



# **LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2013**

**Tome I**

**Les observations**

**Volume I-2**

**La gestion publique**



## Sommaire

	<i>Pages réponses</i>
<b>Introduction.....</b>	<b>5</b>
<b>Chapitre I - Les administrations de l'État.....</b>	<b>7</b>
1 <i>Les achats de maintenance du ministère de la défense : un fort potentiel d'économies .....</i>	8 31
2 <i>La délivrance des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer, des simplifications à poursuivre .....</i>	37 63
3 <i>La direction générale de l'aviation civile : une action sociale généreuse et coûteuse .....</i>	79 93
<b>Chapitre II - Les collectivités territoriales.....</b>	<b>103</b>
1 <i>Les concessions de distribution d'électricité : une organisation à simplifier, des investissements à financer.....</i>	105 147
2 <i>Le traitement des eaux usées de la région de Corbeil-Essonnes et d'Évry : l'oubli de l'intérêt général.....</i>	219 233
3 <i>Le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel : un projet mal conduit.....</i>	253 269
4 <i>L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique.....</i>	279 305
<b>Chapitre III - Les opérateurs de l'État .....</b>	<b>321</b>
<i>L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) : une transformation mal préparée, une gestion défailante.....</i>	323 343
<b>Chapitre IV - Les entreprises publiques .....</b>	<b>359</b>
1 <i>Les rémunérations à EDF SA : une progression rapide, une accumulation d'avantages, peu de liens avec les performances .....</i>	361 393
2 <i>Les dépenses de communication de la SNCF : des opérations dispendieuses, des marchés irréguliers .....</i>	403 423
3 <i>De la SONACOTRA à Adoma : des dérives corrigées tardivement .....</i>	433 457
4 <i>La Monnaie de Paris : une mutation bien engagée, des défis à relever.....</i>	481 505

<b>Chapitre V - Une fondation parapublique.....</b>	<b>519</b>	
<i>La Fondation du patrimoine : un modèle singulier.....</i>	<i>521</i>	<i>541</i>

# Introduction

**Ce second volume (I-2) du tome I du rapport public annuel 2013** rassemble treize sujets de gestion publique concernant une large variété d'organismes publics.

Les problématiques de gestion y sont examinées par type d'acteurs publics :

- **les administrations de l'État (chapitre I)**, avec trois sujets :

*. les achats de maintenance du ministère de la défense : un fort potentiel d'économies ;*

*. la délivrance des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer, des simplifications à poursuivre ;*

*. la direction générale de l'aviation civile : une action sociale généreuse et coûteuse ;*

- **les collectivités territoriales (chapitre II)**, à travers quatre sujets :

*. les concessions de distribution d'électricité : une organisation à simplifier, des investissements à financer ;*

*. le traitement des eaux usées de la région de Corbeil-Essonnes et d'Évry : l'oubli de l'intérêt général ;*

*. le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel : un projet mal conduit ;*

*. l'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique ;*

- **les opérateurs de l'État (chapitre III)**, avec un sujet :

*. l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) : une transformation mal préparée, une gestion défaillante ;*

- **les entreprises publiques** (chapitre IV), avec quatre sujets :

. *les rémunérations à EDF SA : une progression rapide, une accumulation d'avantages, peu de liens avec les performances ;*

. *les dépenses de communication de la SNCF : des opérations dispendieuses ; des marchés irréguliers ;*

. *de la SONACOTRA à Adoma : des dérives corrigées tardivement ;*

. *la Monnaie de Paris : une mutation bien engagée, des défis à relever ;*

- **une fondation parapublique** (chapitre V) :

. *la Fondation du patrimoine : un modèle singulier*

# **Chapitre I**

## **Les administrations de l'État**

1. Les achats de maintenance du ministère de la défense : un fort potentiel d'économies
2. La délivrance des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer, des simplifications à poursuivre
3. La direction générale de l'aviation civile : une action sociale généreuse et coûteuse

# 1

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

---

### *PRESENTATION*

---

*L'État-acheteur inscrit son action dans le respect des dispositions du code des marchés publics, afin d'assurer l'égal accès des entreprises à la commande publique et de prévenir le risque de corruption. Il cherche à améliorer sa performance en se professionnalisant. Dans le domaine des achats courants tels que les dépenses de téléphonie, d'entretien, de matériels de bureau, etc., la création, en 2009, du service des achats de l'État et, parallèlement, des missions achat dans les ministères, a contribué à améliorer la performance et les méthodes des acheteurs de l'État en s'inspirant notamment de celles du secteur privé.*

*Le ministère de la défense qui est le premier acheteur de l'État – ses versements aux entreprises étaient de 13,3 Md€ en 2010 – participe à cette action.*

*Il s'est, par exemple, fixé comme objectif pour ses achats de biens et services courants de réaliser, entre 2009 et 2014, une économie cumulée de 400 M€.*

*Des objectifs de cette nature devraient être définis pour les achats qualifiés d'« achats métiers ». Parmi ceux-ci, figurent les achats d'équipements (véhicules, aéronefs, navires, systèmes d'armes), effectués par la direction générale de l'armement (DGA) ainsi que les achats de prestations de maintenance des équipements<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> La maintenance désigne les actions d'entretien, de réparation, de révision, de contrôle des équipements militaires. Les opérations de maintenance sont effectuées en interne : dans les forces et dans les services techniques des armées (ateliers de la flotte, ateliers aéronautiques, service de la maintenance industrielle terrestre) et/ou en externe auprès des industriels.

*La Cour a étudié plus particulièrement les achats de maintenance, dont les crédits représentent plus de 3 Md€ par an<sup>2</sup>. Inscrits au programme budgétaire 178 « Préparation et emploi des forces » de la mission « Défense », ils sont utilisés par trois services de maintenance spécialisés à vocation interarmées, pour les matériels navals, terrestres et aéronautiques.*

*Ces achats des prestations de maintenance des matériels d'armement ont pour particularité commune d'être concentrés sur un nombre réduit d'industriels. Sur les 33 marchés nouveaux passés en 2011 par la SIMMAD<sup>3</sup>, 23, représentant 85 % de la valeur totale des achats, l'ont été, sans mise en concurrence, auprès de 16 industriels en position de fournisseurs uniques. La moitié des crédits de la SIMMT<sup>4</sup> ont été alloués à quatre industriels, les trois-quarts de ceux du SSF<sup>5</sup> à une seule entreprise. Ces marchés ont également pour caractéristique d'être passés fréquemment selon des procédures négociées sans mise en concurrence et pour des durées longues.*

*Le SSF, la SIMMT et la SIMMAD doivent être des services acheteurs performants afin que les armées disposent des équipements utilisables pour remplir leur contrat opérationnel au coût le plus réduit possible. Cette nécessité est d'autant plus impérative que, tendanciellement, le coût de la maintenance croît du fait, d'une part, de l'obsolescence de certains matériels et, d'autre part, des coûts de maintenance plus élevés des équipements de nouvelle génération.*

*Le contrôle effectué par la Cour des Comptes sur les achats de maintenance du ministère de la défense a permis d'examiner un échantillon de dix-huit marchés de maintenance et de huit enquêtes de coûts réalisés entre 2008 et 2011.*

*La Cour estime que des économies importantes peuvent être obtenues dans ce domaine d'achat en exerçant une pression plus importante sur des fournisseurs qui sont relativement peu nombreux, mais qui interviennent fréquemment en situation de monopole.*

*Une économie de 10 % par comparaison avec les coûts actuels, représentant de l'ordre de 300 M€, apparaît comme un objectif que le*

---

<sup>2</sup> Ce périmètre ne comporte pas les coûts de maintenance initiale de matériels militaires qui viennent d'entrer en service.

<sup>3</sup> Structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense (SIMMAD).

<sup>4</sup> Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT).

<sup>5</sup> Service soutien de la flotte (SSF).

*ministère de la défense pourrait se fixer et que l'organisation actuelle du ministère ne permet pas d'atteindre.*

*La Cour relève que, dans un environnement dont les contraintes rendent la mission d'acheteur difficile (I), l'État ne met pas en œuvre les moyens humains nécessaires (II); il ne dispose pas de mécanismes de contrôle interne satisfaisants (III); il utilise insuffisamment les pouvoirs d'enquête sur les coûts de revient des entreprises-fournisseurs que lui donne le code des marchés publics (IV); enfin, les contrats de maintenance des équipements nouveaux, au-delà des premières années, sont conclus tardivement avec des industriels souvent en situation de monopole (V).*

#### **Les services de maintenance interarmées du ministère de la défense**

La structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT) a été créée en octobre 2010. Elle compte 798 agents en 2012. Elle conçoit, contractualise et pilote la maintenance des équipements et en assure la logistique. La SIMMT a repris les missions de la direction centrale du matériel de l'armée de terre (DCMAT) qu'elle exerce désormais pour l'ensemble des armées et des services du ministère.

Les marchés de maintenance qu'elle passe consistent principalement en l'achat de pièces de rechange pour les véhicules militaires mais aussi en achat de prestations de maintenance d'équipements complexes comme les chars Leclerc ou les véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI). Elle a consommé 500 M€ de crédits budgétaires en 2011.

Le service du soutien de la flotte (SSF) a été créé en juin 2000 pour assurer la maîtrise d'ouvrage de la maintenance des bâtiments de surface et des sous-marins de la Marine nationale. Son effectif est de 788 agents en 2012. Il achète des services de réparation et d'entretien de navires pour 840 M€ en 2011.

La structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques (SIMMAD) a été créée en décembre 2000 alors que le taux de disponibilité des avions militaires était très dégradé. Elle dispose d'un effectif de 977 agents en 2012. La SIMMAD achète des prestations d'entretien et de réparation pour tous les matériels aéronautiques militaires des trois armées (moteurs, transmissions, et autres sous-systèmes des avions, télémétrie, canons, systèmes de conduite de tir, etc.) pour un montant total de 1,75 Md€ en 2011.

Toutefois, elle ne contractualise pas la totalité du budget dédié à la maintenance aéronautique, puisqu'une part significative est versée au service industriel de l'aéronautique (SIAE), qui a un caractère public, et une autre part, en croissance, est destinée aux programmes internationaux.

## **I - Un acheteur sous contraintes**

### **A - Une position de négociation particulière**

Le montant global annuel des crédits dont disposent les différents services pour les achats de maintenance est public dès le projet de loi de finances initiale comme sa ventilation entre les différents utilisateurs de matériel. Les fournisseurs, qui, par ailleurs, connaissent les matériels qu'ils ont livrés précédemment, savent, dès l'automne précédent, le montant dont disposera le service pour, par exemple, entretenir les aéronefs de l'armée de terre. De ce fait, les crédits budgétaires sont perçus par les fournisseurs comme une sorte de droit de tirage qu'il s'agit de capter le mieux possible.

De plus, ces fournisseurs sont souvent en position de monopole. Le ministère de la défense est un client captif des sociétés qui lui fournissent des équipements ou des services spécifiques, de haute technologie ou liés à la souveraineté nationale. La maintenance est, dans la plupart des cas, assurée, quand elle n'est pas réalisée en interne, par les entreprises qui ont livré les équipements dont ils maîtrisent l'ensemble des données techniques et il n'est pas toujours possible de s'adresser à d'autres fournisseurs.

Enfin, pour des raisons historiques, les fournisseurs connaissent mieux le ministère de la défense que celui-ci ne les connaît. Il en résulte à une asymétrie de l'information, qui ne peut que desservir les intérêts de l'acheteur.

### **B - Des objectifs multiples**

L'État ne se contente pas d'être un acheteur qui viserait à obtenir le meilleur service au meilleur prix.

Par sa politique d'achats, il consolide la base industrielle et technologique de défense (BITD), composée des entreprises qui concourent à la production et à l'entretien des systèmes d'armes et des équipements militaires. Le ministère évalue leur nombre à 2600.

En 2010, 11,1 Md€ ont été versés à 2257 entreprises faisant partie de cette base<sup>6</sup>.

En tant qu'actionnaire de certains de ses fournisseurs, il accompagne le développement des entreprises publiques du secteur. Comme actionnaire, il est également attentif aux résultats de ces entreprises dans une perspective patrimoniale et espère un retour sur investissement en bénéficiant des dividendes servis.

Ces différentes logiques peuvent entrer en contradiction.

Sa présence dans des comités spécialisés où sont présentées les offres faites à l'État-client, même si les instances compétentes du ministère de la défense assurent de l'étanchéité entre les différentes fonctions, montre que certains représentants de l'État se trouvent en position de « vendeur » tandis que d'autres, pour le même produit ou la même prestation, sont en situation d'« acheteurs ».

### **C - Un exemple d'ambiguïté**

La relation entre le service de maintenance des matériels navals (SSF) et DCNS illustre ces ambiguïtés de positionnement.

Parmi les marchés en cours du service de maintenance, 82 % en valeur sont passés avec DCNS. Du point de vue de DCNS, ce client représentait à lui seul 30 % de son chiffre d'affaires en 2011. La relation bilatérale entre le service de maintenance des matériels navals et DCNS est donc déterminante pour les deux parties. DCNS est, de loin, le premier consommateur des ressources budgétaires des sous-actions 48 et 49 de l'action 3 « Préparation emploi des forces navales » du programme budgétaire 178 de la mission Défense<sup>7</sup>. Elle en connaît les montants prévisionnels de l'année à venir dès le mois d'octobre précédent.

Certains marchés ont été attribués à DCNS après mise en concurrence mais la plupart, notamment les plus importants en volume, ont été conclus alors que la concurrence est, de fait, inexistante, notamment la maintenance du porte-avion Charles de Gaulle ou celle des sous-marins nucléaires. Si, pour certains marchés de petite envergure (bâtiments moins complexes), la concurrence peut s'accroître, la situation ne peut pas être modifiée, notamment pour les bâtiments à propulsion nucléaire.

---

<sup>6</sup> Source : ministère de la défense, *Annuaire statistique de la défense 2011-2012*.

<sup>7</sup> Sous-action 48 : « soutien de la force d'action navale » ; sous-action 49 : « soutien de la force sous-marine ».

Jusqu'en 2000, DCNS était une direction du ministère de la défense, la direction des constructions navales (DCN). Elle est depuis devenue service à compétence nationale puis entreprise publique en 2001. Son actionnariat s'est ouvert au secteur privé en 2007 avec, notamment, l'intégration des activités navales du groupe Thalès. Malgré ce changement de statut, cette société reste particulièrement bien acculturée à son acheteur :

- une part importante de l'encadrement, personnel resté après le changement de statut ou arrivés depuis, est issue du corps des ingénieurs de l'armement ou des officiers des armes ;
- DCNS dispose d'implantations de maintenance au sein des bases navales de Toulon et de Brest ;
- la plupart des bâtiments de la Marine nationale ont été réalisés par DCNS qui sait à quelle périodicité et avec quelle ampleur il faudra assurer leur maintenance.

L'État est resté au capital de l'entreprise dont il détient 65 %. L'ouverture du capital s'est accompagnée d'une attention accrue aux performances et à la rentabilité de l'entreprise. L'État-actionnaire, qui perçoit des dividendes de sa participation, en bénéficie. Des représentants de l'agence des participations de l'État (APE) et du ministère de la défense siègent au comité des offres de DCNS où sont présentées les offres faites à l'État-client.

La négociation des contrats relève donc de logiques multiples dont certaines ne dépendent pas du service de soutien de la flotte, même si ce dernier est, formellement, pouvoir adjudicateur. Comme l'écrit le ministre de la défense, « compte tenu des montants de l'ensemble des contrats passés entre l'État et DCNS, le SSF ne saurait être considéré comme seul acteur des négociations ».

Cet exemple met en évidence la position de « l'acheteur défense », qui est pris dans un faisceau de contraintes rendant sa tâche difficile à mener. Pour autant, le ministère de la défense ne mobilise pas tous les outils dont il pourrait disposer pour améliorer ses capacités de négociation.

## **II - Des acheteurs professionnels trop peu nombreux**

Les services de maintenance des matériels naval, aéronautique et terrestre ont été créés pour exercer, au profit des états-majors d'armées, le

rôle de maître d'ouvrage délégué des opérations de maintenance des matériels.

Ils sont chargés de formaliser l'expression des besoins des armées et de passer les marchés d'acquisition de rechanges et de prestations de maintenance. Ils gèrent les crédits budgétaires alloués et réalisent des opérations de logistique, notamment la distribution des pièces de rechange. Comme l'indique le code de la défense à propos du service de la maintenance des matériels terrestres (SIMMT)<sup>8</sup>, ils participent à l'ajustement entre « les objectifs [des armées] et l'enveloppe financière correspondante ».

Pour effectuer cette mission et acheter au mieux, la SIMMT est la structure qui dispose des effectifs les plus importants, y consacrant un peu plus de 8 % de son personnel. Les effectifs affectés au sein des services de maintenance naval (SSF) et aéronautique (SIMMAD) sont plus faibles. Au sein de ces services, les effectifs d'acheteurs ne représentent que 6 % (50 agents) des effectifs au SSF et 2 % (21 agents) à la SIMMAD.

**Tableau n° 1 : effectifs et paiements des trois services de maintenance en 2012**

	Matériels aéronautiques SIMMAD	Matériels navals SSF	Matériels terrestres SIMMT
Effectif total	977	788	798
<b>Effectif d'acheteurs</b>	<b>21</b>	<b>50</b>	<b>66</b>
<i>% du total</i>	<i>2 %</i>	<i>6 %</i>	<i>8 %</i>
<b>Nombre de contrats notifiés</b>	<b>268</b>	<b>1168</b>	<b>426</b>
<i>Nombre de marchés &gt; 125 000 HT</i>	<i>33</i>	<i>294</i>	<i>426</i>
<i>Nombre de marchés &lt; 125 000 € HT</i>	<i>235</i>	<i>874</i>	<i>0</i>
Paiements annuels	1749 M€	842 M€	500 M€
Paiement rapporté au nombre d'acheteurs	83 M€	17 M€	8 M€

Source : données des services de maintenance

<sup>8</sup> Article R. 3233-32 du code de la défense.

Le format de ces équipes est inadapté aux enjeux financiers, techniques et opérationnels des marchés qu'elles doivent passer.

Cette inadéquation apparaît, notamment, dans la comparaison avec le nombre des acheteurs affectés aux achats courants des armées, tels que des prestations de gardiennage, d'entretien de locaux, d'entretien d'espaces verts, etc.

Le personnel affecté aux achats courants au sein des groupements de soutien des bases de défense (GSBdD), est au minimum de 780 unités, répartis dans 58 bases de défense pour une valeur d'achats estimée à 48 M€ en 2011. Pour le seul groupement de Bourges, d'une taille moyenne, 19 personnes, soit un effectif voisin de celui de la SIMMAD, ont passé des marchés pour un montant de 1,48 M€ au cours de l'année 2011. Le volume d'achat moyen rapporté au nombre de personnes y est donc de 77 900 € d'achat par an.

Par comparaison, les paiements annuels rapportés au nombre d'acheteur sont de 8 M€ pour la SIMMT, de 17 M€ pour le SSF et 83 M€ pour les acheteurs de la SIMMAD.

Les écarts éventuels de qualification ne sont pas de nature à pallier cette insuffisance numérique, particulièrement marquée dans les domaines navals (SSF) et aéronautique (SIMMAD).

La situation du service de maintenance des matériels aéronautiques est la plus préoccupante. Ce service engage les crédits budgétaires de l'État pour des marchés longs, complexes et onéreux, et il dispose du nombre d'acheteurs le plus faible. Sur un effectif de près de 1000 agents, en juin 2012, seuls 21 sont affectés aux achats. La situation n'a cessé de se dégrader depuis 2007 puisque le nombre des acheteurs était alors de 39. Cette réduction de près de moitié en cinq ans n'est donc pas conjoncturelle. Contrairement aux indications fournies par le ministère de la défense, est antérieure au projet de déménagement de la structure à Bordeaux.

Comme pour chacun de ses services, le ministère de la défense a défini un effectif théorique, intitulé « référentiel en organisation ». Celui-ci représente les emplois dont pourrait disposer au maximum le service pour remplir ses missions. A la SIMMAD, ce nombre est de 43 mais, en juin 2012, le service ne compte que 21 acheteurs,

Le ministère de la défense estime que cette pénurie d'acheteurs résulte de la réduction générale des effectifs qui s'applique à tous les services. Cette vision reflète une absence de réflexion stratégique sur les domaines essentiels et les zones de risque pour la gestion du ministère de la défense. En effet, à la SIMMAD, la réduction des effectifs a affecté

bien plus fortement les acheteurs, qui ne représentent que 50 % de leur effectif théorique, que l'effectif total de la structure, qui représente 86 % de son total théorique.

Alors que l'organisation ne semble plus en mesure de garantir que le ministère de la défense achète dans des conditions satisfaisantes de prix et de niveau de prestation, aucun système d'alerte ne fonctionne pour signaler cette dégradation dès lors que le service peut continuer à effectuer les achats prioritaires, demandés par les états-majors pour assurer ses missions opérationnelles.

Dans ses réponses, le ministère de la défense sollicite à l'excès ce raisonnement en faisant observer que le premier indicateur de la performance est l'absence de rupture opérationnelle. Cette logique ne prévient pas le risque de consacrer des crédits budgétaires excessifs à la maintenance d'un nombre réduit d'engins.

La qualification des acheteurs des services de maintenance n'est pas non plus de nature à permettre au ministère d'acheter les prestations nécessaires au meilleur coût. Les équipes sont très hétérogènes et font coexister des personnels d'exécution<sup>9</sup>, spécialisés dans l'application des procédures du code des marchés publics pour des marchés simples, et quelques acheteurs de catégorie A, chargés de mener des négociations complexes avec les entreprises-fournisseurs et les donneurs d'ordre. Ces derniers sont trop peu nombreux.

Au regard des risques et des enjeux financiers associés à l'achat de prestations de maintenance, le nombre d'acheteurs professionnels et expérimentés pour mener le dialogue avec les entreprises-fournisseurs est insuffisant. Les effectifs doivent être renforcés de manière urgente, en particulier à la SIMMAD, grâce aux marges de manœuvre dont dispose le ministère de la défense.

### **III - Des services de maintenance peu contrôlés**

Les services de maintenance exercent des compétences multiples :

- la négociation des marchés avec les représentants des entreprises-fournisseurs ;
- la conclusion et la signature des marchés puisque chacune de ces structures est pouvoir adjudicateur, au sens du code des marchés publics, c'est-à-dire que les directeurs et leurs

---

<sup>9</sup> Agents de catégorie B et C.

collaborateurs, qui ont reçu délégation de signature, ont le pouvoir de signer personnellement les marchés de maintenance et d'engager l'État ;

- la gestion des crédits budgétaires qui leur ont été délégués par les chefs d'état-major, responsables des budgets opérationnels de programme et la faculté d'ajuster, en tenant compte des priorités des armées, les diverses demandes de maintenance à la consommation des crédits.

Ils sont, en outre, garants vis-à-vis du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, du caractère raisonnable de la rémunération versée au fournisseur.

Les services acheteurs qui sont les principaux négociateurs, attestent eux-mêmes de la « convenance<sup>10</sup> » des prix dans les rapports de présentation qui accompagnent les marchés. Ils y relatent les étapes de la négociation et exposent, sans réelle contre-expertise possible, les données du marché<sup>11</sup>.

Les services d'achat rendent compte de leur action au sein d'instances (comités de gestion ou comités de pilotage) auxquelles participent les états-majors concernés. Cependant, ces comités ne se réunissent pas à une fréquence soutenue et surtout, ne sont pas en mesure d'examiner le contenu financier et technique du marché, ni de connaître la teneur des négociations qui ont précédé sa conclusion.

Quant aux quelques projets de marchés qui, du fait de leur montant élevé, nécessitent un examen préalable par la commission ministérielle d'investissement (CMI), les dossiers de présentation sont établis par les états-majors sur la seule base des informations qui leur sont fournies par les services acheteurs eux-mêmes.

---

<sup>10</sup> La « convenance des prix » résulte de l'analyse faite par le service acheteur pour justifier du caractère convenable du prix du nouveau marché par rapport à la meilleure référence possible (prix à jour du marché précédent avec un périmètre le cas échéant redéfini, prix d'un matériel ou d'une prestation comparable, etc.).

<sup>11</sup> La SIMMAD utilise, notamment, comme indicateur de sa performance d'achat la notion de « gain de négociation », qui mesure la différence en montant entre la première proposition financière du fournisseur et le prix finalement retenu dans le marché. Cet indicateur n'est pas pertinent puisqu'il ne rend pas compte de l'évolution objective du coût de la maintenance dans le temps, d'un marché à l'autre. Certes, les comparaisons d'un marché à l'autre à périmètre identique sont difficiles à établir. Cependant, cette difficulté ne rend pas pour autant l'indicateur du gain de négociation plus utile. Il peut donner des résultats en apparence très positifs alors même que le fournisseur aurait présenté une première offre manifestement surévaluée et que le résultat de la négociation ne serait pas objectivement favorable à l'État.

Le contrôle général des armées qui fournit un avis à la commission ne joue pas le rôle de contre-expert qui impliquerait une analyse de toutes les informations disponibles sur les projets de marché, y compris celle des enquêtes de coût pertinente lorsqu'elles existent. De plus, cette possibilité n'existe que pour les marchés dont les montants sont les plus élevés et elle intervient à un stade tardif.

Le contrôle interne sur les achats des services de maintenance au ministère de la défense paraît donc limité.

Quant aux contrôles externes a priori obligatoires, exercés jusqu'en 2004 par les commissions spécialisées des marchés (CSM) puis, de 2004 à 2008, par la commission supérieure des marchés publics de l'État pour les marchés d'un montant supérieur à 6 M€ hors taxe, ils ont été supprimés depuis. Jusqu'à 2008, ces instances indépendantes examinaient les marchés dépassant certains seuils. Elles pouvaient formuler des remarques ou des recommandations sur l'organisation du marché, les prix, les marges, etc. Leur fonction de tiers indépendant chargé d'une contre-expertise des projets de marchés de l'État n'a pas été maintenue.

L'organisation en place ne permet donc, à aucun moment, de s'assurer que l'acheteur obtient les prestations demandées par les états-majors au meilleur coût. Elle repose sur les seules qualités des acheteurs en place et non sur des règles de gouvernance qui garantiraient un équilibre des pouvoirs dans le processus de l'achat public.

Cette situation n'est ni saine en terme de gestion et de risque, ni conforme à des objectifs d'amélioration de la qualité des dépenses publiques.

Le ministère de la défense estime que la réunion des pouvoirs budgétaires, financiers et contractuels est une constante dans les nouvelles organisations qui sont responsables et qui s'« auto-contrôlent ». Cette concentration permettrait aux services acheteurs d'être plus efficaces et réactifs, tout en diminuant les effectifs.

Le principe même d'« auto-contrôle » appelle de sérieuses réserves, s'agissant de services acheteurs. Le renforcement de modalités de contrôle qui leur soient externes est nécessaire.

#### **IV - Une utilisation insuffisante des informations sur les coûts et les marges des industriels**

La SIMMAD, le SSF et la SIMMT ont en commun de passer des marchés avec des industriels fréquemment en situation non-

concurrentielle. Cette situation est, par nature, déséquilibrée puisque ces entreprises sont en mesure d'imposer une marge de monopole<sup>12</sup>.

### **A - Un droit d'enquête sur les coûts de revient des fournisseurs en situation de monopole**

La question du contrôle des prix d'achat de matériels militaires ou de prestations d'entretien de matériel est ancienne. L'État a toujours cherché, par la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique, à rétablir un équilibre dans la relation client-fournisseur. Cet effort repose sur l'exercice d'un droit de regard sur les coûts de revient et sur les marges des entreprises intervenant dans un domaine non concurrentiel.

Concrètement, un droit d'enquête et des pouvoirs d'investigation importants sont confiés au personnel habilité de la division des enquêtes de coûts (BEDC) de la direction générale de l'armement.

La division des enquêtes de coûts (BEDC) est une des divisions du service central des achats, au sein de la direction des opérations de la direction générale de l'armement. Elle compte 32 enquêteurs.

Le champ de compétences de la division, encadré par des textes réglementaires, couvre trois domaines :

- la réalisation d'enquêtes de coût de revient : il s'agit de l'examen détaillé, a posteriori, des coûts de revient des fournisseurs de l'État pour des postes achevés de marchés ou en fin d'exécution. Le droit d'accès des enquêteurs aux informations internes de l'entreprise titulaire du marché est complet<sup>13</sup>. Dans le cas d'un marché passé avec un maître d'œuvre industriel, ce dernier doit répercuter cette clause dans les marchés qu'il passe avec ses sous-traitants ;

- la définition, avec les entreprises du secteur de la défense, des éléments comptables de valorisation ou ECV (coût d'heures d'atelier, coût horaire d'ingénieur, d'ouvrier, taux de frais généraux etc.). Cette démarche s'apparente à la négociation d'une grille de tarif ;

<sup>12</sup> « Le prix pratiqué par un monopole sera en toute circonstance le prix le plus élevé qu'il pourra obtenir », Adam Smith, *De la richesse des nations*, 1776.

<sup>13</sup> Les marchés passés par les services de maintenance du ministère de la défense contiennent une clause dite d'« obligation comptable particulière ». En outre, depuis septembre 2011, le code des marchés publics prévoit dans son article 289 que le service contractant a le droit de demander au titulaire du marché de fournir tous renseignements sur les éléments techniques et comptables du coût de revient des prestations. Ces dispositions sont complétées par d'autres textes réglementaires qui organisent un droit d'accès aux informations de gestion internes des fournisseurs. Ces pouvoirs ont été maintenus après les réformes du code qui ont modernisé les conditions de l'achat public.

- les avis de prix, qui consistent en une analyse, à la demande des services acheteurs, du contenu des offres des industriels en cours de négociations, sur la base de ces éléments comptables de valorisation.

## **B - Une mise en œuvre limitée des prérogatives d'enquête**

### **1 - Des enquêteurs peu nombreux**

La plupart des pays qui réalisent un effort de défense et investissent des budgets importants dans les équipements militaires et leur maintenance disposent de services d'enquête dont les prérogatives et l'objectif sont similaires à ceux de la division d'enquête des coûts (BEDC).

En Grande-Bretagne, l'homologue du BEDC, le *Cost Assurance and Analysis Service* (CAAS) compte 390 enquêteurs et 40 estimateurs, qui analysent les coûts en phase projet. L'analyse des coûts a priori est en principe obligatoire avant la notification d'un contrat. Son avis doit permettre de certifier que le prix est raisonnable.

En Allemagne, l'homologue du BEDC<sup>14</sup> dispose de plus de 100 enquêteurs. Son travail repose sur le contrôle de l'engagement des fournisseurs de prix raisonnables et sincères, et sur leurs coûts associés à un niveau de marge. Toute déclaration erronée est susceptible d'engager la responsabilité de l'industriel avec application de sanctions civiles (reversement du trop-perçu) ou/et pénales.

Aux États-Unis, le *Defense Contract Audit Agency* pratique un système de contrôle des dépenses dans les phases d'études, de recherche et de développement, éventuellement avec un intéressement des industriels. La phase de production se fait ensuite plutôt sur la base de prix forfaitaires, parfois avec compétition.

---

<sup>14</sup> *Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAtBw.).*

**Tableau n° 2 : comparaison internationale des effectifs  
consacrés aux enquêtes de coût (2008)**

	<b>États-Unis</b>	<b>Royaume Uni</b>	<b>Allemagne</b>	<b>France</b>
Nombre d'enquêteurs	4000	390	100	32
Périmètre d'intervention total <sup>15</sup>	160 Md€	7,8 Md€	6 Md€	7 Md€
Périmètre d'intervention en M€ par an par enquêteur	40 M€/h	20 M€/h	60 M€/h	220 M€/h

*Source : Direction générale de l'armement/division des enquêtes des coûts.*

En France, les effectifs des enquêteurs sont beaucoup plus réduits. Fin 2008, alors que l'organisation de référence de la division d'enquête prévoyait 40 enquêteurs, ils n'étaient que 32.

En 2012, le ministère de la défense s'est fixé comme objectif de relever leur nombre à 50, d'ici 2014. Cependant, en juin 2012, l'effectif n'est encore que de 35. Seuls 5 enquêteurs supplémentaires sont en cours de recrutement, soit la moitié des 10 recrutements initialement prévus pendant cette période.

Le montant moyen susceptible d'être examiné par agent est aujourd'hui de 200 M€/H/an. Si l'objectif de 50 enquêteurs était atteint, ce montant descendrait à 140 M€/an/h. Il reste, en tout état de cause, très éloigné des pratiques observées en Allemagne ou au Royaume-Uni.

## 2 - Un positionnement institutionnel à reconsidérer

Le responsable de la division des enquêtes de coût (BEDC) dépend du directeur du service central des achats, lui-même rattaché à la direction des opérations de la direction générale à l'armement (DGA).

Ce positionnement hiérarchique lui confère une faible autorité pour dialoguer avec les fournisseurs.

Le ministère devrait conférer à la division des enquêtes de coût un rôle allant au-delà de celui de simple pourvoyeur d'informations de coût de revient pour les services qui notifient les marchés. Son rattachement hiérarchique devrait être suffisant pour lui garantir une relative autonomie de programmation et d'action, y compris un pouvoir d'initiative pour

<sup>15</sup> Périmètre calculé par la direction générale de l'armement (DGA) correspondant aux marchés passés sans mise en concurrence

sanctionner les entreprises qui ne respectent pas leurs obligations de transparence.

### 3 - Des pouvoirs d'investigation limités

La réglementation actuelle ne donne aux enquêteurs et aux acheteurs un accès complet à l'information que pour l'examen a posteriori des marchés (ou des tranches de marché), déjà exécutés ou en cours d'exécution. Or, qu'il s'agisse des achats d'équipements ou de leur maintenance, la faculté d'accéder à une information complète avant conclusion permettrait aux services de s'assurer qu'ils sont en mesure de respecter les principes posés par la circulaire du 10 octobre 1969.

Cette circulaire du Premier ministre, toujours considérée comme un texte de référence par les acheteurs de la direction générale de l'armement, définit la notion de « marge raisonnable » qui doit guider l'achat public, pour les marchés négociés sans mise en concurrence<sup>16</sup>. Toutefois, les textes réglementaires qui organisent les conditions d'enquête du BEDC et qui limitent ses pouvoirs d'investigation aux marchés ou tranches de marchés déjà achevés, ne lui donnent pas tous les moyens nécessaires pour contribuer au respect de marges raisonnables dans les marchés du ministère de la défense.

L'examen d'un échantillon de huit enquêtes réalisées par la division des enquêtes de coût permet de constater que, lors des enquêtes sur les marchés en cours, les entreprises titulaires de ces marchés ne respectent pas toutes leurs obligations. La faculté accordée au pouvoir adjudicateur de sanctionner l'obstruction aux enquêtes n'est, par ailleurs, pas toujours utilisée.

Cette obstruction peut prendre plusieurs formes : refus d'accès aux données de comptabilité analytique de l'entreprise, de justifier les coûts unitaires utilisés pour les calculs de devis et de prix, ou absence de répercussion, par le titulaire d'un marché de maîtrise d'œuvre, de la clause de transparence comptable sur ses sous-traitants en méconnaissance des clauses du marché principal.

---

<sup>16</sup> La circulaire rappelle que « dans tous les secteurs industriels où la concurrence peut jouer efficacement, sa mise en œuvre constitue le mode normal de sélection du fournisseur et de détermination du prix ». Lorsque cette mise en concurrence se révèle impossible, « une appréciation des coûts et du montant souhaitable de la marge doit être effectuée ». Pour les prestations d'une certaine importance, les coûts de revient doivent être analysés et la marge décomposée en trois sous-catégories dites A, B, C, dont le total atteint au maximum 12 % du coût de revient.

L'article 289 du code des marchés publics<sup>17</sup> prévoit que, si un industriel ne respecte pas ses obligations d'information, le pouvoir adjudicateur, c'est-à-dire l'autorité qui a signé le marché, peut prononcer une suspension de paiement. Elle peut être transformée en retenue définitive après deux mises en demeure infructueuses<sup>18</sup>.

Au regard des enjeux financiers associés aux marchés, la Cour estime que le ministère de la défense doit faire pleinement respecter les obligations de transparence auxquelles ses fournisseurs ont souscrit dans les marchés dont ils bénéficient. Elle recommande que les pouvoirs adjudicateurs utilisent pleinement les prérogatives dont ils disposent pour se faire communiquer toute information utile.

En outre, une modification des dispositions législatives et réglementaires est nécessaire afin de rendre possible l'examen détaillé, non seulement, des dépenses a posteriori mais, encore, des devis proposés par les industriels en vue d'obtenir les marchés. Cette évolution est également souhaitée par le ministère de la défense.

#### **4 - Un accès limité au service d'enquêtes de coûts**

Les équipes de la division des enquêtes de coût (BEDC) sont utilisées à près de 80 % pour les besoins propres de la direction générale de l'armement (DGA). Les services de maintenance du ministère de la défense n'ont accès que de manière limitée aux services de cette division. De 2009 à 2011, le BEDC a établi un total de 130 rapports d'enquêtes, dont 28 seulement au profit des services de soutien, soit 22 %. Or, leur situation d'acheteur captif, pour la maintenance, des entreprises qui ont fourni les équipements, nécessiterait, au contraire, un recours important aux dispositifs d'enquête afin de rééquilibrer leur position de négociation.

Pour la première fois, en janvier 2012, le BEDC a demandé aux services de maintenance de lui indiquer leurs besoins d'enquêtes pour l'année à venir, ce qui va dans le bon sens.

---

<sup>17</sup> L'article 289 du code des marchés publics (troisième partie) a repris les dispositions de l'article 7-12 du cahier des clauses administratives générales des marchés industriels (CCAG-MI) utilisé de manière constante par la direction générale de l'armement (DGA).

<sup>18</sup> En 2005 et 2006, la possibilité de suspendre les paiements a été utilisée dans deux cas d'obstruction. Elle s'est révélée efficace et a permis d'obtenir la transparence nécessaire de la part des deux industriels concernés. Plus récemment, en 2011, la mise en demeure ou la menace d'une mise en demeure ont été utilisées par la division des enquêtes de coût (BEDC) pour obtenir des informations dans un délai raisonnable. Pourtant, dans un autre cas d'obstruction ou de refus d'accès aux informations internes, la division a eu une réaction beaucoup moins énergique, sans pour autant que le dialogue qu'il espérait ait eu toujours les résultats souhaitables.

## **5 - Des résultats d'enquêtes à la discrétion des services acheteurs**

Lorsqu'elles sont disponibles, les conclusions de la division des enquêtes de coût fournissent des informations utiles pour la négociation des contrats de renouvellement (coûts de revient réels, niveaux de marge réalisés sur les contrats précédent, montant sous-traité à l'étranger). Cependant, l'usage de ces résultats est laissé à l'appréciation des seuls services acheteurs.

Ainsi, l'examen par la Cour de plusieurs rapports de présentation de marchés pour lesquels le marché précédent avait fait l'objet d'une enquête de coût, a montré que le champ et la précision des informations fournies par les services acheteurs étaient très variables. Les informations sur les coûts et marges réalisées par les titulaires des marchés précédents ne sont pas restituées. Elles ne sont, en effet, considérées que comme une aide apportée à la négociation et non pas comme un moyen d'attester que le prix du marché suivant est convenable.

Les prix et marges pratiqués doivent être « raisonnables » au sens de la circulaire du 10 octobre 1969, au regard des coûts de revient de l'entreprise titulaire constatés antérieurement. Huit enquêtes de coûts effectuées sur des marchés ou fractions de marchés passés par les services de maintenance ont été examinées. Cet échantillon n'est pas nécessairement représentatif de l'ensemble des marchés passés par ces services. Il montre, cependant, que les marges réalisées par les fournisseurs du ministère de la défense, pour ces marchés ou tranches de marchés enquêtés, a été supérieure aux préconisations de la circulaire du 10 octobre 1969.

## **V - Une négociation tardive de la maintenance des nouveaux programmes**

Le déroulement des programmes d'armement est régi par deux instructions du ministre de la défense<sup>19</sup> qui définissent les stades successifs des programmes : initialisation, orientation et élaboration (développement du projet), puis réalisation, utilisation par les forces armées et, enfin, retrait du service.

Chacun de ces stades de développement comporte une réflexion sur la maintenance future des équipements et contribue à définir, de plus

---

<sup>19</sup> Instruction n° 1514 du 7 mai 1988, puis instruction n° 1516 du 15 avril 2010.

en plus précisément, ce que sera le coût global de possession<sup>20</sup>, y compris le coût de maintenance, pendant toute la durée de vie de l'équipement. L'enjeu est essentiel pour les forces armées. Selon les données des documents de programme de la direction générale de l'armement, les coûts prévisionnels de maintenance d'un armement se situent entre 45 % et 60 % du coût d'acquisition. Dans une acception plus large, intégrant la modernisation des équipements, ils peuvent représenter, pour les avions, jusqu'à deux fois les coûts d'acquisition. L'intégration très en amont de la question de la maintenance<sup>21</sup>, pour évaluer le coût complet des programmes d'armement jusqu'à la fin de leur vie constitue un progrès notable par rapport aux pratiques antérieures.

Toutefois, cette amélioration progressivement mise en œuvre ne porte que sur la prévision des coûts complets. Elle n'a pas entraîné de modification des conditions de négociation des prestations de maintenance avec les industriels concernés.

Un premier marché, ou marché de « soutien initial », est ainsi passé pour l'acquisition et la mise en service des équipements. D'une durée variable, négocié en règle générale par la direction générale de l'armement et financé sur les crédits du programme budgétaire 146 « Equipements des forces », il contient les prestations de maintenance et de fourniture de rechanges des premières années.

Il revient, ensuite, aux services de maintenance de négocier, sur les crédits du programme budgétaire 178 « Préparation et emploi des forces », les marchés, dits de « soutien en service », exclusivement dédiés à la maintenance, qui se succéderont pendant toute la durée de vie des équipements.

