lieu à un suivi continu et à une évaluation régulière pour, au besoin, rechercher avec la profession les voies et moyens d'une évolution de ces dispositifs.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT LA CONFÉDÉRATION DES BURALISTES*

*La lecture du projet d'insertion relatif au soutien de l'Etat aux débitants de tabac amène d'abord la Confédération à apporter différentes précisions sur :*

*- l'inexactitude de certains points mentionnés par la Cour,*

*- les conditions dans lesquelles les contrats d'avenir successifs ont été signés,*

*- les volets, pourtant importants de ces contrats, qui n'ont pas été mis en œuvre de manière aboutie.*

*La lecture de ce projet d'insertion conduit ensuite la Confédération à souligner la nécessité de mettre le contrat d'avenir en cours au service d'une véritable politique de proximité.*

*Qu'il nous soit permis toutefois une observation préliminaire, rejoignant d'ailleurs en cela la présentation faite par la Cour.*

*La Confédération tient à souligner le statut tout à fait particulier du débitant de tabac qui est certes un commerçant de proximité, mais aussi, au titre de son activité tabac, un préposé de l'administration des douanes soumis à des contraintes et des règles très particulières, à la fois pour accéder à ce statut et pour exercer la mission qui lui est confiée par l'Etat.*

*Car c'est l'Etat et lui seul qui confie au buraliste le soin d'exercer en son nom le monopole de la vente du tabac sur le territoire national.*

*Ce lien particulier avec l'Etat présente au moins deux conséquences fortes :*

*- l'existence du réseau des buralistes sécurise la commercialisation du produit particulier qu'est le tabac et permet d'en contrôler strictement la distribution dans les conditions imposées par la loi ;*

*- il n'est pas illogique que, lorsque l'Etat bouleverse les équilibres du marché par des hausses importantes de la fiscalité appliquée au tabac, il se préoccupe du sort des buralistes dont une part importante du chiffre d'affaires est encore aujourd'hui liée au tabac, en dépit des efforts de diversification entrepris.*

*I. Des inexactitudes dans le rapport*

*Nous avons relevé plusieurs points inexacts, et parmi eux, une erreur de fond.*

*1°) Nous contestons le titre même du rapport car l'expression « aides injustifiées » nous apparaît choquante. En effet, en dépit des aides mises en œuvre dans le cadre des contrats d'avenir successifs, le soutien de l'Etat n'a*

*pas empêché la fermeture de 6 000 débits de tabac et des emplois associés entre 2002 et 2012.*

*2°) Le chiffre de 2,6 Md€ avancé dans le rapport est incorrect : les aides de l'Etat ont représenté 150 M€ par an sur les huit dernières années, soit 1,2 Md€.*

*3°) Il est incorrect de nommer « aides traditionnelles » des éléments structurellement attachés au statut des buralistes et au régime économique et fiscal du tabac depuis 1963. Cela constitue, à notre sens, une erreur de fond.*

*De par leur statut de préposé de l'administration, les buralistes paient chaque année, sur la base du chiffre d'affaires tabac réalisé, un droit de licence et une cotisation à un régime de retraite spécifique que l'Etat abonde également. Le régime a été qualifié par la Cour de Cassation de « régime qui s'analyse en un régime de retraite autonome et constitue un régime de base au sens du code de la sécurité sociale » (Cass. 2ème Civ, 20 juin 2007). La réforme de 2005 visait à assurer la viabilité du régime en prévoyant notamment la minoration des pensions, avec une sous-indexation d'un point en deçà de l'inflation de la valeur de service du point.*

*Il convient également de souligner que ni les remises compensatoires, ni les remises additionnelles ne sont assujetties à cotisation RAVGDT, ce qui lèse fortement les buralistes ayant perdu du chiffre d'affaires tabac (et percevant à ce titre des remises compensatoires), en termes d'acquisition de points.*

*La subvention sécurité créée en 1994 a permis au réseau de s'équiper et de se protéger face à la multiplication des vols, agressions, braquages à main armée dont il est la cible à chaque hausse de prix du tabac (plus de 3 500 sinistres en 2012 dont 1 000 agressions). Il convient de noter qu'elle a toujours visé à protéger le produit tabac, dont la valeur est essentiellement fiscale, et dont les fournisseurs restent propriétaires jusqu'à sa vente au détail (article 570-I du CGI : « Tout fournisseur est tenu de conserver la propriété des tabacs depuis leur entrée ou leur fabrication en France jusqu'à leur vente au détail après consignation chez le débitant », ce qui n'exonère pas le débitant de devoir s'assurer contre le risque de vols portant sur le produit tabac.)*

*Enfin, le complément de remise est un élément de la rémunération de base des buralistes, après paiement du droit de licence et de la cotisation au régime de retraite. Il fait partie intégrante de la rémunération du buraliste.*

*4°) Nous tenons à préciser que les aides financières des contrats d'avenir ont été révisées dès le deuxième contrat avec une modification et une diminution de la remise additionnelle, dès 2008. Par ailleurs, notre souhait de ciblage des cantons les plus en difficulté (au lieu des départements) pour le versement le plus ajusté possible de la remise compensatoire et de l'indemnité de fin d'activité, n'a pas pu être mis en place*

*par la Direction des Douanes pour des raisons techniques. Ceci, malgré les demandes répétées de la Confédération.*

*5°) De plus, les débitants ne peuvent exercer leurs activités et celle du commerce annexe qu'en nom propre ou en SNC, avec la responsabilité indéfinie et solidaire sur leurs propres deniers et leurs biens ; Rappelons que les dispositifs EIRL et insaisissabilité ne sont pas ouverts aux débitants exerçant en SNC. Les gérants sont tenus d'exploiter personnellement et directement leur débit, avec des facultés de suppléance et de remplacement très encadrées, avec l'impossibilité de toute participation croisée à deux débits ou plus, et la nécessité d'être pleinement et entièrement propriétaire du fonds de commerce annexé.*

*6°) Concernant les contrôles liés aux obligations des buralistes, il est mentionné dans le rapport, 3 432 contrôles ayant donné lieu à sanction de 2000 à 2011, mais il n'est pas précisé le nombre total de contrôles effectués.*

*7°) Le rapport ne contient aucun élément d'étude précis sur la situation actuelle (marge brute, résultat net) des buralistes les plus en difficulté, et notamment ceux ayant bénéficié de la remise compensatoire, pourtant facilement identifiables.*

*8°) Enfin, la plupart des mesures des contrats d'avenir sont entrées dans le droit positif au travers de différents décrets et arrêtés publiés au Journal Officiel.*

*II. Le contexte de la signature des contrats d'avenir*

*Les trois contrats d'avenir successifs ont été négociés par la Confédération des buralistes avec les gouvernements en place, sur la base de rapports parlementaires et sous tutelle de la direction générale des douanes et droits indirects.*

*1°) Le 1er contrat : 2004-2007*

*Lorsque l'Etat a décidé d'augmenter la fiscalité tabac en 2003 et 2004, l'impact au niveau des ventes a été très fort puisqu'en octobre 2003, les ventes ont immédiatement chuté de plus de 20 %, provoquant une brusque déstabilisation de l'activité.*

*Le 1er contrat d'avenir a été lancé par le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, dès la mi-novembre 2003, et comportait trois volets : « la viabilité et le développement économique des entreprises » ; « la sécurité des débitants de tabac et de leurs établissements ainsi que la lutte contre les trafics » et « une initiative française au niveau européen portant notamment sur la convergence des prix du tabac et sur les achats transfrontaliers ».*

*Le premier contrat a été signé par Alain Lambert, ministre délégué au budget, et par Renaud Dutreil, secrétaire d'Etat aux PME, le 18 décembre 2003.*

*Deux parlementaires (Yves Bur et Lionel Luca) ont été missionnés par le Premier ministre pour faire état de la situation du réseau, dès janvier 2004. Les deux auteurs du rapport, remis en juillet 2004, recommandaient, pour l'avenir des buralistes, un renforcement du rôle de ces derniers en matière de service public (notamment en zone rurale), ainsi que des possibilités de partenariats avec les collectivités locales ou les entreprises de services publics. Ils appelaient également à la poursuite de la diversification commerciale, à une harmonisation à l'échelle européenne et à une activité mieux sécurisée au niveau national. Yves Bur précisera alors - à l'époque, comme il convient de le préciser - dans le cadre d'une interview dans le Losange n° 235 de février 2004: « j'ai été l'un des tout premiers à rappeler au gouvernement que les buralistes ne devaient pas être les victimes de la lutte contre le tabagisme. Il est vraiment dommage que l'on n'ait pas pu anticiper les mesures nécessaires ». « Le projet de contrat d'avenir que négociait la Confédération avec le gouvernement constituait déjà un texte fort qu'il fallait encore aménager et améliorer », devait compléter Lionel Luca.*

*2°) Le 2ème contrat : 2008-2011*

*En 2006, la chute des livraisons de cigarettes en était à moins 30 % comparé au volume réalisé en 2002, l'écart de prix avec nos voisins européens étant resté stable, et alors que l'évaluation de l'approvisionnement sur les marchés parallèles s'est portée à 20 % du marché officiel, dès 2006 (OFDT - « Tendances n° 44 : Contrebande et ventes de tabac 199-2004 » novembre 2005 et actualisation en mai 2006). La chute de fréquentation induite par la diminution des achats officiels a provoqué une érosion de l'ensemble des activités des buralistes. Et lors du Congrès national des buralistes, en octobre 2006, Renaud Dutreil a assuré que le contrat « devait être amélioré ».*

*Le rapport du député Richard Mallié servira de base aux négociations sur le prolongement du contrat et aboutira à la signature (à la veille de l'interdiction de fumer dans les lieux accueillant du public), le 21 décembre 2006, du deuxième contrat d'avenir par Jean-François Copé, alors ministre délégué au budget et Renaud Dutreil, ministre des PME.*

*3°) Le 3ème contrat : 2012-2016*

*Le troisième contrat d'avenir, actuellement en cours, vise clairement à cibler les aides vers les buralistes les plus touchés.*

*Signé le 23 septembre 2011 en Congrès des buralistes par Valérie Pécresse, ministre du Budget, qui précisera concernant le réseau que « le constat globalement positif sur les contrats d'avenir précédents ne doit pas masquer les situations difficiles auxquelles certains buralistes sont confrontés, notamment dans les zones frontalières. Et le souci de l'Etat, c'est bien de renforcer son soutien à ceux qui doivent affronter ces difficultés ». Et sur la politique de hausse de prix : « les hausses ne doivent pas remettre en*

*péril l'existence des buralistes. Sans quoi c'est la lutte contre le tabagisme qui finira par en pâtir. »*

*Le président de la République, Nicolas Sarkozy, confirmera ce point dans le cadre d'une visite dans un bar-tabac au printemps 2012 : "Le contrat d'avenir devrait vous aider à jouer pleinement votre rôle de lien social et de service public, particulièrement dans les zones rurales. Il faut accélérer l'implantation de relais postaux et de la presse dans les petits débits ruraux" […] « il faut tenir compte de l'existence d'un marché parallèle que je situe à 20 % ».*

*III. L'échec du volet « diversification » des contrats*

*Outre le volet sur les aides, chaque contrat comportait une partie significative consacrée à l'évolution du réseau, à la nécessaire diversification des activités des buralistes, notamment en termes de nouvelles missions de service public. Sur ce plan, les résultats sont faibles, voire inexistants.*

*1°) « Développement des activités commerciales » dans le 1er contrat*

*Que ce soit l'implication prioritaire des buralistes dans le réseau des Points Poste, l'implantation de bornes Internet, le renforcement du rôle du guichet d'intérêt public, ce volet du premier contrat d'avenir n'a toujours pas abouti, dix ans après.*

*2°) « Déploiement des services publics de proximité » dans le 2ème contrat*

*L'Etat s'engageait «à élargir la dématérialisation des timbres amendes aux valeurs fiscales dont doivent s'acquitter les administrés » : ce point était très attendu par le réseau.*

*Pour faire suite aux demandes de la profession exprimées pendant cinq années, le système est en passe d'évoluer, seulement maintenant, afin d'être plus rapide et plus accessible aux buralistes (notamment sur de plus petits matériels). Tout cela doit être encadré par une convention tripartite entre la Direction Générale des Finances Publiques, l'Agence Nationale de Traitement Automatisé des Infractions et la Confédération des buralistes, qui n'est toujours pas finalisée.*

*De même, aucune nouvelle valeur fiscale n'a été inclue au dispositif existant chez 14 000 buralistes agréés PVA (Point de Vente Agréé pour l'encaissement des amendes dématérialisées).*