Certes, dans l'industrie en général, le prix des prestations de maintenance est établi avec une marge plus élevée que celle pratiquée sur les équipements. Ce phénomène peut être accentué lorsque les fournisseurs disposent d'un monopole sur les prestations à réaliser et peuvent imposer un prix. Or, dans les négociations relatives à la maintenance, l'industriel peut rarement être mis en concurrence en raison de la spécificité des matériels qu'il a fournis. Il est donc en situation d'obtenir les prix les plus élevés possibles pour les prestations qu'il doit exécuter.

---

<sup>20</sup> Le coût global de possession correspond à l'ensemble des coûts associés à un programme d'armement, à chacune des phases de ce programme, y compris la phase finale de démantèlement.

<sup>21</sup> Définition des objectifs (à l'heure d'utilisation du matériel ou au coût horaire de maintenance), organisation en interne par un service maître d'œuvre ou déléguée dans un marché, dates des grands jalons de maintenance préventive, estimation des volumes d'heures nécessaires, etc.

De telles conditions de négociation conduisent l'État à se voir imposer des conditions financières plus défavorables pour la maintenance des matériels militaires que pour l'équipement initial.

**Exemples de baisses de prix obtenues par l'effet d'une mise en concurrence des fournisseurs de la SIMMAD**

Quatre marchés ont été examinés, pour lesquels la SIMMAD a pu procéder à une mise en concurrence alors que le marché précédent était négocié sans mise en concurrence :

- la maintenance des quatre avions Awacs et de leur informatique associée, en 2007 ;
- la maintenance des quatorze avions Boeing C 135F ravitailleurs en vol, en 2007 ;
- la maintenance des quarante-sept hélicoptères EC 145 de la gendarmerie nationale et de la direction de la sécurité civile, en 2009 ;
- la maintenance d'un système de détection de satellites, en 2011.

Dans deux des quatre cas, le titulaire précédent a été reconduit dans le nouveau marché et, dans les deux autres, il a été remplacé par un titulaire plus compétitif. La réduction de prix obtenue grâce à la mise en concurrence est allée de 25 % à 50 % et a atteint en moyenne 39 %. Sur la base des montants maximaux hors taxes pouvant être commandés, l'économie pour les forces armées atteint, pour le même périmètre, 69 M€ HT par an sur le cumul des quatre marchés.

L'observation est d'ailleurs réversible. Quand, pour un marché complémentaire d'achat de chandelles à oxygène pour sous-marins, le SSF a préféré négocier sans mise en concurrence avec le titulaire du précédent marché pour maintenir une homogénéité dans les matériels utilisés, les prix d'achat ont augmenté de 32 %.

Cette situation est dommageable pour quatre raisons principales :

- le ministère de la défense n'achète pas ces prestations au meilleur rapport qualité prix ;
- le coût complet de l'acquisition et de la possession des équipements est mal évalué lors des décisions initiales d'investissements ;

- l'importance et la croissance des coûts de maintenance sont porteuses de futures impasses budgétaires et donc, à terme, de manque de disponibilité des équipements achetés ;
- elle n'encourage pas la maîtrise des coûts et l'amélioration des méthodes de production des entreprises titulaires.

Tant le ministère de la défense que celui du budget, conscients de cette situation, recherchent des solutions.

Pour sa part, la Cour estime que les services de maintenance devraient être mieux associés à l'évaluation des coûts de possession futurs des matériels en développement. Selon les procédures actuelles, ces services sont sollicités, pour leur expertise, dans les stades de développement en tant que de besoin et dans la mesure où leurs ressources humaines le leur permettent. Les directions de programme devraient être tenues de les associer pleinement aux décisions ayant des incidences sur les coûts de possession des matériels à tous les stades des programmes, y compris lors de la définition des caractéristiques des matériels en amont.

En outre, afin de remédier à la situation actuelle, dans laquelle les services acheteurs de maintenance sont en position de faiblesse face à des fournisseurs seuls à même d'assurer ces prestations, une meilleure articulation entre l'acquisition des équipements et celle de leur maintenance doit être activement recherchée. Les services de maintenance interarmées concernés doivent être mieux associés à la négociation, par la direction générale de l'armement, des marchés de maintenance initiale, disposer de leurs clauses et être en mesure de les analyser.

Il pourrait être envisagé que les industriels qui s'engagent sur la maintenance initiale définissent avec l'administration, dès le moment de l'acquisition des équipements, les grandes lignes des coûts futurs du soutien en services ainsi que ses principaux éléments de cadrage, tels des prix plafonds. Toutefois, le fait que le fournisseur est incertain de l'évolution de ses coûts futurs, alors que le client l'est de l'emploi effectif qu'il aura des matériels, incite toutefois à ne pas chercher à donner de caractère contraignant à ces engagements.

Il est, dans tous les cas, essentiel que les services chargés des achats de maintenance participent à la préparation et à la conclusion des négociations menées en vue de l'acquisition des équipements pour renforcer leurs capacités de négociation.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

Au total, la Cour a observé des insuffisances dans l'organisation des achats de prestations de maintenance pour les équipements militaires. Les effectifs d'acheteurs sont inadéquats, en particulier à la SIMMAD, au regard de la complexité, du volume financier et des conséquences opérationnelles des achats. Le positionnement institutionnel de la division des enquêtes de coût (BEDC) ne lui confère pas une autorité suffisante pour garantir son autonomie de programmation et d'action. Enfin, alors que sa position de négociation est très défavorable vis-à-vis de fournisseurs en position de monopole, le ministère de la défense n'utilise pas toutes ses prérogatives pour rééquilibrer cette relation.

Faute de maîtriser la dépense et dans un contexte budgétaire très contraint, les états-majors peuvent être amenés à revoir à la baisse leur activité opérationnelle ou l'étendue de la maintenance demandée afin de faire correspondre les marchés à l'enveloppe financière. D'ores et déjà, le coût de la maintenance des matériels navals n'a pu être stabilisé autour de 630 M€ par an depuis 2005 qu'au prix d'une baisse de l'activité : retrait anticipé du service actif de plusieurs bâtiments, espacement entre les arrêts techniques des sous-marins nucléaires d'attaque et des frégates anti-sous-marins et arrêt de sous-marins nucléaires d'attaque neuf mois avant un arrêt technique majeur.

Une mise sous contrainte des fournisseurs, dont les effets seraient équivalents à ceux d'une mise en concurrence réelle, permettrait aux forces armées de faire des économies importantes. La Cour a ainsi constaté des réductions de prix de 25 % à 50 % des coûts de la maintenance dans les situations - assez rares - où la maturation des technologies employées a permis de passer d'une situation de monopole à une mise en concurrence réelle.

Il n'est, toutefois, pas possible d'extrapoler les observations faites sur un échantillon à la totalité des marchés passés par les services de maintenance. En outre, les solutions envisagées ne donneraient pas le même levier qu'une réelle mise en concurrence et ne sauraient aboutir au même résultat. La Cour estime, en définitive, qu'une baisse de prix de l'ordre de 10 %, soit une économie de 300 M€ sur le total des contrats notifiés chaque année, constitue un objectif réaliste pour les opérations de maintenance futures du ministère de la défense.

*Pour y parvenir, la Cour recommande de :*

- 1. renforcer par redéploiement et professionnaliser les effectifs d'acheteurs des structures des armées chargées de la maintenance ;*
  - 2. modifier les dispositions législatives et réglementaires afin de renforcer les pouvoirs des enquêteurs de la division des enquêtes de coûts de la direction générale de l'armement (DGA), dans le cas de l'examen a priori de devis, afin que les acheteurs étatiques puissent apprécier le caractère raisonnable des marges des contrats conclus avec des fournisseurs en situation de monopole ;*
  - 3. rattacher la division des enquêtes de coût directement au délégué général à l'armement ;*
  - 4. renforcer, au sein du ministère, les mécanismes de contrôle ou de contre-expertise sur l'action des services acheteurs afin d'éviter une concentration excessive des fonctions ;*
  - 5. donner toute leur place aux services de maintenance dans la définition des coûts prévisionnels de possession, à tous les stades de développement du programme ;*
  - 6. anticiper, dès l'acquisition des équipements, une partie de la négociation avec les industriels fournisseurs sur les coûts de maintenance prévisionnels futurs.*
-



**Sommaire des réponses**

Ministre de la défense	32
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	34

### **RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE**

*Je partage l'appréciation de la Cour sur la nécessaire professionnalisation des acheteurs. D'ailleurs, la direction générale de l'armement (DGA) cherche, dans toute la mesure du possible, à affecter au sein des structures de soutien (SSx) des agents ayant acquis une expérience en son sein, qu'il s'agisse des acheteurs ou, plus généralement, de personnel spécialisé dans la conduite de projet d'acquisitions complexes (managers, experts techniques, experts financiers notamment). Cependant la problématique des acheteurs s'inscrit dans celle plus globale de réductions d'effectifs au sein du ministère, à laquelle s'ajoute les récentes limitations de recrutements de civils, alors que les départs d'acheteurs vers l'extérieur restent toujours élevés.*

*Je suis tout à fait favorable à l'implication des SSx dans la conduite des opérations d'armement afin, notamment, d'être en mesure de mieux anticiper les coûts prévisionnels de soutien et d'améliorer encore la cohérence globale de l'approche de l'État acheteur dans le domaine de l'armement sur l'ensemble du cycle de vie. La mise en place récente des responsables du soutien en service (RSS) constitue à cet égard un progrès notable.*

*J'adhère en particulier au principe d'une anticipation « dès l'acquisition des équipements, d'une partie de la négociation avec les industriels fournisseurs sur les coûts de maintenance prévisionnels futurs ». C'est pourquoi, la DGA privilégie aujourd'hui des stratégies contractuelles globales agrégeant acquisition des systèmes et maintien en condition opérationnelle (MCO) sur une durée suffisamment longue, selon la nature et le degré de maturité des systèmes, pour engager les maîtres d'œuvre sur la durée.*

*L'instauration d'une nouvelle gouvernance des investissements au sein du ministère contribue, par ailleurs, à la démarche de renforcement attendu du lien entre le soutien initial et la maintenance, à la fois par l'adoption d'une approche cycle de vie et par le développement du coût global de possession. De même, avec la présentation des dossiers de lancement de l'utilisation (DLU), le comité ministériel d'investissement (CMI) dispose désormais d'une vision plus en amont des projets de marchés de soutien.*

*Toutefois, la maîtrise des prix des industriels sur le segment de la maintenance n'est pas liée à la seule performance de l'achat, en raison du faible niveau de concurrence dans le domaine de la maintenance, d'ailleurs souligné par la Cour, et des prix pratiqués qui tiennent compte des risques que l'industriel est prêt à assumer.*

*Dès lors, la maîtrise des prix par les services de soutien me semble devoir faire l'objet d'une approche d'ensemble, incluant les acheteurs, mais*

*aussi les managers et les spécificateurs techniques, qui apprécient le niveau de risque acceptable pour l'État et pour l'industrie.*

*Concernant le recours aux enquêtes de coût, je partage la vision de la Cour sur son apport à la meilleure négociation possible des marchés, et la DGA a d'ores et déjà entrepris un renforcement de cette fonction au profit du ministère.*

*La proposition de « modifier les dispositions législatives et réglementaires afin de renforcer les pouvoirs des enquêteurs de coûts [...], dans le cas de l'examen a priori des devis [...] » me paraît également de nature à faciliter un recours accru aux compétences des enquêteurs dans le cadre de la préparation et de la conduite des négociations, notamment dans le cadre des marchés à fort enjeu.*

*Les porteurs de projets d'investissement, lors des franchissements de jalons en commission exécutive permanente (CEP), sont cependant déjà incités à recourir à l'expertise du bureau des enquêtes de coûts (BEDC) de la DGA. La CEP est chargée de l'examen de la cohérence physico-financière du contenu de l'opération d'investissement en vue de préparer, selon l'état d'avancement du projet, la décision de la direction de projet ou la décision ministérielle en CMI.*

*En revanche, je ne partage pas l'avis de la Cour sur l'intérêt d'un rattachement direct du BEDC au délégué général pour l'armement. Ce rattachement ne paraît pas en lui-même porteur de gains d'efficacité ni même d'autorité. L'autorité d'un service d'enquête repose avant tout sur les dispositions législatives et réglementaires en vigueur qui rendent possible l'exercice de son activité. Une directive interne pourra définir le cadre général et la politique de recours au dispositif des enquêtes de coûts dans le cadre des acquisitions du domaine de l'armement. Une telle directive pourrait formaliser également la politique actuelle de « tolérance zéro » en matière de manque de transparence de la part des industriels de l'armement dans le cadre des enquêtes.*

*Enfin, la recommandation de la Cour de « renforcer, au sein du ministère, les mécanismes de contrôle ou de contre-expertise sur l'action des acheteurs, afin d'éviter une concentration excessive des fonctions » appelle également des réserves de ma part. Elle semble supposer la mise en place de structures expertes dans le domaine de l'acquisition qui soient externes aux services acheteurs. Pourtant, pour exercer dans les meilleures conditions les responsabilités qui sont les leurs, les services acheteurs doivent plutôt disposer de toute l'expertise étatique disponible dans leur domaine, surtout dans un contexte de ressources rares, comme la Cour l'a souligné, s'agissant des acheteurs. Ces services bénéficient par ailleurs des audits et enquêtes tant internes qu'externes au ministère et des dispositifs généraux de contrôle interne et de maîtrise des risques.*

---

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

*La Cour met en évidence des disparités importantes entre les services acheteurs en termes de volumes et de nombres d'actes. Je considère à ce titre comme la Cour qu'une globalisation accrue des marchés passés par les bases de défense et les structures de soutien devrait permettre de libérer des ressources au profit des marchés à forts enjeux budgétaires.*

*Je partage également l'objectif de la Cour d'améliorer la transparence des coûts industriels dans les situations de monopole. Je considère qu'en la matière, la priorité est d'appliquer les dispositions existantes et de généraliser les enquêtes de coût a posteriori afin de disposer de références utiles lors du renouvellement des marchés de maintenance.*

*Je suis en revanche plus réservé en ce qui concerne la proposition de la Cour de modifier les dispositions législatives et réglementaires de manière à faciliter l'examen a priori des devis industriels. En effet, les éléments comptables utiles pour la négociation des marchés de maintenance sont en principe déjà accessibles, dans l'état actuel du droit, au travers des enquêtes de coût sur les marchés antérieurs passés avec les industriels concernés. En outre, il me semble utile de maintenir une forte responsabilité des industriels quant à l'évaluation des moyens nécessaires et des risques liés à l'exécution des marchés, qu'un examen comptable poussé des devis a priori pourrait affaiblir.*

*La Cour relève que l'organisation actuelle ne permet pas de garantir que les prestations de maintenance sont achetées au meilleur prix dans la mesure où les services acheteurs attestent eux-mêmes de la convenance des prix sans que celle-ci fasse l'objet d'une quelconque contre-expertise ou contrôle tant au sein du ministère qu'au niveau interministériel. Ainsi, comme le relève la Cour, les services acheteurs sont, seuls, garants devant le contrôleur budgétaire et comptable ministériel du caractère raisonnable des prix. Je partage entièrement ce diagnostic, c'est pourquoi j'ai souhaité engager une réflexion avec le ministère de la défense et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel de ce ministère afin de développer ces mécanismes de contrôle et de contre-expertise au niveau interministériel.*

*Je m'associe volontiers à la recommandation de la Cour d'anticiper, dès l'acquisition des équipements, les négociations sur les coûts de maintenance ultérieurs. J'observe à cet égard que dans de nombreux cas, les coûts de maintenance sont suffisamment prédictibles pour obtenir des engagements fermes des industriels dans la durée.*

*La Cour estime qu'à défaut de mise en concurrence effective, la mise sous contrainte des fournisseurs permet d'escompter une baisse des prix de l'ordre de 10 % sur les contrats de maintenance à venir. Je serai attentif à ce*

*que les prochains projets de marché qui seront examinés par mes services tendent effectivement vers cet objectif.*

*Enfin, la Cour souligne à juste titre que l'absence de rupture opérationnelle ne préjuge pas de l'efficacité de la dépense dans le domaine de la maintenance. J'envisage à cet égard d'étudier, en lien avec le ministère de la défense, les modalités selon lesquelles l'évolution du taux de marge des contrats de maintenance pourrait faire l'objet d'un suivi régulier au même titre que la disponibilité des matériels, afin de mieux rendre compte des différents aspects de la performance en matière de maintenance.*

---



## 2

### **La délivrance des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer, des simplifications à poursuivre**

#### *PRESENTATION*

*Depuis le rapport public thématique de novembre 2004 sur l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration, le droit français des étrangers, désormais codifié, a été plusieurs fois sensiblement modifié.*

*Entre 2005 et 2011, les postes consulaires ont délivré de 2,1 à 2,4 millions de visas chaque année, l'essentiel de ces visas – autour de 1,8 million – étant de court séjour. De leur côté les préfectures ont délivré, en moyenne, chaque année, outre 1,4 million de documents provisoires, environ 885 000 titres définitifs, dont 200 000 premiers titres de séjour et 685 000 renouvellements.*

*Un secrétariat général à l'immigration et à l'intégration a été créé en 2007. Ses services sont placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur depuis 2010.*

*Les modalités de délivrance des titres ont, elles aussi, changé en quelques années, avec le recours à des prestataires de services dans de nombreux postes consulaires et une évolution des missions de l'établissement public chargé de l'immigration, aujourd'hui l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).*

*La Cour a donc jugé utile de revenir sur les questions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, ici sous le seul angle de la délivrance des titres, sans traiter de la situation des demandeurs d'asile.*

*Six postes consulaires dans trois pays (Algérie, Maroc et Chine) ont été contrôlés, ainsi que les préfectures de sept départements (Bouches-du-Rhône, Essonne, Isère, Nord, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Yvelines), deux sous-préfectures (Aix-en-Provence, Palaiseau), et la préfecture de police de Paris. La Cour a également mené ses investigations auprès des administrations centrales compétentes et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.*

*Tandis que la complexité du droit, pour un étranger, d'entrer ou de séjourner sur le territoire français s'est progressivement accrue et que les moyens ont été globalement renforcés pour une activité restée stable, les efforts de réorganisation et de modernisation tardent à produire des effets tangibles. Dans les préfetures, les parcours de l'utilisateur restent difficiles. De nouvelles simplifications sont nécessaires.*

---

## **I - Un cadre juridique de plus en plus complexe**

### **A - Des règles évolutives**

Le droit des étrangers en France participe, pour l'essentiel, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, d'une police administrative visant à la sauvegarde de l'ordre public avec le contrôle du passage des frontières et de l'établissement des étrangers. Depuis la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, le débat s'est peu à peu centré sur la question de « l'opportunité et les modalités de la gestion des flux »<sup>22</sup> migratoires.

Le cadre juridique de la délivrance des titres aux étrangers a ainsi évolué en fonction du contexte économique, social et politique français. Plusieurs textes législatifs ont successivement modifié les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Sauf pour les ressortissants de l'Union européenne, les conditions à satisfaire se sont accumulées.

Après la généralisation de l'obligation du visa pour les étrangers non ressortissants d'un État membre de la Communauté économique européenne par la loi du 9 septembre 1986, l'accès à la carte de séjour a été restreint par la loi du 24 août 1993. Des fichiers comportant des données biométriques ont été créés pour les étrangers, par la loi du 26 novembre 2003, avant que la collecte d'empreintes digitales et de photos ne soit prévue pour les passeports français. De même, le droit au regroupement familial, défini initialement par le décret du 29 avril 1976, a été davantage encadré. Les conditions supplémentaires à remplir par le demandeur ont notamment porté sur sa durée de séjour en France, passée d'un an à dix-huit mois, sur les seuils de ressources financières nécessaires et sur la superficie minimale du logement.

Jusqu'en 2004, l'ordonnance fondatrice du 2 novembre 1945 a été amendée trente-trois fois. En novembre 2004, le droit français des étrangers a été codifié dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Trois lois l'ont à nouveau modifié entre

---

<sup>22</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, novembre 2004, 567 p.

2006 et 2011. Dans le même temps, le droit international a lui-même évolué, avec le passage à une organisation et des règles européennes pour la délivrance des visas permettant d'entrer et de circuler dans l'« espace Schengen »<sup>23</sup>.

## **B - La diversité de titres**

### **1 - Les visas<sup>24</sup>**

La plupart des visas délivrés relèvent de deux catégories<sup>25</sup> :

- d'une part, le visa de court séjour (VCS) ou de transit (VT), dit « visa Schengen », dont l'obtention est une condition nécessaire pour entrer, transiter ou circuler dans l'espace Schengen, pour les étrangers qui y sont soumis ;
- d'autre part, le visa de long séjour (VLS), délivré lorsque l'administration autorise un étranger à résider en France pour une durée continue supérieure à trois mois.

Le réseau consulaire français, qui est le deuxième au monde pour son étendue, accorde également des visas de court séjour ou de transit pour le compte d'autres pays de l'espace Schengen aux réseaux moins denses. Des « visas de retour » permettent aux étrangers résidant sur le territoire français, mais ne disposant pas d'un titre définitif, d'y revenir. Les préfectures peuvent également délivrer de tels visas de retour, à titre dérogatoire et par anticipation.

### **2 - Les titres de séjour**

Une fois expirée la durée de validité d'un visa, la possibilité de rester sur le territoire est subordonnée à la délivrance, par la préfecture compétente, d'une autorisation de séjour de durée limitée. Cette durée est d'un an, sauf cas particulier. L'administration accorde ou non une telle

---

<sup>23</sup> L'accord de Schengen, signé en 1985, a débouché en 1990 sur la convention de Schengen, qui est en vigueur en France depuis 1995. Les visas « Schengen » permettent aux ressortissants des pays tiers d'entrer et de sortir avec le même visa dans vingt-six pays européens. L'accord ne s'applique pas encore à la Roumanie, à la Bulgarie et à Chypre, qui sont signataires de la convention. Le Royaume-Uni et l'Irlande n'en sont pas parties.

<sup>24</sup> Disposer d'un visa est la règle, mais celle-ci souffre de très nombreuses exceptions. En sont notamment dispensés les ressortissants de l'Union européenne, de l'Espace économique européen, ainsi que ceux de 42 pays (comme les États-Unis, le Japon, la Suisse, Monaco, etc.), parfois sous condition particulière de passeport.

<sup>25</sup> Le ministère des affaires étrangères recense 345 motifs différents de demande de visas. Certains types de visas sont très rarement délivrés.

autorisation, dite « carte de séjour »<sup>26</sup>, sur présentation de divers documents justificatifs. Elle est très souvent amenée à ne délivrer, dans un premier temps, qu'un simple récépissé de demande ou une autorisation provisoire de séjour de quelques mois, parfois renouvelée, dans l'attente de l'instruction au fond de la demande.

Lorsqu'un étranger, titulaire d'une carte de séjour et résidant en France depuis plus de cinq ans, est en mesure de justifier d'une « intégration républicaine » suffisante, dont l'appréciation s'appuie sur son contrat d'accueil et d'intégration<sup>27</sup>, l'administration peut lui délivrer une carte de résident de dix ans, à condition qu'il dispose d'une assurance maladie, de moyens d'existence suffisants et de liens familiaux en France. Un tel titre peut aussi être accordé à l'étranger qui apporte une contribution économique exceptionnelle à la France, sous réserve de la régularité de son séjour en France, et aux membres de sa famille.

L'administration délivre également d'autres types de titres, notamment la carte de séjour « compétences et talents », valable trois ans et renouvelable une fois.

### **3 - Le visa de long séjour valant titre de séjour**

À la suite du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), un titre nouveau a été créé : le visa de long séjour valant titre de séjour, qui autorise à rester un an sur le territoire. Il s'agissait de simplifier le parcours des migrants qui, auparavant, devaient d'abord solliciter un visa de long séjour auprès d'un consulat, puis effectuer de nouvelles démarches pour obtenir le titre de séjour lui-même auprès de la préfecture compétente (et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration).

Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2009, il suffit à un étranger, qui souhaite obtenir un visa de long séjour valant titre de séjour, de le demander à un poste consulaire, et de le faire valider par l'Office lors de son arrivée en France, la préfecture restant chargée du renouvellement éventuel du titre. Un peu plus de 100 000 visas de long séjour valant titres de séjour ont été délivrés en 2011, comme en 2010.

---

<sup>26</sup> Le titre physique de l'autorisation de séjour a d'abord été matérialisé par une carte, puis par une vignette collée sur le passeport. Il a ensuite pris la forme d'un document plastifié au format de la carte nationale d'identité. Il s'agit, aujourd'hui, d'une carte plus petite, dotée d'un composant électronique.

<sup>27</sup> Établi par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, ce contrat est signé par le représentant de l'État et l'étranger qui souhaite résider en France et s'engage à participer aux formations prévues, notamment civiques et linguistiques.

## C - La variété des droits dus par les étrangers

Le montant des droits des visas Schengen est fixé par un règlement européen. L'administration avance deux critères pour fixer le montant des droits afférents aux autres titres.

D'une part, le montant du droit serait un levier politique, susceptible de favoriser tel ou tel type d'immigration et de dissuader des demandes éventuellement infondées. Pour autant, l'augmentation du « prix » des titres de séjour a été sans effet sur le nombre de demandes. Cette absence d'« élasticité » de la demande au tarif est compréhensible, compte tenu de l'obligation pour les étrangers concernés de disposer d'un titre de séjour régulier et de l'intérêt qu'il représente pour eux.

Les droits pratiqués en France en 2012 sont relativement élevés, au regard de ceux d'autres pays européens.

**Tableau : comparaisons européennes des tarifs de délivrance d'un titre de séjour (2010-2011)**

En €	Tarif le plus faible	Tarif le plus élevé
France	55	349
Belgique <sup>1</sup>	15	27
Italie <sup>1</sup>	72,12	
Espagne <sup>2</sup>	10,20	
Allemagne <sup>3</sup>	40	200
Autriche <sup>1</sup>	100	150
Pays-Bas <sup>4</sup>	188	830
Royaume-Uni <sup>2,5</sup>	142	715
Grèce <sup>1</sup>	147	900
Suède <sup>1</sup>	50	200

Sources : <sup>1</sup> réseau européen des migrations (2010), <sup>2</sup> enquête consulaire 2010, <sup>3</sup> législation allemande (2010), <sup>4</sup> ministère néerlandais de l'immigration (2011), <sup>5</sup> y compris frais de visa.

D'autre part, le montant du droit évolue en fonction du montant de recettes souhaité, celui-ci contribuant à financer l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Ces recettes, qui représentent une part prépondérante du budget de l'établissement, se décomposent en deux parties d'inégale importance : les ressources à la charge des entreprises, et dont l'Office assure lui-même le recouvrement, celles dont le redevable est l'étranger et qui sont perçues *via* la vente de timbres, dont le produit est reversé à l'Office par l'État, à l'exception de ceux relatifs aux visas de long séjour valant titres de séjour.

Ainsi, entre 2005 et 2011, le produit des ventes de timbres affecté à l'Office français de l'immigration et de l'intégration est passé de 39,5 M€ à 112,4 M€<sup>28</sup>. Le montant affecté est désormais plafonné.

## **II - Des moyens accrus pour une activité globalement stable**

### **A - Le coût des titres pour l'État**

Pour estimer les coûts, la Cour a retenu l'ensemble des coûts identifiés, directs ou indirects, supportés par les deux ministères concernés : ceux de personnel, y compris les charges sociales, ceux de fonctionnement et d'amortissement des investissements, mais pas les « loyers budgétaires ». Ne sont donc inclus ni les coûts des services de la main-d'œuvre étrangère, ni ceux supportés par les deux opérateurs – l'Office français de l'immigration et de l'intégration et l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) – ni les contributions nettes des États « Schengen » à des actions communautaires. Ne sont pas non plus pris en compte les coûts des prestations fournies par l'État, à titre gracieux ou à tarif adapté, à certains étrangers, comme l'enseignement de la langue et de la culture, dans le cadre d'un service public « à la française », ou les visites médicales, obligatoires dans certains cas.

#### **1 - Le coût du visa**

Le coût global de l'instruction des demandes de visas est ainsi estimé, en 2011, à 52,5 M€ (dont plus de 42 M€ de coûts de personnel). Le coût de production et d'acheminement des vignettes-visas s'est élevé, la même année, à environ 1,8 M€. Le coût total pour l'État a donc été d'environ 54,3 M€ en 2011, soit, rapporté au nombre de visas délivrés, un coût unitaire d'environ 22 € par visa. Les recettes encaissées par l'État au titre des droits de chancellerie s'élèvent à 116 M€, soit, en moyenne, 48 € par demande de visa ou 54 € par visa délivré.

---

<sup>28</sup> Les montants indiqués comprennent, après abattement de 4 % de frais de perception, la taxe relative à l'acquisition de la nationalité française, celle sur la délivrance et le renouvellement de titre de séjour des étrangers et droit de visa de régularisation, et celle perçue lors d'une demande d'attestation d'accueil.

## 2 - Le coût du titre de séjour

Le coût global de l'instruction des demandes de titres de séjour ou de renouvellement de ces titres est évalué, pour 2011, à 97,2 M€ environ (dont plus de 82 M€ de coûts de personnel). Le coût de production et d'acheminement des titres de séjour a été, la même année, de 15,3 M€. Le coût total des titres de séjour a donc atteint 112,5 M€ en 2011, soit, rapporté à 935 000 titres définitifs délivrés, un montant unitaire d'environ 120 € par titre. Les recettes correspondantes, acquittées par les demandeurs, ont été en 2011 de 111,9 M€<sup>29</sup>, soit presque exactement les coûts ci-dessus estimés. La recette rapportée au même volume de titres ressort également à 120 € par titre.

### B - Une faible augmentation du nombre de titres

Les nombres de titres délivrés, dans ce cadre juridique évolutif, ont très peu augmenté ces dernières années :

- le nombre de demandes de visas est passé, entre 2005 et 2011, de 2 411 000 à 2 431 000, soit une hausse globale de moins de 1 %, avec de fortes disparités selon les pays ; le nombre de visas délivrés, y compris les visas de long séjour valant titres de séjour, est passé de 2 053 000 à 2 153 000, soit une hausse plus nette de près de 5 %, le taux de refus ayant sensiblement baissé (- 29 %) ;
- le nombre de titres de séjour délivrés par les préfetures est resté quasiment constant, entre 2005 et 2010, passant de 871 000 à 885 000 ; le niveau de 935 000 titres observé en 2011 est interprété comme un ressaut régulier, mais conjoncturel<sup>30</sup>.

On observe ainsi une quasi-stabilité du volume de titres délivrés en même temps qu'une augmentation globale des effectifs chargés d'accueillir les demandes, de les instruire et de délivrer les titres, ce qui contraste avec la diminution, en général, du nombre d'agents de l'État.

---

<sup>29</sup> Dont 107,7 M€ nets de 4 % de frais de perception affectés à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (98,8 M€ pour les titres de séjour proprement dits, 8,1 M€ pour la taxe perçue lors d'une demande d'attestation d'accueil, 0,8 M€ de redevances au titre du regroupement familial) et 4,2 M€ affectés à l'Agence nationale des titres sécurisés.

<sup>30</sup> La période de ce ressaut est décennale et, comme en 2001, s'explique largement par le renouvellement de certificats de ressortissants algériens, d'une durée de dix ans.

## C - Des moyens renforcés

La délivrance des titres aux étrangers mobilise essentiellement les moyens de deux ministères, celui de l'intérieur et celui des affaires étrangères. Les effectifs du réseau préfectoral affectés à cette tâche ont augmenté entre 2009 et 2011, alors que ceux du réseau consulaire ont légèrement baissé, tandis qu'une partie de ses tâches était confiée à des prestataires extérieurs. Enfin, les administrations centrales concernées ont été renforcées, avec la création d'une nouvelle structure en 2007.

### 1 - Les effectifs des préfectures affectés à la délivrance des titres

Si, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, les effectifs des préfectures ont été globalement réduits, ceux dédiés aux activités de délivrance des titres aux étrangers au sein de ce réseau ne l'ont pas été ; ils ont augmenté de 77 unités, passant de 1 357 emplois (en équivalent temps plein) en 2009<sup>31</sup> à 1 434 en 2011<sup>32</sup>. À la préfecture de police de Paris, les emplois sont passés de 329 en 2005 à 367 en 2011. Le nombre de titres de séjour délivrés par les préfectures étant resté quasiment constant, la productivité apparente s'est érodée<sup>33</sup>.

### 2 - Les effectifs chargés de la délivrance des visas et le renfort de prestataires extérieurs

Les effectifs des services des visas des postes consulaires ont diminué de 77 unités, passant de 899 emplois (en équivalent temps plein) en 2006 à 822 en 2011<sup>34</sup>. Toutefois, dans le même temps, de plus en plus de postes externalisaient des prestations.

---

<sup>31</sup> Les données du contrôle de gestion ne permettent pas de connaître précisément, avant 2009, le nombre d'agents affectés à ces tâches.

<sup>32</sup> La prévision pour 2012 est de 1 514 emplois.

<sup>33</sup> Les effectifs précités n'intègrent pas les agents dédiés aux demandes d'asile, qui, elles, ont sensiblement progressé.

<sup>34</sup> 821 en 2012.

### **Le recours à des prestataires extérieurs**

Pour améliorer les conditions et les délais de délivrance, le recueil des demandes de visa et la collecte des droits ont été confiés à des prestataires extérieurs à partir de 2005, d'abord à titre expérimental.

Aujourd'hui, trente postes consulaires ont recours à de tels prestataires<sup>35</sup>, notamment en Chine, en Russie, en Arabie saoudite et en Inde. Environ 60 % des dossiers de demande de visas sont désormais déposés chez un prestataire de service. En 2012, ces prestataires emploient plus de 700 personnes.

Le coût de ces activités sous-traitées est directement facturé par les prestataires aux demandeurs de visa et n'est donc pas supporté par l'État.

En fait, l'appel à de tels prestataires aurait dû constituer, comme le prévoit le code communautaire des visas<sup>36</sup>, le dernier recours après constat que les différentes formes de coopération possibles entre États membres pour mutualiser les moyens (représentation limitée, « colocalisation », centre commun de dépôts des demandes de visas) étaient « inappropriées ». Le ministère français des affaires étrangères a choisi de ne pas développer de telles coopérations : il a préféré, comme plusieurs autres États membres, maintenir un réseau étendu et dense, dans un contexte de compétition entre autorités consulaires de l'espace Schengen, et faire appel à des prestataires extérieurs pour traiter efficacement et rapidement des demandes de visas nombreuses.

Le recours à des prestataires extérieurs conduit à certaines pratiques contestables dans certains postes : à titre d'exemple, celui d'Alger refusait, contrairement au code communautaire des visas, de recevoir la plupart des demandeurs et les renvoyait vers le prestataire extérieur, ce qui était plus coûteux pour les intéressés. Depuis le contrôle de la Cour, l'information donnée sur le site Internet de ce consulat général mentionne la possibilité de se rendre directement au poste consulaire.

<sup>35</sup> Une trentaine d'autres consulats ont externalisé la seule prise de rendez-vous.

<sup>36</sup> Règlement n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009.

L'administration justifie cette progression globale des moyens, les siens propres auxquels s'ajoutent ceux des prestataires extérieurs des consulats, au regard d'un nombre de visas et de titres de séjour délivrés pratiquement stable, par des situations locales pour le réseau consulaire<sup>37</sup>, et, plus généralement, par la complexification de l'activité.

### **III - Les résultats encore peu tangibles de l'unification du pilotage**

#### **A - La création d'une administration centrale chargée de l'immigration et de l'intégration**

Le décret du 26 décembre 2007 avait créé un ministère chargé de l'immigration, avec à sa tête un ministre ayant autorité sur un secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, qui coiffait deux directions, dont celle de l'immigration (DIMM)<sup>38</sup>, et plusieurs autres services. Cette nouvelle administration centrale est, depuis novembre 2010, placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur. Elle disposait en 2011 de 518 emplois (en équivalent temps plein), les personnels étant pour l'essentiel originaires de la direction des populations et des migrations (ministère chargé des affaires sociales), supprimée à cette occasion, de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (ministère des affaires étrangères) et, enfin, de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (ministère de l'intérieur).

Jusqu'à cette création, les deux réseaux d'instruction et de délivrance des titres aux étrangers relevaient d'autorités séparées. Les inconvénients dus à cette séparation devaient être corrigés par la création d'un secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, à la fois donneur d'ordres, animateur et coordinateur des deux réseaux.

De fait, le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration a pris, conjointement avec d'autres services des deux ministères de l'intérieur et des affaires étrangères, plusieurs initiatives pour accroître les

---

<sup>37</sup> Certains postes, comme Shanghai en 2011, ont été conduits, malgré le recours à un prestataire extérieur, à contingenter le nombre de dossiers. À l'opposé, dans d'autres postes, le maintien d'une activité très réduite de délivrance des visas mobilise des moyens incompressibles.

<sup>38</sup> Le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration est chargé du secrétariat du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), institué par un décret du 26 mai 2005, qui fixe les orientations de la politique relative au contrôle des flux migratoires et adopte le rapport annuel au Parlement sur les orientations de la politique en matière d'immigration.

échanges d'expérience, comme des séminaires communs proposés aux principaux responsables consulaires et préfectoraux, ou des stages croisés d'une durée d'une semaine. Néanmoins, la perspective d'un échange plus durable d'agents entre les réseaux reste lointaine.

Si cette création n'a pas compliqué la délivrance des titres, elle n'a pas apporté tous les effets bénéfiques escomptés, en termes d'organisation et de fonctionnement administratifs, comme en témoignent notamment les cas de l'informatique et de la lutte contre la fraude.

## **B - Le laborieux chantier de la modernisation des systèmes d'information**

### **1 - Des applications anciennes**

#### *a) L'application du ministère des affaires étrangères*

Le système d'information des visas comprend une application permettant le recueil des données alphanumériques, appelée « Réseau mondial visas » (RMV 2), et des « modules » assurant respectivement la prise de rendez-vous, le recueil des données biométriques et la sous-traitance du recueil des données alphanumériques, voire biométriques.

#### **L'application de prise de rendez-vous**

L'application « Rendez-vous » développée par le ministère des affaires étrangères, ancienne et très peu ergonomique, ne permet pas aux agents consulaires de gérer précisément les flux de demandes de rendez-vous et de les approuver. Plusieurs postes consulaires ont observé des prises de rendez-vous factices et d'autres frauduleuses, des intermédiaires saturant les créneaux disponibles puis, après annulation, prenant rendez-vous pour le compte d'un demandeur moyennant rémunération. Au consulat général de Fès, deux agents consulaires de droit local ont été licenciés pour ce type de faits.

Le remplacement de ce module s'impose à brève échéance. À défaut, une externalisation des prises de rendez-vous par téléphone devrait être étudiée, au cas par cas.

L'application RMV2 n'assurant pas la « traçabilité » des actes d'instruction conduits par les agents, il s'ensuit une faille de sécurité. En outre, si les postes consulaires et les préfectures ont accès à la base de données INFOVISA, qui retrace tous les visas délivrés et est censée

permettre à l'utilisateur de connaître où en est l'instruction de sa demande, cette consultation n'est en œuvre que dans une dizaine de consulats.

#### *b) L'application du ministère de l'intérieur*

Le ministère de l'intérieur a fait le choix d'une application unique et centrale, l'« application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France » (AGDREF 1).

AGDREF ne permettant pas la prise de rendez-vous, les préfetures ont mis en place des solutions diverses, de la simple feuille de papier au logiciel sophistiqué de gestion des files d'attente, en passant par un agenda personnel sur une application développée pour le ministère. Dans ces préfetures, le système de prise de rendez-vous ne permet à l'utilisateur ni d'annuler, ni de reporter son rendez-vous à distance. Le ministère de l'intérieur a identifié de nombreuses autres lacunes de l'application AGDREF 1 : obsolescence technique, insuffisante traçabilité, absence d'outil d'aide à la décision, etc.

## **2 - Des modernisations incertaines**

#### *a) Les retards pris au ministère de l'intérieur*

En juin 2006, le ministère a décidé de refondre l'application AGDREF 1, afin notamment de permettre au réseau consulaire de consulter la base de données, mais cette refonte n'a pas encore abouti.

La conduite du projet a été chaotique : la maîtrise d'ouvrage a successivement été assurée par le secrétariat général du ministère de l'intérieur, puis par le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, tandis que la direction des systèmes d'information du ministère de l'intérieur, placée sous l'autorité du secrétaire général de ce ministère, continuait d'assurer la maîtrise d'œuvre. Du fait de ce changement, les besoins ont été mal définis, les services centraux du ministère de l'intérieur et les préfetures ayant été insuffisamment associés à leur expression. En outre, le calendrier du projet et la répartition des responsabilités entre les trois entreprises chargées de cette réalisation ont manqué de réalisme.

La durée contractuelle de mise en place était de deux ans à dater de la notification du marché, initialement prévue à la fin d'août 2008, soit une livraison attendue pour la fin d'août 2010. Toutefois la notification est intervenue avec retard (près de trois mois pour deux des trois lots, plus de neuf mois pour l'autre). Le projet a ensuite été suspendu six mois, conformément à la recommandation d'un audit mené en 2009 dans le

cadre de la révision générale des politiques publiques. La nouvelle application n'était toujours pas installée en novembre 2012, lors de la fin du contrôle de la Cour. Estimé initialement à deux ans, le délai de mise en place aura connu un allongement d'au moins vingt-six mois. Dans l'attente, le ministère a continûment adapté l'ancienne l'application pour qu'elle intègre les nombreuses évolutions juridiques, notamment l'introduction de données biométriques.

*b) L'annonce récente d'un projet de modernisation au ministère des affaires étrangères*

La direction des systèmes d'information du ministère des affaires étrangères s'était interrogée depuis longtemps sur l'opportunité de moderniser le système d'information des visas. Toutefois, le projet de modernisation n'a été annoncé que de façon tardive, ce qui est doublement préoccupant : d'une part, aucun financement n'est prévu dans le budget triennal 2013-2015 ; d'autre part, les derniers agents des services techniques ayant contribué au développement de RMV approchent de la retraite et ne pourront donc participer à la conception d'une application nouvelle.

### **3 - Des systèmes d'information insuffisamment communicants**

Dans son rapport public annuel de 2008<sup>39</sup>, la Cour observait déjà que le projet de modernisation de l'application AGDREF ne s'attachait pas à la constitution d'un système d'information global. En 2012, les bases de données du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'intérieur et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ne communiquent pas assez : aucune des administrations compétentes en matière d'immigration ne peut suivre précisément le « parcours migratoire » des étrangers. Si cette incapacité contribue, involontairement, au respect de la vie privée des demandeurs, elle n'en engendre pas moins, pour les mêmes, de réels désagréments.

Même pour le visa de long séjour valant titre de séjour, certaines données sont saisies jusqu'à trois fois, imposant au demandeur de fournir à plusieurs reprises les mêmes justificatifs, dont parfois même un certificat de l'administration qui a opéré la première saisie. En outre, la pluralité des saisies augmente les risques d'erreur et d'incohérence entre les données.

---

<sup>39</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2008 : la connaissance statistique de l'immigration et de l'intégration*, février 2008, p. 85 et suivantes.

L'étanchéité des systèmes et des réseaux administratifs empêche d'identifier les titulaires de visas de long séjour valant titres de séjour qui n'ont pas fait valider leurs titres par l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Or, en 2011, sur les 105 930 visas de ce type délivrés par les postes consulaires, seuls 94 250 avaient été validés par l'Office. Les dix mille étrangers qui n'ont pas rempli cette formalité, soit ont renoncé à venir en France, soit y séjournent irrégulièrement. C'est le cas des étudiants dits « flottants » qui ne suivent pas le cursus pour lequel un titre leur a été délivré.

#### **4 - Les conséquences sur la fiabilité des statistiques**

Les applications existantes ne permettent pas de rassembler des données fiables. À cet égard, la situation a peu progressé depuis le rapport public thématique de 2004<sup>40</sup> et le rapport public annuel de 2008.

En effet, dans le réseau consulaire, la base de données de RMV 2 est « répliquée » dans une base distincte, interrogée pour établir des rapports statistiques, mais avec un outil obsolète. Cette base n'intègre ni le motif du refus, ni l'âge du demandeur, ni la durée du visa de long séjour valant titre de séjour. Le ministère s'est pourtant opposé à toute évolution de ce système.

Dans le réseau préfectoral, la base AGDREF dispose d'un module de statistiques qui, faute de mise à jour, fournit des résultats erronés. De ce fait, une partie des données doit, elle aussi, être « répliquée » dans une base de données distincte. Cette extraction n'est exploitée que par le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, pour alimenter le rapport annuel au Parlement, établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, et pour communiquer des statistiques aux préfetures qui en font la demande.

### **C - Les retards pris dans la lutte contre la fraude**

#### **1 - Une coordination encore insuffisante**

L'action de l'État en matière de lutte contre la fraude est éclatée entre plusieurs services. Elle est insuffisamment coordonnée pour hiérarchiser les actions et donner des consignes aux services chargés de l'accueil et de l'instruction.

---

<sup>40</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, novembre 2004, 567 p.

Le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration était compétent, conjointement avec les autres services placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur, pour la lutte contre la fraude documentaire des étrangers. Ainsi, en juin 2008, a-t-il fixé aux préfets une « feuille de route ». Cependant, dans une circulaire du 19 juin 2009, le seul secrétaire général du ministère de l'intérieur demandait aux préfets de mettre en œuvre des plans de prévention et de lutte contre les fraudes relatives à la délivrance des titres. Cette dichotomie handicapait l'animation des échelons déconcentrés.

La mission « prévention et lutte contre la fraude documentaire » devenue, en avril 2012, mission « délivrance sécurisée des titres » a été créée, en 2010, pour y remédier. Elle relève du secrétaire général du ministère de l'intérieur et s'appuie, pour les titres délivrés aux étrangers, sur le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration.

Par ailleurs, la direction centrale de la police aux frontières a notamment pour mission de lutter contre toutes les manifestations de l'immigration irrégulière, aux frontières comme sur le territoire. Elle centralise l'information sur la fraude documentaire. Ayant développé une expertise en ce domaine, elle assure des formations. En 2010, la gendarmerie nationale a revu, de son côté, son dispositif de lutte contre la fraude documentaire. Le ministère de l'intérieur dispose, ainsi, de deux réseaux distincts de lutte contre la fraude documentaire à l'identité, sans que la répartition des compétences entre eux soit claire.

Enfin, à la différence de l'Agence nationale des titres sécurisés, les services de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ne disposent pas de plan dans ce domaine, et la participation de Campus France<sup>41</sup> n'est prévue dans aucun dispositif de lutte contre la fraude.

## **2 - La lente mise en place dans les services locaux**

Dans les préfectures, le dispositif de lutte contre la fraude documentaire repose sur des plans départementaux. Toutefois, ceux-ci ne sont formalisés que dans un cas sur deux et, même alors, ils restent souvent assez théoriques, à l'exception de « fiches réflexes » rédigées pour les agents instructeurs. Dans certaines préfectures, le plan ne prévoit aucune démarche spécifique aux titres de séjour.

---

<sup>41</sup> Établissement public créé par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État et le décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011, Campus France contribue à la définition des orientations des espaces Campus France dans les postes diplomatiques afin d'assurer la meilleure articulation entre les besoins exprimés par les postes et ceux des établissements d'enseignement supérieur français.

La désignation de référents « lutte contre les fraudes » dans les préfetures est certes un indice de mobilisation des services, mais elle ne la garantit pas. La situation de ces référents et, donc, leur efficacité sont très variables : dans certains services, ils sont chargés de tant de missions qu'ils ne peuvent les mener toutes à bien simultanément ; dans d'autres cas, leur position administrative ne leur permet pas de coordonner efficacement les actions menées.

L'administration centrale n'a publié le *guide du référent fraude* qu'en janvier 2012, soit plus de quatre ans après le lancement du plan national de lutte contre la fraude qui le prévoyait. Elle n'est intervenue qu'à la fin de l'année 2011 pour s'assurer que les référents fraude représentent les préfets dans les comités opérationnels départementaux anti-fraude.

En outre, il n'existe pas de recueil national des références des titres de séjour volés et perdus. Les obtentions indues de titres et les tentatives détectées ne sont pas inscrites au fichier des personnes recherchées, comme c'est le cas pour les cartes d'identité et les passeports volés ou perdus.

L'offre de formation à la lutte contre la fraude est partagée entre différents acteurs, sans schéma directeur. Il en va de même pour les équipements de lutte contre la fraude.

Enfin, les services des préfetures ne sont pas systématiquement informés des éventuelles suites judiciaires données aux faits qu'ils ont dénoncés.

Dans les postes consulaires, l'administration centrale a dû rappeler aux chefs de poste leurs obligations de contrôle interne en termes de fraude par une instruction du 22 juillet 2009. Par ailleurs, la désignation des référents, prévue dès la fin de 2006, n'y a été mise en place qu'en février 2010. Les consulats n'inscrivent pas au système d'information Schengen les cas de perte ou de vol à l'étranger.

### **3 - Les fraudes internes**

Des cas de fraudes commises par des agents ont été identifiés dans plusieurs préfetures (par exemple, celles du Nord et des Yvelines), notamment à la suite de missions de l'inspection générale de l'administration. Pour autant, les mesures individuelles qui ont suivi ont été limitées : les sanctions ont été rares. Certains agents mutés dans l'intérêt du service ou changeant volontairement d'affectation, se sont même vu proposer à nouveau un poste dans un service similaire, au contact des usagers.

La préfecture de police de Paris a diffusé à ses agents, en janvier 2012, un nouveau guide de déontologie : cette « bonne pratique » pourrait être étendue à l'ensemble des préfectures.

Le risque de conflit d'intérêts ou de corruption pèse aussi sur les postes consulaires : des cas ont été identifiés par l'inspection générale des affaires étrangères, par exemple à Moscou, Pondichéry, Lagos et Brazzaville. Un visa constitue un document parfois très convoité et la facilitation de son obtention est susceptible d'être monnayée. Or les postes n'ont que rarement prévu de plan de lutte contre ce risque.

#### **4 - Deux dispositifs à l'efficacité hypothétique**

##### *a) Le contrôle au retour par les postes consulaires*

En mai 2011, il a été demandé aux consulats français dans les pays présentant un « risque migratoire » de vérifier, pour certaines catégories d'étrangers, que la durée de leur visa de court séjour avait été respectée, pour en tenir compte en cas de demande ultérieure. Faute du module intégré à RMV 2, pourtant prévu par l'arrêté du 22 août 2001, les contrôles sont effectués à partir de fichiers manuels ou d'applications bureautiques *ad hoc* nécessitant une double saisie.

En outre, si le consulat impose la comparution personnelle, les intéressés (qui doivent faire parfois un long voyage pour se présenter) forment un public supplémentaire à recevoir. Plusieurs postes ont confié ce contrôle à leur prestataire extérieur, ce qui n'était pas prévu dans leur contrat initial. Les données recueillies, incertaines, ne peuvent être utilement exploitées.

Ce contrôle, qui mobilise un agent à temps plein dans certains consulats, est également lourd pour les préfectures du lieu de résidence présumé de l'étranger en France. Elles sont informées en cas de non-présentation et doivent ensuite, si l'information communiquée par le poste consulaire est prise en compte, saisir le service de police ou de gendarmerie compétent. Dans ces conditions, l'efficacité de ce contrôle pour lutter contre la fraude ou le séjour irrégulier reste à établir.

##### *b) La vérification par l'employeur de l'autorisation de travail*

La loi du 24 juillet 2006 impose aux employeurs de vérifier, auprès de l'administration et sous peine d'amende, l'existence d'une autorisation de travail avant d'embaucher un salarié étranger (sauf s'il est demandeur d'emploi régulièrement inscrit à Pôle emploi). L'absence de réponse de la

préfecture dans un délai de trois semaines décharge l'employeur de sa responsabilité.

Cette obligation est supposée contribuer à la détection des titres contrefaits ou falsifiés. Cependant, la brièveté du délai d'instruction limite la vérification à celle de la présence au fichier des références du titre de séjour dont copie est produite. Ce contrôle ne garantit ni que la personne qui produit le titre en est bien le titulaire, ni que le titre est authentique : ce dispositif, qui, selon l'administration mobilise un emploi par préfecture en Île-de-France, a sans doute un rôle dissuasif, mais son efficacité pour réduire l'emploi d'étrangers en situation irrégulière n'a pas été évaluée par les ministères concernés.

## **IV - Le difficile parcours du demandeur de titre de séjour**

### **A - Des guichets de préfecture souvent saturés**

#### **1 - Des difficultés récurrentes d'accès**

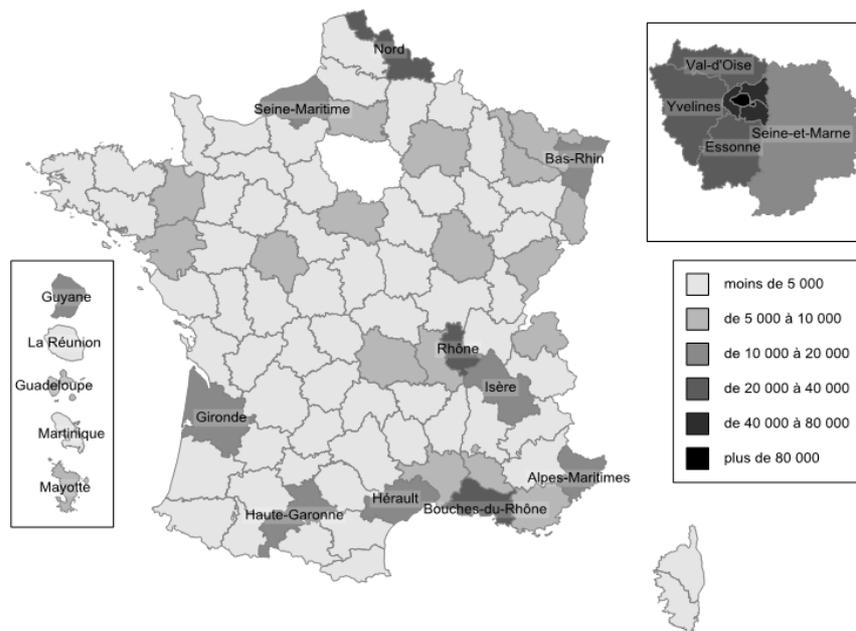
La délivrance des titres de séjour a insuffisamment profité des actions engagées par les préfectures pour moderniser les services et l'accueil du public.

Les conditions d'accueil ne sont pas toujours convenables. Dans les préfectures les plus concernées par les demandes de titres<sup>42</sup>, de longues files d'attente conduisent à des tensions d'autant plus vives qu'il n'existe pas de halls d'accueil adaptés : les usagers y entrent par un sas étroit permettant difficilement d'accéder à des files d'attente parfois indistinctes (Essonne). À l'ouverture des grilles, les attroupements qui se forment nécessitent souvent le renfort d'agents de sécurité publique (dans les préfectures de l'Essonne, des Bouches-du-Rhône ou la sous-préfecture d'Antony, par exemple), en plus des personnels des services administratifs et des agents de sécurité.

---

<sup>42</sup> Près de la moitié des titres délivrés aux étrangers le sont par douze préfectures, dont la préfecture de police de Paris.

### Carte : préfectures les plus concernées par les demandes de titres



La pression est telle que le respect de l'« inspection filtrage », imposée par le plan Vigipirate rouge renforcé, n'est pas systématique. De plus, la longueur de l'attente favorise le développement d'un système parallèle d'échange de places à titre onéreux, qui peut de surcroît engendrer des troubles de l'ordre public (notamment, dans les préfectures de Seine-Saint-Denis et des Bouches-du-Rhône).

Les systèmes de régulation de l'accès aux guichets sont rares, et le nombre de guichets ouverts n'est pas toujours adapté quotidiennement au nombre d'usagers qui se présentent. Ce nombre est, il est vrai, difficile à anticiper de façon précise. Pour autant, un meilleur équilibre entre le personnel dédié aux guichets et celui affecté à l'instruction serait plus facilement atteint si les préfectures connaissaient, en temps réel, le nombre de dossiers en instance, dans l'attente de la réponse d'une autre administration. Pour réduire ces difficultés et mettre en place le recueil de données biométriques, susceptible d'accroître encore la congestion, l'administration s'est récemment engagée dans un plan de modernisation des halls d'accueils, doté de 13 M€.

## **2 - Un recours excessif aux documents provisoires**

Ce n'est pas tant la hausse du nombre de demandeurs qui est à l'origine des difficultés rencontrées par les services que leur organisation et les règles de délivrance qui s'imposent à eux. En effet, les mêmes usagers se présentent plusieurs fois à l'accueil, et il s'ensuit en retour des retards dans l'instruction des demandes.

Compte tenu des délais nécessaires à l'instruction et à la production des titres définitifs, l'autorité préfectorale délivre des documents provisoires de séjour, par exemple les récépissés de demande de carte de séjour ou les autorisations provisoires de séjour. Ces documents, qui autorisent juridiquement l'étranger à séjourner en France tant que l'administration ne s'est pas prononcée, représentent la majorité des titres délivrés (en moyenne, 1,4 million chaque année, entre 2005 et 2011, sur un total de 2,3 millions de documents délivrés).

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile autorise, dans des cas particuliers, la délivrance, à titre provisoire, de simples attestations de dépôt de demandes en lieu et place d'un récépissé de demande ou d'une autorisation provisoire de séjour. Pourtant, certaines préfectures (celle du Val-de-Marne, par exemple) délivrent de simples attestations pour le renouvellement de carte de séjour temporaire, ce qui n'est pas prévu par le code. Cette pratique irrégulière prive le demandeur de son droit à un document provisoire, ne présente pas de garantie au regard des risques de fraude documentaire et fausse les statistiques des délais.

## **B - Des pratiques hétérogènes**

### **1 - Des guichets aux compétences variables**

L'instruction des demandes et la décision de délivrance peuvent, dans certains cas, être éclatées entre préfecture et sous-préfecture.

Même si la majorité des sous-préfectures ne sont plus chargées de la délivrance des titres, soixante-et-une le sont encore. Dans ces cas, la répartition des compétences entre préfecture et sous-préfectures est complexe. Elle est même illisible dans plusieurs départements où les missions changent d'une sous-préfecture à l'autre, selon qu'il s'agit de premières demandes ou de renouvellements, de ressortissants européens ou non<sup>43</sup>. Après instruction des demandes par la sous-préfecture

---

<sup>43</sup> Un citoyen de l'espace économique européen (Union européenne, Suisse, Norvège et Liechtenstein) peut circuler et séjourner librement en France. Il n'est pas obligé de

d'Aix-en-Provence, les titres sont produits à la préfecture de Marseille, où ils sont conservés un temps, au lieu d'être délivrés sans délai par la sous-préfecture.

Souvent, pour des raisons historiques, des mairies interviennent encore pour recueillir les demandes ou remettre les titres. Certaines vérifient que les dossiers déposés sont complets, d'autres non. Celles qui remettent des titres aux intéressés le font sur instruction de la préfecture, en contravention avec l'article R. 311-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui prévoit une remise directe par les services de la préfecture ou, par exception, par les commissariats ou, à défaut, par l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Cette hétérogénéité ne garantit ni la qualité ni l'égalité du traitement des demandes.

## **2 - Des procédures différentes d'une préfecture à l'autre**

### *a) L'emploi de la voie postale*

En 2001, afin de réduire significativement les délais de délivrance dans les cas les plus aisés à instruire, le ministère avait incité ses services à employer la voie postale pour le renouvellement des titres. En revanche, sauf cas exceptionnel, la présentation physique restait la règle pour les premières demandes. Or, dans certaines préfectures, les premières demandes sont parfois intégralement traitées sans que l'étranger soit tenu de se présenter physiquement devant un agent. Cette situation crée un risque de fraude pour les demandes de duplicata ou les changements d'adresse. La généralisation de la biométrie, qui imposera la comparution physique, mettra un terme à ces errements.

### *b) La vente de timbres fiscaux*

Des timbres fiscaux sont nécessaires pour la délivrance, voire pour l'examen d'une demande. Plusieurs préfectures (celle des Yvelines, par exemple) ou sous-préfectures (ainsi, celle d'Aix-en-Provence) ont décidé de ne pas en vendre, notamment pour ménager les buralistes proches. À défaut de vente de timbres, des procédures de paiement électronique ou de télépaiement devraient être implantées. Dans l'attente, il conviendrait que les usagers de ces préfectures soient informés qu'ils doivent être

---

posséder une carte de séjour. S'il demande un titre de séjour et remplit les conditions de délivrance, l'administration doit le lui délivrer. Il peut également obtenir, au bout de cinq ans de séjour légal et ininterrompu en France, un droit au séjour permanent.

munis de timbres fiscaux avant de se rendre au guichet. De même, les éventuelles modifications de tarifs devraient être systématiquement mentionnées sur les sites Internet des préfectures.

### *c) L'application des droits de timbre*

Les services préfectoraux rencontrent des difficultés pour appliquer certaines dispositions fiscales nouvelles du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Le sondage réalisé par la Cour auprès des sept préfectures contrôlées et de la préfecture de police de Paris montre des divergences d'interprétation. C'est singulièrement le cas pour le droit acquitté en cas de régularisation : deux étrangers se trouvant dans la même situation juridique devront, selon la préfecture, acquitter ou non un droit. De même, en cas d'augmentation des droits de timbre, certaines préfectures retiennent comme date d'application des nouveaux tarifs tantôt le jour du dépôt de la demande, tantôt celui du retrait du titre.

## **C - Les avancées récentes**

### **1 - Un guide pour réduire les risques de disparité de traitement**

Les pratiques varient selon les préfectures, notamment pour les pièces justificatives nécessaires, chaque service élaborant, à partir des textes officiels, ses propres listes. Face aux risques de disparité de traitement, le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration a diffusé, en septembre 2011, un *guide de l'agent d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture*. Il recense, pour chaque type de titre de séjour, les pièces à fournir et les vérifications à effectuer. Ce guide répond ainsi, pour partie, à la nécessité de normaliser l'instruction. Cette initiative, bien que tardive, est un progrès important, sous réserve que ce guide soit régulièrement tenu à jour.

Un tel guide était d'autant plus nécessaire que l'instruction des demandes est parfois confiée à des vacataires, voire à des stagiaires, alors que la maîtrise d'une matière aussi complexe prend du temps. À l'inverse, l'organisation en secteurs ou en pôles, dans certaines grandes préfectures, contribue à spécialiser certains agents (immigration professionnelle, immigration familiale).

Ce guide complète les actions de formation. Environ 2 600 journées stagiaires sont organisées chaque année pour les agents affectés dans les services de délivrance des titres de séjour, dont 2 000 pour la formation réglementaire et 600 pour la formation applicative. Ces formations n'incluent ni celles dédiées à la lutte contre la fraude

documentaire, ni les formations plus générales qu'ont pu suivre les mêmes agents. Parmi ces journées, 1 000 ont été consacrées, en 2011, à des formations liées à une prise de poste, ce qui témoigne de la très forte mobilité fonctionnelle des agents affectés à ces tâches.

## **2 - La création de « guichets uniques »**

Les directions territoriales de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ont été instituées « guichets uniques » pour recevoir et instruire les demandes de regroupement familial.

L'Office adresse le dossier tout d'abord au poste consulaire, puis à la préfecture, ainsi qu'au maire de la commune de résidence de l'étranger. Ce n'est qu'une fois les vérifications effectuées que la préfecture statue, après avis de l'Office, sur le regroupement, avant délivrance éventuelle du visa par le poste consulaire. Certains maires ont décidé de ne jamais mener les enquêtes qui leur sont confiées, mais les délégations territoriales de l'Office n'en sont pas moins tenues de respecter le délai de réponse de deux mois qui est donné aux maires, avant de mener leur propre enquête. La simplification, pour l'utilisateur, n'a pas été accompagnée par la réduction du nombre excessif des acteurs qui allonge d'autant la durée de l'instruction, en particulier lorsque les préfectures tiennent à vérifier minutieusement l'instruction déjà menée par l'Office.

Par ailleurs, depuis février 2011, un « guichet unique », également confié à l'Office français de l'immigration et de l'intégration, est en cours d'expérimentation à Paris, dans les Hauts-de-Seine et dans le Rhône. L'expérimentation est limitée, car elle ne concerne que les salariés en mission et les détenteurs d'une carte « compétences et talents ». La rapidité recherchée par l'unicité du guichet se heurte à certains délais d'instruction des consulats ou de production des titres de l'Agence nationale des titres sécurisés. Cet essai a porté sur un nombre trop faible de dossiers (1 467 en 2011) pour qu'on puisse évaluer, à ce stade, les avantages et inconvénients d'un tel guichet unique et envisager une extension géographique ou au bénéfice d'autres publics.

## **D - La nécessité de simplifier davantage**

### **1 - Pour la remise des titres**

Le préfet a le pouvoir d'organiser ses services et de choisir des modalités de traitement des demandes. Certains ont pris des initiatives bienvenues pour simplifier les démarches des usagers. Toutefois, ces

« bonnes pratiques » restent isolées et n'ont pas été portées à la connaissance de l'ensemble du réseau.

Auparavant, les demandeurs étaient informés par courrier lorsque le document fabriqué était disponible. Pour autant, ils étaient nombreux à se rendre plusieurs fois au guichet pour savoir où en était la fabrication du titre avant de revenir, au moment de leur choix, retirer le titre attendu. Certaines préfectures ont pris l'initiative d'adresser au demandeur, dès le stade de la fabrication, une convocation pour la remise du titre : dans le Val-de-Marne, les visites du public ont ainsi diminué. Dans l'Essonne, les services ont recours à une information par SMS. De son côté, la préfecture de police de Paris a créé un centre spécifique chargé de remettre les titres une fois qu'ils sont fabriqués.

## **2 - Par l'emploi des nouvelles techniques de communication**

Si onze « téléprocédures » bénéficient à différents types d'usagers dans les préfectures, aucune ne concerne les titres pour les étrangers. Les formulaires CERFA correspondants ne sont pas non plus disponibles par voie dématérialisée. En outre, le dispositif de traitement des demandes à distance des usagers par téléphone ou par Internet est inégal.

Les sites Internet de certaines préfectures donnent des informations incomplètes. Là encore, des progrès sont possibles, puisque la création de ces sites n'a pas réduit significativement le nombre d'interrogations par téléphone : la préfecture de police de Paris, qui donnait, en 2005, environ 77 500 renseignements par téléphone, en a donné 106 300 en 2011.

## **3 - Par l'allègement de quelques procédures**

En raison des choix techniques de l'administration, un événement banal peut être source de complexité. Ainsi, le titulaire d'un titre de séjour électronique qui veut seulement signaler un changement d'adresse doit se présenter pour voir son titre détruit et recevoir un récépissé de demande ; ensuite, il doit se présenter encore pour se faire remettre le nouveau titre lorsqu'il est produit. Cette situation est d'autant moins compréhensible qu'un composant électronique est susceptible d'être mis à jour simplement par voie informatique. Elle incite les étrangers qui changent d'adresse à ne pas mettre leur titre à jour avant son échéance.

Enfin, les étrangers venant séjourner plus de trois mois en France sont tenus à une visite médicale. Motivée à l'origine par la prévention sanitaire, cette obligation est ressentie par les demandeurs surtout comme une formalité administrative supplémentaire, et les quelque 220 000 visites médicales réalisées chaque année coûtent environ 17 M€

à l'État. Le bilan entre les coûts et les avantages de ces visites reste à dresser.

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

*Sur la période 2006-2011, les moyens dédiés à la délivrance des titres ont été maintenus, alors même que le nombre de titres délivrés n'a globalement pas augmenté et que, dans les consulats, un volume croissant d'opérations est assuré par des prestataires privés.*

*À l'étranger, un réseau consulaire dense délivre des visas dans des délais serrés. En revanche, les préfectures, davantage centrées sur des préoccupations de police, sont confrontées à des procédures complexes et à des flux difficilement prévisibles : les guichets sont parfois saturés, et les délais d'instruction souvent longs. L'administration est alors conduite à des pis-aller, comme la multiplication de la délivrance de titres provisoires.*

*Le droit des étrangers, pour une partie communautarisé par les accords de Schengen, est par nature complexe et l'allègement des procédures doit rester compatible avec la lutte contre la fraude. Pour autant, au-delà de la mise en place du visa de long séjour valant titre de séjour, de nouvelles pistes de simplification de procédures devraient être explorées et les intéressés devraient être mieux informés, au bénéfice des administrations et des demandeurs.*

*La nécessaire coordination et les échanges d'information entre les préfectures, les postes consulaires, l'Office français de l'immigration et de l'intégration et les services de police et de gendarmerie ont certes progressé, à la faveur de la création, en 2007, d'une administration spécifique chargée de l'immigration et de l'intégration. Cependant, celle-ci, désormais placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur, n'assure pas pleinement son rôle de pilotage. C'est notamment le cas pour la modernisation des systèmes d'information et pour la lutte contre la fraude documentaire, qui accusent un retard important.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 1. garantir le respect du droit :*
  - remédier à certaines différences d'interprétation de la loi fiscale ;*
  - rappeler les préfectures au respect de l'obligation de comparution physique quand elle est prévue par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;*

- supprimer les attestations de dépôt non prévues par ce code ;*
  - 2. *faciliter le travail de l'administration et le parcours de l'utilisateur :*
    - limiter le nombre de services instructeurs d'une même demande ;*
    - développer la dématérialisation, les téléprocédures et la mise à jour électronique des titres ;*
    - évaluer l'efficacité du « contrôle au retour » et de l'obligation faite aux employeurs de vérifier la situation des salariés étrangers ;*
  - 3. *mieux coordonner les réseaux :*
    - moderniser les systèmes d'information en facilitant les échanges de données et le recueil des statistiques ;*
    - désigner un correspondant interministériel unique chargé de la lutte contre la fraude documentaire ;*
    - développer l'échange de bonnes pratiques au sein des réseaux et entre ceux-ci.*
-

## Sommaire des réponses

Ministre des affaires étrangères	64
Ministre de l'intérieur	69
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	77
Directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration	78

## **RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

*Ce rapport a naturellement retenu toute mon attention. Comme vous m'en offrez la possibilité, je souhaite user de mon droit de réponse pour formuler quelques remarques sur certains points particuliers figurant dans ce rapport, en lien notamment avec la nécessaire évolution de notre conception d'une politique des visas qui doit être désormais perçue et mise en œuvre également comme un levier économique et de compétitivité.*

*• J'ai ainsi constaté que la Cour avait relevé une faible diminution des effectifs liés à l'activité « visas » du réseau diplomatique et consulaire alors que la demande de visas était globalement stable et le recours à l'externalisation de plus en plus fréquent.*

*La prise en compte par la Cour de statistiques globales sur la période 2005-2011 ne me paraît pas de nature à refléter totalement la réalité de la situation. Sur cette période particulière, la demande a en effet connu une chute importante en 2008 en raison de la crise économique mondiale mais elle n'a cessé d'augmenter depuis, avec de fortes disparités régionales. La hausse est ainsi particulièrement importante dans les pays émergents et notamment en Asie. Parallèlement, la charge de travail des services des visas s'est également accrue, notamment en raison de la mise en place de la délivrance de visas biométriques et de l'obligation de motivation des refus de visas Schengen.*

*Dans le même temps et comme la Cour le remarque très justement, les effectifs des services des visas ont décliné. Le plafond d'emplois, tel qu'il a été établi pour 2012 pour cette activité, est particulièrement limité : le Ministère des Affaires étrangères ne dispose en effet que de 237 emplois d'encadrement (sur un total de 821 ETP) pour 194 points de délivrance dans le monde et 2,4 millions de demandes en 2011. Compte tenu de ce taux très faible de postes de titulaires (signataires des vignettes visas), je considère pour ma part que ces effectifs sont insuffisants alors même que nos principaux partenaires européens consacrent bien davantage de moyens humains à une activité génératrice de recettes budgétaires importantes et perçue avant tout comme un levier économique majeur.*

*C'est pourquoi, j'ai sollicité et obtenu la création, dans le cadre du triennium 2013-2015, de 75 ETP supplémentaires au bénéfice des services des visas. Dans le contexte économique actuel et au regard de nos objectifs de compétitivité, je considère en effet qu'il est essentiel de permettre à l'activité « visas » de se développer en dotant notre réseau d'un supplément de moyens, supplément au demeurant très largement compensé, comme l'a d'ailleurs fort bien montré la Cour dans son rapport d'observations, par les recettes budgétaires bénéficiaires que l'activité génère. J'ajouterai que les retombées économiques considérables d'une politique des visas plus active et*

*plus adaptée aux enjeux actuels ne peuvent que nous inciter à poursuivre nos efforts dans cette voie.*

*Enfin, je rappellerai que le recours à l'externalisation de la collecte des demandes de visas a constitué une nécessité face au manque de moyens tant humains que matériels de notre réseau pour pouvoir accueillir, comme le recommande la Commission européenne, les demandeurs de visa dans des conditions acceptables. L'externalisation ne pouvait pas entraîner de suppressions d'ETP puisqu'elle n'a fait que pallier le manque d'effectifs des services des visas. Le nombre de centres externalisés reste en outre limité et cette procédure a été circonscrite aux pays où la demande est la plus forte et où nous n'avons plus les moyens de gérer de tels flux de demandeurs.*

*• La Cour relève en outre que l'externalisation n'a pas été utilisée « en dernier ressort » comme le préconise le Code communautaire des visas (CCV).*

*En premier lieu, je rappellerai que, s'agissant de l'externalisation, nos principaux partenaires Schengen ont conduit des réflexions similaires et sont arrivés à la même conclusion que la France puisqu'ils ont eux aussi recours à cette procédure. A cet égard, on notera que 25 de nos 33 centres externalisés sont mutualisés avec un ou plusieurs États Schengen, dans le cadre d'une « co-externalisation ».*

*Je souhaite en outre appeler l'attention de la Cour sur le fait que, contrairement à ce qui est affirmé, toutes les autres voies de coopération européenne, exposées dans les articles 40 à 42 du CCV, ont bien été explorées.*

*Ainsi, en vertu d'un accord de représentation, la France représente 21 pays Schengen dans 69 postes diplomatiques ou consulaires et a délivré 32 795 visas en représentation d'un autre partenaire européen en 2011. En retour, elle est représentée par 12 partenaires Schengen qui ont délivré pour son compte 11 069 visas. Cette solution de recours donne satisfaction mais n'est applicable que dans les pays où le surcroît de demande peut être absorbé à effectifs constants. Elle n'est pas adaptée aux postes soumis à une forte demande.*

*Les autres solutions expérimentées n'ont pas donné les résultats attendus. Concernant par exemple les « centres communs de dépôt des demandes de visa » qui consistent à regrouper dans un même bâtiment le personnel de plusieurs États membres, il n'existe à l'heure actuelle qu'un seul établissement de ce type, à Praia. Ce centre est géré par le Portugal et rencontre d'importantes difficultés organisationnelles et financières, la Commission n'ayant assuré ses frais de fonctionnement que durant les deux premières années.*

*D'autres pistes ont été explorées. Nous accueillons ainsi, dans le cadre d'une co-localisation au sein de notre Ambassade à Conakry, un agent*

*belge qui délivre des visas à destination de la Belgique. Cette solution n'a toutefois pu être réalisée qu'en raison d'un nombre de visas peu élevé et parce que la Belgique a pu investir dans l'installation de son propre système informatique. Par ailleurs, un projet de création de section commune des visas au sein d'une ambassade, proposé par les Allemands à Colombo, n'a pu être mené à bien en raison de problèmes d'ordre technique et juridique difficiles à surmonter : statut des agents français « détachés » auprès de l'ambassade d'Allemagne, répartition des coûts et des recettes, interopérabilité des systèmes informatiques, perte de visibilité et d'influence auprès des autorités locales de l'État « représenté ».*

*De même, la création de « bureaux communs Schengen », permettant à des agents de différentes nationalités de traiter dans un bâtiment unique toutes les demandes de visa pour l'espace Schengen quelle que soit la destination principale du demandeur, se heurte elle aussi à de nombreuses difficultés financières, budgétaires, juridiques (certains États ne pouvant déléguer à des partenaires Schengen la prise de décision) et informatiques. Ce dispositif n'a jamais été expérimenté, tant sa mise en œuvre est complexe.*

*Enfin, dans certaines régions, la mutualisation, quelle que soit sa forme, se heurte aux intérêts nationaux des États membres, notamment dans les pays émergents, où la concurrence en vue d'attirer le plus grand nombre de demandeurs de visas est parfois rude entre partenaires Schengen. C'est le cas en Chine par exemple, où l'Italie a fait le choix de ne pas rejoindre les centres co-externalisés avec la France et l'Allemagne, alors qu'elle a recours au même prestataire.*

*• La Cour relève le retard pris dans la modernisation des systèmes informatiques liés aux visas (RMV, AGDREF).*

*Permettez-moi de rappeler à la Cour que, depuis 2007, le pilotage et la gestion des systèmes d'information liés aux visas ont été confiés au Ministère chargé de l'immigration, dans le cadre de la répartition de compétences alors décidée.*

*Parfaitement conscients de la nécessité d'une refonte du système d'information, d'instruction et de délivrance des visas, les services concernés du Ministère de l'Intérieur, chef de file, et du Ministère des Affaires étrangères, ont d'ores et déjà engagé à l'été 2012 une réflexion sur cette problématique. Au vu des propositions qui nous seront prochainement soumises, j'arrêterai au début de l'année 2013, avec le Ministre de l'Intérieur, la stratégie, les cibles de performance et de productivité, les mesures de simplification et de dématérialisation des démarches administratives, les échéances et les pré-requis indispensables tant en matière budgétaire (programme LOLF 303 - Immigration et Asile) que dans le domaine des ressources humaines devant être dédiées à ce projet d'ampleur, tout en garantissant la bonne marche des applications existantes pendant le développement des nouveaux outils.*

*S'agissant des éléments du rapport concernant l'application « Rendez-vous » mise à la disposition des services consulaires par le Ministère des Affaires étrangères, je souhaite préciser que ce logiciel a été développé pour offrir une alternative au recours à des prestations externalisées. L'un des objectifs du logiciel visait, au titre de l'égalité de traitement des demandeurs, à offrir un service gratuit et homogène entre les consulats. Des adaptations sont toutefois en cours pour permettre aux agents consulaires de mieux contrôler les prises de rendez-vous.*

- *La Cour a constaté des insuffisances en matière de contrôles au retour.*

*Cette pratique des contrôles au retour (obligation pour un détenteur de visa de se présenter au consulat à son retour de France pour s'assurer qu'il a bien quitté le territoire national) a été mise en place à l'initiative du ministère chargé de l'immigration dans les postes à fort risque migratoire. Je retiens que, selon les postes diplomatiques concernés, son bilan est mitigé, son efficacité étant limitée par le manque de moyens de contrôle humains et techniques aux postes frontières extérieurs de l'Espace Schengen. Aux États-Unis, un visiteur se voit remettre à son arrivée une fiche d'entrée qu'il doit rendre à la sortie du territoire américain. Seule une procédure similaire, établie au niveau européen, permettrait de savoir si les détenteurs de visas Schengen ont bien quitté l'espace Schengen. Je ne vois donc, pour ma part, aucun inconvénient à ce que la pratique des contrôles au retour fasse, comme la Cour le suggère dans ses recommandations, l'objet d'une évaluation interministérielle.*

- *La Cour évoque l'absence de plan de lutte contre le risque de fraude interne dans les postes diplomatiques et consulaires.*

*Il est vrai qu'en dépit d'un taux de refus des demandes très faible (9 % au plan mondial), le visa reste perçu, dans certains pays, comme un « sésame inaccessible ». Certains demandeurs, alors même qu'ils pourraient bénéficier d'un visa dans des conditions normales, sont ainsi parfois tentés de l'obtenir par des voies détournées. Mon département ministériel est pleinement conscient de la sensibilité de cette activité, des enjeux en matière de fraude et des risques de tentative de corruption à l'encontre d'agents travaillant dans ce secteur.*

*C'est pourquoi tous les stages et séminaires de formation organisés à l'attention des agents amenés à travailler directement ou indirectement dans ce secteur et quelle que soit leur catégorie, comprennent désormais systématiquement un volet consacré à ces problématiques. Les services compétents du Ministère des Affaires étrangères et du Ministère de l'Intérieur sont ainsi intervenus au cours de l'année écoulée dans le cadre de formations organisées par la Direction des Ressources Humaines à l'attention des nouveaux Ambassadeurs, des nouveaux Consuls généraux et de l'ensemble des lauréats de concours toutes catégories confondues. Pour la*

*seule année en cours, 266 agents, toutes catégories confondues, ont ainsi bénéficié d'une sensibilisation aux risques de fraude interne et ont été appelés à la plus grande vigilance. Le manuel destiné aux chefs de postes comprend également des consignes dans ce domaine.*

*Des conseils en matière d'organisation des services des visas sont également prodigués aux postes consulaires afin de limiter, notamment en adaptant l'organisation du travail (par exemple division et cloisonnement des tâches), les risques de fraude.*

*Par ailleurs, lorsque ce Ministère est informé de soupçons de fraude dans un poste, une mission ad hoc de l'Inspection générale, accompagnée des services compétents des deux administrations en charge de la politique des visas, est diligentée sur place pour évaluer la réalité de la fraude, formuler des recommandations sur les suites à y donner au plan disciplinaire et/ou judiciaire et sur l'organisation du travail du service consulaire concerné.*

*En tout état de cause, lorsque des situations de fraude ou de corruption sont avérées, tout est mis en œuvre afin qu'il y soit immédiatement mis un terme et que les responsables soient sanctionnés.*

\* \* \*

*Enfin, s'agissant de la nécessité de faciliter le parcours de l'utilisateur en développant notamment la dématérialisation, soyez assuré de ma détermination à améliorer l'accueil des demandeurs de visas dans le réseau diplomatique et consulaire. J'ai, sur cette problématique particulière, pris l'initiative de proposer au Ministre de l'Intérieur une mission d'audit conjointe pour rechercher des solutions innovantes. Au vu des recommandations de cette mission, conduite par deux personnalités qualifiées, l'Ambassadeur François Barry Delongchamps et le Préfet Bernard Fitoussi, des dispositions seront prises afin de proposer de nouvelles procédures plus rapides et plus modernes. Je partage pleinement l'analyse de la Cour sur cette nécessité.*

---

### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR**

*Ce rapport appelle de ma part des observations sur les points suivants:*

- les effets de la mise en place d'une administration intégrée de l'immigration et de l'intégration,*
- l'accueil du public,*
- la lutte contre la fraude.*

*S'agissant du premier point concernant les effets de la mise en place d'une administration intégrée de l'immigration et de l'intégration.*

*Tout d'abord, je constate avec satisfaction que la Cour prend acte des avantages que procure à l'étranger la création du visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS), qui est l'un des symboles de cette intégration des structures, puisqu'il associe étroitement consulat et préfecture et que l'existence d'une administration unique a grandement facilité la réussite de cette véritable rénovation. Mais, au-delà de cette mesure emblématique, la création de cette administration resserrée (518 ETP, comme le rappelle la Cour) a véritablement accru l'efficacité des services et a eu un effet d'animation, d'initiative et de synergie, tant au plan central que sur le terrain.*

*La Cour veut bien citer l'instauration de séminaires communs proposés à des cadres de service des visas de consulats et de bureaux des étrangers de préfectures, ainsi que de stages croisés, mais cette animation des réseaux est également attestée par d'autres mesures dans une perspective de synergie : les préfectures ont désormais accès à l'application informatique "Réseau mondial des visas" (RMV 2) et les consulats à l'application de gestion des préfectures AGDREF, les échanges, tant par télégrammes diplomatiques que par courriel sont constants entre préfectures et consulats sur des dossiers individuels. La sous-direction des visas, tête de réseau des services des visas dans les postes, fait partie intégrante de la direction de l'immigration, ce qui constitue le gage d'une prise en compte étroite des besoins et des contraintes de ces services.*

*Au-delà de ces aspects organisationnels, c'est tout l'enjeu d'une vision politique unique et cohérente en matière de politique de gestion des flux migratoires, depuis le pays d'origine jusqu'à l'intégration et, le cas échéant, la naturalisation, qui est garantie par cette organisation.*

*La mise en relation, voire l'intégration des systèmes informatiques, essentiellement les applications déjà citées AGDREF et RMV pour le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII) et IMMI2 pour l'Office français de l'immigration et de l'intégration donne lieu à plusieurs chantiers :*

- l'importation des données relatives aux visas dans le système informatique de l'OFII (IMM2) pour le traitement des VLS-TS ;

- l'importation de ces données dans AGDREF, directement ou via IMMI2 selon les types de visas ;

- l'accès des services de police et de préfecture aux données relatives aux visas.