*Le réseau des buralistes dispose cependant des outils nécessaires - financés à leur charge - pour envisager la reconnaissance du client, le paiement ou la facturation d'un service administratif. Mais il n'y a jamais eu l'impulsion nécessaire des pouvoirs publics pour « élargir la dématérialisation ».*

*Une expérimentation a été menée avec SNCF-TER afin de proposer aux buralistes de devenir dépositaires de billets TER. Deux protocoles d'accord ont été signés par la Confédération des buralistes et la Direction TER-Proximités le 11 octobre 2007 et le 30 avril 2009. A fin 2011, seulement 50 buralistes étaient référencés comme dépositaires de billets TER sur l'ensemble du territoire. Là encore, sans qu'il y ait eu d'impulsion volontariste de la part de la SNCF, ni des pouvoirs publics.*

*3°) «La diversification des activités » du 3ème contrat*

*« L'Etat favorise l'émergence de nouvelles pistes de diversification des activités par les buralistes, et veille à privilégier les partenariats avec ce réseau, notamment dans le domaine des services publics. […] Dans ce cadre, deux chefs de projet représentant respectivement l'Etat et la profession sont chargés d'assurer une veille sur l'évolution des projets de diversification ».*

*A l'issue de deux rendez-vous avec la direction générale de la modernisation de l'Etat, il semblerait qu'une étude ait été menée aboutissant… à la conclusion qu'il n'existait pas, pour l'heure, de projet de modernisation qui pourrait inclure le réseau des buralistes. Il a été proposé une expérimentation de six mois baptisée « buralistes infos services publics », actuellement en cours auprès de six buralistes ruraux. Un ordinateur a été mis à disposition par l'Administration aux clients des buralistes pour les informer de l'accès aux démarches administratives sur Internet et leur mettre à disposition des brochures d'information de Pôle Emploi, la CAF, la CNAV, la CPAM, etc. Bien entendu, les buralistes ne perçoivent pas de rémunération supplémentaire dans cette démarche.*

*4°) Des blocages que les pouvoirs publics n'ont su lever*

*Les principales activités des buralistes (tabac, presse, jeux) sont rémunérées par des faibles commissions imposées et nécessitent une gestion au plus près par rapport aux engagements financiers. Il est difficile de mobiliser la trésorerie supplémentaire nécessaire à tout investissement sur une nouvelle activité.*

*Dans un contexte médiatique difficile répercutant régulièrement l'annonce de mesures anti-tabagiques, les banques sont particulièrement prudentes lorsqu'un buraliste présente un projet de modernisation ou une demande de financement pour développer une nouvelle activité ; le tabac étant toujours considéré – à tort ou à raison – comme le principal moteur de l'activité du point de vente.*

*Toute activité de diversification implique une déspécialisation du bail commercial, dans lequel sont définies les activités « autorisées ». Pour pouvoir être exercée, la nouvelle activité nécessite l'accord du bailleur qui peut légitimement exiger une hausse sensible du loyer.*

*Un problème d'approvisionnement : le réseau - et particulièrement les buralistes ruraux - peine à être livré dans les mêmes conditions. Dépositaires*

*de presse ou courtiers de la FDJ se déplacent de moins en moins en zone rurale. Les trésoreries et les bureaux de Poste ne livrent pas les produits en point de vente (timbres amendes et fiscaux, timbres-poste et produits postaux).*

*Outre les éléments mentionnés ci-dessus et l'attitude de plus en plus réservée des banques, il est particulièrement difficile d'investir dans la diversification, à l'heure où la Directive européenne contre le tabagisme, en cours de révision, prépare la mise en place des paquets génériques. De même, la ministre de la santé évoque la perspective de « la suppression des linéaires », ce qui hypothèque tous projets de réaménagement et d'investissement.*

*IV. Un contrat d'avenir au service d'une vraie politique de proximité*

*Le réseau des buralistes existe au travers de l'organisation de la distribution du tabac par l'Etat, qui lui confie la vente de ce dernier, en vertu d'un contrat de gérance. Pour autant, les buralistes ne sont pas responsables des décisions prises par les différents gouvernements à propos du tabac. Mais les buralistes sont des femmes et des hommes responsables qui adhèrent, comme tout citoyen, à la politique de santé publique. Ce sont de petits entrepreneurs dont les intérêts ne sauraient être systématiquement et caricaturalement confondus avec d'autres intervenants du marché du tabac.*

*1°) Une proximité à laquelle les Français sont attachés*

*Le réseau des 27 000 buralistes a collecté 109 milliards de fiscalité sur la période étudiée dans le rapport (2004-2011). Il est un relais de proximité dans les quartiers des villes et dans nos villages et apporte des produits et services très variés à la population française (le réseau accueille 10 millions de clients par jour). C'est dans ce réseau que de nouveaux modes de consommation sont mis en œuvre (passage à l'euro, dématérialisation en téléphonie mobile et timbres amendes, et bientôt paiement sans contact).*

*Un buraliste est ouvert six ou sept jours sur sept, en moyenne douze heures par jour. Il propose des services divers, variés et utiles : presse, bar, brasserie, téléphonie mobile, transfert d'argent, monétique, timbres amendes et fiscaux, jeux de hasard, paris hippiques, timbres-poste, Relais Poste, retrait d'argent, librairie, papeterie, cadeaux, relais-colis, alimentation, articles de dépannage divers et variés, station-service, fleuriste, traiteur, etc.*

*Le réseau des buralistes est au cœur des enjeux d'une politique d'aménagement du territoire parce qu'il est présent partout, au cœur de nos villes, dans les quartiers difficiles comme dans les zones rurales.*

*Un contrat d'avenir est la meilleure garantie du maintien d'un maillage de proximité, utile à tous les Français, notamment les plus défavorisés.*

*2°) Buralistes et santé publique : un rôle insuffisamment exploité*

*Par sa nature de préposé de l'administration et en vertu du contrat de gérance, les buralistes contribuent à garantir la maîtrise de la distribution du tabac par l'Etat et prennent part ainsi à la lutte contre le tabagisme.*

*Le buraliste est d'ailleurs tenu à cet égard de faire preuve de responsabilité sociale en refusant de vendre du tabac (loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009, article 98) ou des jeux (décret 2007-728 du 7 mai 2007) à des mineurs de moins de 18 ans qui, très souvent, demandent à des adultes d'acheter les produits pour eux ou bien finissent par s'approvisionner dans la rue.*

*Le réseau a également proposé, à de multiples reprises, de contribuer davantage encore à la politique de santé publique en relayant des campagnes d'information auprès de ses clients fumeurs ou en distribuant des substituts nicotiniques, propositions à ce jour restées sans suites.*

*Un contrat d'avenir encadre le réseau de distribution du tabac, il est un élément clé pour conduire une politique anti-tabagique, complètement maîtrisée.*

*3°) Des menaces et des difficultés qu'il faut nécessairement prendre en compte*

*- La concurrence déloyale des marchés parallèles*

*Reconnu par tous les intervenants sur le marché du tabac - l'Etat en premier lieu - l'approvisionnement hors réseau officiel représente 20 % du marché officiel, en moyenne, depuis 2004. Les fortes hausses de prix de 2003 et 2004 ont amené les Français à acheter du tabac ailleurs que chez les buralistes : aux frontières, dans des réseaux organisés ou sur Internet. Ce phénomène n'a fait que s'accroître depuis.*

*C'est un phénomène désormais durablement installé dans les habitudes de consommation et, de ce fait, il est impossible de connaître les véritables chiffres du tabagisme en France et donc de mesurer l'efficacité des politiques de santé publique en matière de lutte contre le tabac. Les enquêtes de l'INPES ne prennent pas en compte l'approvisionnement des fumeurs qui se déclarent lors de l'enquête « baromètre santé ».*

*Cette concurrence déloyale remet donc en question les contraintes imposées aux buralistes, relatives au monopole d'Etat : les marchés parallèles sont une brèche ouverte dans la politique de lutte contre le tabagisme.*

*Le contrat d'avenir est la preuve que l'Etat souhaite contenir le marché par un maillage étroit du territoire.*

*- L'insécurité*

*Malheureusement bien connue des réseaux de commerçants de proximité, l'augmentation de l'insécurité n'épargne pas les buralistes qui en ressentent les effets à chaque hausse de prix. Le produit tabac est convoité, facile à revendre sur les marchés de contrebande et suscite ainsi l'intérêt des malfaiteurs qui n'hésitent pas à entreprendre des actes violents envers les gérants des débits de tabac.*

*Le contrat d'avenir marque la volonté de l'Etat de protéger un réseau de proximité utile.*

*- La gestion*

*Les multi-activités et services proposés par les buralistes nécessitent une gestion minutieuse avec des niveaux de chiffre d'affaires qui peuvent paraître très importants aux non-initiés. Car les produits principaux (tabac, presse, jeux) sont commissionnés, avec prix d'achat et de vente fixes. Ainsi, 90 % du chiffre d'affaires d'un buraliste, tous produits confondus, est constitué par des activités commissionnées. De plus, la part des règlements concernant les produits du tabac par carte bancaire est passée de moins de 10% en 2002 à plus de 50 % en 2012 : il faut donc imputer sur les marges brutes environ 0,6 % pour le taux de commission CB prélevé par la banque.*

*Selon le Centre de Gestion agréé des buralistes, le résultat net moyen des tabacs-presse a évolué de + 6 % entre 2003 et 2009, soit moins d'1 % par an, hors inflation. Le résultat net moyen des bars-tabac s'est écroulé de 13 % sur la même période.*

*Par conséquent, la remise en cause du système de rémunération tabac bousculerait l'équilibre économique déjà fragile des points de vente. Cela aurait inévitablement un effet aggravant vis-à-vis de la confiance, déjà dégradée, du système bancaire et des repreneurs éventuels.*

*Comme son nom l'indique, le contrat d'avenir doit continuer à être la traduction officielle de la volonté de l'Etat de garantir l'existence d'un réseau de proximité, au plus près des services quotidiens des Français, tout en s'assurant de la maîtrise exclusive de la vente réglementée du produit tabac.*

# 2

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

***PRESENTATION***

*Si les premières mesures d'aide à la presse écrite remontent à la Révolution française, l'État a progressivement accru et élargi depuis 1980 sa politique de soutien financier à ce secteur confronté à des difficultés économiques récurrentes. Cette évolution explique la diversité et la complexité des formes d'aides (aides budgétaires directes et mesures fiscales) et le coût élevé de cette politique publique qui n'a pas d'équivalent dans les autres pays membres de l'OCDE.*

*Une nouvelle étape est intervenue avec la convocation des états généraux de la presse écrite, ouverts par le Président de la République le 2 octobre 2008. Ils se sont conclus par la remise, en janvier 2009, d'un « Livre vert » contenant près de 90 recommandations. Le Président de la République a annoncé, à cette occasion, un plan d'aide à la presse écrite pour la période 2009-2011 s'appuyant sur des crédits en très forte hausse.*

*Sa mise en œuvre a incombé à la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture et de la communication, celle-ci s'appuyant, pour l'attribution des aides, sur un certain nombre de commissions paritaires où siègent des représentants de la presse écrite et des représentants de l'État.*

*L'état des lieux que la Cour a réalisé au terme de ce plan triennal vise à apprécier l'efficacité et l'efficience de cette politique publique. Il fait ressortir, d'une part, que ce plan a aidé le secteur à faire face à l'aggravation soudaine de sa situation économique et, d'autre part, que les mesures structurelles mises en œuvre n'ont pas eu les effets escomptés.*

*La Cour tire de ces constats la conclusion qu'il est urgent de conduire une réforme structurelle de la politique d'aide à la presse écrite selon trois orientations : mener à bien la réforme du pilotage et de la gouvernance engagée en 2012, maîtriser le coût budgétaire de cette politique et clarifier la stratégie d'intervention de l'État.*

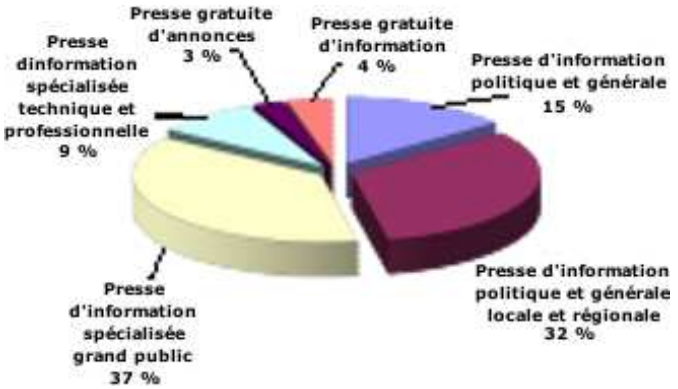
***Le secteur de la presse écrite***

*En 2009, première année du plan d'aides, le secteur de la presse écrite éditait 5 000 publications pour un chiffre d'affaires de 9,6 Md€ (presse éditeur) et des effectifs de 80 800 salariés, dont 37 307 journalistes professionnels, soit un chiffre d'affaires par salarié de 118 812 €.*

*Il fait généralement l'objet d'une analyse par famille de presse qui distingue :*

- *la presse nationale d'information politique et générale, avec une subdivision entre les quotidiens et les autres publications ;*
- *la presse locale et régionale d'information politique et générale, avec la même subdivision ;*
- *la presse d'information spécialisée grand public, qui comprend l'essentiel des magazines (maison et décoration, sport, presse féminine et masculine, science et technique, culture, etc.) ;*
- *la presse d'information spécialisée technique et professionnelle ;*
- *la presse gratuite d'annonces ;*
- *la presse gratuite d'information.*

*L'importance de ces familles en 2011, au regard de leur chiffre d'affaires, est retracée dans le graphique suivant :*




*Source : Cour des comptes d'après "les chiffres clés de la presse écrite en 2011" – ministère de la culture et de la communication*

# I - Une réponse principalement conjoncturelle à une crise structurelle

Le plan d'aide 2009-2011 a conduit à un doublement des dépenses du ministère de la culture et de la communication en faveur du secteur de la presse écrite. Dicté par l'urgence, ce plan n'a pas obtenu les effets escomptés, ni permis de corriger les faiblesses de la politique d'aide à la presse qui se caractérise par un système de « guichet » au service d'objectifs multiples.

## A - Une mobilisation importante de moyens sans évaluation préalable

Le plan triennal a comporté une dizaine d'actions prioritaires.

### 1 - Un plan lancé selon une démarche peu cohérente

La plupart des mesures retenues, de nature financière, se sont traduites par la création ou le renforcement d'aides sur crédits budgétaires ou sous la forme de dépenses fiscales. Elles ont été complétées par quelques mesures de nature juridique prévoyant, notamment, la création d'instances ou la définition de droits d'auteur des journalistes.

Un premier ensemble de mesures a répondu à des objectifs de long terme identifiés lors des États généraux. Il a, en particulier, eu pour ambitions d'aider le secteur à définir le cadre de développement numérique de la presse, à conquérir de nouveaux publics et à surmonter ses handicaps en matière de distribution et d'impression. Un second ensemble de mesures a poursuivi des objectifs de nature conjoncturelle.

En raison de l'urgence liée à l'aggravation de la situation économique du secteur en 2008, les pouvoirs publics ont conçu et lancé le plan d'aide selon un schéma atypique et peu cohérent, en se fondant sur les orientations générales issues des États généraux. Ils ne disposaient toutefois pas d'un diagnostic préalable, de nature plus opérationnelle, qui aurait permis d'identifier les formes de soutien les plus efficaces.

En outre, aucune disposition tendant à améliorer la conduite de cette politique publique n'a été prévue, alors que cette question avait constitué, sous l'intitulé « repenser la gouvernance des aides publiques autour d'une réflexion prospective », l'un des huit chantiers identifiés par les États généraux.

Ces aspects essentiels de toute réforme de politique publique n'ont été pris en compte qu'en décembre 2009 lorsque la mission de l'inspection générale des finances, conduite par MM. Bruno Mettling et David Lubek, a posé un premier diagnostic de l'impact socio-économique des aides existantes, puis en septembre 2010 avec le rapport de M. Aldo Cardoso sur la gouvernance des aides à la presse. Ces analyses ont été suivies, en janvier 2011, de l'installation d'une instance de concertation professionnelle chargée de définir les modalités d'une réforme de la gouvernance des aides à la presse.

Le processus n'a abouti qu'au printemps 2012, alors que le plan triennal était achevé, avec la parution du décret du 12 avril 2012 relatif à la réforme des aides à la presse et au fonds stratégique pour le développement de la presse.

### 2 - Des moyens budgétaires en très forte augmentation

Le financement du plan de soutien a été assuré par la mise en place de moyens nouveaux, sans redéploiement de crédits provenant des dispositifs qui auraient été jugés les moins efficaces.

***Les principales catégories d'aides à la presse écrite***

*Les aides directes sont imputées sur deux programmes budgétaires :*

- *le programme 180 « Presse », géré par le ministère de la culture et de la communication, qui se décompose en trois actions : les aides à la diffusion, les aides au pluralisme et les aides à la modernisation, chacune se décomposant en sous-actions. En 2009, les dépenses réalisées au titre des quatorze mesures concernées se sont élevées à 324,3 M€ ;*
- *le programme 134 « Développement des entreprises et des services », géré par le ministère chargé de l'économie. En 2009, 159 M€ ont été consacrés au financement d'une partie de l'aide au transport postal, l'autre partie relevant du programme 180.*

*Les aides indirectes prennent la forme de mesures fiscales ad hoc. Ce sont :*

- *trois dispositifs concernant les impôts d'État, pour un coût en dépenses fiscales estimé à 181 M€ en 2011 et 266 M€ en 2012, le principal étant le taux « super réduit » de TVA à 2,1 %[357] ; les deux*

[357] Le coût budgétaire du taux de TVA à 2,1 % correspond, dans les documents budgétaires, au manque à gagner pour l'État par rapport à une imposition au taux réduit (5,5 % jusqu'au 1er janvier 2012). Une présentation plus exacte du coût de cette mesure impliquerait de mesurer le manque à gagner par rapport au taux normal de TVA à 19,6 % ; celui-ci serait alors de l'ordre de 1 Md€.

*autres sont la déduction spéciale prévue en faveur des entreprises de presse qui bénéficie à 76 entreprises de presse et la réduction d'impôt pour souscription au capital des sociétés de presse qui bénéficie à 50 entreprises ayant un coût marginal ;*

- *en revanche, l'exonération d'une fraction du revenu représentative d'une allocation pour frais d'emploi dans la limite de 7 650 €, qui est accordée aux journalistes au titre de l'impôt sur le revenu, en application de l'article 81 du code général des impôts, n'est pas considérée dans les documents budgétaires comme une dépense fiscale mais comme une modalité de détermination de l'impôt ;*
- *deux mesures concernant les impôts locaux et portant sur l'ancienne taxe professionnelle, devenue en 2010 la contribution économique territoriale (CET)*[358]**.**

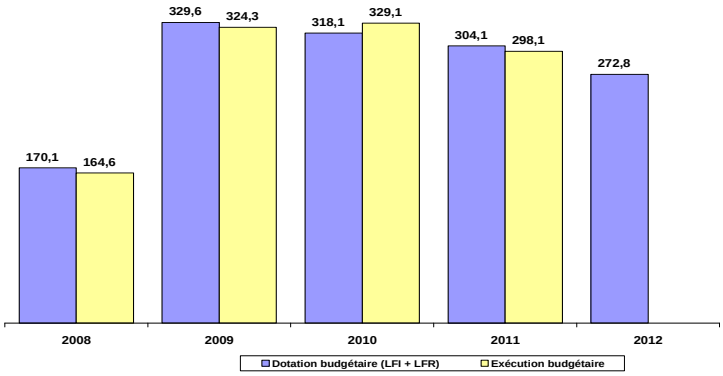
Le plan triennal s'est traduit, dès 2009, par un quasi-doublement, des crédits du programme budgétaire 180[359], assorti d'objectifs et d'indicateurs portant sur la diffusion des titres aidés, le développement du portage de la presse, le soutien aux titres de la presse d'information politique et générale et l'impact des aides à l'investissement.

[358] Pour la principale mesure, l'exonération de contribution économique territoriale (CET) en faveur des entreprises de presse, mesure très ancienne, les services de l'État ne disposent d'aucune information sur les bases qui auraient pu être imposées et ne sont donc pas en mesure d'évaluer annuellement son coût. Une estimation ancienne, antérieure à 2009, faisait toutefois état d'un coût de l'ordre de 200 M€.

[359] Hors crédits relatifs aux abonnements souscrits par les administrations auprès de l'Agence France Presse (AFP) qui constituent l'action n° 1 de ce programme.

**Evolution des crédits ouverts et des dépenses du programme 180 « Presse » (hors AFP) de 2008 à 2012 (en crédits de paiement)**

*En millions d'euros*




*Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires*

Alors que 170 M€ avaient été ouverts en 2008, ce montant a été porté à 329,6 M€ en 2009 par l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative. Leur niveau, quoiqu'en légère diminution en 2010 (318,1 M€) et en 2011 (304,1 M€), s'est toujours situé au-dessus de 300 M€.

Les dépenses constatées ont elles-mêmes doublé, passant de 164,5 M€ en 2008, à 324,3 M€ en 2009. Ce niveau élevé de dépenses a été maintenu par la suite, avec 329,1 M€ en 2010 et 298,1 M€ en 2011.

La très forte hausse des financements a toutefois été circonscrite aux crédits du programme 180, les autres financements (programme 134 et mesures fiscales) n'étant pas affectés par des réformes majeures.

Sur la période 2009-2011, le plan d'aide s'est donc traduit par plus de 450 M€ de dépenses budgétaires supplémentaires. En prenant en compte le coût de l'avantage du taux de TVA à 2,1 % par rapport au taux normal de TVA à 19,6 %, le total cumulé des aides directes et indirectes accordées au secteur de la presse écrite sur cette même période peut être estimé à 5 Md€.

## B - Le poids dominant des mesures d'urgence

Alors que se tenaient les États généraux, le secteur de la presse écrite a dû faire face, à l'automne 2008, à une aggravation soudaine de sa situation économique, liée pour l'essentiel à la crise financière internationale. Dès lors, les mesures d'urgence ont pris le pas sur toute autre considération.

### 1 - Une aggravation soudaine de la situation économique du secteur en 2008

Le chiffre d'affaires de l'ensemble de la presse écrite, qui s'élevait en 2007 à 10,86 Md€, a chuté à 9,64 Md€ en 2009 et à 9,15 Md€ en 2011, soit une baisse de près de 16 % sur la période 2007-2011.

Les deux principales sources de recettes, provenant des ventes et des ressources publicitaires et petites annonces, ont connu une forte baisse. Selon les données disponibles les plus récentes, les recettes publicitaires et des petites annonces ont été ramenées de 4,83 Md€ en 2007 à 3,58 Md€ en 2011, soit une baisse de près de 26 %.

Cette situation a conduit l'État, pendant la période 2009-2011, à orienter une partie des moyens financiers supplémentaires dégagés au titre du plan triennal vers des mesures d'aide de nature conjoncturelle. Certaines ont été annoncées lors de la présentation du plan d'aide, d'autres postérieurement, au fur et à mesure de l'apparition de difficultés.

Si ces mesures coûteuses ont probablement soutenu le secteur de la presse dans une période économique très difficile, elles ont eu des effets structurants très limités.

### 2 - Un moratoire coûteux sur les tarifs du transport postal

L'une des principales mesures d'urgence a concerné l'aide au transport de la presse par voie postale. Cette aide, versée par l'État à La Poste, compense les tarifs postaux préférentiels accordés au secteur de la presse.

Dans le cadre d'accords tripartites 2009-2015 conclus en juillet 2008, peu avant les États généraux, par l'État, La Poste et les représentants de la presse écrite, la subvention de l'État avait été stabilisée à 242 M€ de 2009 à 2011, avec un objectif de diminution jusqu'à un montant de 180 M€ en 2015. Dans le même temps, pour mettre fin au déficit de cette mission de service public dans les comptes de La Poste, les représentants de la presse écrite avaient accepté une augmentation progressive des tarifs préférentiels.

Alors que ces mesures visaient à un assainissement durable du dispositif d'aide, l'État a accepté, à la demande des professionnels, un moratoire d'un an pour retarder la hausse des tarifs préférentiels, tout en prenant à sa charge le manque à gagner pour La Poste. Il en est résulté un surcoût budgétaire élevé, proche de 24 M€ en 2009 et 2010 et supérieur à

27 M€ en 2011, alors qu'il avait été estimé à seulement 10 M€ lors des États généraux.

L'augmentation des tarifs préférentiels prévue par les accords de 2008 étant continue sur la période 2009-2015, la compensation du décalage d'un an entraînera une dépense budgétaire importante jusqu'en 2015, évaluée, pour 2013, à 32 M€ dans la loi de finances initiale.