Pour ce dernier chantier, les services de police, tant à la frontière que sur le territoire (530 commissariats ou postes de police) ont d'ores et déjà été équipés entre 2009 et 2012 de capteurs biométriques permettant d'interroger la base des visas biométriques (Visabio). S'agissant des deux autres chantiers, il est vrai qu'ils réclameront plus de temps car les applications existantes hériteront de l'organisation antérieure, relevant de technologies anciennes et non homogènes, mais ces chantiers sont au nombre des priorités que j'ai assignées au secrétaire général à l'immigration et à l'intégration et ils seront menés à terme.

S'agissant du deuxième point relatif à l'accueil du public.

La Cour note que dans un contexte de stabilité du nombre de titre délivrés sur la période 2009-2011, les effectifs affectés à cette mission ont augmenté et en déduit une érosion de la productivité apparente.

La charge de travail pour les préfectures représentée par la délivrance des titres de séjour s'est stabilisée depuis plusieurs années à un point haut : 190 000 primo-délivrances annuelles soit, avec les renouvellements, environ 800 000 titres délivrés générant un nombre de réceptions au guichet estimé par le SGII à 4,5 millions par an (pour 1 517 ETPT affectés à la mission).

Il est vrai que, dans un contexte de diminution du nombre d'agents dans les préfectures, les effectifs des services des étrangers ont été maintenus. Pour autant, on ne peut déduire du simple rapprochement arithmétique des effectifs et du nombre de titres délivrés une stabilité de la productivité.

Les évolutions du droit régissant la matière et des différents types de titres de séjour pouvant être délivrés ont contribué à complexifier cette matière dans la période récente. Il convient donc d'en tenir compte pour évaluer l'efficacité des services. Par ailleurs, le ministère a souhaité anticiper au mieux la charge importante pour les préfectures et sous-préfectures que représente la réinternalisation de l'accueil des étrangers dans la cadre de la mise en place d'AGDREF Ibio.

Dans ce cadre, les effectifs sur la mission délivrance des titres étrangers ont effectivement été renforcés grâce aux gains d'effectifs induits par la modernisation de la délivrance d'autres titres, aux démarches d'amélioration des processus qui ont permis de dégager des marges de

*manœuvre, mais aussi par une atténuation du schéma d'emploi à hauteur de 110 ETP en 2012.*

*Enfin, mon ministère attache une importance particulière à la qualité de l'accueil en préfecture (cf. infra), qui nécessite de consentir un effort particulier en termes d'effectifs consacrés à cette mission.*

*Pour autant, l'efficacité des services des étrangers est une préoccupation constante du ministère. Les démarches de réingénierie des processus ont été appliquées aux domaines du séjour et des naturalisations. Des instructions destinées à optimiser la charge de travail ont été données. La remontée d'indicateurs destinés à mesurer l'efficacité des services doit, par ailleurs, permettre d'améliorer la productivité des agents et, de ce fait, la qualité du service rendu aux usagers.*

*Enfin, s'agissant des visas, les comparaisons effectuées avec les consulats des autres États membres font apparaître que les performances de nos postes (850 ETP au plan mondial pour instruire plus de 2 millions de demandes de visas) sont globalement supérieures à celles de ces États.*

*Ces efforts traduisent l'importance attachée par le ministère chargé de l'immigration à la qualité de l'accueil du public, mais cet intérêt ne se limite pas au seul maintien des moyens.*

*S'agissant des préfectures, un travail en profondeur concernant la délivrance des titres a été mené depuis 2010 dans le cadre de la méthode LEAN, qui a donné lieu à diverses mesures de réorganisation dans les domaines du séjour, de l'asile et de la naturalisation.*

*A ce titre, 100 % des préfectures sont engagées dans des démarches qualité avec des objectifs ambitieux de labellisation. Par ailleurs, la nouvelle version du référentiel « Qualipref », mise en œuvre à compter de septembre 2012, intègre la délivrance des titres étrangers avec des engagements de service très précis.*

*Dans la logique d'amélioration continue, des préfectures confrontées à des flux importants d'usagers étrangers ont mis en œuvre des procédures d'accueil spécifiques pour améliorer les conditions d'accueil des usagers. Il s'agit notamment de procédures de pré-accueil permettant une meilleure orientation des usagers, de prise de rendez-vous sur Internet ou encore de l'amélioration des procédures d'information sur l'état d'avancement des dossiers (par courriel, convocations date à date). D'autres mesures ont été mises en œuvre dans un nombre plus limité de préfectures pour tenter de régler le problème des longues files d'attente : le séquençage dans la journée des démarches en fonction de leur nature ; des guichets dédiés sur certains créneaux horaires pour certains titres de séjour ; des guichets « express » pour satisfaire les demandes rapides ; l'envoi de convocation pour le retrait du titre ; une intermédiation associative pour la prise de rendez-vous des demandeurs d'asile.*

*Ces efforts sont d'ailleurs reconnus y compris en interministériel dans le cadre du baromètre public de l'accueil des usagers réalisé par un organisme indépendant sous le pilotage de la DGME (maintenant DIMAP). Les résultats 2012 témoignaient de l'excellence de l'accueil en préfecture et plaçaient le réseau en première position par rapport aux autres services à enjeu (Education nationale, Justice, Finances).*

*Ainsi que le relève la Cour, le levier immobilier a également été actionné avec un effort spécifique dans le cadre d'AGDREF de 13 M€ sur la période 2011-2013. Il contribue à améliorer la qualité de l'accueil des étrangers en préfectures.*

*Conformément aux engagements du Président de la République, j'ai fait de l'amélioration de l'accueil des usagers en général, et des étrangers en particulier, dans les préfectures une priorité de l'administration territoriale. J'ai confié en juillet dernier à l'inspection générale de l'administration une mission qui a réalisé un état des lieux inédit par son caractère exhaustif de l'accueil des étrangers dans les préfectures.*

*J'ai décidé, à la suite de ce rapport, de mettre en place, à compter du mois de décembre 2012, une mission d'appui aux préfectures, placée auprès du secrétaire général et du secrétariat général à l'immigration et l'intégration. Elle aura pour rôle d'assister les préfectures dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action départementaux spécifiques qui ont été demandées à celles d'entre elles qui connaissent le plus de difficultés. La mission devra également rendre compte des difficultés rencontrées par les préfectures et, en lien avec les directions du ministère concernées, proposer les évolutions souhaitables.*

*Malgré un contexte budgétaire contraint, des opérations de réaménagement de l'accueil seront entreprises l'an prochain. J'ai placé le relogement de la sous-préfecture de Saint-Denis au premier rang des priorités, ce qui devrait permettre d'améliorer considérablement l'accueil à la préfecture de Bobigny.*

*Dans les consulats, la poursuite du programme d'externalisation de l'accueil des demandeurs de visa a considérablement amélioré les conditions matérielles de cet accueil, comme en attestent les enquêtes de satisfaction réalisées périodiquement auprès des usagers.*

*Conscients cependant des difficultés qui demeurent sur certains sites en dépit des efforts entrepris, le ministre des Affaires étrangères et moi-même avons confié une mission, conjointement, à un ancien préfet et à un ancien ambassadeur.*

*S'agissant du recours à l'externalisation dans les consulats, deux rectifications me paraissent devoir être apportées aux constatations de la Cour. Sur le principe même de ce recours, il ne s'agit nullement d'une solution de facilité adoptée sans avoir exploré d'autres voies.*

*L'externalisation est prévue par le Code communautaire des visas ; elle est utilisée par la France de façon limitée (29 postes, soit 14 % du réseau). Il est inexact de dire que la France "n'a pas choisi" de recourir à des solutions alternatives, reposant sur la coopération avec d'autres États. Ces solutions ont au contraire été étudiées de façon approfondie, et il s'avère qu'elles se heurtent à des difficultés majeures de sécurité des données, d'interconnexion informatique et de partage de coûts. Des partages de locaux existent cependant à Kinshasa et à Conakry, avec la Belgique.*

*S'agissant enfin de l'hétérogénéité des pratiques, je note que la Cour a relevé l'initiative positive que constitue la diffusion dans le réseau des préfectures du « Guide de l'agent d'accueil ». Elle pourrait également relever le site intranet du SGII, comportant des centaines de fiches techniques thématiques à destination des agents, le site diplomnet regroupant en un instrument unique les instructions relatives aux visas ou encore les actions de formation réalisées par le SGII.*

*Les différentes expérimentations réalisées dans les préfectures font l'objet d'un recueil, d'une évaluation en administration centrale puis d'une communication au réseau. Une note du secrétaire général adressée aux préfets en date du 5 novembre 2012 structure cette démarche.*

*Mais il est certain que l'effort de diffusion des bonnes pratiques doit être accru et il le sera. La circulaire conjointe du secrétaire général et du secrétaire général à l'immigration et à l'intégration en date du 4 décembre 2012, qui recense les leviers du changement en matière d'amélioration de l'accueil des étrangers, dans la suite de la mission de l'IGA, s'inscrit explicitement dans cette perspective.*

*Enfin, sur le troisième et dernier point relatif à la lutte contre la fraude.*

*La question de la coordination des services est extrêmement complexe et constitue un sujet majeur pour mon ministère, qui est aussi celui de la sécurité publique. Le sujet de la fraude a été inscrit à l'ordre du jour des premiers comités interministériels de contrôle de l'immigration (CICI) réunis à partir de 2005 et l'administration chargée de l'immigration n'a jamais cessé de chercher à améliorer l'efficacité du dispositif. Le caractère transversal de cette problématique a conduit en 2012 à la création de la Mission de délivrance sécurisée des titres (MDST), qui dépasse le cadre de la seule fraude commise par des étrangers. Cette entité assure ainsi la coordination dans ce domaine entre les différents services du ministère de l'intérieur.*

*De manière plus large, la proposition de la Cour de « désigner un correspondant interministériel unique chargé de la lutte contre la fraude documentaire » mérite d'être étudiée. Il convient en effet d'explorer toutes les voies de nature à améliorer l'échange d'informations entre les différents corps de contrôle et d'intégrer les établissements, tel l'Office français de*

*l'immigration et de l'intégration, qui participent à la gestion d'un certain nombre de dossiers administratifs. En outre, cela permettrait également de valoriser pleinement l'extension du champ de compétences de l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) à la lutte contre les fraudes sociales.*

*La Cour indique que la répartition des compétences entre la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) en matière de lutte contre la fraude documentaire n'est pas claire.*

*Si effectivement les deux réseaux ont des missions qui relèvent de la lutte contre la fraude, en matière de lutte contre la fraude documentaire liée aux étrangers, la DCPAF a un rôle de chef de file et de coordination.*

*En effet, en application des textes régissant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, la DCPAF d'une part anime et met en œuvre la coordination opérationnelle entre les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale en matière de lutte contre l'immigration irrégulière et, d'autre part, assure la centralisation de l'information relative à la lutte contre l'immigration illégale, la fraude documentaire appliquée aux titres d'identité, de circulation et de séjour ainsi qu'au travail illégal recourant à de la main-d'œuvre étrangère.*

*Le réseau de la gendarmerie, quant à lui, s'inscrit dans le spectre plus large de la lutte contre toutes les formes de fraudes documentaires, que ces dernières visent à se prévaloir d'un droit (conduire, travailler, ...) ou obtenir un avantage indu (identité, prestation sociale, escroquerie, ...).*

*La Cour fait ensuite état de l'absence de schéma directeur pour la formation à la lutte contre la fraude documentaire ainsi que pour les équipements de lutte contre la fraude documentaire.*

*Or, il convient d'indiquer que le plan national de formation des préfectures pour la période 2011-2014 s'apparente à un schéma directeur structuré pour l'offre de formation. Il prévoit que les enquêteurs « fraude documentaire » et les personnels de la Police aux frontières interviennent indifféremment comme formateurs au profit des agents des préfectures. De plus, afin de répondre au mieux aux besoins de terrain, ces formations sont réalisées de manière déconcentrée. Les experts des deux institutions sont sollicités pour tenir compte aussi bien des contraintes d'éloignement géographique que des spécificités orientées « métier » des formations (étrangers, permis de conduire, certificat d'immatriculation, ...).*

*S'agissant des équipements de lutte contre la fraude documentaire, si des marges de progrès existent dans ce domaine, force est de constater que les agents de préfecture, les policiers de la DCPAF et les militaires de la gendarmerie n'accomplissent pas leurs missions dans les mêmes conditions. Aussi n'ont-ils pas les mêmes besoins. Il convient donc non pas de rechercher le même type d'équipement pour tous. Ainsi la gendarmerie, qui exerce ses*

*missions sur un territoire étendu, doit disposer de matériels mobiles permettant un contrôle des documents en dehors des locaux de ses unités. Les personnels de la DCPAF, dont l'action se concentre principalement sur les points de passage des frontières extérieures, ont quant à eux recours aux matériels de détection fixes.*

*Dans une démarche d'optimisation des moyens du ministère, la gendarmerie, l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) et la DCPAF ont été naturellement consultés lors de l'attribution en 2011 des matériels de détection des faux documents aux préfetures.*

*S'agissant des cas individuels, je souhaite souligner que toutes les affaires donnent lieu à une enquête de l'Inspection générale de l'administration (en préfeture) ou de l'Inspection générale des Affaires étrangères (en consulat) et l'application des recommandations qui en résultent fait l'objet d'un suivi.*

*Ainsi, il ressort de l'analyse des procédures disciplinaires engagées en administration centrale, que dès lors que les faits sont matériellement établis, la réponse disciplinaire aux faits de fraudes relève presque systématiquement des 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> groupes. Par ailleurs, il faut rappeler que les préfets, qui disposent d'une délégation de compétences pour prendre des sanctions du 1<sup>er</sup> groupe, ont l'initiative de la saisine de la Direction des ressources humaines.*

*Sur 149 fautes poursuivies entre 2010 à fin novembre 2012, vingt concernaient des faits de fraudes aux titres (soit 13 %). Les agents concernés ont été immédiatement suspendus de leurs fonctions. A ce jour, sept ont été sanctionnés (dont trois par révocation ou radiation des cadres, trois par exclusion de fonction temporaire (ETF) de 3<sup>ème</sup> groupe et un par ETF de 2<sup>ème</sup> groupe), onze sont en instance en attendant l'issue de procédures pénales engagées ou d'enquête interne et deux ont fait l'objet de classement faute de preuve.*

*Ces procédures sont engagées avec fermeté dès que les faits sont matériellement établis, ce qui, compte tenu de la durée des procédures pénales ou des enquêtes internes peut prendre plusieurs mois, voire plusieurs années.*

*Les cas, évoqués par la Cour où il en aurait été autrement ne peuvent que constituer des exceptions à expertiser.*

*Pour conclure, les recommandations que formule la Cour recueillent ma plus grande attention. Je prends bonne note, en particulier, de la nécessité de remédier à certaines différences d'interprétation de la loi fiscale et de proscrire les attestations de dépôt non prévues par le CESEDA d'une part et, d'autre part, de l'importance d'intensifier les échanges de bonnes pratiques au sein des réseaux et entre ceux-ci et je prendrai toutes dispositions en ce sens. Enfin, je partage pleinement l'impératif de la*

*modernisation des systèmes d'information qui permettra d'ailleurs de répondre à la recommandation relative à la réduction des doubles saisies des données.*

---

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

*Je souscris pleinement à la plupart des constats et recommandations formulés dans ce rapport, notamment en matière de pilotage et de coordination des différents services du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'intérieur et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).*

*S'agissant plus particulièrement de vos recommandations tendant à « mieux coordonner les réseaux » compétents en matière de délivrance de titres de séjour, il me semblerait en effet important de procéder à des clarifications concernant le rôle respectif des préfectures et des sous-préfectures.*

*S'agissant du système d'information des visas, la Cour indique que sa modernisation a « été annoncée de façon tardive » et qu'« aucun financement n'est prévu dans le budget triennal 2013-2015 ».*

*Je vous précise que les crédits inscrits dans le cadre du budget triennal 2013-2015 destinés aux dépenses informatiques du ministère des affaires étrangères et du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII) progressent par rapport aux dotations inscrites en LFI 2012. C'est dans ce cadre financier exceptionnellement sanctuarisé qu'il appartiendra à ces administrations d'identifier leurs priorités en matière de modernisation de leurs systèmes d'information.*

*Tels sont les observations que je tenais à porter à la connaissance de la Cour des comptes en réponse au rapport qui m'a été transmis.*

---

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFFICE FRANÇAIS  
DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION**

*Au titre de l'allègement des procédures, la Cour a bien voulu noter le fait que les étrangers venant séjourner plus de trois mois en France sont tenus à une visite médicale et souligner que créée à l'origine en vue d'une prévention sanitaire, cette obligation est ressentie, par les demandeurs, surtout comme une formalité administrative supplémentaire.*

*La Cour a également mis en exergue que les quelques 220 000 visites médicales réalisées chaque année représentent, environ pour l'État un coût de 17 M€.*

*Je souhaite appeler l'attention de la Cour sur les points suivants :*

*Le dispositif médical mis en place vise à la fois à la protection des personnes vivant en France et à l'intégration des personnes qui en bénéficient. Si une évolution paraît effectivement utile, il a été considéré par les tutelles de l'Etablissement qu'elle nécessitait une étude préalable approfondie.*

*L'Office, sollicité, participera aux enquêtes qui seront diligentées et sera force de propositions.*

*En ce qui concerne le coût du dispositif, celui indiqué correspond à un coût complet, établi après répartition de l'ensemble des charges supportées par l'Office. Sa suppression ne pourrait, en aucun cas, constituer une économie nette du même montant.*

*Par ailleurs, la fonction assurée par l'Office, financée par ses ressources propres, devrait alors vraisemblablement être prise en charge par un autre dispositif qui, lui, ne bénéficierait pas des recettes constituées par les taxes afférentes.*

---

## 3

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

---

### *PRESENTATION*

---

*L'action sociale dans la fonction publique est constituée par les prestations spécifiques que l'État accorde à ses agents, actifs et retraités, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs. Elle comprend deux volets complémentaires, l'un interministériel et l'autre ministériel.*

*Le premier volet, harmonisé par le Comité interministériel consultatif d'action sociale (CIAS) dans le cadre des orientations fixées par le ministre chargé de la fonction publique, s'est particulièrement attaché ces dernières années à faciliter la conciliation des vies professionnelle et familiale des agents. Le budget alloué à ce premier volet a été de 146,8 M€ en 2012 pour l'ensemble des administrations<sup>44</sup>.*

*Les prestations de niveau ministériel, second volet de l'action sociale, sont cumulables avec les prestations interministérielles mais ne peuvent avoir le même objet. De caractère facultatif à la différence des prestations légales<sup>45</sup>, elles sont créées en fonction des besoins des agents tels qu'identifiés par leur ministère.*

*Au sein du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, l'action sociale s'applique, selon des modalités particulières, à plus de 10 000 agents de l'aviation civile (DGAC). La Cour avait procédé, en 2008, au contrôle d'associations chargées de l'action sociale pour les agents ou les élèves de l'École nationale de l'aviation civile.*

---

<sup>44</sup> Crédits d'action sociale interministérielle gérés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2012, p. 531.

<sup>45</sup> Allocations familiales, allocation logement, allocation au jeune enfant, etc.

*Elle a examiné, en 2012, les modalités selon lesquelles la DGAC gère l'action sociale en faveur de ses personnels, que ces actions soient conduites en métropole et en Outre-mer par la direction elle-même ou par l'intermédiaire d'associations. Ce contrôle prolonge ceux que la Cour a effectués en 2010 sur les ressources humaines de la direction<sup>46</sup>.*

*Il en ressort que la DGAC mène, dans une cogestion passive, une politique d'action sociale de niveau ministériel très généreuse dont le coût se révèle supérieur aux crédits votés et affectés par le Parlement.*

Les fonctionnaires n'ont pas de comités d'entreprise, mais ils bénéficient néanmoins de prestations d'action sociale. L'origine de celles-ci dans la fonction publique remonte à deux circulaires du ministère des finances du 16 janvier 1946 et du 13 août 1948, qui font référence aux « œuvres sociales » de l'administration. La finalité de ces « œuvres » était de resserrer, par une entraide effective, les liens d'amitié et de solidarité entre les agents (aides en faveur des familles rencontrant des difficultés passagères ou secours, etc.).

L'action sociale a été, depuis lors, consacrée par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles (article 9 de la loi). Les fonctionnaires participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent, par l'intermédiaire de leurs délégués dans des organismes consultatifs<sup>47</sup>. Dans la fonction publique, l'administration assure, en effet, la direction de son action sociale alors que le comité d'entreprise, dont la mise en place est obligatoire dans toutes les entreprises de plus de 50 salariés, l'exerce en large partie<sup>48</sup>.

A la demande du ministre chargé de la fonction publique, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et le Contrôle économique et financier (CGEFI) ont été chargés, en 2011, de clarifier le cadre d'intervention de l'action sociale au bénéfice des fonctionnaires de

---

<sup>46</sup> Sur le personnel de contrôle de la navigation aérienne, voir en dernier lieu, Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*, tome 2, p. 107 et suivantes.

<sup>47</sup> Cf. également le décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006.

<sup>48</sup> Cf. l'article L. 2323-83 du code du travail.

l'État, en particulier sur le partage entre les niveaux interministériel et ministériel, ainsi que sur le ciblage des bénéficiaires<sup>49</sup>.

Par rapport aux précédentes enquêtes relatives aux institutions sociales d'entreprises publiques<sup>50</sup>, le contrôle de la Cour montre que l'organisation de l'action sociale ministérielle à la DGAC ne souffre pas des maux les plus graves. Pour autant, les structures y sont foisonnantes (I), le dispositif généreux excède le montant des crédits votés par le Parlement (II), un ciblage insuffisant est opéré au détriment de la solidarité (III). Faute d'outils adaptés, d'exploitation des données disponibles et de volonté, la DGAC exerce, sur les associations qu'elle subventionne, un contrôle insuffisant (IV).

## I - Des structures foisonnantes pour des actions redondantes

La direction générale de l'aviation civile bénéficie d'une large autonomie au sein du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Elle a son propre dispositif d'action sociale, identique en tout point à celui du ministère, mais distinct. La justification de cette duplication de structures est l'existence du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA), les missions de la direction étant principalement financées par des redevances perçues auprès des compagnies aériennes<sup>51</sup>.

L'action sociale s'adresse aux 11 500 agents de l'aviation civile et, pour des raisons historiques, aux 3 500 agents de Météo-France.

Le budget d'action sociale affecté à la DGAC s'élève, selon la loi de finances votée par le Parlement, à une dizaine de millions d'euros par an (les crédits d'action sociale du ministère hors DGAC sont de 25 M€). L'action sociale *individuelle* est gérée par l'administration directement, tandis que l'action sociale *collective* est principalement mise en œuvre par des associations subventionnées, très nombreuses.

---

<sup>49</sup> Contrôle général économique et financier, Inspection générale des affaires sociales, *L'action sociale dans la fonction publique de l'État*, tomes 1 et 2, mai 2012.

<sup>50</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique : les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières, une réforme de façade, une situation aggravée*, mai 2011 ; *Rapport public thématique : les dysfonctionnements du comité d'entreprise de la RATP*, novembre 2011.

<sup>51</sup> Les budgets annexes permettent de retracer les opérations financières des services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de redevances.

L'action sociale est organisée et gérée par l'administration et les représentants du personnel, au sein d'instances nationale et locales : le comité central d'action sociale (CCAS) et treize comités locaux d'action sociale (CLAS). Cette organisation lourde peine à renouveler les acteurs qui l'animent ; elle ne favorise pas la définition de priorités de l'action sociale ni celle des critères adéquats de subvention aux très nombreuses associations nationales, régionales ou locales qui gèrent les activités socioculturelles.

La multiplication de ces structures rend l'ensemble difficile à articuler et à gérer, et coûteux pour les finances publiques. La politique d'« encouragement à la mutualisation » reste vaine puisque l'administration prend à sa charge le coût de la multiplication des structures associatives (frais d'assurance, d'expertise comptable et de fonctionnement). La mutualisation est même parfois contredite quand une activité, exercée au sein d'une section d'association, est érigée en association.

Par ailleurs, le mode de calcul des budgets d'action sociale et d'initiatives locales, qui consiste à multiplier un montant unitaire de subvention par le nombre d'agents n'incite pas les acteurs de l'action sociale à privilégier les projets collectifs les plus pertinents ni à développer une gestion économe. Par construction, l'ensemble pousse à la dépense et le grand nombre d'associations accroît l'inertie des dépenses.

## **II - Un dispositif généreux excédant le montant voté par le Parlement**

### **A - Un choix associatif mal maîtrisé**

#### *Modes de gestion des actions sociales ministérielles*

La gestion des prestations d'action sociale dans les ministères est souvent confiée, de longue date, à une association avec un périmètre d'activité plus ou moins étendu ou à une fondation<sup>52</sup> et, plus rarement, à un établissement public :

- **au ministère de l'intérieur**, les Fondations Jean Moulin et Louis Lépine, créées dans les années 50, l'Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale (ANAS) ;

<sup>52</sup> Une fondation permet d'affecter de manière permanente des biens au service d'un but déterminé par le fondateur (qu'elle ne peut en principe modifier) ; elle n'est pas constituée de membres mais uniquement dotée d'un organe d'administration.

- **au ministère de la justice**, la Fondation d'Aguesseau constituée en 1954 ;

- **au ministère de la défense**, un établissement public, créé en 1966, l'Institut de gestion sociale des armées (IGESA) ;

- **au ministère de l'économie et des finances**<sup>53</sup>, les principales prestations ont chacune été confiées à un organisme spécifique, de statut associatif :

- \* l'Association pour le logement des personnels des administrations financières (ALPAF)<sup>54</sup> ;
- \* l'Association pour la gestion des restaurants administratifs financiers (AGRAF) ;
- \* Éducation plein-air finances (EPAF).

La « Masse des Douanes » est un établissement public national administratif, créé en 1997 et chargé de pourvoir au logement des agents de cette administration.

La direction générale de l'aviation civile a choisi de faire mettre en œuvre son action sociale collective par des associations nationales, régionales et locales. Plus de 120 organismes accomplissent aujourd'hui cette mission.

Un débat récurrent y a montré les limites du choix de structures associatives pour la gestion de l'action sociale collective : l'administration doit respecter l'autonomie des associations, tout en leur fournissant les moyens financiers, humains et matériels de fonctionner, ce qui justifie de sa part une tutelle suffisamment ferme.

Le contrôle de la Cour a cependant permis de constater que, au-delà du choix associatif, et bien que le nombre beaucoup trop élevé d'associations appelle une politique de mutualisation plus énergique, les difficultés naissent surtout du fait que l'administration a renoncé à exercer ses prérogatives et ses obligations de contrôle.

## **B - Le dépassement des crédits inscrits au budget**

### **1 - Des dépenses d'investissement hors crédits d'action sociale**

Les crédits d'investissement inscrits dans les lois de finances ont diminué depuis 2010 : ils ne représentaient plus que 1 M€ d'autorisations

<sup>53</sup> Plus de 155 000 agents, titulaires ou non.

<sup>54</sup> Ministères économiques et financiers, Revue *Echanges*, n° 161, septembre-octobre 2012.

d'engagement et 0,9 M€ de crédits de paiement en 2011. Selon le projet annuel de performances (PAP) « la démarche visant à diminuer la part des crédits d'action sociale consacrée aux investissements socioculturels sera poursuivie en 2011 ». Dans les faits, cette orientation nécessite d'être tempérée puisqu'une grande partie des investissements sont financés par ailleurs.

Les dépenses d'investissement les plus lourdes peuvent en effet être mobilisées pour l'action sociale en dehors du budget qui lui est consacré, sans information du Parlement, grâce à la technique du « remploi » et à la « règle des 2 % », incluse dans le protocole social (2007-2009) négocié avec les partenaires sociaux<sup>55</sup>.

***La technique du remploi et la « règle des 2 % »***

Le « remploi » signifie le retour à l'action sociale des produits de cessions immobilières qui, selon le droit commun, devraient être consacrés au désendettement du *Budget annexe* « Contrôle et exploitation aériens ». Il a même été constaté que, dans le cadre d'une cession à l'euro symbolique d'un centre de vacances à Amphion-les-Bains (Haute-Savoie), la DGAC a demandé, sans l'obtenir, la rétrocession de la valeur marchande du bâtiment cédé gratuitement.

La « règle dite du 2 % » prévoit que, dans toute construction, une fraction du montant de l'investissement doit être consacrée à un équipement socio-culturel.

Ainsi, le bâtiment socio-culturel (dénommé le « patio ») de l'aéroport Lyon Saint-Exupéry (0,6 M€ en 2010) n'a pas été financé à partir du budget de l'action sociale : cette réalisation a, de plus, largement excédé les 2 % du coût du projet.

Des travaux effectués à la maison familiale de vacances « Le Bataillet » située dans les Hautes-Pyrénées (cf. encadré *infra*) ont été financés à partir du budget général de l'État<sup>56</sup> et non pas du budget annexe.

<sup>55</sup> Des protocoles triennaux encadrent depuis 1988 les relations sociales de la DGAC, accords critiqués par la Cour en raison de leur coût élevé sans contrepartie visible en termes de productivité (cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : la navigation aérienne*, 2002 et *Rapport public annuel 2010*).

<sup>56</sup> 230 000 € sur le programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières de l'État » du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » en 2011.

## 2 - Un montant global supérieur à 15 M€

Le budget d'action sociale de la DGAC, voté par le Parlement, s'élève à 10,2 M€ en 2010. Comme certaines dépenses de fonctionnement sont prises en charge par le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » en dehors des crédits dédiés, le budget de l'action sociale de la DGAC est, en réalité, d'un niveau plus élevé que celui affiché.

Il convient ainsi d'ajouter aux crédits votés par le Parlement 1 M€ versés par Météo-France par rétablissement de crédits<sup>57</sup>, 2,3 M€ de charges de personnel payées par la DGAC (pour remplir la mission d'action sociale), 1,5 M€ de charges de personnel mis à disposition des associations ainsi que 0,2 M€ au titre des autorisations d'absence d'agents bénévoles associatifs, ce qui porte le total à 15 M€ (cf. tableau ci-après).

A l'avenir, une partie des locaux prêtés (bureaux, gymnases, installations socioculturelles diverses) sera soumise à la règle du « loyer budgétaire », qui fera apparaître la valeur de cette contribution, pour l'instant non prise en compte<sup>58</sup>.

**Tableau n° 1 : montant global d'action sociale**

Exercice 2010	Crédits budgétaires	Montant total (direct + indirect)
Crédits budgétaires	9,2 M€	15 M€
Ratio par agent	781 €	1 300 €
Crédits budgétaires / masse salariale	0,89 %	1,40 %
Part des dépenses collectives	23,5 %	-

Source : direction générale de l'aviation civile et Cour des comptes.

<sup>57</sup> Le rétablissement de crédits restitue au service administratif concerné les sommes payées (cf. instruction codificatrice sur la comptabilité de l'État du 26 janvier 2004).

<sup>58</sup> Le « loyer budgétaire », représentatif du coût financier d'immobilisation du capital occupé, vise à sensibiliser l'administration affectataire d'un immeuble à l'absence de réelle gratuité de son occupation domaniale.

L'action sociale de la DGAC dépasse donc les 15 M€ par an, dès lors qu'on y inclut la mise à disposition de locaux et les investissements immobiliers réalisés en dehors du budget de l'action sociale proprement dit. Le ratio de dépense d'action sociale rapportée à la masse salariale atteint alors 1,40 %, soit 1 300 € par agent. Ce ratio est à apprécier à l'aune du fait que 70 % du personnel de la DGAC appartient à la catégorie A de la fonction publique<sup>59</sup>.

A titre de comparaison, les dépenses totales de l'État en 2010 en matière d'action sociale, pour l'ensemble de ses agents, s'élèvent à 566 M€ ; en moyenne, l'État a alloué cette même année 284 € par agent (soit 0,69 % de la masse salariale)<sup>60</sup>. Pour un agent des ministères économiques et financiers, ce montant est en moyenne de 992 € dont 38 € au titre des prestations individuelles à gestion interministérielle<sup>61</sup>; pour un agent du ministère de rattachement de la DGAC, ces montants sont respectivement de 443 € et de 52 €. La participation totale de la RATP pour la gestion des activités sociales et culturelles représentait en 2009 environ 1 150 € par agent (2,81 % de la masse salariale)<sup>63</sup>.

### **III - Un ciblage insuffisant au détriment de la solidarité**

#### **A - L'extension du champ des bénéficiaires**

Le bureau de l'action sociale de la DGAC gère de nombreuses prestations sociales individuelles, présentant des conditions de ressources complexes.

---

<sup>59</sup> Sur les spécificités de rémunération des personnels de la DGAC, cf. Cour des comptes, *Analyses de l'exécution du budget de l'État par missions et programmes, exercice 2011, Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »*, mai 2012, p. 31 et suivantes.

<sup>60</sup> Cf. contrôle général économique et financier, inspection générale des affaires sociales, *L'action sociale dans la fonction publique de l'État*, tomes 1 et 2, mai 2012, p. 27. Le document thématique n° 2 du rapport de la mission tome 2, retrace en 18 tableaux l'ensemble des crédits d'action sociale, de façon globalisée ou détaillée par ministère (exécution 2010).

<sup>61</sup> Cf. tableau 13/18, p. 41, in : contrôle général économique et financier, inspection générale des affaires sociales, *L'action sociale dans la fonction publique de l'État*, mai 2012, tome 2.

<sup>62</sup> Cf. tableau 12/18, p. 40, in : contrôle général économique et financier, inspection générale des affaires sociales, *L'action sociale dans la fonction publique de l'État*, mai 2012.

<sup>63</sup> Dans les exemples cités, des agents retraités bénéficient de prestations alors que les ratios sont calculés sur la masse salariale des actifs.

Des prestations versées par les caisses d'allocations familiales étant soumises à des conditions de ressources<sup>64</sup> qui excluent la plupart des agents de la DGAC, des prestations de même objet ont été mises en place au fil des années.

Le quotient familial pris en compte pour le bénéfice des prestations est plus favorable que le quotient familial fiscal. En effet, les modes de calcul successifs de ce quotient familial visent à élargir progressivement la population des agents susceptibles de bénéficier des prestations, quels que soient leurs charges et leurs revenus. Ce faisant, le mode de calcul choisi a perdu son effet redistributif. Il va à l'encontre de l'objectif affiché de cohésion sociale, qui cible l'action sociale sur les familles les plus modestes.

## **B - L'absence de mesure des coûts et de l'efficacité**

L'absence de mesure du coût de traitement des dossiers n'incite pas les acteurs de l'action sociale à maîtriser la complexité des dispositifs qu'ils mettent en place. La DGAC n'analyse pas non plus l'impact de son action sociale. Ainsi, l'accès des agents aux logements sociaux, facilité par une politique de réservation conduite sans analyse des besoins, n'atteint pas ses objectifs puisque peu d'agents remplissent les critères d'éligibilité. Pourtant, le comité central d'action sociale a décidé en 2011 la poursuite de la politique de réservation de logements, avec un budget de 150 000 € par an. Après avoir tenté, en cours de contrôle, d'élargir cette action à plusieurs villes de province, la DGAC a finalement annoncé ne pas envisager de poursuivre cette politique après 2012.

Faute d'appréhender finement les attentes des agents et d'évaluer les dispositifs, l'action sociale couvre un champ toujours plus large (billetteries, bons d'achat, etc.) au lieu de recentrer ses moyens sur quelques priorités bien identifiées. Pour corriger cette dérive, la gestion doit évoluer vers une meilleure connaissance des bénéficiaires.

L'administration joue insuffisamment son rôle qui est, non seulement celui de payeur, mais également celui de décideur, après consultation des partenaires sociaux, et de contrôleur vis-à-vis des associations subventionnées.

---

<sup>64</sup> Accueil du jeune enfant, rentrée scolaire, etc. En France, les allocations familiales sont versées, en revanche, sans conditions de ressource dans le cadre de la politique familiale.

***La maison familiale de vacances « Le Bataillet »***

La maison familiale de vacances « Le Bataillet », située à Montégut (Hautes-Pyrénées), est une propriété de la DGAC gérée par l'association ARAMIS. Elle délivre environ 13 000 nuitées par an à sa clientèle. La fréquentation du centre est en baisse depuis plusieurs années malgré les réductions tarifaires et l'ouverture à tous les publics, menée sans analyse préalable des coûts et des subventions versées par l'administration.

L'absence de comptabilité propre au centre ne permet pas d'établir une gestion transparente.

Malgré le large choix de séjours familiaux et pour enfants offerts aux agents dans le cadre de l'action sociale, la DGAC a fait, jusqu'à l'automne 2012, le choix de conserver le centre du Bataillet, pourtant en perte de vitesse.

Pour trouver les crédits nécessaires aux lourds investissements qu'elle voulait y conduire (le projet global atteint 5,9 M€ en deux phases, soit plus du triple de la valeur marchande de l'ensemble immobilier), deux centres de vacances situés respectivement à Amphion-les-Bains, en Haute-Savoie, et à Parentis-en-Born, dans les Landes, mis à disposition de l'association ARAMIS par convention pour l'organisation en période estivale des colonies de vacances à l'intention des enfants des personnels de la DGAC et de Météo-France, ont été fermés pour être vendus.

Aux termes de l'article 61 de la loi de finances initiale pour 2011, le produit de la cession du centre de vacances de Parentis-en-Born devait cependant revenir au budget annexe « contrôle et exportation aériens » (BACEA) pour être affecté à son désendettement.

Dès 2010, des travaux de réhabilitation d'un transformateur électrique et d'une station d'épuration ont été lancés et, pour certains, exécutés au Bataillet avant que le projet d'ensemble du programme de réhabilitation ne soit adopté.

Lors d'une réunion tenue le 22 octobre 2010 à France Domaine, la DGAC a obtenu, avec l'appui de la délégation à l'action foncière et immobilière du ministère, que les premiers travaux du Bataillet soient imputés sur le programme budgétaire 723 « Contribution aux dépenses immobilières » (compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État »), plutôt que financés par le budget annexe.

Les travaux de réhabilitation de la maison familiale de vacances n'auront, selon la direction, finalement pas lieu, eu égard au devis élevé et au contexte économique. Le projet a néanmoins nécessité des dépenses, notamment d'assistance technique, en 2011 et 2012.

Lors de son audition par la Cour en octobre 2012, la DGAC a annoncé sa volonté de fermer le Bataillet en 2013.

## **IV - La faiblesse du pilotage par l'administration**

### **A - Une cogestion passive**

L'arrêté du 3 mars 2005 portant organisation et attribution de l'administration centrale de la DGAC, pris en application de la loi du 13 juillet 1983, dispose, dans son article 7, que le secrétariat général « définit et met en œuvre la politique d'action sociale destinée aux personnels ». Nonobstant les attributions du secrétaire général de la DGAC prévues à l'arrêté précité, l'arrêté du 7 mars 2005 relatif aux comités locaux d'action sociale attribue au comité central d'action sociale la « fixation du cadre » de l'action sociale.

En l'occurrence, la DGAC suit une autre logique. Elle répartit une enveloppe définie au prorata du nombre d'agents selon les volontés exprimées par les agents ou leurs représentants. Elle ne définit d'autre stratégie que la recherche du bien-être de chaque agent ni ne fixe d'autre objectif que le maintien des équilibres sociaux.

Sur les dix-neuf membres du comité central d'action sociale, l'administration compte cinq représentants, dont le vice-président, sous-directeur des personnels de la DGAC. En pratique, cette présence est partiellement vidée de son contenu. Ainsi, lors du dernier scrutin, en réunion plénière du 6 avril 2011, un représentant des personnels a rappelé, avant le vote, « que chaque membre peut voter mais que, par tradition, l'administration s'abstient ».

Le projet de la Maison des associations du Raizet (cf. encadré *infra*) témoigne de la passivité de l'administration.

La médiocrité des données disponibles sur le profil des bénéficiaires des prestations individuelles mais aussi des prestations collectives empêche d'évaluer l'atteinte des objectifs fixés par le comité central d'action sociale et les 13 comités locaux. L'insuffisance de la collecte et du traitement de l'information ne permet surtout pas de conduire le débat sur des bases objectives.

### **La maison des associations du Raizet (Guadeloupe)**

La maison des associations est un projet dont le montant initial était de 165 000 €. Un complément de subvention de 87 885 € a été accordé en 2009 par le comité central d'action sociale et l'administration, sans que les informations nécessaires à la compréhension du projet ne soient transmises.

Le bâtiment a été réceptionné en mars 2010, mais une nouvelle subvention s'est révélée nécessaire pour achever les travaux extérieurs au bâtiment, affectés par la dérive des coûts sur les premières tranches. Une clarification du montant des sommes dues (actualisation des prix et intérêts moratoires) est apparue indispensable avant de débloquer le reliquat des crédits.

Un comité de gestion, constitué en association et représentant les entités bénéficiaires de l'équipement, devait être organisé dès 2009 ; ce comité a vocation à signer une convention de mise à disposition avec les services déconcentrés de l'aviation civile. A la fin du premier semestre 2010, cependant, le comité n'était toujours pas déclaré en préfecture et la maison des associations était inutilisée et envahie par la végétation.