Outre ce surcoût, le moratoire a également nui à l'objectif prioritaire du plan triennal : inciter les entreprises de la presse quotidienne à développer le recours au portage[360] par rapport au transport postal, grâce à deux actions complémentaires, la réduction du coût du portage et l'augmentation des tarifs du postage. Cette seconde mesure n'a pu être appliquée en 2009.

### 3 - L'impact limité des mesures d'urgence en faveur du réseau de distribution de la presse

#### *a) Les mesures en faveur de Presstalis*

Des mesures d'urgence ont concerné le premier niveau de distribution, les messageries de presse, prestataires chargés par les éditeurs d'acheminer la presse écrite vers les points de vente[361].

*Une aide en forte augmentation*

Depuis la loi du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, dite « loi Bichet », dans un souci de favoriser le pluralisme de la presse, l'acheminement de la presse écrite repose sur un principe de mutualisation des coûts entre éditeurs.

Le coût de la distribution de la presse quotidienne étant plus élevé que celui de la presse « magazine », la messagerie Presstalis[362], qui assure la distribution des deux types de presse[363], applique un système de

[360] Ce mode de diffusion se distingue du transport et de la distribution de la presse par la voie postale. S'ils relèvent tous deux de la vente par abonnement, l'acheminement de la presse est réalisé dans un cas par des vendeurs-colporteurs ou des porteurs de presse, dans l'autre par le réseau de La Poste. Le portage présente un intérêt particulier pour la presse quotidienne en raison d'un coût généralement moindre et de meilleurs délais d'acheminement.

[361] Dans la chaîne de distribution de la presse écrite, les dépôts de presse constituent le deuxième niveau et les points de vente le troisième niveau.

[362] Jusqu'en 2009, Nouvelles messageries de la presse parisienne.

[363] L'autre messagerie de presse, les Messageries lyonnaises de presse (MLP), n'assure pas l'acheminement de la presse quotidienne.

solidarité en vertu duquel les tarifs de la distribution de la presse « magazine » couvrent une partie des surcoûts du transport de la presse quotidienne.

Ce système ne suffisant pas à équilibrer les comptes de Presstalis, un décret du 25 avril 2002 a institué une aide de l'État à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, initialement prévue pour trois années, puis pérennisée en 2004.

Bien qu'il s'agisse d'une aide directe aux quotidiens nationaux d'information politique et générale - neuf quotidiens l'ont reçue en 2011-, elle bénéficie en fait à Presstalis, ses facturations aux entreprises étant majorées chaque année à due concurrence. De ce fait même, cette messagerie peut être considérée comme le principal bénéficiaire final de cette aide au titre de son activité de distribution de la presse quotidienne nationale.

Cette aide, d'un niveau assez stable sur la période 2002 à 2009 (autour de 12 M€, avec une baisse ponctuelle à 8 M€ en 2006 et 2007), s'est fortement accrue depuis lors.

Les graves difficultés financières rencontrées par Presstalis, en partie liées à une rentabilité affectée par des charges de rémunération particulièrement élevées, ont conduit le ministère à accroître son aide.

Cette aide a atteint 45 M€ en 2010 : aux 12 M€ prévus en loi de finances initiale pour 2010, se sont ajoutés 33 M€ en cours d'année[364]. En 2011 et 2012, le montant de l'aide a été de 18 M€, ainsi qu'en loi de finances initiale pour 2013.

Depuis la création du dispositif en 2002 et jusqu'en 2011, l'État a ainsi dépensé 136 M€. Si l'on s'en tient aux trois années qui ont suivi les États généraux (2009-2011), l'effort a été proportionnellement très supérieur (74 M€).

L'aide de l'État dans ce domaine était initialement conçue comme un simple appui au système de solidarité entre éditeurs de presse lorsque celui-ci devenait insuffisant. Elle s'est progressivement transformée en un accompagnement des plans de restructuration et de modernisation du seul intervenant du secteur pour la presse quotidienne, Presstalis, puis, en une aide d'urgence afin d'éviter sa cessation d'activité et la crise majeure affectant la distribution des quotidiens qui en résulterait.

[364] 13 M€ en loi de finances rectificative et 20 M€ obtenus par des redéploiements de crédits au sein du ministère et régularisés en loi de finances rectificative du 29 décembre 2010.

*Des résultats incertains*

En dépit des efforts de restructuration déjà engagés, Presstalis a été placée, en décembre 2011, sous mandat par le tribunal de commerce de Paris.

À l'issue de deux missions conduites par des experts, un plan de redressement pour la période 2012-2015 a été conclu en octobre 2012 par Presstalis, les coopératives d'éditeurs de presse, actionnaires de la société, et l'État. Il vise un retour à l'équilibre financier de l'entreprise en 2015 dans un contexte de baisse structurelle du marché. Il repose notamment sur une rationalisation des plateformes logistiques et des dépôts et devrait se traduire par des diminutions d'effectifs importantes (950 départs envisagés sur un effectif de 2150 à la fin 2012).

Dans ce cadre, l'État s'est engagé à augmenter l'aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale de 15 M€ sur la période 2012-2013 et à mettre en place un prêt au titre du fonds pour le développement économique et social (FDES) de 20 M€ sur la même période. Le financement repose également sur des efforts financiers consentis par les éditeurs de presse et sur un renforcement du mécanisme de solidarité financière entre la presse quotidienne et la presse « magazine » (mécanisme de péréquation portant sur les surcoûts inhérents à la distribution des quotidiens).

*b) Les mesures en faveur des points de vente de la presse*

À l'autre extrémité de la chaîne de distribution, le réseau des distributeurs de la presse souffre de deux handicaps : un faible maillage du territoire par rapport à des pays tels que l'Allemagne et le Royaume-Uni,[365] et un niveau bas de rémunération des distributeurs. Afin de soutenir ce secteur, l'État a institué, à partir de 2004, une aide à la modernisation (informatisation, équipement mobilier) qui a bénéficié de crédits en hausse à partir de 2009, les dépenses annuelles se situant autour de 10 M€.

L'aggravation de la crise de la presse écrite a conduit l'État à adopter deux mesures exceptionnelles particulièrement coûteuses :

- la première, mise en œuvre à la mi-2009, a bénéficié à 12 339 diffuseurs pour un coût très élevé de 49,8 M€. Annoncée à l'issue des États généraux, cette mesure n'a eu d'autre objet que d'apporter un secours exceptionnel face à une crise aiguë ;

[365] Selon les estimations, on compte un point de vente pour 2 000 habitants en France, contre un peu plus de 1 000 au Royaume-Uni et 700 en Allemagne.

– la seconde, annoncée au début de 2011 et mise en œuvre en 2012, a eu pour objet d'aider les diffuseurs de la région parisienne dont les ressources avaient été affectées par une grève de longue durée au sein d'un dépôt de la Société Presse Paris Services (SPPS), filiale de Presstalis. Cette mesure, également exceptionnelle, a concerné près de 8 000 diffuseurs pour un coût de 12,8 M€.

Au total, l'État a consacré près de 62,6 M€ aux deux mesures exceptionnelles, soit presque le double du montant consacré depuis 2005 à la mesure structurelle de modernisation des points de vente (33,5 M€ sur sept ans).

Ces aides appellent plusieurs critiques.

L'aide exceptionnelle de 2009 a été accordée dans l'attente d'une meilleure répartition de la valeur dans la chaîne de distribution. Cet objectif qui consistait à réduire les coûts au sein de la chaîne de distribution de la presse écrite - messageries de presse, dépôts et points de vente – et à rééquilibrer la répartition des marges en faveur de ces derniers, n'était assorti d'aucune condition quant à sa réalisation et n'a pas été atteint.

Par ailleurs, en raison des délais de mise au point juridique de l'aide exceptionnelle de 2011, l'instruction des dossiers et l'octroi des subventions n'ont pu intervenir qu'en 2012, ce qui a certainement réduit l'impact d'une mesure d'urgence qui entendait répondre à une difficulté ponctuelle.

En l'absence d'une évaluation de ces dispositifs, que le ministère de la culture et de la communication a indiqué vouloir engager prochainement, les données disponibles à ce jour ne permettent pas d'observer d'évolution positive majeure : certes les créations ont été supérieures aux suppressions, mais le solde positif, élevé en 2007 et 2008 (respectivement 750 et 805 créations nettes), a fortement diminué depuis lors. Il atteignait seulement 361 créations nettes en 2011[366] dont la plupart concernaient des points de vente diffusant un nombre restreint de titres.

## C - La faible efficacité des deux principales mesures structurelles

Plusieurs mesures majeures du plan d'aide, notamment les aides au portage et les aides à la modernisation, ont eu pour objectif une évolution

[366] Données du conseil supérieur des messageries de presse.

structurelle du secteur de la presse écrite. Si ces mesures ont produit quelques effets positifs, ceux-ci ne paraissent pas en rapport avec les ambitions initiales ni avec les moyens budgétaires mobilisés.

### 1 - Des aides au portage mal calibrées

Le moratoire relatif à l'aide au transport postal a probablement contribué à freiner le passage du postage au portage, mais des erreurs de conception et de calibrage de l'aide au portage ont aussi contribué à réduire l'efficacité de la mesure en 2009.

Cette aide comporte deux volets complémentaires : l'un, calculé à partir du nombre d'exemplaires portés au cours des années précédentes (aide aux stocks), l'autre, lié à l'accroissement du nombre d'exemplaires portés pendant l'année en cours (aide aux flux).

Deux défauts de ce dispositif sont toutefois apparus :

- le calcul de l'aide aux flux sur la base de données de 2008, antérieures à l'adoption du dispositif, a réduit à néant son effet incitatif ;
- une place trop importante a été donnée à l'aide aux stocks par rapport à celle réservée à l'aide aux flux[367].

La prépondérance de l'aide aux stocks a profité essentiellement aux titres qui utilisaient déjà beaucoup le portage, principalement la presse quotidienne régionale ou départementale (bénéficiaire de 81,9 % de l'aide en 2009 et de 78,8 % en 2010). Or, l'objectif principal poursuivi par l'État était de développer le portage des quotidiens nationaux, très en retard dans ce domaine.

À partir de 2010, le ministère a procédé à un rééquilibrage entre les deux composantes de l'aide qui a permis de réduire l'effet d'aubaine sans pour autant le supprimer.

Les objectifs initiaux de l'aide[368] étaient flous. Alors que le « Livre vert » des États généraux envisageait le doublement du portage en sept ans, de 800 à 1 600 millions d'exemplaires, le rapport d'étape de suivi du plan triennal, établi en juin 2009, mentionnait « l'objectif de porter entre

[367] Si la combinaison des deux formes d'aides est nécessaire pour assurer dans la durée le développement du portage, celui-ci repose principalement, dans une première phase, sur l'effet incitatif de l'aide aux flux. Or, en 2009, l'aide aux stocks a représenté 90 % de l'aide au portage (58,6 M€) contre seulement 10 % (6,4 M€) pour l'aide aux flux.

[368] L'aide en faveur du portage comportait également une mesure d'exonération de charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse.

200 et 300 millions supplémentaires d'ici trois ans, soit une augmentation de 33 % » pour les familles de presse concernées par le fonds d'aide au portage. Les documents budgétaires annuels retenaient un objectif encore plus modeste : l'indicateur de performance mesurant le pourcentage de titres portés, dans l'ensemble des titres diffusés par abonnement (portés ou postés), devait en effet s'accroître de 61,1 % en 2008, à 69 % en 2011.

Les données disponibles attestent d'une progression relativement limitée de la place du portage par rapport aux autres modes de diffusion et, en tout cas, très inférieure à celle des crédits alloués au fonds d'aide au portage depuis 2009 (+ 775 %). Le nombre d'exemplaires portés n'augmente que de 3 % par an, passant de 960 millions en 2008 à 1 025 millions en 2010.

L'indicateur de performance progresse encore moins vite que les objectifs affichés dans les programmes annuels de performances (passant à 64 % en 2009, à 66,5 % en 2010 et à 66,9 % en 2011). Il ne marque pas de différence avec la période antérieure au lancement du plan triennal. Cette évolution pourrait donc résulter aussi bien de la poursuite d'une tendance de long terme que de l'effet du plan triennal.

### 2 - Les résultats inégaux des aides à la modernisation

Un autre axe du plan triennal a porté sur le soutien à la modernisation du secteur de la presse écrite. Jusqu'à la création en avril 2012 du fonds stratégique pour le développement de la presse, ces aides ont été éclatées entre le fonds d'aide à la modernisation de la presse, le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne et le fonds d'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale.

#### *a) Le fonds d'aide à la modernisation de la presse*

Le fonds d'aide à la modernisation de la presse a poursuivi trois objectifs : l'amélioration de la productivité des entreprises, la modernisation des rédactions et le renforcement de la diffusion en direction des nouveaux publics, notamment des jeunes lecteurs.

Entre 2009 et 2011, 78 M€ ont été attribués par le fonds. Les soutiens ont été majoritairement orientés vers la modernisation des activités d'impression. En 2011, les investissements relatifs à la chaîne de fabrication ont mobilisé 58 % du montant global des aides. Le choix de ces investissements paraît discutable car le développement de l'Internet

aurait dû constituer la stratégie privilégiée des entreprises, en réponse à un contexte de régression rapide du support papier[369].

Selon le ministère de la culture et de la communication, le fonds a malgré tout contribué à la rationalisation et à la modernisation des entreprises de presse. En l'absence du fonds, le vieillissement de l'instrument de production aurait sans doute accéléré le recul du support papier. Ce fonds a également soutenu des projets bi-médias, concernant à la fois les supports papier et numérique. Par exemple, il a accordé en 2011 une subvention de 3,5 M€ pour la création, en Corse, d'un centre d'impression numérique pour l'ensemble des quotidiens nationaux.

S'agissant des soutiens apportés aux projets en direction des jeunes lecteurs, 15 M€ ont été consacrés sur trois ans à l'opération « Mon journal offert », dont l'objectif était d'abonner 200 000 jeunes âgés de 18 à 24 ans à un quotidien de leur choix, un jour par semaine et pendant un an. Cet objectif a été dépassé avec 213 000 abonnements distribués en 2009-2010 et 220 000 en 2010-2011.

Une enquête menée en 2011 a fait apparaître un impact positif pendant la durée d'application de la mesure : la fréquence de lecture du quotidien auquel les jeunes se sont abonnés est passée, en effet, de 23 % à 35 %, pour la lecture plus d'une fois par semaine, et de 17 % à 58 %, pour la lecture une fois par semaine.

Toutefois, ces constats ne portent que sur la satisfaction à court terme des bénéficiaires de cette aide coûteuse dont l'effet dans le temps n'est pas démontré.

Cette opération n'a pas été poursuivie en 2012. Son impact a donc été éphémère.

*b) Le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne*

Institué à la fin de 2009, le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne a soutenu les projets présentés par des services agréés de presse en ligne. Les aides pouvaient concerner aussi bien des dépenses d'investissement dans les nouvelles technologies que des dépenses de fonctionnement courant, y compris les rémunérations des journalistes concernés par les projets.

En raison de la mise en place tardive du fonds et des délais nécessaires au traitement des dossiers présentés par les entreprises, seuls

[369] On estime qu'aux États-Unis, la disparition du support papier pourrait intervenir d'ici la fin de la décennie 2020.

9,7 M€ des 58 M€ de crédits ouverts au cours de la période 2009 à 2011 ont été dépensés.

Le fonds a financé des projets de qualité inégale, parfois éloignés des préoccupations initiales de la politique de soutien de l'État aux titres de la presse les plus fragilisés ou orientés vers l'information politique et générale.

De nombreuses aides ont ainsi été consenties à des services en ligne relevant de la presse spécialisée, notamment dans les domaines du sport et du tourisme. À l'inverse, le nombre de dossiers présentés par les services en ligne relevant de la presse d'information politique et générale a proportionnellement diminué entre 2009 et 2011[370]. Enfin, la part des aides concernant les rémunérations[371] a augmenté fortement en 2010 si bien que, pour éviter une montée en charge excessive de ce type d'aides au fonctionnement courant, les dépenses éligibles ont dû être encadrées, notamment par un plafonnement des salaires concernés.

### *c) Le fonds d'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale*

Institué en 2004, le fonds d'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale a pris en charge une allocation spéciale en faveur des travailleurs du secteur de l'impression ayant fait l'objet d'un licenciement pour motif économique.

S'agissant de la presse nationale, une convention-cadre a été signée en septembre 2005, notamment pour préciser les conditions d'âge des personnels éligibles et déterminer la clé de répartition de l'aide entre la branche et l'État, ce dernier prenant à sa charge 46,4 % des dépenses. Le coût maximum du plan pour l'État a été fixé à 75,4 M€. Un dispositif analogue a été institué en juin 2006 pour la presse quotidienne en régions, avec une enveloppe globale fixée à 116 M€.

Au cours de la période 2009 à 2011, seuls 89,1 M€ ont été consommés sur les deux enveloppes, du fait de la montée en charge progressive des aides. Au 31 décembre 2011, elles avaient bénéficié à 436 salariés pour la presse nationale et à 1 334 salariés pour la presse

[370] Ils représentaient 60 % des dossiers en 2009, contre 57 % en 2010 et 36 % en 2011 ; si l'on raisonne sur les montants des aides attribuées, celles concernant la presse d'information politique et générale ont mobilisé 83 % du montant global des soutiens du fonds en 2009, 78 % en 2010 et 60 % en 2011.

[371] Alors que les projets concernant les développements informatiques ont représenté 26 %, 31 % et 46 % des aides respectivement attribuées en 2009, 2010 et 2011, la part des aides concernant les rémunérations a représenté 23 %, 40 % et 30 %.

régionale. Le nombre d'allocataires devrait diminuer jusqu'en 2021 en raison des départs à la retraite progressifs des bénéficiaires.

Si ce fonds a permis une adaptation des effectifs aux évolutions des imprimeries, il s'est aussi traduit par des surcoûts importants.

D'une part, la réforme des retraites de novembre 2010 a eu pour conséquence que la prise en charge des bénéficiaires des plans de modernisation sociale s'est trouvée allongée de 4 à 24 mois. Il en est résulté des dépenses supplémentaires : en 2011, les crédits ouverts en loi de finances initiale à hauteur de 27,6 M€ ont été insuffisants et ont dû être abondés à hauteur de 0,6 M€ supplémentaire.

D'autre part, les éditeurs ont demandé la mise en place de nouvelles mesures de réduction d'effectifs dans les entreprises de la presse parisienne afin de contribuer à la réduction du coût de fabrication des journaux. Les négociations, entamées en février 2009 par le ministère chargé du travail, ont débouché sur un accord en octobre 2009. Parmi les trois volets de cet accord, le deuxième volet dit « IMPRIME » a pris la forme d'un congé de conversion à l'issue d'un licenciement, pendant lequel la rémunération est de 85 % du salaire annuel précédant la première année, 80 % la deuxième année et 75 % la troisième année.

Le coût global pour 350 salariés imprimeurs de la presse quotidienne nationale a été estimé à un peu plus de 140 M€, dont 75 M€ à la charge de l'État pendant une durée de trois ans.

En réalité, ce dispositif, qui n'a fait l'objet d'aucune évaluation à ce jour, a contribué à renchérir les charges afférentes à ces départs : le coût moyen de 155 380 € par bénéficiaire s'explique essentiellement par les conditions particulièrement avantageuses prévues par les conventions collectives encadrant les ouvriers du secteur de la presse écrite.

En définitive, le plan triennal a conduit à des dépenses budgétaires massives ainsi qu'au renforcement de la plupart des aides existantes et à la création de nouvelles aides, sans qu'un diagnostic préalable précis ait été réalisé. Ce plan n'a donc pu être l'occasion de revoir en profondeur les aides à la presse.

## II - Les insuffisances des réformes engagées

Le plan d'aide 2009-2011 a mis en évidence les faiblesses actuelles de la politique d'aide à la presse écrite. Les préconisations des États généraux et des divers travaux ultérieurs, de même que les actions en

matière de gouvernance et de pilotage engagées par le ministère en 2012, peuvent constituer les bases d'une réforme structurelle de cette politique.

## A - Un renforcement trop tardif du pilotage ministériel

En juin 2011, l'instance de concertation sur la réforme des aides à la presse a présenté plusieurs propositions. Celles-ci s'articulaient autour des thèmes suivants : une gouvernance rénovée, des instruments plus efficaces et un partenariat renouvelé entre les bénéficiaires des aides et l'État. Ces propositions se sont concrétisées par le décret du 13 avril 2012 relatif à la réforme des aides à la presse et au fonds stratégique pour le développement de la presse.

Le ministère de la culture et de la communication considère qu'il s'agit là d'une première étape à conforter. Les différentes mesures prévues par ce texte semblent aller dans la bonne direction, même si les conditions opérationnelles de leur mise en œuvre restent encore incertaines.

### 1 - Une contractualisation avec les entreprises de presse seulement amorcée

Afin de sortir du système de « guichet » qui tend à caractériser les aides à la presse et de promouvoir des relations nouvelles entre l'État et les entreprises de presse, une démarche de contractualisation sur une base pluriannuelle a été récemment engagée par le ministère de la culture et de la communication, comme pour les autres politiques publiques.

Le décret du 13 avril 2012 a étendu aux bénéficiaires du fonds stratégique, nouvellement créé, le recours aux conventions-cadres, auparavant limité aux seules aides à la modernisation et au développement des services de presse en ligne. Il prévoit la signature d'une convention d'une durée de trois ans, ainsi que des incitations financières pour les entreprises ayant consenti un effort particulier, notamment en matière de respect des normes de qualité et de responsabilité sociale. Il introduit, pour la première fois, une évaluation régulière de l'efficacité et de la pertinence de l'aide accordée.

La mise en œuvre n'en est qu'à ses prémisses. Aucune convention n'avait été encore conclue en septembre 2012. Toutefois, 14 conventions ont été signées en fin d'année 2012.

Cette démarche constitue à l'évidence un progrès notable, même si elle comporte certaines limites. Le périmètre des nouvelles conventions est restreint à l'attribution d'aides au titre du fonds stratégique, soit un

montant global de 38,3 M€ prévu en loi de finances initiale pour 2012. Il ne couvre qu'une partie très limitée des soutiens à la presse, même si les principaux titres de presse devraient être concernés.

Son efficacité reste à démontrer. La présentation de la stratégie à moyen terme suivie par les entreprises doit inclure l'affichage d'objectifs précis et conditionnant le soutien financier de l'État. Compte tenu de l'évolution constante du secteur de la presse écrite, le ministère de la culture et de la communication devra organiser le suivi effectif de ces conventions (examen annuel de leur mise en œuvre, contrôle et évaluation de leurs résultats).

### 2 - Une transparence encore incomplète sur le montant des aides

Des avancées significatives peuvent être constatées depuis 2010 en matière d'information budgétaire. La justification au premier euro dans les documents annexés au projet de loi de finances explicite désormais clairement la méthode de calcul permettant de déterminer le montant total des crédits demandés.

La Cour a critiqué, chaque année, depuis 2008, le choix de scinder l'aide au transport postal en deux dotations inscrites dans des programmes budgétaires distincts relevant de ministères différents[372], alors même que les accords tripartites de 2008 avaient procédé au regroupement des deux aides existantes en une aide unique, gérée par le ministère de la culture et de la communication.

Ces recommandations ont été suivies d'effet : la loi de finances initiale pour 2013 regroupe l'ensemble des crédits d'aide au transport postal au sein du programme 180 « Presse ».

La transparence passe également par une information plus complète sur le montant des aides consenties aux éditeurs et titres de presse.

Depuis les États généraux, les professionnels, mais aussi l'État, ont progressivement admis les lacunes actuelles et la nécessité de les corriger, s'agissant d'aides financées sur des fonds publics.

Le décret du 13 avril 2012 prévoit que la future instance réunissant les représentants du secteur de la presse et de l'État disposera d'un état

[372] Le programme 180 « Presse » de la mission Médias, pour un montant de 83 M€ en loi de finances initiale 2008 et de 80 M€ en loi de finances initiale 2012 ; le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission Economie pour un montant de 159 M€ en loi de finances initiale 2008 et de 152 M€ en loi de finances initiale 2012.

annuel du montant des aides directes ou indirectes à la presse avec leur ventilation par bénéficiaire, dans le respect du secret des affaires, ainsi que les conclusions des contrôles et évaluations réalisés au cours de l'année écoulée.

Il reste désormais à préciser la forme de cette publication, attendue pour le début de l'année 2013.

### 3 - Une évaluation et un contrôle des aides à construire

Avant 2012, seuls le fonds d'aide à la modernisation de la presse et le fonds d'aide à la modernisation sociale étaient dotés de commissions chargées de contrôler l'utilisation des aides publiques versées aux entreprises. Encore faut-il en souligner les limites.