A l'automne 2010, le nettoyage du site a été effectué sur le budget d'investissement de l'action sociale. Le comité de gestion a été constitué et la convention avec la direction territoriale de la sécurité de l'aviation civile (DSAC) signée le 19 octobre 2010.

Les factures qu'il restait à honorer ont été réglées, par erreur, sur les crédits du budget d'action sociale et d'initiatives locales délégué aux comités locaux, mettant le comité local dans l'impossibilité de régler ses propres factures. Afin de débloquer la situation, le comité local d'action sociale d'Antilles-Guyane a reçu une subvention de fonctionnement complémentaire de 30 000 €. Pourtant, cette subvention n'a pas été intégralement utilisée au règlement des factures du comité ; elle a également servi au paiement de factures pour la maison des associations (environ 20 000 €). Dès lors, des activités du comité local ont dû être annulées et le paiement des activités 2010 engagées, reporté à 2011.

La dernière tranche de subvention n'aurait pas dû être déléguée, sans les éléments d'information adéquats sur le projet, dont tout montrait qu'il était insuffisamment suivi. Les retards dans la constitution du comité de gestion ont ainsi engendré de nouvelles dépenses, réglées dans des conditions manquant de transparence. En octobre 2012, le bâtiment est quasiment achevé, clos et couvert. L'électricité est installée ; en revanche, l'eau n'est pas raccordée et le local n'est pas meublé. Il se trouve dans cet état depuis plus d'un an et n'est toujours pas utilisé. Il est menacé de dégradation, en raison notamment des infiltrations à l'occasion des fortes pluies qui ont récemment affecté la Guadeloupe.

## **B - Un audit laissé sans suite par l'administration**

Pour la première fois, en 2008, un échantillon de 8 des 122 associations mettant en œuvre l'action sociale de la DGAC a été audité par un cabinet de consultants, à la demande de l'administration, afin d'évaluer la gouvernance de ces organisations, la qualité de l'information financière produite et l'impact de leurs actions.

Quatre ans plus tard, le contrôle de la Cour a permis de constater que la plupart des associations ont effectué des modifications statutaires et ont adopté un cadre budgétaire et comptable conforme à la réglementation.

Cependant, les autres points soulevés par les auditeurs, pour la plupart à la charge de la DGAC (clarification de la situation des responsables associatifs au sein des instances consultatives, amélioration du conventionnement), sont restés sans suite.

Le cadre juridique constitué par la loi du 12 avril 2010, dont l'article 10 dispose qu'une convention doit être conclue par l'autorité administrative qui attribue une subvention à un organisme de droit privé lorsque le montant de cette dernière dépasse un seuil fixé par décret<sup>65</sup>, est formellement respecté. Cependant, des subventions d'un montant excédant celui prévu dans les conventions ont pu être versées. En outre, l'administration a pu reconduire le bénéfice de subventions à des associations qui n'avaient pas produit de comptes annuels au titre de l'exercice écoulé. La gestion des reliquats de subventions non consommées connaît aussi des pratiques variables, généralement favorables aux associations bénéficiaires.

Une confusion entre subvention de fonctionnement et subvention d'investissement a même été observée. Ainsi, l'association ARAMIS a acquis deux véhicules, à la fin de 2010, pour un montant de 50 815 €, avec le reliquat de subvention de fonctionnement de l'exercice.

De même, le respect des règles de la commande publique par les associations est insuffisant : l'administration ne leur impose pas de se conformer aux dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, et notamment celles relatives à la mise en concurrence.

---

<sup>65</sup> Ce seuil est actuellement fixé à 23 000 € par le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

Enfin, les « mises à disposition » d'agents de la DGAC au profit de plusieurs associations ne sont pas conformes au droit de la fonction publique.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*Stratégie et gestion manquant de vision claire et s'appuient sur un nombre excessif d'associations subventionnées. Dans son ensemble, l'organisation est lourde et dépenrière. Il importe désormais de la revoir.*

*La politique de mutualisation doit être repensée et profondément renforcée. Le contrôle que la DGAC se doit d'exercer sur ces associations en sera facilité d'autant plus qu'elle recueillera et exploitera l'information disponible et qu'elle améliorera ses outils de contrôle et d'évaluation.*

*En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :*

- 1. recentrer l'action sociale sur la solidarité, en accompagnant la modernisation de l'administration ;*
  - 2. réduire nettement le nombre des associations aidées, en privilégiant le rattachement à un comité local d'action sociale selon une logique de service ;*
  - 3. faire en sorte que l'administration exerce son rôle, pour définir et mettre en œuvre l'action sociale ;*
  - 4. financer l'action sociale par les crédits inscrits à cet effet au budget annexe ;*
  - 5. se doter de tableaux de bord en vue d'un pilotage efficace de l'action sociale ;*
  - 6. conclure des contrats d'objectifs avec les associations recevant une subvention de plus de 23 000 € et évaluer périodiquement leur action ;*
  - 7. définir et planifier l'ensemble des mesures relatives à la fermeture du centre de vacances du Bataillet.*
-

### Sommaire des réponses

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	94
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	98
Président du comité de gestion de la maison des associations de la Guadeloupe	99
Présidente de l'association pour la réalisation des actions et des missions sociales	100
Directrice de l'association pour la réalisation des actions et des missions sociales	102

### Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique
---

**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**

*L'analyse portée sur le cadre de l'action sociale de la DGAC ainsi que les recommandations formulées que nous partageons globalement, montrent la nécessité d'engager rapidement une réflexion sur la pertinence de faire évoluer certains dispositifs existants même si la Cour souligne que « Par rapport aux précédentes enquêtes relatives aux institutions sociales d'entreprises publiques, le contrôle de la Cour montre que l'organisation de l'action sociale ministérielle à la DGAC ne souffre pas des maux les plus graves ».*

*La DGAC va ainsi lancer dans les prochaines semaines une enquête permettant de clarifier les finalités de l'action sociale et de s'assurer que les différentes prestations sont en adéquation avec les besoins des agents et des services. Les résultats permettront avant la fin de l'année 2013 dans le cadre d'un séminaire associant les différents acteurs de l'action sociale, d'apporter une rénovation du cadre actuel. Les objectifs de solidarité et de cohésion sociale tout comme celui aussi nécessaire de l'accompagnement du changement auquel la DGAC va devoir faire face dans les années à venir, seront préservés.*

*Les différents points exposés dans ce rapport appellent toutefois de notre part les observations suivantes.*

*1/Des structures foisonnantes pour des actions redondantes*

*La Cour met en évidence une organisation des structures de l'action sociale complexe liée à l'histoire qui induit des enchevêtrements de compétences ne favorisant pas un véritable pilotage de l'action sociale. Par ailleurs, on peut constater parfois un manque de lisibilité sur l'utilisation des crédits alloués aux comités locaux d'action sociale (CLAS) tout comme le rôle de ces derniers ainsi que les subventions allouées aux associations notamment aux associations locales.*

*Les remarques formulées sur cette organisation complexe font l'objet depuis plusieurs années de réflexions au sein du Comité central de l'action sociale (CCAS). Ainsi un groupe de travail sur le rôle et sur le périmètre des comités locaux d'action sociale (CLAS) est en cours. En effet, les réorganisations successives qu'a pu connaître la DGAC et qui ne sont pas terminées ont conduit à des ajustements n'apportant pas toujours la lisibilité nécessaire.*

*Sur ce point et comme mentionné en introduction, la DGAC va veiller à apporter des correctifs visant à clarifier les structures de son action sociale.*

*Par ailleurs, pour la Cour, l'objectif affiché par la DGAC de mutualisation des associations est insuffisant. Dans l'esprit des recommandations de la Cour, la DGAC va poursuivre sa politique engagée depuis plusieurs années de développer des associations régionales permettant de limiter le nombre des associations, les risques juridiques et de réduire ainsi les coûts liés à la multiplication des structures.*

### *2/ Un dispositif généreux excédant le montant voté par le Parlement*

*La Cour relève qu'un certain nombre de dépenses sont prises en charge par le BACEA en-dehors du budget d'action sociale. Il s'agit notamment des dépenses d'investissement dans la mesure où les investissements les plus lourds ne sont pas effectués sur le budget de l'action sociale grâce à la technique du réemploi et la règle dite du 2 %. Cette dernière mesure vise en fait à prendre en compte dès le départ dans le cadre d'une construction neuve les équipements sportifs ou socioculturels permettant ainsi de maîtriser les coûts.*

*Concernant les travaux effectués au Bataillet dans le cadre des premiers chantiers de réhabilitation, la Cour relève que le financement a été assuré sur le budget général et non sur le BACEA. En effet, la décision de financement de l'opération du Bataillet sur le budget général de l'État (technique du réemploi) a été prise à une période où les produits des cessions y compris les biens occupés par la DGAC étaient tous affectés sur le budget général de l'État. Ce n'est qu'à partir de la loi de finances pour 2011 que les produits des cessions des biens occupés par la DGAC sont affectés entièrement au désendettement du BACEA.*

*Par ailleurs, la Cour préconise de planifier l'ensemble des mesures relatives à la fermeture de ce centre. Afin de répondre à cette recommandation de la Cour, nous vous confirmons la volonté de fermer cette maison familiale compte tenu des coûts budgétaires, tout en explorant les voies alternatives en matière d'action sociale. La DGAC a d'ores et déjà engagé avec les représentants du personnel les discussions pour atteindre ces objectifs.*

### *3/ Un ciblage insuffisant au détriment de la solidarité*

*Les prestations d'action sociale individuelles proposées par la DGAC obéissent à des critères de ressources basés sur le revenu imposable des intéressés et de charges correspondant à la situation familiale (composition familiale, présence d'un membre en situation de handicap). Elles ne se substituent pas aux prestations légales délivrées par les Caisses d'allocations familiales. En outre, le quotient familial mis en place pour le bénéfice des prestations répond à la volonté d'accentuer l'effort envers les familles les plus modestes tout en faisant entrer dans le dispositif des familles dont les revenus dépassent de peu les plafonds de ressources requis et de réduire ainsi l'effet de seuil.*

*La Cour relève par ailleurs que l'information sur l'efficacité de l'action sociale est insuffisante tant pour les données quantitatives que qualitatives :*

*- Sur les prestations individuelles et dans le cadre du pilotage de la performance par objectifs (PPO), l'indicateur de performance de l'action sociale mesure la part des crédits d'action sociale destinée à favoriser l'installation et l'insertion des agents dans leur milieu professionnel et sur leur site géographique avec un objectif d'atteindre 20 % des crédits.*

*- Sur les prestations collectives, plusieurs tableaux de bord ou recueil de données portant notamment sur le logement permettent d'identifier les bénéficiaires des logements sociaux et du prêt immobilier bonifié. Sur la restauration collective, les données relatives aux montants de subvention par site sont disponibles et vont permettre de mettre en place au cours de l'année 2013 une grille d'harmonisation des montants de subventions versées dans le respect d'un budget alloué et maîtrisé.*

*Toutefois, la DGAC veillera à développer à l'aide de son système d'information financière (SIF) les outils lui permettant d'établir un pilotage plus efficace de l'action sociale.*

#### *4/ La faiblesse du pilotage par l'administration*

*La Cour relève que si l'obligation d'établir une convention pour toute subvention versée à une association d'un montant supérieur à 23 000 € est bien respectée, l'analyse des conventions montre que les dispositions-types de la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 portant sur le contrôle de l'administration ne sont pas toujours respectées. La DGAC veillera à procéder dans les meilleurs délais aux régularisations nécessaires afin de se mettre en conformité avec les dispositions réglementaires en vigueur.*

*La Cour souligne un déficit de la DGAC en matière de contrôle et d'évaluation des activités des associations. La DGAC s'attachera à renforcer ses modalités de contrôle, notamment pour les associations locales. A cet effet, une évaluation précise en amont des projets auxquels elle apporte son concours devra être réalisée. Les activités associatives devront faire l'objet ex post, d'une vérification comptable et d'une analyse permettant de mesurer et d'apprécier les actions mises en œuvre par ces associations. Ceci sera facilité par la réduction progressive du nombre des associations et par la mise en place d'un dispositif de contrôle justement adapté au format de l'association loi 1901.*

*Concernant les associations nationales, les modalités de contrôle existantes seront renforcées. Dans le sens des recommandations de la Cour sur ce point, le décret n° 2012-1413 du 18 décembre 2012 soumet désormais l'association Aramis au contrôle économique et financier de l'État prévu par le décret n° 55-733 du 26 mai 1955.*

*La Cour mentionne par ailleurs que l'administration de la DGAC ne jouerait pas son rôle de décideur et cela a pu conduire à une mauvaise utilisation des crédits d'action sociale au niveau local. Concernant l'exemple donné de la maison des associations de la Guadeloupe, il convient d'indiquer que la dernière tranche de subvention sur ce projet n'a pas été déléguée dans l'attente des éléments demandés sur le suivi des crédits.*

*Les représentants de l'administration de la DGAC siégeant au niveau du comité central de l'action sociale s'attachent pourtant à définir au niveau de cette instance une politique d'action sociale visant à concilier un double objectif de cohésion sociale et de solidarité d'une part, d'accompagnement au changement d'autre part.*

\*\*\*

*Dans un souci de meilleure transparence de son action, la DGAC veillera à identifier les priorités qu'elle entend donner à sa politique d'action sociale pour les années à venir et s'attachera à clarifier son organisation afin de mettre en place un dispositif de pilotage et de contrôle de son activité. Elle ne saurait ignorer pour autant les impératifs de concertation et de dialogue social dans ce domaine particulièrement sensible.*

---

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

*J'ai pris bonne note des observations et recommandations de la Cour. Le recentrage des moyens de l'action sociale de la DGAC sur un nombre plus limité d'actions doit permettre de rationaliser le système et de dégager des économies supplémentaires sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA), qui contribueront pour partie à enrayer la spirale d'endettement à laquelle est confronté ce budget annexe depuis quelques années. L'évaluation des dispositifs d'action sociale apparaît également indispensable pour s'assurer de l'efficacité de la dépense publique.*

*Toutefois, il convient de préciser que la mise en œuvre de ces recommandations ne dépend pas directement du ministère du budget, qui ne participe ni aux prises de décisions, ni à la gestion des comités d'action sociale de la DGAC. Mes services soutiendront néanmoins les recommandations formulées par la Cour auprès de la DGAC, afin de rationaliser les dépenses d'action sociale et de mettre un terme aux faiblesses actuelles du système.*

*Je tiens à cet égard à souligner que le ministère du budget a veillé, dans le cadre de la construction du triennal 2013-2015, à ce que les crédits de fonctionnement d'action sociale soient soumis aux normes transversales de réduction des dépenses publiques fixées dans la lettre de cadrage du Premier Ministre.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ DE GESTION DE LA  
MAISON DES ASSOCIATIONS DE LA GUADELOUPE**

*J'essaierai d'apporter ma contribution à ce rapport en éclaircissant certains points.*

*Dans le 3<sup>ème</sup> paragraphe de l'encadré relatif à la maison des associations du Raizet vous dites qu'au premier semestre 2010 le Comité de Gestion qui devait être organisé en 2009 n'était pas déclaré en préfecture, je vous en donne acte. Mais je vous fais remarquer que ce n'est qu'après la réception du bâtiment en Mars 2010 qu'il nous a été demandé de créer un Comité de Gestion avec statuts et règlements intérieurs afin de signer une convention avec l'Administration de tutelle pour la mise à disposition de cette structure, ce qui fut fait aussitôt. Il me plaît de vous décliner le numéro du récépissé N° W9G1001388 afférent à la constitution de l'Association « COMITE DE GESTION DE LA MAISON DES ASSOCIATIONS » en date du 4 mars 11.*

*Vous dites dans le quatrième paragraphe que la Convention avec la Direction territoriale a été signée le 19 octobre 2010, or cette date est la date de dépôt. La Convention a été effectivement signée le vendredi 28 janvier 2011.*

*Vous écrivez aussi que la maison n'est pas utilisée, mais elle ne l'est toujours pas à cause des lenteurs administratives. Ce n'est qu'en décembre 2012 qu'une partie du financement du mobilier a été débloquée. Je sais que l'administration a effectué quelques achats mais nous ne sommes toujours pas en leur possession. La maison est toujours dans une forêt. A ce jour la clôture, le parking et l'aire de jeux prévus au projet ne sont encore pas réalisés.*

*Dans le dernier paragraphe je ne peux vous laisser dire que le retard dans la constitution du Comité de Gestion a engendré des dépenses. Si dépenses il y a eu elles ne devraient concerner que l'entretien des espaces environnants qui sont à la charge de l'Administration conformément à la Convention.*

---

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION POUR  
LA RÉALISATION DES ACTIONS ET DES MISSIONS SOCIALES  
(ARAMIS)**

*Je vous informe que je souhaite apporter les précisions suivantes au projet d'insertion intitulé « L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile DGAC » sur la partie traitant de la gestion de la maison familiale de vacances « le Bataillet » par l'association ARAMIS.*

*La maison familiale de vacances « Le Bataillet » :*

*L'analyse des coûts de gestion de la maison familiale du Bataillet, y compris les tarifications à mettre en œuvre, s'exerce sur la partie comptable gérée par ARAMIS.*

*Ces dernières années notamment, plusieurs travaux ont été mis en œuvre :*

*- Un travail a débuté fin septembre 2010 avec l'expert-comptable afin d'étudier les méthodes comptables en place au Bataillet et définir les évolutions à apporter. Le travail a consisté notamment à identifier les différents leviers qui influent sur le résultat. Cette étude ayant mis en évidence les limites « comptables » du logiciel de gestion, une des conséquences a été son changement. Cette étude, bien que non exhaustive, a permis de recalculer un prix de journée (la précédente estimation donnait un prix de journée inférieur de 2 €); un travail complémentaire a été réalisé en juin 2012 par l'expert-comptable afin d'affiner les résultats notamment par saison.*

*- Sur notre demande, le commissaire aux comptes de l'association a mené un audit sur les procédures de gestion à l'automne 2011 avec le nouvel outil de gestion. Consécutivement à ce rapport, des procédures ont été rédigées.*

*- A la suite du conseil d'administration d'ARAMIS du 18 novembre 2011, il a été créé un groupe de travail sur le Bataillet dont les réflexions portent notamment sur l'analyse des résultats d'exploitation de la maison familiale de ces dernières années ainsi que sur les conséquences sur ce résultat des travaux programmés sur le site. Ce groupe de travail rassemble des représentants d'ARAMIS, du CCAS, de l'administration DGAC et METEO-FRANCE, le Contrôleur budgétaire de la DGAC, le commissaire aux comptes de l'association ARAMIS et l'Expert-comptable de l'association ARAMIS.*

*Une comptabilité propre au centre existe, entendu que les comptes présentés par ARAMIS ne concernent que ceux relatifs à sa gestion, et ne mentionnent pas les opérations directement gérées par l'administration ; le*

*grand livre des comptes a été transmis à la cour; les comptes de résultats qui découlent de ces balances sont faits annuellement par l'expert-comptable ; ils apparaissent dans le tableau synthétique de la plaquette comptable de l'association.*

*Les arguments et justificatifs en ce sens ont été transmis lors de l'audit de l'association.*

---

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DE L'ASSOCIATION POUR LA  
RÉALISATION ET DES MISSIONS SOCIALES (ARAMIS)**

*J'ai l'honneur de vous informer que je ne souhaite pas apporter de  
réponse au projet d'insertion.*

---

## **Chapitre II**

### **Les collectivités territoriales**

1. Les concessions de distribution d'électricité : une organisation à simplifier, des investissements à financer
2. Le traitement des eaux usées de la région de Corbeil-Essonnes et d'Evry : l'oubli de l'intérêt général
3. Le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel : un projet mal conduit
4. L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique



# 1

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

### **PRESENTATION**

*La distribution d'électricité recouvre son acheminement en moyenne et basse tensions, depuis les postes source situés à la sortie du réseau de haute tension jusqu'aux compteurs des usagers.*

*Cette distribution s'opère, en France, selon un régime de concessions, dérogatoire par rapport au droit commun des concessions locales de service public.*

*Deux grandes spécificités différencient les concessions de distribution d'électricité des autres concessions locales de service public :*

*- un concessionnaire imposé par la loi sur l'essentiel du territoire, Électricité Réseau Distribution France (ERDF), filiale à 100 % du groupe Électricité de France (EDF), créée en 2008. L'entreprise partage l'essentiel de ses employés avec son homologue pour le gaz, Gaz Réseau Distribution France, dans le cadre d'un « service commun ». Au total, les effectifs d'ERDF s'élèvent à un peu moins de 36 000 agents ;*

*- un tarif de distribution de l'électricité fixé nationalement : le TURPE (tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité) qui comprend une part pour le réseau de transport d'électricité (RTE) et une part pour le réseau de distribution (ERDF). Il est unique sur tout le territoire, à la différence des autres tarifs de services publics locaux (eau potable par exemple).*

*Le tarif de transport et de distribution de l'électricité est fondé sur un principe de péréquation tarifaire qui garantit à tous les usagers un prix d'accès au réseau identique quel que soit le coût d'acheminement de l'électricité. Cette péréquation est une caractéristique fondamentale du système de distribution d'électricité : de facto, les grandes concessions*

urbaines financent les concessions rurales où l'habitat est plus dispersé, le réseau plus fragile et la rentabilité moindre.

Une enquête commune de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes a permis de contrôler le principal concessionnaire, ERDF, et 38 autorités concédantes, celles-ci étant des communes ou des groupements de communes (syndicats intercommunaux ou départementaux d'électrification).

Il en ressort, tout d'abord, que ce système complexe est aujourd'hui fragilisé : son cadre juridique n'a pas été modifié, mais l'incertitude qui pèse sur le maintien à terme du monopole légal d'ERDF complique les relations entre le concessionnaire et une partie des autorités concédantes.

Par ailleurs, le contexte est évolutif sur le plan technique : le développement d'une production d'électricité décentralisée et intermittente liée aux énergies renouvelables a des conséquences sur la gestion du réseau de distribution. De plus, les besoins d'investissements sur le réseau de distribution augmenteront dans les années à venir pour maintenir le niveau de qualité de l'électricité (temps de coupure moyen en hausse entre 2000 et 2010) et moderniser le réseau (raccordement des énergies renouvelables et mise en place d'un compteur communicant).

Pour répondre à ces besoins, les moyens existants devront d'abord être optimisés, notamment la coordination des investissements d'ERDF (environ 3 Md€ en 2011) et des autorités concédantes (environ 1 Md€). Des financements supplémentaires devront ensuite être trouvés pour faire face aux besoins du réseau de distribution d'électricité.

## I - Une organisation complexe

### A - La distribution : une des quatre grandes activités de l'industrie électrique

L'industrie électrique s'organise en quatre grands secteurs d'activité :

- **la production d'électricité**, ouverte à la concurrence mais encore assurée majoritairement par le groupe EDF ;
- **le transport** de l'électricité produite sur le réseau à très haute tension (THT à 400 000 volts). Contrairement à la production, le transport de l'électricité demeure une activité monopolistique confiée par l'État à Réseau de transport d'électricité (RTE),

filiale d'EDF. Cette activité s'exerce sous le contrôle de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ;

- **la distribution** : une fois l'électricité acheminée jusqu'à proximité des centres de consommation, sa tension est abaissée afin de la rendre utilisable par les consommateurs sur le réseau en basse et moyenne tension. Le réseau de distribution s'étend des postes sources jusqu'aux compteurs des usagers. L'exploitation du réseau de distribution est un service public en situation de monopole légal : la plupart des autorités concédantes ont confié le développement et l'exploitation de leur réseau à Électricité réseau distribution France (ERDF), filiale d'EDF, en application de la loi. Pour un client particulier relevant du tarif réglementé, l'acheminement représente 33,2 % de la facture d'électricité, taxes comprises. Cette part acheminement est répartie entre le réseau de distribution (74 % du produit) et le réseau de transport (26 % du produit) ;
- **la fourniture** d'électricité, c'est-à-dire la vente au consommateur final, a été ouverte progressivement à la concurrence depuis 2000. Aujourd'hui tous les consommateurs disposent de la faculté de choisir leur fournisseur d'électricité.

## **B - Un cadre juridique différent du droit commun des délégations de service public**

### **1 - Une compétence d'organisation du service de distribution confiée aux communes**

Le réseau de distribution d'électricité s'est développé progressivement, dès la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, sous la responsabilité des communes auxquelles la loi du 5 avril 1884 a confié la compétence d'organiser le service public de distribution d'électricité. La loi du 15 juin 1906 les a reconnues propriétaires des réseaux en moyenne tension (HTA) et basse tension (BT).

La loi de nationalisation du 8 avril 1946 a transféré la propriété des entreprises privées concessionnaires du service public d'électricité à l'État qui a confié la gestion du service à un opérateur unique, EDF.

Cette loi a toutefois laissé subsister les régies et les entreprises locales de distribution (ELD) créées sous la forme de sociétés d'économie mixte ou de sociétés coopératives par les communes qui n'avaient pas eu recours à des entreprises privées pour la construction et l'exploitation de leur réseau d'électricité. L'activité de ces entreprises locales est

marginale puisqu'elle ne concernait, en 2010, que 170 concessions de distribution environ pour 5 % des utilisateurs.

ERDF exploitait fin 2011 un réseau de distribution de 1 285 000 km, composé de 613 123 km de lignes moyenne tension (souterraines à 42,6 %) et de 691 965 km de lignes basse tension (souterraines à 40 %), et desservait 35 millions de clients.

## **2 - Un service public obligatoirement délégué à ERDF ou à une entreprise locale de distribution (ELD)**

Le service public de la distribution d'électricité est géré, sur la quasi-totalité du territoire national, sous le régime juridique de la concession.

Une concession de service public est un contrat par lequel une personne publique (l'autorité concédante) confie à un tiers public ou privé (le concessionnaire) la gestion opérationnelle d'un service public pour une durée déterminée. En droit français, le concessionnaire prend en charge l'ensemble des investissements. Il exploite ce service à ses frais et risques, dans le respect d'un cahier des charges, et se rémunère directement ou indirectement auprès des usagers<sup>66</sup>.

L'article 17 de la loi du 10 février 2000 modifiée a confirmé EDF et les entreprises locales de distribution (ELD) comme « gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité ». Les distributeurs exercent chacun leur activité dans des zones de desserte exclusive. Ils y sont responsables de l'exploitation, de l'entretien et du développement du réseau public de distribution d'électricité.

La loi du 7 décembre 2006 a prévu la séparation juridique des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité et de gaz se trouvant au sein d'entreprises intégrées<sup>67</sup> et desservant plus de 100 000 clients. Cette séparation juridique s'est traduite, pour EDF, par la création d'une filiale. La filialisation du gestionnaire de la distribution d'électricité est effectivement intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 2008, avec la création d'ERDF, société anonyme, filiale à 100 % du groupe EDF.

Le maintien du monopole légal d'ERDF, dans sa zone de desserte, sur la distribution de l'électricité a été voulu en raison des avantages qu'il présente : une exploitation unifiée du réseau assurant une optimisation

---

<sup>66</sup> En droit communautaire, la définition de la concession est un peu différente ; en particulier, les investissements ne sont pas obligatoirement réalisés par le concessionnaire.

<sup>67</sup> Ce sont les entreprises dont l'activité porte sur la production, la fourniture et l'acheminement de l'électricité comme le groupe EDF.

des coûts et, surtout, une péréquation tarifaire permettant à tous les consommateurs de bénéficier du même tarif d'acheminement sur l'ensemble du territoire.

Excepté le cas où elle exploite elle-même, en régie, son réseau de distribution d'électricité, la collectivité est tenue d'en confier l'exploitation à ERDF ou à une entreprise locale de développement (ELD) dans le cadre d'une concession. Aux termes de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les collectivités territoriales ou leurs établissements de coopération négocient et concluent, en tant qu'autorités concédantes de la distribution publique d'électricité, les contrats de concession, et exercent le contrôle du bon accomplissement des missions de service public fixées par les cahiers des charges de ces concessions.

#### **Les différents modèles européens**

En Europe, des modèles très différents coexistent : l'Allemagne compte par exemple plus de 900 distributeurs d'électricité, dont 90 % alimentent moins de 100 000 clients. À côté des régies communales (*Stadtwerke*) qui alimentent 50 % des clients, le marché est réparti entre quelques opérateurs (dont RWE, EON, EnBW et Vattenfall). L'écart de tarifs entre distributeurs peut atteindre 40 %.

En Suède, le réseau local est composé de 194 concessions géographiques gérées par 172 opérateurs différents. Ce système est également caractérisé par l'absence de péréquation tarifaire : chaque opérateur fixe le tarif d'acheminement, qui s'échelonne du simple au double<sup>68</sup>.

Le Royaume-Uni s'inscrit pour sa part dans une logique de monopoles régionaux, avec 14 opérateurs de distribution appartenant à six groupes qui ont chacun leur zone de desserte exclusive. Le tarif de distribution, régulé nationalement, est également variable entre ces opérateurs en fonction de leurs charges et de leurs performances.

---

<sup>68</sup> Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, *Rapport d'information n° 3307 : « la sécurité et le financement des réseaux de distribution d'électricité »*, 5 avril 2011.

### **3 - Des autorités concédantes nombreuses et hétérogènes en dépit d'une incitation à leur regroupement**

Les autorités organisatrices de la distribution de l'électricité sont soit des communes, soit des établissements de coopération intercommunale.

L'article 33 de la loi du 7 décembre 2006 incite au regroupement des autorités organisatrices au sein d'un syndicat unique, pour l'ensemble du territoire départemental ou de plusieurs départements contigus, ou à la constitution de groupements de collectivités territoriales dont la population est au moins égale à un million d'habitants.

Cette disposition, qui devait aboutir à terme à une réduction importante du nombre de concessions, n'a été que partiellement mise en œuvre : il reste 736 concessions<sup>69</sup> dont 537 communales et 199 intercommunales. La départementalisation est en progrès sensible mais reste inachevée, puisque seuls 55 départements disposent à ce jour d'un syndicat unique.

Les raisons de la réticence des communes et syndicats à se regrouper dans une structure unique au sein du département sont diverses : les communes urbaines considèrent que les enjeux de la distribution de l'électricité sur leur territoire sont différents de ceux des zones rurales ; les communes et syndicats ruraux souhaitent conserver la maîtrise d'ouvrage des travaux qu'ils réalisent ainsi que les recettes qu'ils peuvent percevoir dans le cadre du régime d'électrification rurale.

Dans le département du Nord, les réunions de concertation organisées par le préfet avec l'ensemble des autorités concédantes, dans la perspective de la création d'un syndicat unique, ont révélé la réticence des acteurs concernés par le regroupement.

Le département du Rhône comprenait quatre autorités concédantes : deux communes et deux syndicats intercommunaux. Le Syndicat SIGERLY regroupe 56 communes, essentiellement urbaines, et le SYDER en comprend 235, essentiellement rurales. La ville de Lyon souhaite conserver son autonomie, estimant que le caractère urbain de sa concession ne pourrait être pris en compte de façon totalement satisfaisante à l'échelle départementale.

En définitive, le très grand nombre d'autorités concédantes crée une situation difficile : face à un concessionnaire en situation de monopole légal, l'existence de 736 autorités concédantes, et donc

---

<sup>69</sup> En mars 2010, ERDF gérait encore 1 025 concessions. La forte diminution observée est liée au regroupement de 90 % des communes du département de l'Aude.

d'autant d'interlocuteurs et de cas particuliers à traiter, paraît excessive. Cet éparpillement place les autorités concédantes dans une situation de faiblesse vis-à-vis du concessionnaire, même si cette situation est, en partie, compensée par l'existence d'une fédération qui joue le rôle d'interlocuteur vis-à-vis d'ERDF au niveau national, la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).

#### **La fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)**

Association créée en 1934, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies regroupe environ 500 collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale et régies, spécialisés dans les services publics locaux de distribution d'électricité, de gaz, d'eau et d'assainissement. Son rôle consiste à relayer, auprès des pouvoirs publics, le point de vue de ses adhérents et à négocier avec les concessionnaires les adaptations à apporter au cadre contractuel. Ainsi, après avoir travaillé en 1992 avec EDF à la rédaction d'un nouveau modèle de contrat de concession, approuvé par arrêté ministériel, elle a conclu avec cette entreprise et, depuis 2008, avec ERDF différents protocoles d'accord. Cependant, les accords passés nationalement entre ERDF et la FNCCR sur des points précis, comme la valorisation des ouvrages remis par le concédant ou les indicateurs de qualité, n'apportent pas une solution d'ensemble aux problèmes rencontrés dans l'exécution des concessions de distribution publique d'électricité même s'ils contribuent à limiter les désaccords.

Dès le début des années 2000, la fédération a défendu une politique ambitieuse d'investissements sur le réseau, afin de préserver la qualité de l'électricité. En octobre 2011, la FNCCR a publié un livre blanc « *Quel mode de gestion pour les services publics locaux de l'électricité ?* », préconisant un renforcement des attributions des autorités concédantes. Elle propose notamment de donner la faculté aux autorités concédantes de remplacer ERDF par une régie ou un autre opérateur public, en cas de défaillance grave du concessionnaire.

Par ailleurs, l'existence de 736 autorités concédantes conduit à multiplier les frais de structure, dont le coût repose en partie sur le consommateur final d'électricité (redevances). Leur regroupement au niveau départemental devrait donc être accéléré pour gagner en efficacité.

#### **4 - Une répartition des travaux entre concessionnaire et autorités concédantes liée au classement des communes en régime urbain ou rural**

Toutes les communes sont classées, par le préfet du département, en régime urbain ou en régime rural.

Appartiennent, en principe, au régime rural, les communes de moins de 2 000 habitants qui ne font pas partie d'une agglomération de plus de 5 000 habitants. Toutefois, une circulaire du 22 avril 1971 autorise les préfets à maintenir en régime rural des communes qui devraient relever du régime urbain, et inversement. Dans ce cadre, 14 départements ont opté globalement pour le régime urbain, s'ajoutant ainsi aux quatre départements d'Île-de-France qui ne comportent aucune commune rurale.

Le classement dans l'un ou l'autre régime a des conséquences en termes de répartition des compétences entre concessionnaire et concédant pour le financement et la réalisation des travaux sur le réseau de distribution.

##### **Les rôles respectifs du concessionnaire et des autorités concédantes en matière de travaux**

Les travaux sur le réseau de distribution comprennent notamment le branchement d'un utilisateur au réseau, l'extension d'une ligne basse ou moyenne tension, le renforcement d'une ligne pour accroître la puissance injectée et soutirée, les travaux de maintenance (remplacement de câbles, de poteaux) ou encore l'enfouissement du réseau.

En régime urbain, les cahiers des charges des concessions prévoient que le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage de la plupart des travaux liés au réseau de distribution, qu'il s'agisse du développement de celui-ci (extension de lignes notamment), de son renforcement ou de sa maintenance. La compétence des autorités concédantes est généralement limitée à la réalisation des travaux d'intégration dans l'environnement (enfouissement, amélioration esthétique).

Dans le cadre du régime rural, les autorités concédantes assurent la maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux en basse tension, c'est-à-dire des travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement, de sécurisation et d'amélioration esthétique, tandis que le concessionnaire assume l'exploitation et la maintenance du réseau basse tension et prend en charge les travaux à réaliser sur le réseau moyenne tension.

Enfin, la loi de finances du 11 décembre 1936 a posé un principe de solidarité entre les communes urbaines et rurales en créant le Fonds d'amortissement des charges de l'électrification (FACÉ). Jusqu'à la loi de finances rectificative du 29 décembre 2011, le FACÉ était géré dans un compte spécial ouvert dans les écritures d'EDF qui en assurait la gestion. La loi de finances rectificative de 2011 a transformé le FACÉ en compte d'affectation spéciale.

Cette maîtrise d'ouvrage des autorités concédantes, atypique au regard des autres concessions, est un héritage historique qui n'a jamais été remis en cause depuis les débuts de l'électrification rurale au vingtième siècle. Elle peut être considérée comme une contrepartie de ce que des éléments essentiels des concessions échappent à la compétence des autorités concédantes, en particulier la fixation du prix et le choix du concessionnaire.

## **5 - Des éléments essentiels des concessions échappant à la compétence des autorités concédantes**

Le monopole légal confié à ERDF dans sa zone de desserte a pour conséquence de faire échapper les concessions de distribution d'électricité au régime de droit commun des délégations de service public. En application de l'article L. 1411-12 du code général des collectivités territoriales, les dispositions codifiées de la loi du 29 janvier 1993, dite loi Sapin, ne sont pas applicables à ces concessions. Ainsi, l'obligation de mise en concurrence ne s'applique pas.

Ces dérogations ont pour effet de priver les collectivités d'une partie importante de leurs compétences classiques d'organisation de la concession.

Deux exemples illustrent l'encadrement juridique contraignant dans lequel s'inscrivent les contrats de concession : la tarification et l'information du concédant par le concessionnaire.

### *a) Un tarif unique déterminé au niveau national (TURPE)*

Dans le régime de droit commun des délégations de service public, chaque contrat de concession détermine le tarif applicable aux usagers par le concessionnaire. Il en est ainsi, par exemple, des concessions de distribution d'eau potable conclues par les communes, où le prix à payer par l'usager est variable d'une concession à l'autre et dépend des caractéristiques locales et de l'état des réseaux.

Les concessions de distribution d'électricité échappent à ce régime de droit commun en ce qui concerne les tarifs.

Ces tarifs sont fixés par la commission de régulation de l'énergie (CRE) et applicables sur tout le territoire national. Le tarif de transport et de distribution de l'électricité, unique sur tout le territoire national, est fondé sur un principe de péréquation tarifaire qui garantit à tous les usagers un prix d'accès au réseau identique, indépendamment de la distance parcourue par l'électricité entre le lieu de production et le lieu de consommation. Ces coûts sont pris en compte dans le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE).

Le principe de la tarification unique sur l'ensemble du territoire a pour conséquence que toutes les concessions ne se trouvent pas dans des situations financières objectivement comparables : les déséquilibres résultent de l'hétérogénéité des recettes et des charges de chaque concession (géographie, densité de la population), alors qu'elles bénéficient du même tarif de distribution.

Pour neutraliser cet effet, ERDF a mis en place des « contributions d'équilibre ». Les comptes de chaque concession affichent donc un double résultat, le résultat réel et le résultat dit « normatif » de la concession comprenant cette contribution. Cette péréquation est une donnée essentielle : il s'ensuit que, les grandes concessions urbaines financent les territoires ruraux où l'habitat est plus dispersé, le réseau plus fragile et la rentabilité moindre.

**Tableau n° 1 : les cinq concessions de distribution les plus « rentables »**

Concession	Résultats 2011 (M€)
Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication	149,82
Ville de Paris	140,74
Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France	54,60
Syndicat départemental du Val-d'Oise	38,08
Syndicat d'énergie des Yvelines	34,84

Source : ERDF

Le tableau ci-dessus illustre la prédominance des zones urbaines, notamment l'Île-de-France, dans les « excédents » dégagés par les concessions de distribution. À l'inverse, les concessions « déficitaires » sont généralement situées en zone rurale.

**Tableau n° 2 : les cinq concessions de distribution les plus  
« déficitaires »**

Nom de la concession	Résultats 2011 en M€
Syndicat intercommunal d'électricité et de gaz du Puy-de-Dôme	- 14,03
Syndicat départemental d'énergie de la Dordogne	- 13,96
Fédération départementale d'électricité du Lot	- 11,16
Syndicat départemental d'énergie de l'Allier	- 10,89
Syndicat départemental d'énergie du Cantal	- 10,38

*Source : ERDF*

La contribution d'équilibre ne fait l'objet d'aucun prélèvement effectif sur la concession ni d'aucun versement. Elle correspond simplement à la répartition du résultat d'ERDF sur l'ensemble des concessions.

*b) Une obligation limitée d'information du concédant*

Un autre aspect du régime dérogatoire accordé aux concessions de distribution d'électricité concerne la nature des informations que doit produire le délégataire à l'autorité concédante.

Les obligations des concessionnaires de réseaux de distribution d'électricité sont définies par l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales qui donne peu de précisions sur le contenu du rapport à fournir par le concessionnaire. Il indique seulement que celui-ci « communique chaque année, notamment, la valeur brute, la valeur nette comptable et la valeur de remplacement des ouvrages concédés ».

Par ailleurs, le conseil national de la comptabilité a considéré, dans un avis du 19 décembre 1984 sur la conformité du plan comptable d'EDF, qu'en raison de l'existence de tarifs fixés au plan national, le concessionnaire est dispensé de l'obligation d'établir un compte de résultats par concession.

L'analyse de nombreuses concessions a permis de vérifier qu'ERDF produit généralement l'ensemble des éléments requis.

## C - Des fragilités juridiques

Depuis l'ouverture du marché de l'électricité, le cadre juridique applicable aux grands segments de ce marché (production, transport,

distribution et fourniture) n'a cessé d'évoluer. Ces évolutions ont pour l'instant largement épargné les concessions de distribution d'électricité et le modèle français n'a été remis en cause par aucune décision juridictionnelle ou disposition législative qui instituerait une mise en concurrence des concessions et la fin du monopole légal accordé à ERDF.

Toutefois, l'état de la jurisprudence communautaire conduit une partie des autorités concédantes à s'interroger sur la pérennité du monopole légal d'ERDF et les incite à engager diverses actions pour rééquilibrer en leur faveur leurs relations avec ERDF.

Cette prise de conscience intervient dans un contexte où des contrats de concession importants vont arriver très prochainement à échéance<sup>70</sup>. Après Paris et Nancy en 2010 et 2011, des collectivités importantes, comme Lyon, devront prochainement procéder au renouvellement de leur concession.

Les autorités concédantes situent ainsi leur action dans la perspective d'une évolution possible du cadre juridique de la distribution de l'électricité. Par exemple, la ville de Paris a souhaité, à l'échéance de son contrat de concession avec ERDF, ne pas négocier un nouveau contrat ; elle a préféré conclure un avenant avec l'opérateur historique pour limiter la durée de son engagement (prolongation de sa concession pour une durée de 15 ans).