Le travail d'analyse se fondait principalement sur l'exploitation de questionnaires remplis par les entreprises bénéficiaires, la fiabilité et l'exhaustivité de ces données déclaratives n'étant pas forcément garanties. Si les commissions étaient habilitées à procéder à des contrôles sur place, elles étaient fortement contraintes par la modestie de leurs crédits de fonctionnement consacrés aux missions sur le terrain.

L'État a commandé de nombreux rapports et études portant sur des dispositifs ou des aspects limités du secteur de la presse. Toutefois, il a fallu attendre le rapport de l'inspection générale des finances de décembre 2009 et celui établi par M. Cardoso en septembre 2010 pour disposer d'une approche globale des aides à la presse et pour poser la question de leur efficacité.

Le décret du 13 avril 2012 manifeste une volonté d'étendre et de renforcer le dispositif de contrôle et d'évaluation et d'en améliorer la cohérence. Il prévoit que les opérations de contrôle, sur pièces et sur place, pourront être confiées non pas à une commission de contrôle institutionnalisée, mais aux corps d'inspection, notamment l'inspection générale des affaires culturelles et le contrôle général économique et financier. Ces contrôles feront l'objet d'un rapport annuel remis au ministre chargé de la communication, leurs résultats étant communiqués aux représentants du secteur de la presse, dans le respect du secret des affaires.

Le ministère de la culture et de la communication pourra confier l'évaluation des différentes aides à la presse, sur la base d'un cahier des charges, à des cabinets spécialisés, disposant de compétences d'ingénierie financière, sociale, technique et organisationnelle.

Les ministres chargés du budget et de la communication ont confié, en janvier 2012, au contrôle général économique et financier et à

l'inspection générale des affaires culturelles une mission de préfiguration consistant à proposer une méthodologie de contrôle et d'évaluation des aides à la presse. Cette démarche a permis de dégager plusieurs pistes de travail[373].

Il est désormais urgent de finaliser le cadre méthodologique des dispositifs de contrôle et d'évaluation afin d'organiser et de mettre en œuvre, sans délais, les procédures opérationnelles qu'elles exigent.

## B - Une réduction trop timide du coût des aides

Le plan d'aide à la presse écrite avait une durée limitée, son objectif étant de concentrer sur la période 2009-2011 l'attribution de moyens exceptionnels afin de donner les impulsions nécessaires à des réformes structurelles. Compte tenu des résultats modestes obtenus et de la persistance des difficultés économiques du secteur de la presse écrite, la capacité de l'État à revenir à un niveau d'aide proche de celui observé avant 2009, après le doublement des dotations du programme 180 « Presse » dans le cadre du plan triennal, constitue un enjeu majeur.

Or si l'évolution budgétaire suivie depuis 2012 permet de constater une baisse régulière des crédits alloués aux aides à la presse, les rigidités qui affectent cette politique publique paraissent à ce stade empêcher un retour au niveau de 2008.

Les crédits ouverts en 2012, au titre de l'aide à la presse (hors abonnements à l'Agence France Presse), ont connu une diminution par rapport à ceux ouverts en 2011, en passant de 304,1 M€ à 273 M€. Cette dotation est toutefois demeurée supérieure de 56 % à celle préexistant aux États généraux de la presse. De même, la loi de finances initiale pour 2013, à périmètre constant, prévoit la poursuite de la diminution des aides directes à la presse, celles-ci restent supérieures de 22 % au niveau de 2008.

En fait, plusieurs mesures du plan triennal continuent de produire leurs effets et la plupart d'entre elles ont été pérennisées.

Les mesures fiscales en faveur de la presse en ligne (exonération de contribution économique territoriale, extension du bénéfice de la provision pour investissement, régime du mécénat pour la presse en

[373] Renforcer la prise en considération des aspects économiques et financiers des demandes des entreprises dans le processus d'attribution des subventions ; intégrer les préoccupations du contrôle tout au long de la gestion des aides ; s'appuyer sur les conventions-cadres pour développer avec les entreprises les plus soutenues une analyse partagée et fondée sur des indicateurs mesurant l'impact des aides.

ligne), le fonds d'aide au portage et l'exonération partielle des charges sociales patronales appliquées aux porteurs de presse ont été reconduits en 2012. L'aide aux services de presse en ligne, financée par le fonds d'aide spécifique, mis en place en 2009, se poursuit dans le cadre du nouveau fonds stratégique. Enfin, les accords tripartites de 2008 concernant l'aide au transport postal ainsi que le moratoire sur les augmentations tarifaires postales constituent une contrainte budgétaire forte – près de 250 M€ sont prévus pour 2013 – jusqu'à l'échéance des accords à la fin de 2015.

La programmation triennale pour la période 2013 à 2015 prévoit une diminution progressive, de l'ordre de 13 %, des crédits du programme budgétaire 180 consacrés à la presse écrite. Si cette évolution témoigne d'une volonté de prendre en compte les contraintes pesant sur les finances publiques, la méthode retenue présente d'évidentes limites car elle ne s'accompagne d'aucune réforme notable des dispositifs qui aurait permis de dégager des marges de manœuvre significatives.

Alors que certains d'entre eux, jugés importants, tels que les aides au pluralisme voient leurs crédits stabilisés, d'autres, qui figuraient parmi les axes prioritaires du plan 2009-2011, devraient paradoxalement connaître des diminutions importantes : dès 2013, la dotation du fonds d'aide au portage devrait être réduite de 7,4 M€ (-16,5 %) et celle du fonds stratégique de 4,8 M€ (-12,5 %).

Plutôt qu'une approche consistant à « raboter » progressivement les crédits alloués à la plupart des aides, qui semble pour l'essentiel avoir été retenue pour la période 2013-2015, il apparaît préférable, dans la perspective de l'élaboration de la programmation budgétaire triennale suivante, d'adopter une approche plus sélective et de concentrer les moyens sur certains objectifs, tels que la préservation du pluralisme ou le soutien aux projets de modernisation et de développement les plus porteurs.

Il conviendra aussi d'examiner des soutiens alternatifs tels que des prêts garantis par les pouvoirs publics ou des mesures fiscales dans le domaine des nouvelles technologies.

En tout état de cause, seule une réflexion sur la stratégie d'intervention de l'État permettra d'assurer une maîtrise durable du coût de cette politique publique sans sacrifier ses objectifs prioritaires.

## C - Une stratégie d'intervention de l'État à refonder

La clarification doit porter sur les trois axes stratégiques de la politique d'aide à la presse : le développement de la diffusion, la préservation du pluralisme et la modernisation du secteur.

### 1 - La mise en cohérence des aides à la diffusion

*a) Une sédimentation de dispositifs sans cohérence globale*

Dans les documents budgétaires, cinq mesures sont présentées comme des « aides à la diffusion »[374] mais d'autres peuvent s'y rattacher : les aides à la modernisation portant sur la vente au numéro[375], d'une part, et la partie de l'aide au transport postal inscrite jusqu'en 2012 au programme 134 géré par le ministère chargé de l'économie, d'autre part.

Au total, ces diverses mesures représentent des montants élevés : 385,9 M€ en loi de finances initiale pour 2011, dernière année de mise en œuvre du plan de soutien.

Le soutien à la diffusion est dispersé, avec non seulement un nombre important d'aides, mais encore des mesures conçues indépendamment les unes des autres, à des périodes différentes, et assorties de cibles et de périmètres différents.

Ainsi, l'aide au transport postal est ouverte à la très grande majorité des publications, environ 7 300 publications en 2011. En revanche, l'aide au portage s'adresse à l'ensemble des titres de la presse d'information politique et générale et aux publications qui apportent régulièrement des informations sportives, soit environ 400 publications. L'aide au transport de la presse par la SNCF est, pour sa part, ouverte aux seuls quotidiens de la presse d'information politique et générale.

Le coût budgétaire de ces différentes aides est très variable : pour l'année 2011, près de 269 M€ pour l'aide au transport postal, 66,7 M€ pour l'aide au portage de la presse et 5,5 M€ pour la réduction du tarif SNCF.

[374] L'aide au transport postal de la presse d'information politique et générale, la réduction du tarif SNCF pour le transport de presse, l'aide au portage de la presse, l'exonération des charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse, l'aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger.

[375] L'aide à la modernisation de la distribution de la presse et l'aide à la modernisation des diffuseurs de presse.

Ces aides ont des effets contradictoires. Le maintien d'un niveau élevé d'aide au transport postal, accentué par le report d'un an de la hausse des tarifs préférentiels dans le cadre du moratoire décidé en 2009, va à l'encontre de l'objectif poursuivi par l'État de réduire la part du postage par rapport à celle du portage.

### *b) L'absence de choix stratégiques clairs*

Le ministère de la culture et de la communication considère que l'action de l'État en faveur du secteur de la presse doit se traduire par une certaine neutralité. Il estime aussi, s'agissant en particulier de la concomitance des aides au portage et au transport postal, qu'aucun motif d'intérêt général ne justifierait que l'État fausse la concurrence en favorisant un mode de distribution plutôt qu'un autre.

En fait, le ministère applique imparfaitement ce principe de neutralité vis-à-vis des modes de diffusion. La multiplication des crédits d'aide au portage durant la période 2009-2011 témoigne, bien au contraire, d'une volonté d'inciter les éditeurs de presse à faire évoluer leur stratégie de distribution.

En outre, le choix d'une certaine neutralité supposerait que les titres relevant d'une même famille de presse bénéficient des aides à la distribution dans des proportions équivalentes. Or en raison de l'absence de cohérence entre les dispositifs, le ministère de la culture et de la communication n'est pas en mesure actuellement d'apprécier si un titre comme le quotidien *Le Monde*, principal bénéficiaire de l'aide au transport SNCF, reçoit, pour chaque exemplaire diffusé, une aide plus ou moins importante qu'un quotidien tel que *La Croix*, qui achemine l'essentiel de ses exemplaires par voie postale, ou que d'autres quotidiens nationaux qui accordent une plus grande place au portage.

Un choix plus clair s'impose donc entre les deux approches possibles d'une politique d'aide à la diffusion : l'une, veillant à la neutralité de l'État à l'égard des choix stratégiques des éditeurs de presse concernant les modes de distribution, l'autre, plus interventionniste, cherchant à favoriser tel ou tel mode de distribution en fonction de l'intérêt qu'il présente.

Il est également indispensable, en particulier dans la première approche, de sortir d'une gestion éclatée des aides à la diffusion pour parvenir à une vision consolidée du soutien public apporté à la diffusion de chaque famille et de chaque titre de presse.

Pour ce faire, le ministère doit mettre progressivement en cohérence les différentes aides à la diffusion, notamment leur ciblage et

leur périmètre, et se doter d'outils de pilotage global. L'échéance à la fin de 2015 des accords tripartites sur le transport postal en fournira l'occasion.

### 2 - Un ciblage des aides à renforcer sur les enjeux du pluralisme

#### *a) La coexistence d'aides non ciblées et d'aides ciblées*

Le principe de préservation du pluralisme de la presse, reconnu par le Conseil constitutionnel, constitue le fondement historique de l'aide de l'État et le cœur de sa politique actuelle.

***Les principes constitutionnels applicables aux aides à la presse***

La politique publique d'aide à la presse trouve son fondement dans l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi. »

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a reconnu à plusieurs reprises ce fondement constitutionnel, et plus particulièrement celui de l'objectif de préservation, voire de développement du pluralisme de la presse. L'acception qu'il donne de la liberté d'expression ou de communication recouvre non seulement la liberté des journalistes ou de ceux qui possèdent ou contrôlent des publications, mais aussi celle des lecteurs qui doivent être à même d'exercer leur libre choix.

Cet objectif justifie le ciblage de certaines aides, soit sur la presse d'information politique et générale, qui se caractérise par sa fragilité économique, soit, au sein de celle-ci, sur les titres disposant de faibles ressources provenant de la publicité ou des petites annonces. Plusieurs aides, regroupées dans les documents budgétaires sous l'intitulé « d'aides au pluralisme »[376], sont explicitement orientées vers ces derniers.

[376] Fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires, fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces et fonds d'aide à la presse hebdomadaire régionale.

D'autres, au départ non ciblées, comme l'aide au transport postal, comportent une part de ciblage sous la forme de tarifs préférentiels.

Pourtant, à côté de ces aides, l'État a conservé un système couramment appelé « régime économique de la presse », qui ouvre le bénéfice de nombreuses aides publiques, parmi lesquelles le taux de TVA « super réduit » à 2,1 % et les tarifs préférentiels de transport postal, à la plupart des titres et des familles de presse dès lors qu'ils remplissent les conditions d'inscription auprès de la commission paritaire des publications et des agences de presse.

En juin 2012, 8 799 publications disposaient d'un agrément de cette commission dont 5 093 publications de sociétés éditrices de presse. Parmi ces dernières, seules 392 relevaient de la presse d'information politique et générale.

Le nombre élevé de bénéficiaires explique que le taux préférentiel de TVA et l'aide au transport postal soient les deux mesures les plus coûteuses de la politique d'aide à la presse, soit respectivement 180 M€ et 269 M€, en 2011, alors que le coût des trois « aides au pluralisme » ne dépassait pas, cette même année, 12 M€.

Tandis que les principaux pays voisins privilégient les aides non ciblées, généralement un taux réduit de TVA, dans un souci de neutralité, la France n'a jamais effectué de choix entre cette logique d'intervention, qui se traduit par le financement du « régime économique de la presse », et celle consistant à aider en priorité les familles de presse pour lesquelles les enjeux en termes de pluralisme sont les plus forts. Il s'ensuit un niveau d'aide à la presse écrite plus élevé qu'à l'étranger.

### *b) Des évolutions mineures du ciblage des aides*

La mise en place de moyens financiers supplémentaires de 2009 à 2011 a permis de renforcer ponctuellement les aides aux titres de la presse d'information politique et générale, par exemple dans le cadre de l'aide au portage avec l'instauration de taux préférentiels, sans avoir à réformer le « régime économique de la presse ». Les deux principales mesures relevant de ce régime n'ont donc pas connu d'évolutions notables depuis 2009.

Pour l'aide au transport postal, tout en conservant le même périmètre de bénéficiaires, les accords tripartites de juillet 2008 ont opéré une plus grande différenciation des tarifs préférentiels appliqués par La Poste, ceux-ci augmentant jusqu'en 2015 de 11 % pour les titres de la presse d'information politique et générale et de 34 % pour les autres titres, mais aucune autre évolution n'est intervenue depuis lors.

Pour le taux de TVA, les états généraux ont débattu de l'opportunité d'assujettir la presse écrite à deux taux de TVA distincts, le périmètre du taux de TVA à 2,1 % étant réservé à la seule presse d'information politique et générale, les autres titres étant soumis au taux de 5,5 %[377], à l'instar des produits culturels et du livre. Cette proposition n'a été adoptée qu'à une très courte majorité lors des états généraux.

Cette absence de consensus au sein du secteur explique probablement que les aides fiscales, comme l'aide au transport postal, aient par la suite été écartées du champ de réflexion de l'instance de concertation réunie au premier semestre 2011 et n'aient fait l'objet d'aucune décision pendant la période 2009-2011.

Tant au regard de l'objectif de préservation du pluralisme que de la situation économique très variable des différentes familles de presse, le nombre et la nature des titres bénéficiant du « régime économique de la presse » suscitent des interrogations.

Pour l'aide au transport postal, si la presse d'information politique et générale représente 53,4 % du coût des tarifs préférentiels dans les comptes de La Poste, l'autre moitié du coût concerne des titres non ciblés, parmi lesquels les magazines - 17,9 % du coût - et les publications de programmes de télévision - 11,7 % du coût. Or, ces deux derniers présentent une moindre fragilité économique que les titres de la presse d'information politique et générale et des enjeux en termes de défense du pluralisme faibles, voire inexistants.

Pour la TVA, pour laquelle le ministère ne dispose pas de données précises par titre bénéficiaire, on peut estimer que la moitié du coût de la mesure pour l'État – de l'ordre de 100 M€ - bénéficie à des titres hors presse d'information politique et générale.

Afin d'apprécier le degré de ciblage de la politique d'aide à la presse, la Cour a également cherché à déterminer le montant des aides (hors aides fiscales) accordées par titre et par exemplaire diffusé au cours de la période 2009-2011, le ministère de la culture et de la communication ne disposant pas à ce jour d'informations consolidées de ce type. Ces données sont retracées dans le tableau ci-dessous qui porte sur les quarante premiers titres aidés.

[377] Taux porté à 7 % le 1er janvier 2012.

**Les aides directes aux titres de presse pendant la période 2009-2011**[378] [379]

| Titre de presse | Montant des aides directes par exemplaire diffusé (moyenne sur la période 2009-2011) - En centimes | Montant annuel de aides directes (moyenne sur la période 2009-2011) - En € |
|---|---|---|
| HUMANITE (L') | 48 | 6 761 434 |
| CROIX (LA) | 32 | 9 988 388 |
| TELERAMA | 29 | 9 411 822 |
| NOUVEL OBSERVATEUR (LE) | 29 | 7 800 161 |
| LIBERATION | 27 | 9 908 617 |
| PELERIN | 24 | 2 849 399 |
| EXPRESS (L') | 23 | 6 232 242 |
| CHALLENGES - LE NEWS DE L'ÉCONOMIE | 22 | 2 384 145 |
| POINT (LE) | 20 | 4 501 245 |
| MONDE (LE) | 19 | 18 465 277 |
| FIGARO (LE) | 17 | 17 217 154 |
| ELLE | 16 | 3 413 233 |
| AUJOURD'HUI EN FRANCE | 15 | 9 331 562 |
| ECHOS (LES) | 15 | 4 513 559 |
| PARIS MATCH | 14 | 5 151 418 |
| TELECABLE SATELLITE HEBDO | 10 | 3 390 880 |
| TELE 7 JOURS | 10 | 7 279 547 |
| NOUVELLE REPUBLIQUE DU CENTRE OUEST (LA) | 9 | 5 645 242 |
| TELE LOISIRS | 8 | 4 390 415 |
| TELE STAR | 7 | 4 451 357 |
| DEPECHE DU MIDI (LA) | 7 | 5 014 820 |
| NICE-MATIN | 7 | 2 727 086 |
| DERNIERES NOUVELLES D'ALSACE (LES) | 7 | 4 035 733 |
| TELE POCHE | 7 | 1 881 812 |
| OUEST FRANCE | 6 | 15 784 440 |
| SUD OUEST | 6 | 6 260 812 |
| VOIX DU NORD (LA) | 6 | 5 445 430 |
| PROVENCE (LA) | 6 | 2 783 573 |
| FEMME ACTUELLE | 6 | 2 749 581 |
| EST REPUBLICAIN (L') | 5 | 2 999 986 |
| COURRIER DE L'OUEST | 5 | 1 853 381 |
| DAUPHINE LIBERE (LE) | 5 | 4 464 330 |
| TÉLÉGRAMME | 5 | 3 555 598 |
| PROGRES (LE) | 5 | 3 868 585 |
| MONTAGNE (LA) | 5 | 3 216 097 |
| TELE Z | 4 | 3 669 232 |
| MIDI LIBRE | 4 | 2 247 553 |
| PARISIEN (LE) | 4 | 3 681 247 |
| PETIT QUOTIDIEN (LE) | ND | 3 800 067 |
| MON QUOTIDIEN | ND | 3 139 538 |

*Source : Cour des comptes*

Les magazines de programmes de télévision ont bénéficié d'une aide élevée, généralement comprise entre sept et dix centimes, et

[378] Montant des aides directes pour la période 2009-2011 fourni par la DGMIC. Chiffres annuels de la diffusion des titres de presse en France et à l'étranger en 2009, 2010 et 2011 établis par l'OJD (association pour le contrôle de la diffusion des médias).

[379] Les données prises en compte sont la moyenne annuelle des chiffres de la diffusion des exercices 2009, 2010 et 2011. La diffusion des éditions du « septième jour », généralement le dimanche, a été ajoutée à la diffusion en semaine pour les titres concernés. Les titres qui ont cessé leur parution au cours de la période 2009-2011 n'ont pas été pris en compte dans le tableau. La Cour n'a pu disposer des chiffres de la diffusion relatifs aux deux titres dédiés à la jeunesse (Le petit quotidien et Mon quotidien).

supérieure à celle attribuée à la plupart des titres de la presse quotidienne régionale.

En moyenne annuelle au cours de la même période, les sept principaux titres de cette famille de magazines ont reçu, à eux seuls, près de 35 M€ d'aides directes de l'État, soit un montant représentant 7,4 % des crédits consacrés aux aides directes en 2011 hors bénéfice du taux « super réduit » de TVA, et le triple des crédits ouverts en faveur des « aides au pluralisme ».

Ces constats, de même que la contrainte forte pesant sur le budget de l'État et la nécessité de renforcer l'efficacité des interventions publiques, appellent un recentrage de l'intervention de l'État sur l'objectif de préservation du pluralisme.

La question du maintien concomitant du taux « super réduit » de TVA et de l'aide au transport postal, ouverts à un aussi grand nombre de titres de presse, devrait être réexaminée.

La réflexion devrait porter sur la mise en œuvre de taux différents de TVA, qui ont déjà existé dans les années soixante-dix, et, s'agissant des aides au transport postal, sur une différenciation accrue des tarifs préférentiels ou sur le maintien de tarifs préférentiels pour la presse ciblée, la presse non ciblée se voyant alors appliquer le « tarif universel » de La Poste.

Elle devrait aussi porter sur le degré de ciblage : si la presse d'information politique et générale doit être privilégiée, un périmètre plus large pourrait aussi être envisagé, dès lors que des enjeux en termes de pluralisme le justifieraient.

### 3 - Le nécessaire recentrage des aides à la modernisation sur les projets innovants

La modernisation du secteur constitue le troisième objectif stratégique de la politique d'aide à la presse écrite. Le nouveau fonds stratégique pour le développement de la presse a vocation à y contribuer

Doté d'un comité d'orientation qui émet un avis sur les décisions d'attribution de subventions, il comporte trois sections consacrées au soutien, respectivement, des opérations de mutation et de modernisation industrielles, des projets de développement et d'innovations technologiques des services de presse en ligne, enfin, des projets de conquête de nouveaux lectorats.

Conçu pour surmonter les cloisonnements qui existaient entre les différents soutiens à la modernisation de la presse, le fonds stratégique

fusionne plusieurs aides antérieures : le fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne, ainsi que la deuxième section du fonds d'aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger.

Cette approche plus globale du soutien public à la modernisation comporte toutefois des limites.

L'organisation du fonds en sections présente le risque d'un fonctionnement cloisonné, le décret du 13 avril 2012 prévoyant que leurs crédits font l'objet d'une ventilation initiale par le ministère de la culture et de la communication, éventuellement ajustée en cours d'année en fonction des besoins.

Le fonds stratégique ne couvre pas toutes les aides à la modernisation et à la mutation industrielle, en particulier celles relatives à la modernisation sociale, alors que nombre de projets de modernisation technologique ont une dimension d'accompagnement social que le fonds stratégique devra prendre en compte.

En outre, le périmètre limité d'intervention du fonds ne coïncide pas avec celui, plus large, que le décret d'avril 2012 a prévu en matière de procédures de contrôle et d'évaluation. Le risque pour le fonds est donc de se baser sur la seule expertise technique des dossiers présentés par les entreprises, sans prendre en compte les résultats des contrôles et des évaluations qui concerneront l'ensemble des aides, y compris d'ordre social, dont bénéficient ces mêmes entreprises. Enfin, il n'a aucun droit de regard sur les opérations capitalistiques que l'État encourage par d'autres canaux (fonds stratégique d'investissement (FSI), comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI)).

S'il est encore trop tôt pour en apprécier l'efficacité, ce nouveau fonds a le mérite d'être davantage orienté que ses prédécesseurs vers la presse d'information politique et générale.

Sa première section est consacrée à cette famille de presse, y compris les titres apportant régulièrement des informations et des commentaires sur l'actualité de l'ensemble des disciplines sportives. De même, la deuxième section garantit, à la différence de l'ancien fonds d'aide au développement des services de presse en ligne, que cette famille de presse devra bénéficier d'au moins 80 % des aides.