La fin du monopole légal accordé à ERDF obligerait à repenser l'économie générale du système de distribution de l'électricité fondé, aujourd'hui, sur un principe de solidarité et de péréquation, avec la fixation d'un tarif d'accès au réseau unique pour tous les usagers.

Par exemple, si le monopole devait prendre fin, les autorités concédantes devraient disposer d'une connaissance du patrimoine concédé précise et complète, pour être capables de la communiquer aux entreprises candidates à une reprise de la concession et pour solder leurs créances et leurs dettes envers leur concessionnaire à l'échéance de la concession.

Cette prise de conscience a aussi incité les autorités concédantes à exiger davantage d'informations de leur concessionnaire, notamment en ce qui concerne les données patrimoniales.

---

<sup>70</sup> La plupart des renouvellements de concession auront toutefois lieu à compter de 2020, avec un pic en 2024.

## **II - Une organisation potentiellement conflictuelle**

### **A - Le développement de contentieux entre ERDF et une partie des autorités concédantes**

Du fait de la durée initiale des conventions de concession (de 20 à 30 ans), et en l'absence de renégociation ou d'avenants significatifs, le cadre contractuel finit par devenir inadapté. Il en a résulté, au cours de la période récente, des différends entre concédant et concessionnaire, qui pâtiennent, dans certains cas, de désaccords sur la répartition de la maîtrise d'ouvrage des travaux et la propriété des biens de la concession. Ces divergences sont aggravées par des carences en matière d'inventaire des biens et de comptabilisation des créances réciproques entre les parties.

#### **1 - Le partage de la maîtrise d'ouvrage des travaux d'électrification**

Dans les communes rurales, le concessionnaire intervient sur le réseau en moyenne tension (HTA) et le concédant effectue les travaux sur le réseau en basse tension (BT). Rédigés selon un modèle type, les cahiers des charges ont pris également en compte des spécificités locales, faisant figurer des interventions parallèles pour différents types de travaux.

Il s'ensuit une complexité certaine, par exemple dans le cas des concessions départementales du Val-d'Oise, de la Vendée et de Lot-et-Garonne, pour lesquelles les travaux de desserte basse et moyenne tension en zone d'aménagement à maîtrise d'ouvrage publique (lotissements) peuvent être accomplis indifféremment par ERDF ou le concédant.

Le département de la Vendée présente l'originalité d'avoir un syndicat concédant qui exerce au-delà du secteur rural la maîtrise d'ouvrage du raccordement des zones d'aménagement et des clients alimentés en moyenne tension, en vertu d'un accord conclu en 1994 avec ERDF. Ainsi, sur un montant global de travaux de 65 M€ par an au cours de la période 2005-2009, près de 70 % ont été réalisés sous la maîtrise d'ouvrage du concédant.

Les divergences d'interprétation portant sur la maîtrise d'ouvrage tiennent au fait que les travaux sur le réseau de distribution peuvent avoir plusieurs finalités. Par exemple, l'enfouissement des lignes peut répondre à une logique esthétique, mais également à un objectif en matière de sécurité.

Enfin, la détermination de la maîtrise d'ouvrage des équipements est un enjeu financier important. En effet, les autorités concédantes perçoivent de la part d'ERDF une redevance d'investissement R2, dont le montant dépend principalement du coût des chantiers dont elles ont assuré la maîtrise d'ouvrage. En outre, toute évolution du champ de la maîtrise d'ouvrage se répercute sur le niveau des droits de sortie et des créances réciproques entre concédant et concessionnaire à l'échéance de la concession. L'approche de cette échéance ne peut que cristalliser les différends en la matière.

## **2 - Des confusions accrues par une connaissance lacunaire du patrimoine de la concession**

Les lacunes dans la connaissance du patrimoine des concessions de distribution publique d'électricité sont imputables à deux facteurs principaux : l'inexistence d'inventaires et une absence de suivi, par le concédant, des immobilisations réalisées par le concessionnaire.

Dans la plupart des cas, aucun inventaire contradictoire n'a été établi avec le concessionnaire.

À Lille, seul un avenant signé le 22 décembre 1997 a explicitement intégré à la concession passée en 1995 les ouvrages du réseau « 20 000 V – 5 500 V », sans néanmoins en fixer la valeur et la situation en matière d'amortissement.

Pour les immobilisations réalisées par le concessionnaire en application du contrat de concession, le concédant est tributaire des informations que celui-ci lui communique.

Dans le cas de la concession parisienne, plusieurs sites immobiliers concédés à ERDF par la ville de Paris étaient utilisés dans un but autre que la distribution d'électricité. Ainsi, 22 sites immobiliers, sans lien avec l'objet de la concession, avaient été diagnostiqués en 2008 comme devant être retirés de l'inventaire des biens concédés, ce qui a donné lieu à un protocole de restitution de 12 sites à la ville, signé le 18 juillet 2011. Par ailleurs, ERDF ayant procédé irrégulièrement à la cession d'un bien concédé, la rétrocession à la ville du produit correspondant de 731 755 €, demandée par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, a été confirmée en 2010. Enfin, en 2011, trois immeubles à usage d'habitation ont été restitués, désaffectés ou en cours de désaffectation pour le service public de distribution d'électricité.

La fiabilisation des immobilisations constitue un enjeu central pour le distributeur et pour sa relation avec les autorités concédantes. L'attestation par les commissaires aux comptes de la sincérité des

comptes d'ERDF dans lesquels les immobilisations représentent près de 80 % de l'actif démontre la fiabilité globale de la base d'actifs au niveau national. Toutefois, les dispositifs de fiabilisation actuels ne permettent pas de garantir un recensement et une valorisation précise des actifs concédés à la maille d'une concession. Or, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son arrêt *Commune de Douai* du 21 décembre 2012, le concessionnaire est tenu de communiquer au concédant un inventaire précis des ouvrages de la concession. Une première étape pourrait être la définition concertée d'un seuil de valorisation permettant de concentrer les efforts sur les actifs les plus significatifs de chaque concession.

### **3 - Les problèmes de comptabilisation des créances réciproques entre les parties : l'exemple des provisions pour renouvellement**

Les provisions pour renouvellement sont une spécificité comptable des entreprises concessionnaires : elles sont constituées pour des biens concédés dont le remplacement a vocation à être assuré par le concessionnaire.

ERDF n'étant pas propriétaire du réseau de distribution, les provisions pour renouvellement ont pour objet de s'assurer que le concessionnaire prend en compte le coût de remplacement du réseau. Dans ce contexte, le solde non utilisé des provisions pour renouvellement au terme de la concession doit revenir à l'autorité concédante pour lui permettre de remplacer les ouvrages.

Ces provisions sont constituées par concession et par ouvrage, sur leur durée de vie comptable, en prenant en compte la différence entre la valeur d'origine de l'ouvrage et sa valeur de remplacement à l'identique, estimée à partir de l'évolution des coûts et des techniques.

Dans les comptes d'ERDF, les provisions pour renouvellement représentent de l'ordre de 11 Md€ au passif. Sur ce total, les provisions les plus importantes s'élèvent à 455,6 M€ pour le Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication, 322,5 M€ pour la Ville de Paris, 228 M€ pour la Fédération départementale d'énergie du Pas-de-Calais, 226 M€ pour le Syndicat des communes d'Ile-de-France pour le gaz et l'électricité et 185,9 M€ pour la ville de Marseille.

Comme l'indique l'entreprise, « les provisions pour renouvellement au bilan d'ERDF de 11 Md€ ne constituent pas des disponibilités à la disposition d'ERDF pour investir sur les réseaux »<sup>71</sup>. L'encours annuel moyen de trésorerie et d'actifs financiers d'ERDF

---

<sup>71</sup> ERDF, *ERDF an I*, 10 mars 2009.

oscille en effet entre 2 et 3 Md€. Par ailleurs, la politique de renouvellement d'ERDF ne tient en réalité pas compte de la constitution de ces provisions et de leur montant : un ouvrage est renouvelé dès lors qu'il est défectueux, et un ouvrage n'est pas renouvelé du seul fait qu'une provision a été constituée à cet effet s'il est en bon état.

Ainsi, la loi autorise la constitution de ces provisions dans la perspective d'un changement de concessionnaire ou d'une reprise en régie de ces concessions, changement que la loi du 10 février 2000 rend par ailleurs impossible.

Bien que ce ne soit pas possible dans le cadre juridique actuel, à l'occasion d'un renouvellement du contrat de concession, les provisions constitueraient bien une dette vis-à-vis du concédant si celui-ci venait à choisir un autre concessionnaire.

Selon ERDF, les clauses des contrats de concessions relatives à ces provisions s'inscrivent d'ailleurs dans le cadre du monopole législatif de la distribution. Aussi, selon l'entreprise, « il paraît probable qu'une décision de mise en concurrence s'accompagnerait de textes visant à déterminer les modalités d'indemnisation du concessionnaire sortant ».

## **B - L'existence de deux niveaux de régulation non coordonnés**

L'une des caractéristiques fondamentales de la distribution d'électricité est l'existence, pour le concessionnaire, de deux niveaux de régulation, national et local. Or, ces deux niveaux de régulation agissent de façon autonome, ce qui peut nuire à la cohérence de la politique publique en matière de distribution d'électricité.

Au niveau national, la commission de régulation de l'énergie (CRE) s'assure du libre accès des utilisateurs au réseau de distribution, de l'absence de discrimination de la part des gestionnaires de réseaux entre les fournisseurs d'électricité et fixe le tarif d'utilisation du réseau de distribution. Ce tarif conditionne nécessairement les moyens dont dispose ERDF, même si, contrairement au cas du réseau de transport, la commission n'approuve pas le programme d'investissement d'ERDF. Les redevances versées par ERDF aux autorités concédantes ainsi que le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ) sont des charges intégrées au calcul du tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) : plus elles augmentent et plus le TURPE augmente à terme.

En revanche, au niveau national, le dernier contrat de service public passé entre l'État et le groupe EDF couvrait la période 2005-2007,

et n'a fait l'objet d'aucun avenant depuis, malgré les évolutions législatives, notamment la filialisation de l'activité de distribution. Dès lors, le contrat de service public actuel a perdu beaucoup de sa crédibilité, tant pour fixer des objectifs que pour en apprécier la réalisation.

Au niveau local, il existe également un dialogue spécifique, ainsi qu'un contrôle des autorités concédantes sur leur concessionnaire. Cependant, ces pratiques connaissent des limites.

D'abord, l'organisation technique du réseau est indépendante de celle des concessions. Il s'ensuit des difficultés pour obtenir des informations précises à la maille de la concession en matière d'équipements, d'investissements, d'énergie distribuée, notamment.

Ensuite, le cadre juridique des concessions de distribution d'électricité restreint la marge de manœuvre des concédants.

Enfin, l'organisation même du réseau implique d'effectuer des choix entre concessions. En effet, avec des moyens fixés au niveau national, leur allocation par le concessionnaire est un jeu à somme nulle : tout ce qui est investi sur le réseau d'une concession ne le sera pas sur une autre. Dès lors que des arbitrages doivent être effectués par le concessionnaire, il est impossible de laisser chaque autorité concédante fixer au concessionnaire des objectifs contraignants en matière de qualité.

#### **La conciliation des dimensions nationale et locale de la distribution d'électricité : le cas de la concession parisienne**

Le cas de la concession parisienne est un bon exemple des difficultés à concilier régulation nationale et régulation locale du réseau de distribution.

Le traité de concession de distribution d'électricité du 30 juillet 1955 liant la ville de Paris à ERDF arrivait à échéance le 31 décembre 2009. Il a été prolongé par avenant pour une durée de 15 ans. Les investissements du concessionnaire font l'objet d'une annexe dédiée dans le traité de concession, qui prévoit que le concessionnaire assurera le financement des programmes d'investissement du schéma directeur par les moyens que la loi lui fournit, et notamment le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE). La première période quadriennale comprend des engagements contractuels et chiffrés du concessionnaire sur les investissements à réaliser, par exemple :

- renouvellement de tableaux moyenne tension au rythme moyen minimum de 60 tableaux par an ;
- renouvellement du parc de transformateurs au rythme moyen minimum de 90 transformateurs par an à partir de l'année 2011 ;

- suppression des boîtes de raccordement triphasées à partir de 2012, au rythme de 250 par an en moyenne ;

- renouvellement moyen de 25 km de câbles basse tension par an.

Ces engagements constituent une avancée pour l'autorité concédante, mais soulèvent des questions de principe : à enveloppe d'investissements donnée au niveau national, une concession bénéficiant de ce type de clauses contractuelles pourrait voir ses investissements sécurisés, tandis que l'ajustement éventuel serait effectué aux dépens des concessions ne comprenant pas de tels engagements du concessionnaire. Si cette solution était retenue lors des prochains renouvellements de concessions, il pourrait en résulter une remise en cause des principes fondateurs de la distribution d'électricité, certaines autorités concédantes bénéficiant d'investissements garantis, et d'autres pas.

### III - Un besoin croissant d'investissements

#### A - La qualité de l'électricité

##### 1 - Une qualité en baisse relative

###### a) Une dégradation, récemment contenue

La qualité de l'électricité peut être appréhendée selon différents critères<sup>72</sup> : du point de vue du client, elle se mesure à la fois par la fréquence des coupures et la durée totale de ces coupures ; du point de vue d'ERDF, elle se mesure en excluant les coupures imputables à RTE, mais également en excluant du calcul les coupures liées à des événements climatiques exceptionnels<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> En plus du temps de coupure, la qualité de l'électricité mesure également la tenue de la tension et la qualité de service du gestionnaire de réseau. La qualité est appréhendée ici du point de vue de la continuité de l'alimentation.

<sup>73</sup> Dans l'exposé des motifs de sa proposition tarifaire du 26 février 2008, la commission de régulation de l'énergie (CRE) a assimilé les « circonstances exceptionnelles » prévues par le décret du 24 décembre 2007 aux « événements exceptionnels » exclus de la régulation incitative, en précisant que les phénomènes climatiques étaient reconnus comme exceptionnels lorsqu'ils étaient « caractérisés par une probabilité d'occurrence annuelle inférieure à 5 % pour la zone géographique considérée dès que, lors d'une même journée et pour la même cause, au moins 100 000 consommateurs finals alimentés par le réseau public de transport et/ou par les réseaux publics de distribution sont privés d'électricité ».

La qualité de l'électricité s'est dégradée depuis 2000, quel que soit le critère de mesure pris en compte : hors événements climatiques exceptionnels, le temps de coupure moyen en France s'élevait à 86 minutes en 2009 et 85,2 minutes en 2010, avant de descendre à 71 minutes en 2011 ; il était de moins de 50 minutes en 2000. Ce critère, dit B HIX, est composé de la somme des coupures liées aux travaux et aux incidents, hors événements exceptionnels.

La récente dégradation de la qualité de l'électricité doit, toutefois, être relativisée à deux titres. D'une part, au regard des performances passées : le temps moyen de coupure était supérieur à six heures au début des années 80. D'autre part, la qualité de l'électricité en France se situe dans la moyenne des pays européens comparables. L'Allemagne bénéficie d'un temps de coupure moyen nettement inférieur à la France, qui peut s'expliquer par un taux d'enfouissement du réseau plus élevé et par le tarif d'acheminement facturé aux consommateurs : 59 €/MWh en Allemagne contre 48 €/MWh en France.

Globalement, la continuité de la desserte est meilleure dans les zones urbaines denses que dans les zones rurales.

En témoignent les écarts importants entre les départements les plus touchés par des coupures et les départements les moins touchés. En 2011, les départements les plus touchés par des coupures hors événements exceptionnels étaient le Morbihan (195 minutes), la Dordogne (180 minutes), le Maine-et-Loire (148 minutes), la Vendée (136 minutes) et le Finistère (129 minutes). A l'inverse, les départements les moins touchés par les coupures étaient presque tous franciliens : Paris (20 minutes), Seine-Saint-Denis (25 minutes), Hauts-de-Seine (27 minutes), Val-de-Marne (30 minutes), Côte d'Or (36 minutes).

Les zones urbaines ne sont, toutefois, pas épargnées par la dégradation de la qualité : dans la ville de Lyon, la durée moyenne annuelle de coupure par utilisateur des réseaux publics de distribution a augmenté de 37,5 % entre 2005 et 2009, alors qu'aucun événement exceptionnel n'est venu affecter pendant cette période le fonctionnement du réseau de distribution d'électricité dans la ville. A Marseille, le temps de coupure moyen est passé de 22 minutes en 2002 à 84 minutes en 2009, avant de redescendre à 54 minutes en 2010.

Enfin, d'autres critères peuvent être pris en compte, notamment le nombre de « clients mal alimentés », c'est-à-dire ceux dont la tension d'alimentation est inférieure au seuil minimal de tension admissible. En 2010, les paramètres de comptage ont été modifiés par ERDF, entraînant une diminution spectaculaire du nombre de cette catégorie de clients. Dans le Val d'Oise, leur nombre est ainsi passé de 8 995 à 1 775 en un an.

Malgré les demandes de nombreuses autorités concédantes, le principal concessionnaire a refusé de présenter le nombre de clients qui auraient dû être considérés en 2010 comme mal-alimentés en l'absence de modification des critères.

### *b) Les causes de cette dégradation*

Historiquement, le niveau de qualité de l'électricité est corrélé à la courbe des investissements d'EDF, puis d'ERDF, dans le réseau de distribution. Or les investissements d'EDF consacrés au réseau de distribution ont fluctué. Après l'achèvement du programme électronucléaire, des sommes importantes ont été consacrées au réseau à partir des années 80. L'effort d'investissement a ensuite décliné à compter du milieu des années 1990 pour atteindre des niveaux assez faibles dans les années 2000, période correspondant au développement international du groupe EDF. Depuis 2005, les investissements sur le réseau de distribution sont à nouveau en hausse et ont retrouvé leur niveau du début des années 1990.

**Graphique n° 1 - Evolution des investissements (CAPEX) d'EDF puis d'ERDF dans le réseau de distribution**



Source : ERDF

La dégradation de la qualité de l'électricité peut également s'expliquer, en partie, par le vieillissement de certaines portions du réseau, fragilisées en cas d'événements climatiques. La pyramide des âges du réseau de distribution reflète les cycles d'investissement successifs et montre qu'une grande partie du réseau aérien en moyenne

tension a été construite dans les années 1970 et 1980, tandis que la technique de l'enfouissement est privilégiée depuis les années 1990.

Conséquence de l'effort d'investissement consenti dans les années 1980, 56 % des réseaux en moyenne tension et 87 % des réseaux en basse tension sont âgés de moins de 25 ans.

A court terme, le vieillissement du réseau n'est pas encore un problème. Pour autant, les perspectives de moyen et long terme sont moins favorables, et un effort d'investissement devra être consenti pour renouveler ce patrimoine.

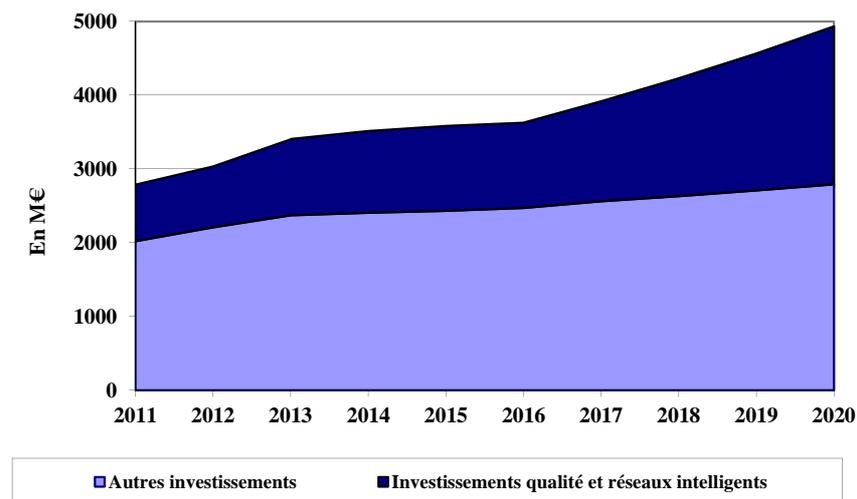
En 2010, la valeur de reconstruction à neuf du réseau de distribution d'électricité était estimé par ERDF à 140 Md€.

## **2 - L'existence d'un fort besoin d'investissements**

Le renouvellement du réseau et sa sécurisation face aux aléas climatiques impliquent un surcroît d'investissements de la part d'ERDF au regard de l'effort actuellement consenti.

Les besoins financiers d'ici 2020 ne peuvent être quantifiés avec certitude. Pour autant, les prévisions d'ERDF font état d'un fort besoin d'investissements supplémentaires d'ici la fin de la décennie, qui s'explique principalement par l'effort en faveur de la qualité et des réseaux intelligents.

### Graphique n° 2 - Trajectoire d'investissements évaluée par ERDF (hors compteurs Linky)



Source : ERDF et Cour des comptes

Selon cette hypothèse, les investissements consacrés à la qualité et aux réseaux intelligents augmenteraient d'environ 769 M€ en 2011 à 2 142 M€ en 2020, soit un quasi triplement. A la suite des tempêtes de 2009, la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) avait estimé, pour sa part, les besoins à 10 Md€ sur les cinq prochaines années<sup>74</sup> pour sécuriser le réseau face aux tempêtes, sur la base d'une étude technique confiée à un consultant.

Simultanément, la mise en place d'un système de comptage « intelligent » est prévue. Le coût prévisionnel du déploiement généralisé des compteurs communicants Linky avait été évalué au printemps 2010 à 4,2 Md€ d'ici 2019, répartis entre l'achat des compteurs, leur pose et la construction d'une infrastructure de communication. L'échelle du projet est telle que toute variation des hypothèses peut se traduire par un surcoût (ou une économie) important.

<sup>74</sup> Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), communiqué de presse du 18 mars 2009.

### **Le compteur communicant Linky**

Le compteur communicant Linky est un compteur électrique de nouvelle génération, qui offrira de nouvelles fonctionnalités. En particulier, la relève sera effectuée automatiquement par le compteur, sans l'intervention d'un technicien, ce qui permettra d'adresser au consommateur une facture correspondant à sa consommation réelle et non plus estimée. De plus, certaines opérations pourront être effectuées à distance (changement de puissance ou mise en service par exemple).

Une expérimentation a été conduite par ERDF entre 2009 et 2011 sur 250 000 compteurs. D'ici 2020, 35 millions de compteurs devraient être remplacés.

Ainsi, en raison des besoins liés au renouvellement du réseau et au déploiement du dispositif Linky, le réseau de distribution va nécessiter une hausse des investissements à moyen et long terme.

## **B - Des investissements encore insuffisants et mal coordonnés**

### **1 - Les investissements du concessionnaire : un effort réel à accentuer**

Depuis la filialisation de l'activité de distribution, l'enveloppe globale consacrée par ERDF aux investissements (« CAPEX ») a augmenté, conformément au scénario envisagé par la commission de régulation de l'énergie (CRE) au moment de l'élaboration du tarif TURPE 3.

**Tableau n° 3 : évolution des investissements d'ERDF**

En M€	2008	2009	2010	2011	2012
Raccordement des utilisateurs et modification d'ouvrages	1 012	1 004	1 201	1 365	1 508
Programmes d'investissement sur les réseaux	827	1 031	1 044	1 165	1 224
<i>Dont investissement qualité d'ERDF</i>	<i>472</i>	<i>607</i>	<i>616</i>	<i>769</i>	<i>826</i>
Autres investissements (moyens d'exploitation, outils, etc.)	181	239	253	259	303
<b>Total hors Linky</b>	<b>2 020</b>	<b>2 274</b>	<b>2 498</b>	<b>2 789</b>	<b>3 035</b>

Source : ERDF, plan moyen terme (PMT) 2011-2013

De 2008 à 2012, les investissements ont augmenté de 50 %, mais cette hausse ne s'explique qu'en partie par des choix délibérés de l'entreprise. Le niveau global des investissements d'ERDF n'est, en effet, pas un bon indicateur pour mesurer l'effort consenti par l'entreprise en faveur de la qualité de la desserte, car certains investissements sont « imposés », comme les raccordements d'utilisateurs, et ne contribuent pas à renouveler ni à moderniser le réseau de distribution.

Le niveau des investissements d'ERDF spécifiquement consacrés à l'amélioration du réseau et à la qualité de l'électricité est resté inférieur à 500 M€ entre 2004 et 2008, avant d'augmenter sensiblement.

Au-delà du programme de renouvellement et de renforcement du réseau de distribution, ERDF consacre des moyens à l'entretien des réseaux (maintenance préventive – 271,4 M€ en 2011) et à leur dépannage (maintenance corrective – 300 M€ en 2011).

Si les dépenses de maintenance préventive ont augmenté de 28 % entre 2006 et 2009, les dépenses de maintenance corrective demeurent supérieures en montant et plus dynamiques avec une croissance de 116 % depuis 2002. Elles ont connu une accélération récente, qui témoigne de la fragilisation du réseau : les dépenses de maintenance corrective ne relèvent pas d'une stratégie d'amélioration de la qualité, mais d'une réaction *ex-post* à une défaillance.

En définitive, ERDF a sensiblement accru ses investissements sur le réseau de distribution, même si la part de ces investissements spécifiquement dédiée à la qualité de l'électricité reste minoritaire et

insuffisante au regard des efforts à consentir dans les années à venir pour remplacer et moderniser le réseau.

## **2 - Les investissements des autorités concédantes : une coordination insuffisante**

### *a) Les carences du pilotage global des investissements*

Les investissements annuels d'ERDF représentent environ 3 Md€, tandis que les autorités concédantes investissent un peu moins de 1 Md€ par an. Au total, les investissements liés au réseau de distribution d'électricité s'élèvent donc à environ 4 Md€ par an.

Or le pilotage de ces investissements est insuffisant pour améliorer la qualité de la desserte en électricité : ERDF et les autorités concédantes sont indépendants en matière de travaux sur le réseau de distribution, et la coordination des interventions dépend uniquement des bonnes relations établies localement.

L'absence de pilote unique et la multiplicité des maîtrises d'ouvrage dans les zones relevant du régime d'électrification rurale nuisent à la cohérence des actions menées, et peuvent conduire à privilégier des travaux moins prioritaires pour la sécurisation du réseau.

Ainsi, selon la CRE, 50 % des investissements sont consacrés aux réseaux en basse tension, alors que la majorité des incidents proviennent du réseau moyenne tension. Depuis dix ans, les réseaux moyenne tension ont provoqué 75 % des coupures hors événements exceptionnels. De même, le taux de dépose est environ trois fois plus élevé pour les fils nus du réseau basse tension que pour les fils nus du réseau moyenne tension, alors que l'amélioration de la qualité en zone rurale dépend prioritairement de l'amélioration des réseaux moyenne tension aériens vulnérables.

Par ailleurs, le rôle de maître d'ouvrage présente deux risques pour les autorités concédantes :

- parfois, le syndicat ne dispose pas de ressources suffisantes pour être maître d'ouvrage, et dans ce cas il risque d'intervenir avec un mauvais rapport coût/efficacité. Par exemple, dans l'Orne, 48 maîtres d'ouvrage, en incluant les communes urbaines, ont investi 18,2 M€ en travaux d'électrification, soit une moyenne de 0,379 M€ par maître d'ouvrage ne permettant pas d'économies d'échelle. La régularité des procédures d'achat peut également s'en trouver affectée : dans le cas du syndicat intercommunal d'électricité de Longny-au-Perche,

l'absence de véritables compétences en matière de marchés publics et de continuité dans le fonctionnement des services due à la taille extrêmement réduite du syndicat a ainsi abouti à l'annulation par le juge d'une procédure de passation d'un marché et, en définitive, au gel des travaux pendant un an et demi ;

- dans d'autre cas, l'autorité concédante accroît ses moyens pour assurer pleinement ses compétences, au prix d'une croissance structurelle des charges de fonctionnement. Par exemple, les dépenses de personnel du SIPPAREC ont progressé de 30 % entre 2005 et 2010 (passage de 38 à 48 salariés), concomitamment à la hausse de ses travaux d'investissement. Le SYDEV comptait, pour sa part, 63 agents en position d'activité en 2005, contre 85 en 2009, soit 22 postes de plus. L'existence d'un nombre important de personnels techniques constitue, par ailleurs, une incitation naturelle à intervenir fréquemment sur le réseau.

*b) Le dispositif de concertation prévu par la loi NOME : une première amélioration*

L'article 21 de la loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (loi NOME), introduit au Sénat à l'initiative du président de la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), prévoit un mécanisme de concertation au niveau local en matière d'investissement dans les réseaux de distribution.

Le troisième alinéa du I de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales dispose désormais que : « chaque organisme de distribution d'électricité et de gaz transmet à chacune des autorités concédantes précitées un compte rendu de la politique d'investissement et de développement des réseaux [...]. Sur la base de ce compte rendu, les autorités organisatrices établissent un bilan détaillé de la mise en œuvre du programme prévisionnel de tous les investissements envisagés sur le réseau de distribution. Ce programme prévisionnel, qui précise notamment le montant et la localisation des travaux, est élaboré à l'occasion d'une conférence départementale réunie sous l'égide du préfet et transmis à chacune des autorités concédantes ».

En septembre 2012, 13 conférences départementales s'étaient réunies et le dispositif devait être généralisé à la fin de l'année 2012. S'il est encore trop tôt pour porter une appréciation sur ces conférences, elles semblent apporter une première réponse au besoin de coordination et de

programmation locale des investissements du concessionnaire et des autorités concédantes.

## **IV - Réduire les dépenses avant d'augmenter les tarifs**

Il existe deux possibilités pour financer les besoins du réseau de distribution d'électricité : rationaliser les dépenses ou augmenter les ressources.

### **A - La rationalisation prioritaire des dépenses des autorités concédantes et du distributeur**

En matière de dépenses, la rationalisation peut porter sur plusieurs domaines : les financements accordés aux autorités concédantes, le dispositif de prise en charge des coûts de raccordement au réseau, ainsi que les dépenses de personnel et la politique de dividendes d'ERDF.

#### **1 - La nécessaire régulation des financements accordés aux autorités concédantes**

##### *a) Les différentes contributions versées aux autorités concédantes*

Les financements dont bénéficient les autorités concédantes au titre de la distribution d'électricité proviennent principalement du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ)<sup>75</sup> et des redevances liées au contrat de concession. Ces contributions sont versées par ERDF aux autorités concédantes, mais sont intégrées dans le calcul du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) : *in fine*, elles sont donc à la charge du consommateur final d'électricité.

Le FACÉ peut accorder des aides financières pour la réalisation des travaux d'électrification rurale dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les collectivités et les établissements de coopération. Il est alimenté par des contributions annuelles des distributeurs, assises sur le nombre de kilowattheures distribués à partir des ouvrages exploités en basse tension.

---

<sup>75</sup> L'article 7 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 a créé un compte d'affectation spéciale « financement des aides aux collectivités territoriales pour l'électrification rurale » (CAS FACÉ) reprenant l'ensemble des droits et obligations de l'ancien fonds d'amortissement des charges d'électrification.

Il peut également consentir des aides financières pour la réalisation d'opérations de maîtrise de la demande d'électricité ou de production d'électricité par des énergies renouvelables. Le taux de l'aide octroyée par le FACÉ est uniformément fixé à 65 % du montant TTC des travaux<sup>76</sup>. Cumulée avec la récupération de la TVA, elle permet aux autorités concédantes en milieu rural de bénéficier d'une participation importante, de l'ordre de 81,39 % de la valeur des travaux en France métropolitaine, soit un taux très incitatif à la dépense pour les autorités concédantes dès lors que les travaux sont éligibles.

Par ailleurs, les autorités concédantes bénéficient également de trois redevances versées par le concessionnaire au titre du contrat de concession.

#### **Les redevances versées aux autorités concédantes**

L'article 4 et l'annexe 1 des modèles de cahier des charges élaborés par la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) en concertation avec EDF (en 1992 et 2007) prévoient l'existence de trois redevances :

- la redevance de fonctionnement, dite « R1 », qui a pour objet de financer les dépenses annuelles de l'autorité concédante pour l'accomplissement de sa mission (contrôle de l'exécution de la concession, conseils aux usagers, coordination des travaux etc.). Son montant est calculé en fonction des caractéristiques de la concession (longueur des lignes par exemple). En 2011, 69 M€ ont été versés aux autorités concédantes par ERDF au titre de la redevance R1 ;

- la redevance d'investissement, dite « R2 », versée par le concessionnaire en contrepartie des investissements réalisés par le concédant sur des installations du réseau et/ou sur les installations d'éclairage public. La redevance est due lorsque le montant total HT des travaux réalisés au cours d'une année N est supérieur au produit de la taxe locale sur l'électricité perçue par la collectivité pour la même année ;

- la redevance d'intégration des ouvrages dans l'environnement, dite « article 8 ». Le concessionnaire participe à raison de 40 % du coût hors TVA au financement de travaux réalisés sous maîtrise d'ouvrage de l'autorité concédante aux fins d'amélioration esthétique des ouvrages de la concession.

<sup>76</sup> Sauf dans les départements d'outre-mer et la Corse.

En pratique, ERDF ne dispose que d'une faible latitude sur le montant de ces redevances contractuelles. Par exemple, dès lors que des travaux sur le réseau sont conduits sous la maîtrise d'ouvrage des autorités concédantes, le mécanisme de la redevance R2 s'applique. De même, la redevance R1 est versée même en l'absence de contreparties effectives de la part de l'autorité concédante. Ainsi, à Lyon, l'absence de réel contrôle de l'autorité concédante sur le concessionnaire et, plus largement, d'implication de la ville de Lyon dans le fonctionnement de la distribution d'électricité, peut faire regarder la redevance R1 comme partiellement dénuée de contrepartie.

Enfin, les collectivités locales (communes, groupements de communes et départements) perçoivent également la taxe sur la consommation finale d'électricité, dont le produit s'élevait en 2011 à 1,7 Md€.

Cette taxe est une ressource non affectée et ne doit donc pas nécessairement concourir à financer le service public de la distribution d'électricité<sup>77</sup>.

*b) Les financements accordés au titre des investissements des autorités concédantes : des montants importants*

Le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) contribue à financer les investissements réalisés par les autorités concédantes sur le réseau, au moyen du fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) et des redevances versées par ERDF au titre des investissements (« R2 ») ou au titre de l'amélioration esthétique des ouvrages (« article 8 »)<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> Sur le produit total de ces taxes, environ 400 M€ sont, toutefois, perçus par les autorités concédantes de la distribution d'électricité et sont donc majoritairement utilisés par celles-ci pour effectuer des travaux sur le réseau de distribution.

<sup>78</sup> En outre, les autorités concédantes bénéficient d'une redevance pour leur fonctionnement (R1 – 69 M€ en 2011).

**Tableau n° 4 : les financements apportés aux autorités  
concedantes par ERDF au titre de leurs investissements**

En M€	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Contributions au FACÉ	322	323	326	305	334
Redevance investissements « R2 »*	171	192	236	235	190
Contributions à l'amélioration esthétique des ouvrages « art 8 »	59	57	62	62	57
<b>Total</b>	<b>552</b>	<b>572</b>	<b>624</b>	<b>602</b>	<b>581</b>
<i>Investissement qualité d'ERDF</i>	<i>461</i>	<i>472</i>	<i>607</i>	<i>616</i>	<i>769</i>

Source : ERDF

\*dont part couverte par le tarif (PCT) à partir de 2010

Les montants versés sont loin d'être négligeables :

- entre 2007 et 2009, les investissements d'ERDF uniquement dédiés à la qualité ont été inférieurs aux montants versés aux autorités concedantes pour financer les autres investissements ;
- entre 2007 et 2009, le montant des remises gratuites d'ouvrages au concessionnaire s'est élevé en moyenne à 925 millions d'euros. Près des deux tiers des investissements des autorités concedantes sont donc financés par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité via ERDF ;
- enfin, la progression des contributions est dynamique. La redevance R2 a ainsi augmenté de 54 % entre 2004 et 2010, avant de diminuer en 2011. Les autorités concedantes justifient cette hausse par les insuffisances du concessionnaire en matière d'investissements.

*c) La situation financière des autorités concedantes*

En plus des redevances et du fonds d'amortissement des charges d'électrification, les autorités concedantes disposent de ressources propres comme, le cas échéant, tout ou partie de la taxe finale sur la consommation d'électricité.

Dans l'échantillon contrôlé par les juridictions financières, plusieurs autorités concédantes présentent une situation financière très favorable, pouvant conduire à s'interroger sur le niveau de financement actuel :

- le syndicat intercommunal d'électrification de Dorceau dans l'Orne a un fonds de roulement élevé et un encours de dette nul ;
- une situation similaire a été constatée pour le syndicat mixte d'énergies, d'équipements et de e-communication du Jura, où le niveau des excédents conduit à s'interroger sur une possible mobilisation excessive des recettes de fonctionnement, notamment la taxe finale sur la consommation d'électricité ;
- dans la Vienne, le syndicat intercommunal d'électricité et d'équipement du département est également caractérisé par une situation d'aisance financière, le niveau de la trésorerie représentant 245 jours de fonctionnement fin 2010 ;
- en Ile-et-Vilaine, la situation financière du syndicat départemental d'énergie est aussi très satisfaisante, avec un fonds de roulement élevé, l'absence d'endettement, un autofinancement net finançant en moyenne 48 % des investissements réalisés et une trésorerie importante.

*d) La nécessaire régulation des investissements des autorités concédantes sur le réseau de distribution*

Il n'existe pas de mécanisme de régulation des investissements des autorités concédantes. Ces investissements sont financés aux deux tiers par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité, donc par le consommateur d'électricité. Or les financements ont augmenté de façon dynamique ces dernières années : les redevances et le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (581 M€) représentent désormais un volume financier comparable aux investissements d'ERDF en faveur de la qualité (769 M€). Le pilotage de ces investissements est donc un enjeu stratégique.

**Les alternatives au modèle actuel**

Schématiquement, deux conceptions du réseau de distribution s'opposent :

- une optimisation de la dépense par un pilotage national des investissements, d'autant plus nécessaire que les réseaux électriques sont interconnectés et interdépendants. Cette optimisation est rendue particulièrement nécessaire dans un contexte de ressources financières rares ;

– l'accroissement de l'autonomie des collectivités locales, au motif qu'elles seraient à même de satisfaire les besoins purement locaux mais au risque d'une moindre optimisation de la dépense par rapport aux priorités nationales.

Pour le premier modèle, une option serait de mettre fin au partage de la maîtrise d'ouvrage en zone rurale, pour la confier exclusivement au concessionnaire. Dans les zones urbaines, c'est d'ores et déjà le cas et de nombreuses autorités concédantes considèrent qu'elles n'ont pas à intervenir directement sur le réseau de distribution d'électricité. Cette option impliquerait de modifier en profondeur le système actuel et se heurterait probablement aux réticences d'une grande partie des autorités concédantes. Sur le fond, cette solution aurait le mérite d'éviter les interventions redondantes sur le réseau et de pouvoir définir des priorités nationales.

Toutefois, il serait dans ce cas nécessaire d'inventer un mécanisme de « sécurisation » d'une partie des investissements en zone rurale. Au début des années 2000, les investissements du groupe EDF ont nettement diminué sur le réseau de distribution, entraînant une augmentation forte du temps de coupure. Le système des redevances et du fonds d'amortissement des charges d'électrification a permis dans cette période de maintenir un volume minimum d'investissement dans les zones rurales et sur le réseau basse tension.

Plusieurs options seraient envisageables, par exemple des exigences accrues en matière de qualité en zone rurale, un système de bonus / malus attribué à ERDF en fonction des résultats sur la qualité plus fort que l'actuel dispositif ou encore le fléchage d'une proportion fixe des investissements d'ERDF vers les zones rurales, sous le contrôle de la commission de régulation de l'énergie.

La deuxième conception du réseau de distribution reviendrait à accroître la décentralisation et l'autonomie des collectivités territoriales. Poussé jusqu'à son terme, ce modèle impliquerait d'aligner le régime atypique des concessions de distribution d'électricité sur le droit commun des concessions de service public, en particulier pour ce qui concerne la possibilité de mettre en concurrence les concessions et de mettre fin au tarif unique sur tout le territoire national. Les concessions rentables pourraient alors percevoir des excédents, aujourd'hui mutualisés au niveau national, ou baisser le tarif de distribution facturé aux usagers. A l'inverse, les concessions déficitaires devraient soit augmenter le tarif demandé aux usagers, soit compenser le manque à gagner avec leurs propres ressources. La solidarité territoriale que permet la péréquation tarifaire serait donc abandonnée.

Le choix de ce modèle soulèverait de nombreuses interrogations : il existe un risque élevé de moindre optimisation du réseau, conçu sur une logique technique indépendante des frontières actuelles des concessions, de multiplications des coûts de structure compte tenu du grand nombre d'autorités concédantes (736), et enfin de taille critique des opérateurs de distribution face à des événements climatiques exceptionnels. Il relèverait en tout état de cause d'un choix de politique publique.

En l'absence de choix entre ces deux modèles opposés, une meilleure régulation des investissements des autorités concédantes et des financements associés est nécessaire dans le cadre du système actuel de la distribution d'électricité. La commission de régulation de l'énergie (CRE) fixe à ERDF des objectifs en matière de qualité de la desserte d'électricité, assortis d'un système de bonus/malus. Pour autant, environ un quart des investissements réalisés sur le réseau de distribution sont réalisés sous la maîtrise d'ouvrage des autorités concédantes, sans que la commission ou le concessionnaire ne dispose de moyens pour les orienter. Si ERDF est considérée comme responsable de la qualité de l'électricité, le concessionnaire devrait disposer des moyens d'orienter l'ensemble des investissements qui concourent à améliorer cette qualité.

La concertation au plan local prévue par la loi NOME n'épuise pas la question du pilotage national des investissements sur le réseau de distribution.

Ainsi que l'a écrit la commission de régulation de l'énergie dans son rapport d'octobre 2010 sur la qualité de l'électricité, « l'ampleur du défi national de sécurisation des réseaux et le contexte actuel de dégradation de l'alimentation en électricité plaident pour une approche nationale de la question. Le pilotage des investissements au niveau national est, en outre, d'autant plus légitime que la tarification de l'acheminement est péréquée et repose, donc, sur des principes d'équité territoriale ».

Afin de réguler plus efficacement les investissements du concessionnaire et des autorités concédantes sur le réseau, différentes modalités pourraient être étudiées :

- la définition au niveau national de programmes prioritaires d'investissement, applicables au principal concessionnaire et aux autorités concédantes ;
- l'échange réciproque d'information sur les programmes d'investissement dans le cadre des conférences départementales prévues par la loi NOME ;

- le resserrement de la définition des travaux éligibles aux contributions financées par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (par exemple, fin de l'éligibilité des travaux sur les installations d'éclairage public à la redevance R2, revue des financements accordés aux travaux esthétiques comme le programme « environnement » du fonds d'amortissement des charges d'électrification ou la redevance « article 8 ») ;
- le plafonnement des redevances versées par le concessionnaire sur la base du TURPE (introduction d'une norme d'évolution annuelle maximale des redevances R1, R2 et article 8, en cohérence avec la trajectoire du TURPE) ;
- l'approbation du programme d'investissement d'ERDF par la commission de régulation de l'énergie, sur le modèle de RTE.

Il appartient aux pouvoirs publics de se prononcer sur le modèle de financement du réseau de distribution. Les investissements dans l'outil de production d'électricité seront très importants dans les années à venir, quelles que soient les options énergétiques choisies, et le réseau devra lui-même être renouvelé et modernisé dans le cadre des « réseaux intelligents ». Or les ressources supplémentaires seront rares : des optimisations doivent donc être réalisées, en complément de la recherche de financements supplémentaires.

## **2 - L'augmentation de la contribution facturée aux demandeurs des raccordements sur le réseau**

Le dispositif actuel de prise en charge des raccordements au réseau de distribution revient à faire porter une partie du coût de ces raccordements à l'ensemble des consommateurs, par le truchement du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité : 40 % du coût des branchements et des extensions sont laissés à la charge d'ERDF, le reste étant payé par le demandeur du raccordement au réseau.

Les coûts de raccordement au réseau sont élevés : ERDF a dépensé 1 365 M€ en 2011 pour les raccordements d'utilisateurs et les modifications d'ouvrages, alors que l'entreprise (et donc le consommateur final par l'intermédiaire du TURPE) n'en prend que 40 % à sa charge.

Ces investissements « imposés » diminuent d'autant la marge de manœuvre de l'entreprise, alors même qu'ils reposent sur une logique économique contestable : la mutualisation sur l'ensemble des consommateurs d'une fraction des coûts de raccordement. Il faut,

toutefois, distinguer, au sein des opérations de raccordement, ce qui relève du branchement et de l'extension de ce qui relève du renforcement du réseau.

Le renforcement du réseau est nécessaire dès lors que les caractéristiques techniques d'une fraction du réseau ne correspondent plus à la puissance injectée ou soutirée, en raison du raccordement d'utilisateurs ou producteurs supplémentaires. L'ajout d'un utilisateur supplémentaire sur le réseau pouvant nécessiter des travaux importants de renforcement en raison d'un effet de seuil, il est pertinent que ce coût soit à la charge du distributeur. Ces dépenses ne sont donc pas systématiquement répercutées au producteur ou à l'utilisateur qui génère la contrainte de renforcement, car, dans la plupart des cas, les ouvrages renforcés n'entrent pas dans le périmètre de facturation du demandeur.

Ainsi, une plus grande part des coûts de branchement sur le réseau pourrait être laissée à la charge du demandeur, dans la mesure où c'est lui qui est à l'initiative du raccordement d'une habitation ou d'une installation de production qu'il fait construire. La mutualisation d'une partie des coûts de branchement et d'extension n'a pas de justification économique claire, alors qu'elle a un coût élevé, mais cela suppose une définition précise et un contrôle strict des dépenses qualifiées de « dépenses de raccordement ».

### **3 - Les dépenses de personnel d'ERDF : un coût à maîtriser**

Les dépenses de personnel d'ERDF liées aux quelque 36 000 agents de l'entreprise publique constituent une part importante de ses charges et connaissent une évolution dynamique en termes réels : l'augmentation moyenne des salaires (effet prix) dépasse les gains réalisés par la réduction des effectifs (effet volume).

Ainsi, malgré la réduction des effectifs, les charges de personnel sont passées de 2 250 M€ en 2008 à 2 420 M€ en 2011, soit une augmentation d'environ 7,6 %.

De plus, comme la Cour des comptes l'a souligné à plusieurs reprises, certains avantages sociaux spécifiques au statut des industries électriques et gazières<sup>79</sup> représentent des montants importants : le tarif

---

<sup>79</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, Volume I-2, Chapitre IV, « Les rémunérations à EDF SA : une progression rapide, une accumulation d'avantages, peu de liens avec les performances ».

agent<sup>80</sup> représentait 129 M€ en 2010 pour les seuls personnels d'ERDF, majoritairement pris en charge par le consommateur final d'électricité via le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité. Les marges de manœuvre sont limitées dans ce domaine, qui relève de la négociation collective au sein de la branche des industries électriques et gazières.

ERDF a d'ores et déjà engagé des efforts de productivité et de maîtrise de la masse salariale, favorisés par le mécanisme de régulation incitative de la commission de régulation de l'énergie qui majore ou minore les ressources de l'entreprise en fonction de l'évolution des charges de fonctionnement dites « maîtrisables » (principalement les dépenses de personnel et les achats). Cette démarche pourrait être poursuivie par l'ouverture d'une négociation sur le temps de travail des agents d'ERDF et le réexamen de certains avantages sociaux du personnel. Elle doit être complétée par la maîtrise du coût du recours à la sous-traitance, qui représentait en 2010 environ 1 600 M€ d'achats.

En tout état de cause, la diminution des dépenses de personnel et de sous-traitance ne doit pas être écartée *a priori* de l'examen des possibilités de financement des investissements à venir.

#### **4 - Les dividendes d'ERDF versés au groupe EDF : une politique de distribution contestable**

ERDF verse 75 % de son résultat net à son actionnaire unique, EDF. Dans le cas de RTE, le taux de versement des dividendes est de 60 % du résultat net. Malgré un exercice déficitaire en 2009, ERDF a versé un dividende à sa maison-mère.

---

<sup>80</sup> En vertu des dispositions de l'article 28 du statut national du personnel des industries électriques et gazières, l'ensemble des agents sous statut bénéficie d'un tarif préférentiel appliqué à leur consommation électrique et gazière.

**Tableau n° 5 : les dividendes versés à EDF**

<b>Exercice</b>	<b>Résultats nets comptables (M€)</b>	<b>Dividendes versés (M€)</b>
2008	216,8	162
2009	- 44,9	59,4
2010	121	91,8
2011 <sup>81</sup>	558,5	307

*Source : États financiers et rapports de gestion d'ERDF*

Le versement de dividendes à l'actionnaire est logique. Deux questions se posent, toutefois, dans le cas d'ERDF. Tout d'abord, nonobstant le niveau de trésorerie d'ERDF, le versement d'un dividende à l'issue d'un exercice déficitaire est discutable. Par ailleurs, le taux de versement de dividendes (75 %) apparaît élevé compte tenu des investissements à effectuer sur le réseau de distribution.

EDF estime que « le dividende d'ERDF versé à sa maison-mère depuis la filialisation est resté extrêmement modeste en valeur absolue comme en valeur relative : son flux est par ailleurs non comparable aux flux d'investissements et il ne vient nullement en concurrence avec eux ». Il reste qu'ERDF doit concilier une logique de service public, avec d'importants investissements à financer sur le réseau, et une logique financière qui justifie le versement d'un dividende à l'actionnaire pour rémunérer les capitaux investis.

Les perspectives financières d'ERDF doivent, en principe, s'améliorer. L'augmentation du résultat net posera la question de son affectation, alors que le réseau nécessite parallèlement de lourds investissements (sécurisation, renouvellement, dispositif Linky).

A l'heure actuelle, l'entreprise distribue 75 % de son résultat à son actionnaire unique. Si ce taux est maintenu à l'avenir, compte tenu des prévisions de résultat d'ERDF, cela reviendrait à verser environ 430 M€ de dividendes à l'actionnaire unique dans les prochains exercices, dont une partie reviendrait indirectement à l'État.

Face à la question du financement des investissements, la position de l'État en tant que tutelle et actionnaire du groupe EDF devrait être clarifiée.

<sup>81</sup> En 2011, compte tenu d'un résultat exceptionnel de 334,6 M€, le dividende a été versé sur la base du résultat net courant. A noter que le chiffre d'affaires de l'entreprise pour cet exercice s'est élevé à 12 256 M€.

## **B - L'augmentation de la capacité d'autofinancement d'ERDF et le TURPE**

### **1 - La hausse du TURPE couvrira à terme les investissements sur le réseau**

Le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité représentant plus de 90 % des ressources d'ERDF, il n'est pas étonnant que l'entreprise envisage une augmentation de celui-ci pour faire face aux investissements à venir.

Tel qu'il est construit, le TURPE a vocation à couvrir l'ensemble des coûts supportés par les gestionnaires de réseaux : c'est donc l'augmentation des investissements (entre autres coûts) qui entraîne l'augmentation du tarif et non l'inverse. Ainsi, à terme, le tarif s'ajuste au niveau des investissements, à charge pour l'entreprise de financer ces investissements à court terme.

Toutefois, la mise en œuvre de ce schéma pourrait se révéler difficile, car elle s'inscrirait dans un contexte de renchérissement global du coût de l'énergie en général et de l'électricité en particulier :

- le TURPE n'est qu'une des composantes du prix global de l'électricité, dont l'augmentation a été pour l'instant modérée (en euros courants, le « tarif bleu » pour les ménages français a augmenté de 1,7 % en 2006, 1,1 % en 2007, 2 % en 2008, 1,9 % en 2009 et 3 % en 2010) ;
- le réseau de distribution ne sera pas le seul à requérir des financements : le prolongement de la durée de vie ou le renouvellement éventuel du parc de centrales nucléaires ainsi que le développement des énergies renouvelables (en partie financé par la contribution au service public de l'électricité) absorberont sans doute une part importante des marges de manœuvre en matière de prix de l'électricité.

La formule de calcul du TURPE 3 jusqu'à 2012 s'inscrit d'ores et déjà dans une dynamique d'augmentation, visant à donner des moyens accrus au gestionnaire de réseau. Au total, le TURPE 3 avait été construit par la commission de régulation de l'énergie sur l'hypothèse d'une augmentation de 8 % en nominal entre 2009 et 2012. Par ailleurs, rien ne peut garantir, dans le cadre actuel, que les ressources supplémentaires

générées par une hausse du tarif seront consacrées à l'amélioration de la qualité de l'électricité<sup>82</sup>.

## 2 - Le financement par l'endettement de certains investissements

Le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité n'ayant pas vocation à autofinancer à tout instant les investissements d'ERDF, une solution de financement évoquée réside dans le recours à l'endettement. Le bilan d'ERDF ne comporte pas d'autres dettes que les dettes d'exploitation.

Comme l'a indiqué la commission de régulation de l'énergie, « ERDF et son actionnaire EDF considèrent que l'autofinancement devrait être un mode de financement privilégié des investissements »<sup>83</sup>.

Cette possibilité doit être aussi inscrite dans la politique de désendettement du groupe EDF, qui a cédé à cet effet certains actifs non-stratégiques comme le réseau de distribution de sa filiale britannique, British Energy. En effet, la dette d'ERDF serait, le cas échéant, consolidée dans les comptes du groupe EDF qui doit lui-même faire face à des investissements importants dans l'outil de production.

Toutefois, le recours à l'emprunt n'est pas totalement exclu par ERDF et son actionnaire. ERDF a précisé à la Cour qu'elle « peut avoir recours à l'emprunt », mais précise que « cela suppose de disposer d'une notation ou du moins d'une appréciation qualitative et quantitative de l'entreprise dans un contexte où la réglementation ne permet pas d'avoir de visibilité sur la structure tarifaire au-delà du TURPE 3 et dans un environnement qui questionne le monopole de la distribution. Ce manque de visibilité de l'entreprise régulée ne permet pas de garantir un accès au marché obligataire. [...] L'emprunt bancaire est possible mais limité à court terme pour les mêmes raisons ».

Cet argument apparaît contestable pour plusieurs raisons :

- la loi assure à ERDF la couverture de ses coûts, sous réserve que ces derniers correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau efficace. Le niveau du TURPE n'est fixé que pour quatre années, mais une baisse importante de celui-ci apparaît peu probable ;

---

<sup>82</sup> Dans un arrêt du 28 novembre 2012, postérieur à l'instruction de la Cour des comptes, le Conseil d'État a annulé la décision du 5 juin 2009 relative à la fixation du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité avec effet au 1<sup>er</sup> juin 2013, en contestant certaines des modalités de calcul utilisées.

<sup>83</sup> Commission de régulation de l'énergie (CRE), *Rapport : qualité de l'électricité*, octobre 2010.

- l'aléa d'un changement de réglementation pèse sur l'ensemble des activités économiques, ce qui n'empêche pas les entreprises d'emprunter ;
- les actifs d'ERDF comptabilisés dans la base d'actifs régulés sont rémunérés par le TURPE à hauteur de 7,25 %, il serait donc économiquement pertinent de financer certains investissements par l'emprunt dès lors que le taux d'intérêt auquel emprunterait ERDF serait inférieur et que l'investissement générerait un retour sur fonds propres.

L'emprunt est donc une des solutions possibles pour faire face aux besoins d'investissement d'ERDF, à condition que la rentabilité attendue de ces investissements soit suffisante.

#### *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*Le régime juridique des concessions de distribution d'électricité présente plusieurs originalités par rapport au droit commun.*

*Sa spécificité n'a pas été remise en cause à l'occasion de l'ouverture du marché de l'électricité, ce qui n'a pas empêché les sujets de contentieux de se multiplier entre le concessionnaire et une partie de ses concédants dans la période sous revue, alors même qu'était constatée une dégradation relative de la qualité de l'électricité hors événements climatiques exceptionnels.*

*L'un des principaux contentieux porte précisément sur le niveau et l'objet des investissements respectifs d'ERDF et des concédants sur le réseau.*

*Une meilleure coordination doit permettre d'orienter les travaux vers les enjeux prioritaires (réseau moyenne tension notamment). Indépendamment des éventuels changements de cadre juridique, il est en tout état de cause nécessaire de clarifier les relations financières entre ERDF et les autorités concédantes.*

*Par ailleurs, ERDF devra faire face à d'importants investissements dans les années à venir en raison de la nécessité de renouveler le réseau et de le moderniser (système Linky de compteurs communicants, développement des réseaux intelligents). Le financement de ces investissements pourra être assuré de différentes manières, qui peuvent se combiner.*

*La rationalisation des dépenses dans différents domaines apparaît prioritaire, comme les modalités de prise en charge des raccordements d'utilisateurs au réseau, la maîtrise des dépenses de personnel d'ERDF*

*ou encore la coordination des investissements respectifs du concessionnaire et des autorités concédantes sur le réseau.*

*A terme, il serait souhaitable de consolider au niveau national la programmation locale des investissements et de définir une trajectoire tarifaire associée.*

*La question de la politique de reversement de dividendes d'ERDF à EDF devra être posée à la lumière des investissements à consentir pour maintenir un haut niveau de qualité de l'électricité sur le réseau de distribution français. Cette rationalisation des dépenses pourra être, le cas échéant, complétée par une augmentation des financements accordés à la distribution d'électricité.*

*L'augmentation des investissements sur le réseau se traduira à terme par une augmentation du tarif de distribution. Le recours à l'endettement par ERDF peut aussi constituer dans l'intervalle une solution de financement pour certains investissements.*

*Ainsi, la Cour formule les recommandations suivantes :*

- 1. accélérer le regroupement des autorités concédantes pour achever la départementalisation ;*
  - 2. conclure un contrat de service public entre l'État et ERDF ;*
  - 3. établir une programmation locale des investissements entre ERDF et les autorités concédantes, visant à les orienter vers les enjeux prioritaires en termes de qualité de l'électricité, notamment le réseau moyenne tension. A terme, ces programmations locales devraient être consolidées au niveau national ;*
  - 4. simplifier le système de financement des investissements des autorités concédantes en le recentrant sur les investissements prioritaires pour la qualité de l'électricité ;*
  - 5. revoir la position d'EDF et de l'État vis-à-vis des remontées de dividendes d'ERDF, à la lumière des investissements futurs à consentir sur le réseau ;*
  - 6. accroître les efforts de productivité d'ERDF pour développer sa capacité d'autofinancement des investissements dans le prochain cadre tarifaire ;*
  - 7. s'interroger à plus long terme sur l'évolution du modèle de la distribution d'électricité.*
-



## Sommaire des réponses

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	149
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	151
Maire de Paris	153
Maire de Lyon	158
Maire de Marseille	159
Maire de Lille	160
Présidente du directoire d'Electricité réseau distribution France (ERDF)	162
Président-directeur général d'Electricité de France (EDF)	167
Président de la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)	170
Président de la commission de régulation de l'énergie (CRE)	178
Président du syndicat intercommunal d'électrification (SIE) de Dorceau	179
Président du syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable (SIAEP) du Houlme	180
Président du syndicat intercommunal d'électrification (SIER) de Longny-au-Perche	181
Directeur général du syndicat départemental de l'énergie d'Ille-et-Vilaine (SDE35)	182
Président du syndicat mixte d'énergies, d'équipements et de communication du Jura (SIDECE)	183

Président du syndicat mixte départemental d'électricité, du gaz et des télécommunications du Val d'Oise (SMDEGTVO)	197
Présidente du syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC)	198
Président du syndicat départemental d'énergie et d'équipement de la Vendée (SyDEV)	215
Président du syndicat intercommunal d'électricité et d'équipement du département de la Vienne (SIEEDV)	217

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

*Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les observations que ce projet d'insertion appelle de ma part.*

*Au préalable, je tiens à souligner la grande qualité de ce rapport qui appréhende avec pertinence la spécificité de l'organisation de la distribution publique d'électricité reposant, à la fois, sur une approche locale et l'existence d'un opérateur de niveau national.*

*Cette organisation spécifique permet, d'une part, grâce à un système concessif local et l'implication des syndicats d'électricité, une définition des besoins au plus près du terrain et, d'autre part, grâce à l'existence d'un opérateur national, le maintien d'un système simple et efficace de péréquation tarifaire nationale, à laquelle nos concitoyens et les pouvoirs publics sont profondément attachés.*

*Malgré les avantages manifestes que présente un tel mode d'organisation au regard des objectifs rappelés ci-dessus, le rapport souligne, avec justesse, un certain nombre de dysfonctionnements, comme la baisse relative de la qualité de l'électricité distribuée, qui reste malgré tout dans la moyenne haute européenne, la dispersion du pouvoir concédant et, en corollaire, un certain manque de coordination dans les choix des investissements.*

*Au regard de ce diagnostic partagé, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a initié, en collaboration avec les différentes parties intéressées, diverses actions qui apportent, pour l'essentiel, un premier début de réponse à certaines des recommandations contenues dans votre rapport ; il s'agit, entres autres, de :*

- la mise en place des conférences départementales sur les investissements, qui permettront de coordonner et d'établir, au plan local, les priorités, dans un contexte contraint de ressources financières, en matière de sécurisation des réseaux et de rétablissement de la qualité et dont les premières remontées font état d'une volonté manifeste de collaboration entre les différents maîtres d'ouvrage ;*
- la réforme de l'aide à l'électrification rurale, principale source de financement des autorités organisatrices de la distribution, qui permettra d'orienter la politique d'investissement sur les réseaux et d'inciter au regroupement des autorités concédantes ;*
- l'adoption des schémas régionaux de raccordement des énergies renouvelables, qui permettront de développer au meilleur coût*

*pour la collectivité et pour les producteurs, les capacités nécessaires à l'accueil des énergies renouvelables sur les réseaux.*

*Soyez assuré que la nécessité qui s'attache à la modernisation des réseaux électriques et à la rationalisation de la politique des investissements, mise en exergue dans ce rapport, constituera à l'évidence un des enjeux importants de la transition énergétique voulue par le Gouvernement.*

---

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

*A l'issue de votre analyse, dont je tiens à souligner la qualité et la pertinence, vous formulez un certain nombre de recommandations, dont je partage dans l'ensemble les finalités. Toutefois, je souhaite y apporter quelques éclairages complémentaires.*

*1. La réforme du CAS FACÉ : une étape dans la priorisation des financements accordés aux autorités concédantes*

*L'article 7 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, voté à l'unanimité par le Parlement, a créé un compte d'affectation spéciale intitulé « Financement des aides aux collectivités territoriales pour l'électrification rurale » (CAS FACÉ), reprenant l'ensemble des droits et obligations de l'ancien Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ)<sup>84</sup>.*

*Je tiens à attirer l'attention de la Cour sur l'intérêt de cette réforme, l'année 2012, à ce titre, constitue une année de transition. La création du CAS FACÉ a permis, d'une part, de mettre en conformité la gestion d'un fonds extrabudgétaire avec le cadre budgétaire et comptable applicable aux dépenses publiques et, d'autre part, de clarifier le pilotage des financements accordés aux autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité pour des travaux menés sur des ouvrages classés en régime rural au sein de leur réseau (amélioration des pièces justificatives, mise en place d'un budget prévisionnel, contrôle du Parlement, indicateurs de performance ...).*

*La réforme du CAS FACÉ devra néanmoins être prolongée au travers de la mise en place de programmations locales puis nationales des investissements à réaliser par les gestionnaires de réseaux et les autorités concédantes. Les conférences départementales instituées par la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, dite loi NOME, et l'amélioration de l'information à disposition du Parlement et du Gouvernement en matière d'investissements sur le réseau rural de distribution d'électricité permettront d'y contribuer.*

---

<sup>84</sup> Il semble plus opportun de ne plus faire référence dans le rapport public de la Cour des comptes à l'ancien fonds FACÉ, mais plutôt au CAS FACÉ en tant que dispositif d'aide aux travaux menés par les autorités concédantes.

*2. Une nécessaire rationalisation des financements à la lumière des besoins d'investissements identifiés d'ici à 2020*

*La Cour souligne, à juste titre, qu'outre le nécessaire renouvellement du réseau de distribution d'électricité suite à son vieillissement, un fort besoin d'investissements supplémentaires d'ici la fin de la décennie est à prévoir au titre de la sécurisation face aux aléas climatiques et au développement des réseaux intelligents. Pour autant, les besoins identifiés ne peuvent être quantifiés avec certitude et l'échelle des projets appelle par conséquent à une grande prudence dans leur évaluation financière.*

*A ce titre, il me semble essentiel de poursuivre, dans la continuité de la réforme engagée avec le CAS FACÉ, une gestion plus efficiente des investissements sur le réseau de distribution d'électricité. Pour cela, la simplification du système de financement constitue un préalable à un recentrage des investissements sur les enjeux prioritaires au bénéfice de la qualité de l'électricité. Cet exercice devra être mené dans le sens d'une rationalisation des dépenses, dans un contexte de ressources financières rares.*

\*\*\*

*Le caractère interconnecté et interdépendant des réseaux électriques doit inciter l'ensemble des acteurs compétents à améliorer leur coordination dans leurs politiques d'investissements. Toutefois, comme le préconise la Cour, il est essentiel de s'interroger à plus long terme sur l'évolution du modèle de distribution d'électricité français.*

---

## RÉPONSE DU MAIRE DE PARIS

*Ce rapport comporte une analyse approfondie de l'organisation complexe de la distribution d'électricité opérée en France selon le régime des concessions. La Ville de Paris souhaite apporter des observations à ce rapport sur les sujets suivants.*

### Organisation de la distribution de l'électricité

*La Cour illustre les difficultés à concilier les dimensions nationale et locale de la distribution d'électricité par l'examen du cas de la concession parisienne. Le rapport tend à montrer que la sécurisation contractuelle des investissements pour une concession pourrait se révéler pénalisante pour les autres concessions et remettre en cause les principes fondateurs de la distribution de l'électricité.*

*L'avenant n° 6 de décembre 2009 au traité de concession parisien a instauré un dispositif de gouvernance fondé sur un schéma directeur à horizon de 35 ans, décliné en plans quadriennaux d'investissement. Ces documents définissent les investissements prioritaires, relatifs à la sécurité du réseau et à l'amélioration de la qualité de distribution. Cet avenant constitue donc effectivement une avancée pour l'autorité concédante.*

*Cet exercice, mené à l'échelle du département de Paris, préfigure en quelque sorte les conférences départementales d'investissement prévues par la loi NOME du 7 décembre 2010 et placées sous l'autorité du préfet.*

*Les engagements contractuels, quantitatifs et chiffrés, définissent une trajectoire d'investissement minimale pour améliorer la continuité de la distribution et assurer le renouvellement des ouvrages. Pour autant, les seuils fixés ne sont pas de nature à déséquilibrer l'effort d'investissement global du concessionnaire au profit de la concession parisienne, comme en attestent les ratios suivants pour 2011, deuxième année de mise en œuvre du plan d'investissement 2010-2013 parisien :*

*- l'investissement moyen par usager parisien de la concession est de 40 €, à comparer à 80 € en moyenne à l'échelle nationale ;*

*- l'investissement par kilomètre de réseau (cumul basse tension et moyenne tension) est de 6 703 € à Paris, 10 312 € à Lyon, 7 057 € à Marseille, 10 466 € à Bordeaux et 12 179 € à Toulouse.*

*Le concédant observe par ailleurs que le vieillissement des réseaux parisiens n'est pas enrayé puisque l'âge moyen des canalisations HTA a augmenté de 0,23 an et celui du réseau BT de 0,97 an en 2011 par rapport à 2010. De plus, la part des ouvrages dont l'âge est supérieur à leur durée d'amortissement demeure élevée en 2011 : 32,3 % pour le réseau HTA, 30 % pour les postes HTA/BT. Il en résulte un taux d'amortissement des*

*immobilisations de Paris de 57,80 %, niveau le plus élevé parmi les principales concessions urbaines françaises.*

*Enfin, dans le cadre de la péréquation nationale décrite dans le rapport, la concession parisienne apporte une « contribution à l'équilibre » qui s'est élevée à 106 M€ en 2011 et 115 M€ en 2010.*

*La Cour souligne par ailleurs les différentes approches des autorités concédantes selon qu'elles relèvent du régime urbain ou rural. Conscients de cette distinction, le SIPPAREC et la Ville de Paris organisent périodiquement des rencontres entre autorités urbaines concédantes afin de partager les expériences.*

*Pour ce qui est des moyens affectés au rôle d'autorité concédante, la Ville de Paris maîtrise ses dépenses de personnels (cinq postes budgétaires directement affectés à la gestion de quatre concessions de distribution d'énergie), dans un contexte de renforcement des prérogatives du concédant La direction de la voirie et des déplacements assure ainsi le contrôle technique des délégataires et la bonne exécution des contrats et est également responsable du contrôle financier de premier niveau sur les comptes de délégation. Parallèlement, la Direction des Finances détermine la politique générale de contrôle de la Ville sur ses délégataires et intervient en cas de difficultés particulières (contestations sur les comptes, etc.) ou sur des dossiers ponctuels (passation d'un avenant, analyse de business plan, etc.). A ces deux directions exerçant le contrôle courant de la délégation peuvent s'adjoindre les compétences particulières d'autres directions de la collectivité parisienne (affaires juridiques, patrimoine et architecture...) lorsque les circonstances l'exigent. Le pilotage transversal est alors réalisé par le secrétariat général de la Ville de Paris.*

#### Gestion du patrimoine concédé

*Dans le chapitre intitulé « Des confusions accrues par une connaissance lacunaire du patrimoine de la concession », la Cour traite d'exemples relatifs à la gestion du patrimoine immobilier de la concession parisienne.*

*Le rapport laisse entendre que seuls 12 sites inutiles à la concession ont été extraits du périmètre concédé en 2011. Or, 22 sites immobiliers avaient été extraits à la suite de l'avenant n° 5 du 28 juin 2007. Cet avenant a tiré les conséquences de la redéfinition du périmètre du service délégué, consécutive à l'ouverture du marché de la fourniture d'électricité, le 1<sup>er</sup> juillet 2007. Le domaine concédé, qui comprenait initialement la fourniture et l'acheminement sur le réseau, a ainsi été restreint à l'acheminement et à la seule fourniture aux clients relevant du tarif réglementé. Dès lors, les parties ont décidé de s'accorder sur l'affectation des différents éléments du parc immobilier non industriel mis à disposition d'EDF, et sont convenues de sortir du domaine concédé ceux qui ne sont pas strictement nécessaires au nouveau périmètre du service délégué.*

*Le protocole de juillet 2011 a eu pour effet de retirer 12 sites supplémentaires, en particulier résidentiels, dont le concessionnaire n'avait plus l'utilité. Les trois immeubles à usage d'habitation cités dans le même paragraphe du rapport comptent parmi les 12 sites du protocole.*

*De même, la création en 2011 d'une nouvelle ligne de charge en 2011, intitulée « charges centrales » contrevient au principe de stabilité des méthodes comptables. De plus, cette modification unilatérale a entraîné une modification rétroactive de toutes les charges de l'exercice 2010 faisant l'objet d'une répartition par clé, pour aboutir à un accroissement du volume total des charges de 5 millions d'euros, ce qui laisse supposer que la création de la ligne de « charges centrales » ne s'est pas limitée à une simple redistribution des charges au sein du compte d'exploitation.*

*Par ailleurs, le rapport rappelle l'avis du 19 décembre 1984 du conseil national de la comptabilité, dispensant le concessionnaire de la production d'un compte de résultat par concession. La Ville de Paris estime cependant que la gestion d'une délégation de service public moderne ainsi que le contexte énergétique actuel, très différent de celui du début des années 80, sont de nature à justifier la production par le concessionnaire de comptes de concession plus précis et plus représentatifs de son activité réelle à Paris, que ceux fournis jusqu'ici. Cette requête concerne en particulier les données relatives au patrimoine en concession, dont est de droit propriétaire l'autorité concédante.*

#### Provisions pour renouvellement

*Le rapport indique que : « la loi autorise la constitution de ces provisions dans la perspective d'un changement de concessionnaire ou d'une reprise en régie... ». Il convient de rappeler que les provisions pour renouvellement sont normalement constituées pour faire face à des renouvellements prévisibles pendant la durée du contrat (c'est d'ailleurs pour cela qu'elles sont calculées sur la valeur de remplacement des biens auxquels elles se rapportent).*

*Cependant, le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) ne considère pas les provisions comme une source de financement des investissements pour le concessionnaire. Le TURPE est construit de façon que tous les usagers du réseau apportent par avance, en payant leur facture, des provisions permettant de payer le renouvellement du réseau. Cette avance est encaissée par ERDF et identifiée sous la forme de « provisions pour renouvellement ».*

*Or, le Conseil d'État, qui dans sa décision du 28/11/2012 a annulé la version 3 du TURPE en vigueur depuis 2009, indique que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 (date de la mise en place de la 2<sup>ème</sup> version du TURPE), les tarifs d'acheminement appliqués par ERDF ont ignoré ces provisions. Le Conseil d'État a précisément censuré la méthode consistant à ignorer les provisions payées par les usagers et non encore utilisées par ERDF.*

Ainsi, le TURPE ne défalquant pas les PPR (déjà payées précédemment par tous les usagers) des investissements à rémunérer à ERDF, ces derniers contribuent à deux reprises au financement desdits renouvellements.

D'autre part, les motifs de reprise des provisions pour renouvellement ne sont pas précisés par ERDF. Dans le cas parisien, l'avenant n° 6 prévoit que « Pour la mise en œuvre du schéma directeur, le concessionnaire présentera à l'autorité concédante, tous les 4 ans, un programme d'investissement détaillé, incluant les renouvellements, et établi en conformité avec le schéma directeur ». Or, ERDF ne fournit pas de plan de renouvellement.

En outre, dans le contrat parisien, le montant des PPR non utilisées viendra en déduction de l'indemnité de fin de contrat liée à la reprise des biens non amortis.

Il convient également de préciser que la cession du site évoquée dans le même paragraphe (à l'origine d'un produit de 731 755 €) a été autorisée par le conseil de Paris, sous réserve d'utiliser le produit de la vente pour les besoins de la concession dans les conditions prévues à l'article 7 du cahier des charges. L'affectation de la somme au droit du concédant n'ayant pu être attestée par ERDF, la ville de Paris a obtenu la restitution du produit de la vente, conformément aux recommandations de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.

Aujourd'hui, tous les sites identifiés avec ERDF comme non affectés au service public d'électricité ont été sortis de la concession et restitués à la Ville

La Ville de Paris signale en outre à la Cour que la propriété des postes sources, transformant la haute tension B en haute tension A, fait l'objet d'un désaccord entre la Ville de Paris et ERDF. ERDF a retiré unilatéralement de l'inventaire des biens concédés ces 36 biens industriels. Malgré l'interprétation qu'ERDF fait de la loi du 9 août 2004, la ville de Paris considère que la question de la propriété de ces postes sources ne saurait être tranchée sans l'accord de l'autorité concédante et qu'un éventuel transfert de propriété au bénéfice d'ERDF devrait nécessairement donner lieu à une indemnisation au bénéfice de la Ville de Paris.

#### Contribution de tiers au financement des investissements

La Cour décrit l'augmentation de la contribution facturée aux demandeurs des raccordements sur le réseau. Il convient également de rappeler que le dispositif législatif et réglementaire issu notamment des lois SRH du 13 décembre 2000 et UH du 2 juillet 2003 fait supporter aux « collectivités en charge de l'urbanisme » (CCU) 60 % du financement des raccordements comportant une extension du réseau. Cette disposition a pour effet d'augmenter la part des tiers dans les investissements réalisés par le

cessionnaire. Pour Paris, cette contribution s'élevait à 19 % en 2011 (9,64 M€ dont 7,80 M€ assumés par la collectivité en charge de l'urbanisme) de l'ensemble des investissements réalisés dans les ouvrages de distribution.

En outre, les contributions des CCU sont comptabilisées par ERDF comme des recettes d'exploitation et non comme un financement de la collectivité. Par conséquent, elles ne viennent pas abonder les « droits du concédant » au passif de concession. Or, le financement des extensions de réseau est créateur d'immobilisations, ce qui accroît l'actif concédé et donc, mécaniquement, l'assiette du calcul de l'indemnité de fin de contrat. Dès lors, la collectivité est amenée à financer à deux reprises les extensions : lors de l'établissement des ouvrages (en qualité de collectivité en charge de l'urbanisme) et en fin de contrat en tant que concédante.

#### Information du concédant sur l'économie de la concession

La Cour constate que des éléments essentiels des concessions échappent à la compétence des autorités concédantes. Elle compare dans cette rubrique la « rentabilité » des concessions. La Ville de Paris émet toutefois des réserves quant à la capacité des comptes présentés par le concessionnaire à refléter la véritable économie de la concession. En effet, ERDF reconstitue la plupart des produits et des charges à l'aide des données comptables enregistrées à une maille plus étendue que celle de la concession (nationale ou régionale), auxquelles sont appliquées des clés de répartition. Pour la concession parisienne, 87 % des charges (hors contribution à l'équilibre) sont calculées à partir de ces clés analytiques. Mais ERDF ne produit pas l'intégralité des éléments qui permettraient au concédant d'apprécier les modalités d'affectation à la concession parisienne, des charges comptabilisées par le distributeur au plan national ou régional.

Il convient également de préciser que, si la Ville de Paris a opéré le choix de ne pas négocier un nouveau contrat à l'échéance de son contrat de concession avec ERDF, et a préféré conclure un avenant de prolongation de la concession de 15 ans avec l'opérateur historique pour limiter la durée de son engagement indique le rapport, cet avenant prévoit également une option de résiliation de la concession à 10 ans.

Les évolutions du modèle de distribution électrique esquissées en conclusion incitent à la réflexion. La Ville de Paris réaffirme son attachement au développement du rôle des collectivités territoriales en matière d'organisation de la distribution d'électricité, dans un contexte où leur contribution au financement des réseaux s'accroît. Elle rappelle également que les concessions électriques actuelles comprennent généralement la fourniture au tarif de première nécessité. Les actions de solidarité et de lutte contre la précarité énergétique ont avantage à être menées à l'échelon local.

### **RÉPONSE DU MAIRE DE LYON**

*Le rapport appelle de ma part les observations suivantes.*

*1) Votre projet indique que « La Ville de Lyon souhaite conserver son autonomie, estimant que le caractère urbain de sa concession ne pourrait pas être pris en compte de façon totalement satisfaisante à l'échelle du département ».*

*Or, comme le mentionne le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des comptes de Rhône-Alpes relatif à la concession de distribution d'électricité de la Ville de Lyon, cette dernière a décidé d'inscrire son action dans le cadre d'une prise de compétence, à terme, de la distribution d'électricité par la Communauté Urbaine de Lyon.*

*2) Le projet d'insertion mentionne le renouvellement prochain de la concession de la Ville de Lyon.*

*Depuis l'examen du contrat par la chambre régionale des comptes, un avenant prolongeant la convention de concession d'une durée de 5 ans maximum a été conclu avec ERDF et EDF. Il prend effet au 1er février 2013.*

*3) Un encadré mentionne, à Lyon « (...) l'absence de réel contrôle de l'autorité concédante sur le concessionnaire et, plus largement, d'implication de la Ville de Lyon dans le fonctionnement de la distribution d'électricité (...) ».*

*Membre de la FNCCR, la Ville de Lyon participe aux débats nationaux visant à la transparence des relations entre les concédants et concessionnaires. La participation de ses élus aux instances de concertation sur l'expérimentation et la généralisation des compteurs communicants et leurs prises de position sur les modalités de leur financement révèlent l'intérêt porté par la collectivité aux enjeux de la distribution d'électricité.*

*4) Le développement relatif à la contribution facturée aux demandeurs de raccordement aux réseaux ne fait pas mention des dispositions de l'article L. 342-11 du code de l'Energie qui conduit la Ville de Lyon, en qualité de collectivité compétente pour la « perception des participations d'urbanisme », à supporter 60 % des charges d'extension du réseau basse tension et de celles du renforcement et de l'extension du réseau moyenne tension.*

*Les autres éléments du projet d'insertion relatif aux concessions de distribution d'électricité n'appellent pas de remarques de ma part.*

---

**RÉPONSE DU MAIRE DE MARSEILLE**

*Je vous informe par ce courrier que je ne souhaite pas apporter de réponse complémentaire, ma position ayant été clairement prise en compte lors de l'enquête menée par la chambre régionale des comptes PACA, et donc, dans ce projet d'insertion.*

---

### **RÉPONSE DU MAIRE DE LILLE**

*La distribution électrique sur le territoire de Lille, Lomme et Hellemmes est régie par une convention de concession en date du 24 avril 1996 accordée à ERDF/EDF pour une durée de 25 ans (soit jusqu'à 2021).*

*La Ville de Lille partage les principaux constats de la Cour des comptes sur le caractère spécifique des concessions de distribution d'électricité et sur les difficultés à identifier clairement le patrimoine de la concession. La Cour précise ainsi que « les dispositifs de fiabilisation actuels ne permettent pas de garantir un recensement et une valorisation précise des actifs concédés à la maille de la concession ». En effet la valorisation de ce patrimoine par ERDF s'appuie sur des clés de répartition à partir du patrimoine national qui ne permettent pas aux autorités concédantes d'avoir une évaluation précise du patrimoine au niveau local. Des informations plus précises sur le réseau et sur les abonnés ont été réclamées à plusieurs reprises par les services de la Ville de Lille. Nos interlocuteurs locaux d'ERDF ont toujours répondu qu'ils étaient en mesure de le faire mais n'ont jamais transmis effectivement ces informations.*

*L'« absence de suivi par le concédant » évoquée par la Cour des comptes n'est donc pas en cause. Ainsi la Ville de Lille a engagé un travail important d'actualisation à mi contrat en 2009 qui a permis d'établir une nouvelle estimation du patrimoine de la concession de distribution d'électricité. Un important travail de vérification et de contrôle des données saisies pour les années 2009, 2010 et 2011 et une régularisation de tout l'historique ont été réalisés. Ils ont permis d'intégrer une base d'inventaire du patrimoine fiable et sécurisée dans notre logiciel financier au démarrage de l'exercice 2012.*

*Cette évaluation a été transmise à ERDF. Un avenant d'actualisation sera voté d'ici le renouvellement du contrat de concession qui arrivera à son terme en 2021 : d'ici là nous souhaitons que les discussions avec ERDF permettent de fiabiliser le calcul. La Ville de Lille n'est donc pas dans le même contexte que d'autres grandes Villes dont le renouvellement de contrat est proche (notamment la Ville de Paris).*

*En ce qui concerne les recommandations de la Cour, la Ville de Lille salue une réflexion globale sur un secteur stratégique qui est rarement mis en débat. Quatre points nous semblent essentiels.*

*- Le renforcement du rôle des collectivités locales (communes, intercommunalité, syndicat) dans le contrôle et le suivi de ERDF.*

*Les collectivités locales sont les seules à pouvoir garantir la qualité du travail effectué par le délégataire. Ainsi récemment c'est le travail réalisé par le Sipperec (syndicat qui gère l'électricité de la couronne parisienne) qui*

*a révélé la surévaluation par ERDF du tarif de transport de l'électricité (conseil d'état du 14 novembre 2012). La recentralisation de la programmation des investissements reposera donc quoiqu'il en soit sur un contrôle à l'échelle de chaque concession ; une consolidation au niveau départemental puis niveau national assurera la cohérence de l'ensemble.*

*- La nécessité de dépasser l'échelon communal.*

*La ville de Lille, dans la lignée du rapport de la Cour qui milite pour limiter le nombre d'autorités concédantes, pour aller vers la départementalisation de la distribution d'électricité, considère que la prochaine concession devrait intervenir dans un cadre géographique plus large que le cadre communal.*

*- Le problème des provisions pour renouvellement.*

*La Cour souligne une contradiction, source de contentieux entre les autorités concédantes et ERDF, sur la propriété des provisions pour renouvellement du réseau (11 milliards d'euros au niveau national, 40 millions d'euros à Lille). Une clarification de l'utilisation de ces provisions est nécessaire : elles doivent revenir à l'autorité concédante en cas de changement de concessionnaire ou de retour en régie.*

*- Une priorisation plus cohérente des investissements.*

*La Cour souligne le besoin croissant d'investissement et donc de priorisation des dépenses. La Ville considère qu'il est essentiel de coordonner les investissements des collectivités et d'ERDF au niveau local.*

*En outre un changement de paradigme est nécessaire : les autorités concédantes et ERDF doivent passer d'une logique actuelle d'augmentation de capacité de distribution à une maîtrise de la demande énergétique en puissance et dans le temps. La mise en place de mécanismes d'incitation sur les Mwh économisés doit être une piste à explorer au niveau national.*

---

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU DIRECTOIRE D'ÉLECTRICITÉ  
RÉSEAU DISTRIBUTION FRANCE (ERDF)**

*La Cour expose dans ce rapport le caractère complexe du service public de la distribution électrique. Elle estime que des évolutions sont nécessaires pour lui permettre de relever les défis auxquels il est confronté, tout en préservant un bon niveau de qualité, à un coût raisonnable pour la collectivité.*

*Il me semble important de vous faire part de certaines observations avant de vous apporter quelques précisions.*

*A / Observations*

*Le maintien du monopole légal permet, ainsi que le souligne la Cour, une tarification identique pour tous les consommateurs sur l'ensemble du territoire français. Cette organisation permet de plus, comme cela est exposé dans le rapport, une optimisation des coûts, ce qui contribue ainsi au niveau relativement faible du tarif d'acheminement en France.*

*La Cour estime cependant que l'organisation actuelle est devenue potentiellement conflictuelle, notamment en raison d'un cadre contractuel désormais inadapté et des problématiques particulières suivantes.*

*A.1 / La question de l'éventuelle modification du cadre juridique actuel*

*La Cour observe que seule une modification du cadre législatif rendrait possible un changement de concessionnaire ou une reprise en régie des concessions. ERDF tient à rappeler qu'une modification aussi profonde du cadre la distribution d'électricité conduirait à une révision des modalités d'indemnisation. Elle devrait notamment prendre en compte les coûts de désoptimisation du réseau électrique, dont les réalités techniques échappent aux frontières administratives et politiques concessives, ce que souligne la Cour par ailleurs. Il conviendrait alors de déterminer quelles entités prendraient en charge ces surcoûts assurément élevés : collectivités locales et donc contribuables, ou nouveaux gestionnaires, et donc in fine consommateurs.*

*A.2 / Les deux niveaux de régulation*

*L'entreprise publique partage le constat de la Cour. La politique publique qui résulte de cette dichotomie est incohérente. L'exemple de demandes locales prescriptives en matière de qualité est à cet égard révélateur. Ainsi que l'écrit la Cour, « avec des moyens fixés au niveau national (...) tout ce qui est investi sur le réseau d'une concession ne le sera pas sur une autre (...) il est impossible de laisser chaque autorité concédante fixer au concessionnaire des objectifs contraignants en matière*

de qualité ». De la même façon, la Cour expose que des engagements d'investissements, s'ils devaient être généralisés, pourraient conduire à « une remise en cause des principes fondateurs de la distribution d'électricité ». En tout état de cause, de tels engagements ne pourraient être pris au-delà de la période tarifaire en cours.