Le fonds stratégique devra surtout se doter d'une doctrine d'intervention en faveur des projets les plus innovants. Une telle approche sélective s'impose pour deux raisons : le soutien public doit clairement constituer un levier pour inciter les entreprises de presse à faire face aux

mutations technologiques et non à les retarder ; il doit s'adapter aux contraintes de redressement des finances publiques, 33,5 M€ de crédits ayant été ouverts pour le fonds stratégique au titre de la loi de finances pour 2013, contre 38,3 M€ pour 2012.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*Le plan d'aide à la presse écrite 2009-2011 a obtenu des résultats limités, qui se situent en deçà des objectifs de départ et ne sont pas en rapport avec les moyens budgétaires supplémentaires engagés par l'État, plus de 450 M€ sur trois ans, ni a fortiori avec le coût total cumulé des soutiens publics qui peut être estimé à 5 Md€ sur cette même période.*

*L'aggravation de la crise du secteur de la presse écrite concomitante à la tenue des États généraux a conduit les pouvoirs publics à adopter un ensemble de mesures sans avoir pu procéder à une évaluation préalable des dispositifs existants, ni orienter une partie des moyens financiers vers des mesures structurelles[380]. Les quelques mesures qui avaient une ambition de nature structurelle ne sont pas parvenues à modifier durablement les modes de distribution ni à adapter le secteur de la presse écrite aux mutations en cours.*

*Une réforme profonde de la politique d'aide à la presse reste plus que jamais une nécessité, compte tenu de son coût et de sa faible efficacité.*

*Elle passe d'abord par la poursuite des actions conduites depuis 2012 par le ministère pour améliorer l'efficacité de la gouvernance et du pilotage de cette politique. Si les orientations définies vont dans la bonne direction, les mesures conduites en matière de contractualisation, de transparence et de renforcement des moyens de contrôle et d'évaluation doivent encore trouver une traduction effective.*

*Le retour au niveau de dépenses antérieur au plan 2009-2011, qui s'était traduit par le doublement des moyens alloués au programme 180 « Presse », s'impose également dans un contexte marqué par les contraintes de maîtrise des dépenses publiques. L'évolution budgétaire suivie depuis 2012, et prévue jusqu'en 2015, témoigne à la fois d'une volonté de réduire le niveau des dépenses et de faire disparaître les rigidités qui empêchent de revenir au niveau de dépenses constaté avant la mise en œuvre du plan triennal.*

[380] Dans l'édition imprimée du rapport diffusée par la Documentation française, les termes « d'urgence » ont été, par erreur, substitués au terme « structurelles ». La correction a été opérée, le 13 février 2013, dans la présente version mise en ligne.

*Plus regrettable encore, la baisse des crédits prévue par la programmation budgétaire triennale 2013-2015 ne repose pas sur une approche plus sélective de la politique d'aide qui permettrait de dégager des marges de manœuvre nouvelles, sans remettre en cause les priorités de l'État.*

*Il importe de refonder la stratégie d'intervention de l'État pour chacun de ses objectifs prioritaires :*

- *pour le développement de la diffusion, une mise en cohérence des nombreuses aides existantes s'impose d'ici 2015, date à laquelle les accords relatifs à l'aide au transport postal viendront à échéance ;*
- *pour la préservation du pluralisme, une réflexion sur le périmètre d'application des tarifs postaux préférentiels et du taux de TVA « super réduit » à 2,1 % paraît nécessaire afin de mieux prendre en compte la situation particulière de chaque famille de presse au regard de l'objectif de préservation du pluralisme et des contraintes pesant sur le niveau de rentabilité économique de leur activité ;*
- *pour la modernisation du secteur de la presse écrite, le fonds stratégique nouvellement créé doit avoir pour objectif de mieux orienter les interventions de l'État sur les projets innovants.*

*Si, en raison de ses montants, l'aide de l'État constitue un levier important de modernisation de la presse écrite, elle n'atteindra ses objectifs qu'à la condition que ce secteur professionnel poursuive lui-même sa mutation avec célérité, en tenant compte des évolutions en cours du secteur des médias, notamment avec le développement des réseaux sociaux.*

*Or le contrôle réalisé par la Cour a montré que des évolutions considérées comme le corollaire de l'aide massive de l'État, notamment en matière de mutualisation des moyens consacrés au portage, de réduction des coûts de la chaîne de distribution de la presse quotidienne nationale ou d'adaptation au numérique, ont été très modestes pendant la période 2009-2011.*

*Au regard de ces constats, la Cour formule les recommandations suivantes :*

*Concernant la gouvernance et le pilotage des aides :*

1. *mettre en œuvre de façon effective la contractualisation avec les entreprises bénéficiant de subventions ;*

2. *publier le montant annuel des aides accordées à chaque titre de presse ;*
3. *systématiser les procédures d'évaluation et de contrôle et améliorer la cohérence du dispositif.*

*Concernant la stratégie d'intervention de l'État :*

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

**Sommaire des réponses**


| | |
|---|---|
| Ministre de la culture et de la communication | 654 |
| Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances | 657 |


**Destinataire n'ayant pas répondu**


| |
|---|
| Présidente de Presstalis |

## *RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION*

*C'est avec beaucoup d'intérêt et d'attention que j'ai pris connaissance des analyses et des propositions de la Cour. Je suis consciente des limites du système actuel mais également de l'importance des enjeux du pluralisme de la presse. Conformément au mandat fixé par le Président de la République, je souhaite d'ailleurs entreprendre une remise à plat des dispositifs d'aide à la presse, en lien étroit avec l'ensemble des partenaires concernés. Le rapport de la Cour nourrira certainement la réflexion du groupe de travail, qui sera lancé sur ce sujet début 2013.*

*Comme le souligne la Cour, il convient de saisir le contexte qui a justifié sa mise en place pour tirer toutes les conclusions du plan d'aide 2009-2011. La presse écrite s'est retrouvée confrontée tout à la fois à une mutation technologique sectorielle de grande ampleur et de long terme, dont les effets continuent à se faire sentir, et à une crise conjoncturelle majeure. La concomitance de ces chocs a justifié 1'accélération du calendrier des pouvoirs publics. Toutefois, en dépit du soutien important consenti par 1'État dans 1'urgence, ainsi que des efforts du secteur lui-même, les effets de ces crises n'ont été que partiellement atténués: deux titres importants de la presse quotidienne nationale ont ainsi disparu en 2012. La situation tant de 1'édition que de la distribution et de la diffusion de la presse n'est pas stabilisée à ce stade.*

*Au-delà de ces remarques de contexte, des compléments d'analyse ou des nuances me semblent pouvoir être apportées à certains éléments d'appréciation rassemblés par la Cour.*

*S'agissant des aides à la distribution, le rapport regrette l'existence parallèle d'aides au postage et au portage. Elle refléterait une absence de choix de la part des pouvoirs publics et aurait amoindri leur efficacité. Sur ce point, je tiens à rappeler qu'il ne revient pas à l'Etat de se substituer aux titres de presse dans le choix de leur stratégie de distribution : c'est d'ailleurs à la demande de la profession elle-même, lors des États généraux de la presse écrite, qu'a été mise en place une aide au portage, visant à équilibrer le dispositif entre ces deux modes de diffusion. Cependant, je rejoins la préoccupation de la Cour relative à une meilleure articulation entre les aides à la diffusion et à la distribution de la presse, point stratégique qui fera certainement partie de la réflexion à venir sur la refondation des aides à la presse. Dans le respect des engagements souscrits par l'État avec l'ensemble de ses partenaires, et en confortant les stratégies des entreprises de presse elles-mêmes pour développer leur lectorat, les conditions du soutien à la diffusion doivent pouvoir évoluer.*

*Enfin, l'évaluation en cours du plan d'aide au portage pour le compte du ministère, tant dans ses effets que dans les moyens mis en œuvre, alimentera la réflexion à venir sur les aides à la distribution.*

*S'agissant plus particulièrement des messageries de presse, je tiens à souligner la dimension essentielle et structurante pour 1'ensemble de la filière de la messagerie Presstalis pour assurer la diffusion des titres de presse, et singulièrement des quotidiens nationaux d'information politique et générale sur l'ensemble du territoire.*

*C'est pour cette raison que des aides importantes ont été accordées à Presstalis, en contrepartie d'efforts inédits de modernisation. Ces sujets n'ayant pas été traités spécifiquement lors des États généraux de la presse écrite, les aides accordées sont intervenues dans l'urgence. Presstalis, les coopératives d'éditeurs associées et l'Etat ont ensuite signé un accord tripartite en octobre 2012 afin de finaliser l'accompagnement financier de Presstalis dans la mise en œuvre de son plan de restructuration et de promouvoir une réorganisation industrielle de la filière. Les efforts sont partagés entre l'ensemble des acteurs afin d'assurer la pérennité de la filière de distribution et je serai vigilante sur leur mise en œuvre.*

*Enfin, s'agissant des aides à la diffusion, un bilan est en cours dans les services sur l'aide à la modernisation des diffuseurs. Je rejoins sur ce thème les préoccupations de la Cour et serai attentive à ce que, dans le cadre du Conseil supérieur des messageries de presse, la réflexion aboutisse pour assurer une meilleure répartition de la valeur entre les différents niveaux de la chaîne de distribution.*

*S'agissant des aides à la modernisation, le rapport souligne l'étape importante qu'a été la création du fonds stratégique pour le développement de la presse par le décret n° 2012-484 du 13 avril 2012. Le fonds permet de regrouper les aides directes à l'investissement, de les mettre en cohérence, et de les orienter plus efficacement et plus stratégiquement sur les projets d'investissement. À cet égard, je me permettrai de nuancer le regret de la Cour que le fonds n'ait pas été plus résolument orienté vers le numérique. En effet, les grands titres de presse n'ont pas encore trouvé un modèle économique viable sur le numérique et demeurent dépendants du papier. La modernisation de la chaîne d'impression constitue donc un enjeu majeur afin d'améliorer la qualité de l'écrit pour continuer à attirer les annonceurs. Je partage donc l'hypothèse de la Cour qu'en l'absence de l'accompagnement financier par le fonds de la modernisation industrielle des entreprises de presse, le recul des ventes papier aurait été plus marqué.*

*Quant aux données de synthèse, je confirme à la Cour que mes services sont en mesure de faire le calcul sur les montants d'aides directes ou indirectes reçues par les familles de presse ainsi que par les titres de presse. À cet égard, je rappelle que la publication annuelle de la ventilation des aides directes par titres est prévue à compter de l'exercice 2012. En pratique, la diffusion du détail des aides est déjà mise en œuvre à l'occasion d'échanges entre les services et les parlementaires nous sollicitant sur le sujet. Mes services pourront également s'appuyer sur l'important travail, réalisé par la Cour, pour analyser les aides au regard de l'audience des titres de presse. Une telle analyse est précieuse pour continuer de mettre le pluralisme et l'information politique et générale des citoyens au cœur des politiques de soutien à la presse, conformément à notre mission constitutionnelle.*

*Enfin, comme le note la Cour, la gouvernance du secteur a été rénovée par le décret du 13 avril 2012. La contractualisation avec les principaux titres de presse bénéficiant des aides directes est très avancée, quatorze conventions étant déjà signées au 5 décembre 2012. La création d'un cadre permanent d'échange, de concertation et d'orientation contribue également à la construction d'une vision stratégique partagée, dans le respect de l'indépendance de la presse, qui exclut toute immixtion dans la stratégie économique des titres. De même, des dispositifs de vérification adéquats s'installent progressivement : le contrôle des factures certifiées est en place ; les conventions-cadres avec les principaux titres engagent naturellement une démarche d'évaluation, dont les modalités seront arrêtées en 2013 sur la base du rapport final de l'inspection générale des affaires culturelles.*

*C'est en m'appuyant sur les avancées positives énumérées ci-dessus, ainsi que sur les recommandations de la Cour, que j'entreprends la rénovation des aides à la presse. Aussi, je souscris pleinement à la préconisation de la Cour d'un meilleur ciblage des aides à la presse, qui va constituer le fil directeur de la réforme.*

*Élaboré en concertation avec la profession, le nouveau régime économique de la presse devra continuer d'accompagner la transition en cours, préparer l'avenir du secteur, favoriser mieux encore l'innovation technologique, les mutualisations indispensables, et le développement de la presse dans toutes ses dimensions, tout en prenant en compte les nécessaires impératifs de consolidation des finances publiques.*

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

*Je souscris pleinement à l'ensemble des orientations générales et des recommandations proposées pour améliorer l'efficacité et augmenter l'efficience des dispositifs de soutien à la presse. Un meilleur ciblage des aides budgétaires et fiscales est, après le très fort accroissement des aides décidées dans le cadre des « Etats généraux de la presse écrite » (EGPE), souhaitable et possible sans remettre en cause les fondements de l'intervention publique en la matière.*

*Une large concertation sur les aides à la presse a été annoncée pour 2013 par le ministère de la culture et de la communication. Cette concertation, qui pourra utilement s'appuyer sur les constats et recommandations de votre enquête, devra également veiller à éviter les écueils des EGPE, que vous avez mis en avant. Une réforme globale des aides à la presse devra ainsi s'appuyer sur un bilan global du précédent plan et sur la définition de priorités stratégiques pour le secteur, dans le respect de nos marges de manœuvres budgétaires qui sont restreintes.*