Il s'agit là d'un élément essentiel d'incompréhension du système par certaines autorités concédantes qui, soit n'admettent pas qu'un « concessionnaire » ne puisse pas s'engager fermement sur leur territoire, soit demandent un traitement prioritaire local, d'autant plus que les coûts sont « socialisés » dans un tarif unique sur l'ensemble du territoire national.

ERDF tiendra compte de l'observation de la Cour lors des prochains renouvellements de contrat.

#### A.3 / La qualité de l'électricité en France

La Cour constate ensuite que la qualité de l'électricité s'est largement améliorée depuis les années quatre-vingt et permet à la France d'occuper une très bonne place dans le classement européen (voire mondial) des distributeurs. Si une dégradation limitée a pu être constatée ces dernières années, elle doit être relativisée et elle a été contenue depuis 2010.

#### A.4 / Les investissements sur le réseau de distribution d'électricité et la coordination des différents maîtres d'ouvrage

L'effort d'investissement sur le réseau mené depuis 2005 a permis le redressement de la qualité précitée. Il devra être poursuivi ces prochaines années, afin d'empêcher le vieillissement trop important de certaines portions du patrimoine. La Cour relève que la part des investissements dédiée à la qualité de l'électricité reste minoritaire, en raison notamment du niveau élevé d'investissements « imposés » (raccordements, renforcements).

ERDF partage ce constat et rappelle que le niveau d'investissement total est essentiellement fonction des moyens octroyés par le tarif, et notamment de la rémunération du capital décidée par le régulateur, qui est une des plus faibles d'Europe. De plus, au sein de l'enveloppe globale d'investissement, la proportion d'investissements imposés découle essentiellement des choix de politique publique (développement des énergies renouvelables, véhicules électriques, sécurité) et relève donc notamment de l'État qui doit définir les priorités en la matière. Pour les investissements délibérés, ERDF s'attache à respecter scrupuleusement les orientations du régulateur. Enfin, il convient de rappeler que l'entreprise publique, concessionnaire, n'a pas de droit de regard sur les investissements des autorités concédantes.

La Cour estime par ailleurs que l'intervention de plusieurs maîtres d'ouvrage sur le réseau - ERDF et les autorités concédantes - a des conséquences en termes de coût. La mise en œuvre des conférences départementales semble apporter une première réponse à cette question.

*En la matière, ERDF rappelle sa volonté de voir ces instances prospérer, à la condition qu'une cohérence d'ensemble soit assurée. Elle y a participé de la manière la plus constructive possible, en privilégiant l'intérêt général. Elle propose la mise en œuvre d'un retour d'expérience partagé avec les autorités organisatrices de la distribution d'électricité, dans le cours de l'année 2013, qui permettra de s'assurer de la cohérence des programmes d'investissements prévisionnels avec le niveau de tarif, la nécessaire vision de long terme du développement des réseaux ou encore l'articulation avec les différents schémas de planification des énergies renouvelables.*

*Dans un contexte de ressources rares, la Cour expose que le modèle actuel pourrait évoluer vers la fin du partage de la maîtrise d'ouvrage, afin d'optimiser les investissements. Une partie des investissements serait alors réservée aux zones rurales. Une autre solution serait d'accroître la décentralisation, la Cour estimant toutefois qu'elle comporte un risque élevé de moindre optimisation du réseau, et donc de hausse des coûts qui pèseraient, in fine, sur les consommateurs. L'entreprise publique prend bonne note de ces observations.*

*A.5 / Les ressources financières de l'activité de distribution et de ses acteurs*

*La Cour s'interroge ensuite sur le niveau de financement des autorités concédantes et expose la nécessité de les réguler. A cet égard, elle rappelle que seule ERDF fait l'objet d'un système de bonus/malus par le régulateur, alors qu'un quart des investissements relève d'autres acteurs.*

*L'entreprise publique partage ce constat factuel et continue de regretter que le régulateur privilégie une régulation inadaptée. La mise en œuvre du TURPE 4 serait l'occasion soit d'y mettre fin, soit de tenir compte de ce risque et de la complexité du système dans la détermination du tarif.*

*La Cour propose également que les redevances et contributions diverses versées par ERDF aux autorités concédantes soient recentrées sur l'amélioration de la qualité des réseaux de distribution d'électricité eux-mêmes (consolidation des réseaux moyenne tension notamment). Elle recommande ainsi la suppression du financement par ce biais des travaux sur les réseaux d'éclairage public et une évolution de ces versements qui serait plafonnée à celle du tarif.*

*ERDF prend bonne note de ces observations. L'entreprise publique s'engage à discuter au plus tôt avec les autorités concédantes et leur fédération des divers financements versés aux autorités concédantes et de la rénovation des contrats de concessions.*

*Concernant la maîtrise des dépenses de personnel, l'entreprise rappelle qu'elle s'est engagée dans des efforts de productivité durant la période du TURPE 3 et qu'elle les poursuivra dans le cadre du TURPE 4, dans la mesure où le niveau attendu par le régulateur ne portera pas atteinte*

à la qualité du service public. La Cour suggère que cette démarche pourrait être approfondie par l'ouverture d'une négociation sur le temps de travail. ERDF a conduit durant l'année 2012 des négociations locales qui ont abouti, fin 2012, à de nouveaux accords sur le temps de travail dans les unités d'ERDF.

L'entreprise publique demande d'ailleurs au régulateur le bénéfice de la conservation des gains de charges d'exploitation maîtrisables, comme c'est le cas pour la distribution gazière. Quant aux avantages sociaux, les éléments essentiels auxquels la Cour fait référence relèvent de l'ensemble des industries électriques et gazières, et non d'une seule entreprise publique, ERDF.

La Cour expose par ailleurs que « l'emprunt est une des solutions possibles pour faire face aux besoins d'investissements d'ERDF, à condition que la rentabilité attendue de ces investissements soit suffisante ». A cet égard, ERDF ne peut que regretter le caractère non incitatif d'une rémunération du capital la plus faible d'Europe après la Belgique, alors même que les conditions de risque sont similaires, voire le plus souvent supérieures en France. La récente décision d'annulation rétroactive du TURPE 3 par le Conseil d'État, faisant suite à un recours du SIPPAREC, ne peut que renforcer l'inquiétude de tous les acteurs, industriels, collectivités, distributeurs, au moment où un niveau élevé d'investissement est nécessaire, comme le souligne la Cour. La politique publique envisagée de transition énergétique ne peut que renforcer ce constat.

A.6/ Le recensement des actifs concédés au périmètre de la concession

Après avoir rappelé la fiabilité du recensement des actifs au niveau national, la Cour propose la définition, concertée entre l'entreprise publique et les autorités concédantes, d'un seuil de suivi technique des actifs au périmètre des concessions.

ERDF est tout à fait disposée à étudier plus avant cette proposition, qui semble à la fois pragmatique et d'un coût modéré. Elle rappelle, de plus, que la généralisation du système de comptage Linky sera de nature à permettre une évolution dans le mode de gestion des dispositifs de comptage garantissant, à terme, un recensement et une valorisation précise à l'échelle concessive.

Enfin, concernant les différentes recommandations exposées par la Cour, l'entreprise publique participera de la manière la plus active possible à leur mise en œuvre. Elle accueillerait ainsi très favorablement l'ouverture de discussions avec l'État sur un nouveau contrat de service public. Elle est également disposée à discuter de l'orientation prioritaire des programmations locales d'investissements, de la réorganisation des financements à destination des autorités organisatrices au profit de l'amélioration de la qualité ou de la refonte des cahiers des charges de

*concessions. L'entreprise est par ailleurs prête à participer à la réflexion de plus long terme sur l'évolution du modèle de la distribution dont la nécessité est soulignée par la Cour, dans une perspective d'intérêt général et de tarif maîtrisé pour les particuliers et les professionnels.*

*B / Précisions*

*Si la Cour souligne que l'activité de transport s'exerce sous le contrôle de la Commission de régulation de l'énergie, il conviendrait de rappeler qu'il en est de même pour la distribution indique le rapport.*

*La Cour expose que « l'analyse de nombreuses concessions a permis de vérifier qu'ERDF produit généralement l'ensemble des éléments requis ». La formule est ambiguë. En effet, il ressort de l'ensemble des rapports des chambres régionales adressés au Président d'ERDF, que l'entreprise publique respecte totalement ses obligations d'information telles qu'elles ressortent des textes. Il conviendrait donc de retirer le terme de « généralement ».*

*Concernant les clients mal alimentés, la Cour expose que « les paramètres ont été modifiés par ERDF », pouvant laisser croire qu'il s'agit d'un choix unilatéral de l'entreprise publique. Ce n'est pas le cas : ERDF rappelle en effet que sa modélisation s'appuie sur une méthode présentée à l'annexe I de l'arrêté du 24 décembre 2007. De plus, les paramètres de cette modélisation ont connu un ajustement au courant de l'année 2010 visant à mettre à jour les données devenues obsolètes (ex. les statistiques de températures froides de référence de la période 1960-1989 remplacées par de nouvelles statistiques portant sur la période 1980-2009).*

*Quant au fait que « malgré les demandes de nombreuses autorités concédantes, le principal concessionnaire a refusé de préciser le nombre de clients [considérés] comme mal alimentés en l'absence de modification de critère », l'entreprise publique s'interroge sur l'intérêt qu'il y aurait à présenter, pour un coût notable pesant in fine sur le consommateur, des éléments qui seraient obsolètes en raison des modifications réglementaires intervenues et de l'actualisation des données.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ÉLECTRICITÉ  
DE FRANCE**

*EDF estime que la Cour des Comptes fait une présentation claire et objective de l'organisation de la distribution en France, de ses spécificités réglementaires, de sa complexité et de sa fragilité, de ses performances et de ses enjeux. Le rapport aborde et clarifie des sujets complexes comme les financements versés aux autorités concédantes ou les provisions pour renouvellement constituées par ERDF.*

*La Cour développe longuement la question des investissements, et celle, corrélative, de la qualité de la fourniture d'électricité. Elle souligne que la récente dégradation de la qualité de fourniture est à relativiser au regard des performances passées et de celle des pays européens comparables. Elle rappelle utilement le principe de responsabilité : si le concessionnaire a en charge de garantir la qualité, il doit alors être en mesure d'orienter tous les investissements qui y contribuent. Enfin, la Cour considère que la fixation d'objectifs locaux en la matière est antinomique avec l'organisation même du réseau, par nature non sécable par concession. Sur ce point, si certains renouvellements ou avenants de contrats de concessions ont pu inclure des objectifs spécifiques et des engagements financiers corrélatifs, ceux-ci restent néanmoins limités à la période tarifaire, c'est-à-dire l'échéance pour laquelle le tarif d'acheminement est fixé (actuellement 4 ans), et ajustés aux ressources accordées à ERDF dans le cadre de ce tarif.*

*Le rapport dresse un panorama, non évaluatif, des besoins croissants d'investissement, en soulignant l'amélioration de la qualité et le développement des réseaux intelligents. Il souligne le besoin de coordonner l'ensemble des investissements, ceux décidés par les autorités concédantes et ceux décidés par le concessionnaire. EDF considère comme la Cour que les financements accordés aux autorités concédantes représentent des montants importants dont il est nécessaire d'organiser la régulation en cohérence avec celle des investissements d'ERDF.*

*Dans ses recommandations, la Cour décrit un dispositif par lequel les investissements de distribution résulteraient d'une consolidation de programmes locaux. C'est une orientation propre à favoriser la coordination des investissements entre ERDF et les autorités concédantes vers les enjeux prioritaires en termes de qualité. Là encore, une régulation d'ensemble est nécessaire, car un processus strictement additif conduirait probablement à des dépenses globales en expansion vers des niveaux qui excéderaient ce que la collectivité nationale est disposée à consacrer à la qualité de l'électricité. A cet égard, la maîtrise des investissements est la clé de voute de la maîtrise des tarifs.*

*La Cour suggère, sans le reprendre en recommandation, que la Commission de Régulation de l'Energie puisse porter cette responsabilité de cadrage d'ensemble des investissements, en validant les programmes d'ERDF. EDF estime qu'il n'est pas nécessaire de transférer cette mission à la Commission. Le mécanisme actuel de fixation du tarif d'acheminement intègre les investissements d'ERDF et comporte un mécanisme de régulation incitative qui le conduit à optimiser les effets de ses investissements sur la qualité. La prise en compte plus précise des particularités locales est également en cours, avec la mise en place des conférences départementales instituées par la loi NOME.*

*Le rapport regrette que ne soit plus en vigueur depuis 2008 le Contrat de Service Public, liant l'État et EDF sur le niveau des performances en matière de qualité de service, d'environnement et de gestion des événements exceptionnels. Il en propose le renouvellement. EDF y est favorable.*

*La Cour s'interroge sur la politique de dividendes mise en œuvre depuis 2008, date de la mise en place d'ERDF comme filiale à 100 % d'EDF. Elle suggère que pourrait s'y trouver un levier de financement des investissements du distributeur. Cet avis s'appuie sur l'examen (et une extrapolation) du taux de dividende. EDF souligne que les montants en cause restent modérés au regard des investissements de cette période et plus généralement de l'activité d'ERDF. Pour EDF la question de fond est celle de la rentabilité normative d'une société régulée dans le domaine de la distribution c'est-à-dire du niveau de résultat et de dividendes attendu au regard des actifs et des capitaux engagés.*

*Le rapport suggère qu'ERDF pourrait financer ses investissements par un recours à l'endettement. EDF considère à cet égard que les investissements de maintenance et de renouvellement, qui ont un caractère récurrent, doivent être en général autofinancés. S'agissant en revanche des investissements de développement de l'activité (comme par exemple Linky), le recours à l'emprunt peut être envisagé comme moyen de financement.*

*EDF fait également remarquer qu'ERDF, n'étant pas propriétaire des actifs concédés, dépend du TURPE pour financer ses investissements, le TURPE étant lui-même contraint par la trajectoire générale des tarifs de l'électricité. Dans ces conditions, ERDF ne peut prendre le risque de financer par la dette des travaux portant sur des actifs ne lui appartenant pas, alors que l'évolution du tarif ne lui assure pas de pouvoir rembourser cette dette.*

*A cet égard, EDF attire l'attention de la Cour sur la nécessité d'assurer la stabilité du cadre réglementaire lors de la définition du prochain tarif d'acheminement. Le récent succès du recours du SIPPÉREC contre le mode de calcul et donc le niveau du TURPE démontre l'importance du risque réglementaire qui pèse sur ERDF.*

*La Cour formule en conclusion des recommandations qui visent à améliorer et préciser le fonctionnement de la distribution et ainsi mieux*

*répondre aux enjeux actuels, ayant rappelé par ailleurs que le monopole légal dont ERDF a la charge est une source d'efficacité opérationnelle et économique. La Cour évoque cependant l'éventualité de la fin du monopole accordé à ERDF. EDF rappelle que le régime juridique fiscal actuel ne prévoit pas cette possibilité et souligne qu'un tel scénario constituerait une réelle rupture amenant à revoir de nombreuses dispositions contractuelles, notamment les clauses indemnitaires.*

*Pour autant les interrogations de la Cour relatives au modèle économique de la distribution d'électricité apparaissent fondées et EDF est prêt à participer à une réflexion permettant de sécuriser et d'optimiser les moyens nécessaires au renouvellement et à la modernisation des réseaux de distribution.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES  
COLLECTIVITÉS CONCÉDANTES ET RÉGIES (FNCCR)**

*Le rapport de la Cour des comptes sur les concessions de distribution d'électricité appelle de la part de la FNCCR une réponse concernant les autorités organisatrices de la distribution d'électricité, le cadre général du monopole légal et de la péréquation, la maîtrise d'ouvrage des investissements sur les réseaux de distribution d'électricité et leur financement.*

*I – Une évolution des autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité qui témoigne d'une réelle démarche de rationalisation*

*La FNCCR estime qu'il convient d'avoir à l'esprit que si on dénombrait, fin 2011, sur la zone desservie par ERDF, 736 contrats de concession, le regroupement des autorités concédantes était toutefois déjà bien avancé puisque 55 autorités organisatrices de Métropole et des trois DOM (Guadeloupe, Martinique et Réunion) prenaient à la même date la forme de syndicats d'énergie intercommunaux ou mixtes regroupant la totalité des communes desservies par ERDF ou ERDF-SEI dans leurs départements respectifs. Sur les autres territoires départementaux, une trentaine de syndicats regroupent la quasi-totalité des communes à l'exception d'une ou de quelques villes. Par ailleurs, conformément à ce que prévoit le droit en vigueur, sont à la maille requise par le législateur les deux grands syndicats d'énergie de la région parisienne, à savoir, le SIPPAREC et le SIGEIF, qui dépassent tous deux le seuil d'un million d'habitants.*

*La FNCCR estime qu'une telle situation atteste de l'importance des progrès réalisés dans le domaine du regroupement des autorités organisatrices de la distribution d'électricité. La mise en œuvre du dispositif de l'article 33 de la loi 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie a permis une augmentation de la taille moyenne des concessions desservies par ERDF et EDF et donc une diminution spectaculaire de leur nombre. En particulier, le syndicat d'énergie audois créé en 2010 s'est substitué à 405 communes. Et sur ce même territoire de l'Aude, le regroupement s'est poursuivi en 2012, au travers des délibérations d'adhésion à cette structure de la part notamment de Narbonne, Port La Nouvelle, Leucate. Ce processus se poursuit actuellement sur d'autres territoires départementaux, tels que ceux du Gard et de l'Hérault.*

*Il est aussi essentiel de noter que plusieurs grandes villes ont adhéré, dans le cadre du processus du regroupement de la compétence d'autorité organisatrice du service public de distribution d'électricité, à des syndicats départementaux d'énergie (Angers au Syndicat de Maine-et-Loire, Valence au Syndicat de la Drôme, Saint-Etienne au Syndicat de la Loire, Pau, Larrens, Bayonne et Hendaye au Syndicat des Pyrénées Atlantiques, Quimper au Syndicat du Finistère, Rennes au Syndicat d'Ille-et-Vilaine...) venant*

*s'ajouter aux très nombreux grandes villes et chefs-lieux de départements qui adhèrent, parfois depuis des décennies, à un syndicat départemental d'énergies (Reims, Caen, Nevers, Mont-de-Marsan, Vannes, La Roche-sur-Yon, Angoulême, Troyes, Lons-le Saunier, Montauban, Périgueux, Guéret, Auch, Charleville Mézières, Bourg en Bresse, Annecy, Bourges, etc...).*

## *II – Cadre général du monopole légal et de la péréquation tarifaire et financière*

*La Cour des comptes indique que « le maintien du monopole légal d'ERDF, dans sa zone de desserte, sur la distribution de l'électricité a été voulu en raison des avantages qu'il présente : une exploitation unifiée du réseau assurant une optimisation des coûts et, surtout, une péréquation tarifaire permettant à tous les consommateurs de bénéficier du même tarif d'acheminement sur l'ensemble du territoire ». Elle indique a contrario que « la fin du monopole légal accordé à ERDF obligerait à repenser l'économie générale du système de distribution de l'électricité fondé, aujourd'hui, sur un principe de solidarité et de péréquation, avec la fixation d'un tarif d'accès au réseau unique pour tous les usagers » et que, « poussé jusqu'à son terme » l'accroissement de l'autonomie des collectivités locales en matière de distribution d'électricité impliquerait d'aligner le régime atypique des concessions de distribution d'électricité sur le droit commun des concessions de service public, en particulier pour ce qui concerne la possibilité de mettre en concurrence les concessions et de mettre fin au tarif unique sur tout le territoire national [...] la solidarité territoriale que permet la péréquation tarifaire serait donc abandonnée ».*

*La FNCCR, qui n'a cessé et continue de défendre avec vigueur le modèle de la solidarité territoriale en matière de distribution publique d'électricité, et qui s'est prononcé récemment en faveur du maintien des droits exclusifs dont bénéficient ERDF et les entreprises locales de distribution, considère toutefois que le rapport fait ici une présentation beaucoup trop schématique et d'ailleurs partiellement inexacte de la question de la raison d'être du monopole légal attribué à l'opérateur de la distribution et des conséquences de la suppression éventuelle de ce monopole, et plus globalement du scénario du renforcement du rôle des collectivités locales dans ce domaine.*

*En laissant accroire que la suppression du monopole légal mettrait fin ipso facto aux mécanismes de péréquation et de solidarité territoriale, le rapport est entaché d'une double inexactitude. Tout d'abord, les mécanismes de péréquation financière ont été institués dans le domaine de la distribution d'électricité bien avant l'instauration du régime de monopole légal, donc à une époque à laquelle coexistaient encore d'importants opérateurs privés de distribution d'électricité : ainsi que le rappelle le rapport, le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) a été créé par la loi de finances pour 1937, alors que la loi de nationalisation instituant le monopole date du 8 avril 1946. Par ailleurs, le rapport rappelle également que 5 % de*

la distribution d'électricité demeurent réalisés en France, non par ERDF, mais par des entreprises locales de distribution, qui appliquent le même tarif qu'ERDF (tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité) mais bénéficient d'un dispositif de péréquation des charges de fonctionnement : le fonds de péréquation de l'électricité (FPE). Il n'est donc pas exact de laisser supposer que la fin du monopole remettrait obligatoirement en cause la solidarité territoriale : celle-ci pourrait continuer à reposer sur les dispositifs du FACE et du FPE (dont le périmètre serait évidemment élargi), voire sur le maintien d'un tarif national unique, la sélection de l'opérateur par les autorités organisatrices pouvant reposer sur des critères de performance, d'allocation de moyens humains et matériels, voire de minimisation du besoin de financement externe (pour les concessions structurellement déficitaires) ou de maximisation de la capacité de financement (pour les concessions excédentaires).

Il est vrai en revanche que le monopole légal devrait permettre d'organiser la solidarité territoriale sur le périmètre de l'opérateur bénéficiaire de ce droit exclusif avec une simplicité de procédures et une économie de moyens qui devraient en faire un outil de péréquation performant, à condition toutefois que la péréquation des ressources tarifaires soit accompagnée d'une qualité comparable (ou située dans une fourchette de variation acceptable) de l'électricité distribuée sur l'ensemble des territoires desservis. De trop grands écarts territoriaux dans le rapport qualité/prix de l'électricité distribuée sont en effet de nature à disqualifier l'intérêt de la péréquation tarifaire. Or de ce point de vue, comme le souligne le rapport, en 2011 la qualité de l'électricité distribuée, mesurée par le temps de coupure hors évènements exceptionnels, était très loin de l'homogénéité puisque le temps de coupure allait de 20 minutes à Paris à 195 minutes dans le Morbihan – cet écart inacceptable étant encore aggravé en prenant en compte les évènements dits « exceptionnels » : dans son cadre actuel, le modèle du monopole légal national n'apporte malheureusement pas la démonstration irréfragable de sa capacité à garantir la qualité de l'électricité pour tous, et des améliorations doivent impérativement lui être apportées.

En d'autres termes, l'ensemble de ces éléments doivent conduire, selon la FNCCR, à une approche beaucoup moins binaire que celle proposée par le rapport qui semble militer en faveur d'un arbitrage entre des scénarii extrêmes. En réalité, le maintien du monopole d'ERDF sera de nature à garantir une bonne desserte électrique du territoire français à condition que ce droit exclusif - exorbitant du droit commun - soit équilibré et encadré par une régulation efficace, tant au niveau national qu'au niveau local, de façon à éviter de laisser s'installer durablement une fracture électrique territoriale.

Le renforcement des outils à la disposition des autorités organisatrices pour l'exercice de cette mission de régulation locale a dès lors toute sa place dans cette approche : pénalités financières pour non

*qualité, travaux en régie aux frais et risques du concessionnaire défaillant après mise en demeure de celui-ci, notamment, sont des éléments traditionnels de régulation des contrats publics que le législateur et le pouvoir réglementaire pourraient formellement consentir aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité sans pour autant mettre en péril -bien au contraire - l'aménagement énergétique de nos territoires.*

*La FNCCR estime également nécessaire de corriger sur ce point l'affirmation sans nuance selon laquelle « avec des moyens fixés au niveau national, leur allocation par le concessionnaire est un jeu à somme nulle : tout ce qui est investi sur le réseau d'une concession ne le sera pas sur une autre. Dès lors que des arbitrages doivent être effectués par le concessionnaire, il est impossible de laisser chaque autorité concédante fixer au concessionnaire des objectifs contraignants en matière de qualité ». Cette présentation méconnaît tout d'abord le fait que, conformément au droit des concessions, les objectifs contractuels sont négociés entre les deux parties : ERDF ne sera donc engagé que par des objectifs qu'il aura validés, toute exigence supplémentaire imposée le cas échéant par le concédant emportant pour celui-ci l'obligation d'en prendre en charge le financement, ce qui constitue un ticket modérateur particulièrement efficace. Par ailleurs, les contraintes propres aux différents territoires sont si différentes (relief, prépondérance de la ruralité ou des villes, climat...) qu'un même niveau de qualité requiert d'évidence, selon les territoires, des niveaux très différents de ressources allouées. Si l'on y ajoute les conséquences de certains choix historiques passés (sous-investissement dans certains territoires, surinvestissement dans d'autres), imposant des logiques de rattrapage pour rétablir une certaine équité territoriale, on voit qu'il y a actuellement une vraie place pour une politique d'engagements contractuels en matière d'investissement différenciés selon les concessions.*

*III – La transmission à l'autorité organisatrice dans le cadre de sa mission de contrôle des données relatives à la concession*

*La FNCCR considère que l'existence du monopole légal reconnu à ERDF ne saurait justifier la non transmission par cette dernière des informations tant financières que patrimoniales demandées par les autorités organisatrices dans le cadre de l'exercice par leurs agents habilités en charge du contrôle. Sur le plan patrimonial, la FNCCR ne peut que se féliciter de la décision d'assemblée du Conseil d'État en date du 21 décembre 2012 que, sur la base du droit en vigueur, le concessionnaire est tenu de communiquer à la demande de l'autorité concédante, « toutes informations utiles, notamment un inventaire précis des ouvrages de la concession ainsi que leur qualification (biens de retour, biens de reprise), avec la détermination de leur valeur brute, de leur valeur nette comptable et de leur valeur de remplacement ». De même, à travers l'annulation récente du tarif d'utilisation des réseaux public d'électricité pour la période tarifaire 2009-2012 (dite TURPE 3) par le Conseil d'État dans son arrêt du*

28 novembre 2012, il apparaît clairement la « nécessité de prendre en considération les comptes spécifiques de concession qui correspondent aux droits du concédant de récupérer gratuitement les biens de la concession en fin de contrat [...] ainsi que les provisions pour renouvellement des immobilisations » pour la fixation du tarif précité à travers la détermination du coût moyen pondéré du capital d'ERDF. Une telle obligation atteste du bien-fondé d'une plus grande transparence des données comptables à l'échelle de chaque concession comme le demandent les AODE.

#### *IV - La maîtrise d'ouvrage des investissements sur les réseaux de distribution d'électricité*

La FNCCR estime tout d'abord nécessaire de dissiper à ce stade une ambiguïté sur le sens du mot de « concession », susceptible de revêtir plusieurs significations, ainsi que cela résulte, mais implicitement seulement, du rapport de la Cour des comptes : s'il est vrai que, au sens « étroit » de la jurisprudence administrative française, une « concession de service public est un contrat par lequel une personne publique confie à un tiers public ou privé la gestion opérationnelle d'un service public pour une durée déterminée », le concessionnaire prenant en charge « l'ensemble des investissements », ce lien entre la concession et la dévolution contractuelle des investissements au concessionnaire disparaît en revanche totalement dans le cadre de la définition des concessions telle qu'elle résulte des directives de l'Union européenne.

Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services indique que « la « concession de services » est un contrat présentant les mêmes caractéristiques qu'un marché public de services, à l'exception du fait que la contrepartie de la prestation des services consiste soit uniquement dans le droit d'exploiter le service, soit dans ce droit assorti d'un prix » : l'analogie avec les marchés publics de service démontre d'évidence qu'un contrat de concession peut avoir un objet excluant la réalisation d'investissements par le concessionnaire (la maîtrise d'ouvrage étant dans ce cas dévolue au concédant). Et la proposition de directive sur l'attribution des contrats de concession, actuellement en cours de discussion, reprend abondamment cette approche générale de la notion de concession, qui doit être entendue comme un synonyme de la notion française de « délégation de service public ». Tel est aussi le sens qu'il convient de donner au mot « concession » lorsque le rapport de la Cour des comptes l'utilise pour évoquer les « concessions de distribution d'eau potable conclues par les communes, où le prix à payer par l'utilisateur est variable d'une concession à l'autre », dans la mesure où chacun sait que la concession au sens strict est quasiment absente dans le domaine de la distribution d'eau potable, qui ne connaît, à quelques très rares exceptions près, que des contrats d'affermage, c'est-à-dire des « concessions de service ».

Dès lors, la FNCCR regrette que le rapport n'ait pas pris la précaution de signaler cette amphibologie, au risque de laisser accroire à la première lecture que la dévolution de la maîtrise d'ouvrage des travaux au « concessionnaire » de la distribution d'électricité serait la norme, alors qu'en réalité les concessions de distribution d'électricité sont des délégations de service public à caractère mixte autorisant, sans aucune restriction juridique, l'attribution de la maîtrise d'ouvrage des travaux à l'autorité concédante, et dans lesquelles il est loisible aux parties cocontractantes de s'entendre sur la répartition de la maîtrise d'ouvrage (et le régime subséquent de redevances de concession) de leur souhait (ce qui explique la variété des situations locales).

En ce qui concerne les investissements réalisés par les autorités concédantes, il convient en effet de rappeler que ces collectivités se sont très tôt impliquées dans le développement des réseaux de distribution publique d'électricité, qu'il s'agisse des travaux d'extension de réseaux ou des renforcements en assurant elles-mêmes la maîtrise d'ouvrage de ces travaux, notamment en milieu rural. Aussi, n'est-il pas étonnant qu'au travers des dispositions des cahiers des charges-types de concession, notamment celui de 1928, approuvés par décret en Conseil d'État, les autorités concédantes se soient vues confirmées dans le droit de « construire elles-mêmes les ouvrages de distribution et (de) les remettre au concessionnaire pour exploitation » (art. 5 du cahier des charges-type, 1928). Par la suite, le législateur a estimé nécessaire de renforcer ces pratiques contractuelles en leur donnant une base légale. C'est ainsi que la loi de finances pour 1937, disposait à son article 36 en des termes clairs que « Les concessionnaires des distributions publiques d'énergie électrique sont tenus, sous peine de déchéance, d'exploiter aux conditions des cahiers des charges de leur concession et d'incorporer au réseau concédé toutes canalisations ou tous ouvrages accessoires situés à l'intérieur du territoire concédé et établis sur l'initiative et en totalité ou en partie aux frais de l'autorité concédante, en vue d'étendre la distribution de l'énergie à de nouveaux abonnés ». A travers ces termes, on perçoit que le législateur avait voulu, dès cette période, donner un ancrage fort à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage par les autorités concédantes, lequel ne s'est jamais démenti au fil des ans. La loi de nationalisation du 8 avril 1946, à l'alinéa 4 de son article 36, précisera à son tour que « Les collectivités locales concédantes conservent la faculté de faire exécuter en tout ou partie à leur charge, les travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution ». Ces principes seront constamment réaffirmés à partir de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité et des autres textes législatifs qui sont venus modifier la loi précitée.

Les investissements ainsi réalisés par les concédants ont permis d'assurer un niveau minimal de renouvellement et de modernisation des réseaux de distribution d'électricité au moment (entre la fin des années

quatre-vingt-dix et la fin des années deux mille) où EDF réduisait drastiquement son propre effort. Si la part de responsabilité de la partie des réseaux en basse tension dans les incidents a pu diminuer aujourd'hui de façon très sensible, c'est bien grâce à cette politique. Il est probable que si les autorités concédantes avaient disposé de la possibilité contractuelle d'investir également sur la partie en moyenne tension des réseaux de distribution (qui leur appartiennent), elles auraient maintenu sur ces ouvrages un effort d'investissement bien supérieur à celui auquel ont conduit au cours des années quatre-vingt-dix ou deux mille les arbitrages nationaux d'EDF en faveur d'une stratégie financière bien éloignée des besoins des réseaux locaux.

De même, alors qu'ERDF a la responsabilité contractuelle du renouvellement des ouvrages, en zone rurale comme en zone urbaine (ce qu'omet de mentionner le rapport), la carence trop fréquente du concessionnaire dans cette mission a conduit les autorités concédantes à développer avec l'aide du FACE, à partir du milieu des années deux mille, des programmes de sécurisation des réseaux en conducteurs nus - c'est-à-dire les plus anciens - par remplacement de ces conducteurs par des lignes aériennes isolées ou par des lignes souterraines, ce qui a permis de limiter le vieillissement de leurs réseaux.

Dans ces conditions, et à la lumière de ce retour d'expérience sur une décennie, la formulation de la question posée par le rapport de la « régulation » des investissements des régulateurs locaux que sont précisément les autorités organisatrices de la distribution d'électricité est plus que surprenante. A contrario, on ne peut que souscrire à la problématique de la coordination des investissements des concédants et de leurs concessionnaires. Sur ce point, la généralisation des conférences départementales de programmation des investissements constitue selon la FNCCR un objectif majeur. Notre Fédération a d'ailleurs proposé à ERDF de prolonger et compléter cette démarche indispensable par la contractualisation, avec les autorités concédantes, de schémas directeurs pluriannuels qui donneraient de la visibilité sur le moyen terme aux évolutions qu'il est souhaitable d'apporter aux réseaux publics de distribution d'énergie électrique.

#### V – Le financement des investissements des autorités concédantes

Dans le contexte de crise majeure des finances locales, et d'impossibilité pour un nombre croissant de collectivités et de groupements de collectivités d'accéder au financement bancaire, les griefs qui semblent formulés à l'encontre de certains syndicats d'énergie à raison de leur absence d'endettement (l'absence d'endettement semble dénoncée pour les syndicats notamment du Jura et d'Ille-et-Vilaine) seront probablement incompréhensibles pour la plupart des élus locaux : on ne peut au contraire que se féliciter de la capacité des syndicats d'électricité à préserver, dans un

*contexte particulièrement contraint, une réelle capacité d'investissement grâce à l'autofinancement ainsi dégagé.*

*En ce qui concerne les redevances de concession, la FNCCR estime que l'affirmation selon laquelle « ERDF ne dispose que d'une faible latitude sur le montant des redevances contractuelles » devrait être nuancée par le fait que les formules de calcul de ces redevances ont résulté d'une négociation - souvent longue - entre EDF ou ERDF et la FNCCR et les autorités concédantes et que les redevances subséquentes sont basées sur les investissements réalisés l'année pénultième, ce qui donne de la visibilité sur deux ans. Une vraie question est celle de la prise en considération des variations de ces redevances - résultant de variations des investissements réalisés - en cours de période tarifaire. Sur ce point, la FNCCR soutient la demande présentée par ERDF à la Commission de régulation de l'énergie d'inclure ces redevances dans le périmètre du compte de régularisation des charges et des produits dont est assorti le TURPE, par analogie avec le traitement prévu pour les investissements des concessionnaires, qui figurent, eux, dans ce périmètre.*

*Enfin, l'arbitrage entre la mutualisation et l'individualisation de la prise en charge des coûts des extensions de réseau, préconisée par le rapport, est d'essence politique. La FNCCR considère, quant à elle, que l'alimentation en électricité répondant à un besoin de première nécessité, il est nécessaire de préserver et même d'étendre la logique actuelle de mutualisation (40 % des coûts des extensions réalisées par ERDF sont couverts par le TURPE), en ayant à l'esprit que ce sont le plus souvent les communes qui acquittent localement la part de ce coût non mutualisée (par application de la loi SRU).*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE RÉGULATION  
DE L'ÉNERGIE (CRE)**

*Je souhaite tout d'abord saluer la qualité du travail réalisé par la Cour qui permet de disposer d'une analyse objective de la situation ainsi que de propositions concrètes sur des sujets complexes.*

*Je tiens également à souligner que la CRE partage pleinement, comme elle l'avait indiqué dans son rapport sur la « qualité de l'électricité » publié fin 2010, le constat de la Cour concernant le besoin de cohérence globale de l'organisation de la distribution publique d'électricité et en particulier concernant les investissements.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL  
D'ÉLECTRIFICATION DE DORCEAU**

*Après lecture de votre rapport, je ne souhaite pas apporter de réponse  
à ce dossier.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL  
D'ALIMENTATION EN EAU POTABLE DU HOULME**

*Je vous informe que la lecture du rapport de la Cour des comptes  
n'appelle de ma part aucune remarque particulière.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL  
D'ÉLECTRIFICATION RURALE DE LONGNY-AU-PERCHE**

*Je vous confirme par la présente qu'en ce qui me concerne, ce rapport n'appelle de ma part ni remarque ni observation.*

---

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU SYNDICAT  
DÉPARTEMENTAL D'ÉNERGIE 35**

*Je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE D'ÉNERGIES,  
D'ÉQUIPEMENTS ET DE E-COMMUNICATION DU JURA (SIDECE)***Aspects formels des délais de réponse :*

*En premier lieu, du point de vue formel, étant donné l'importance, la complexité et la portée des analyses présentées dans le document précité de la Cour des Comptes, il a été difficile pour les collectivités concernées et sollicitées par la Cour des comptes d'instruire complètement et précisément notre réponse dans le délai imparti entre le 12 décembre 2012 et le 9 janvier 2013, incluant de plus la période de fin d'année toujours difficile à gérer pour les activités professionnelles.*

*Il aurait été raisonnable et utile de pouvoir bénéficier d'une délai d'au moins 2 semaines de plus, permettant en particulier de plus précisément pouvoir intégrer dans nos éléments de réponses la prise en compte des 4 arrêts du Conseil d'État parus en fin d'année 2012, et qui ont une portée importante concernant la distribution d'électricité, et donc le rapport de la Cour des Comptes sur ce sujet.*

*Ce délai complémentaire d'analyse aurait été très utile pour que le SIDECE, comme sans doute les autres organismes concernés et sollicités par votre rapport, pour contribuer plus précisément à l'ambition que nous partageons totalement avec la Cour des Comptes, d'élaboration d'une analyse complète, objective et constructive de la distribution d'électricité en France.*

*Premiers éléments de réponse du SIDECE :**1 - Éléments concernant explicitement le SIDECE*

*Le SIDECE est explicitement cité sur le sujet « situation financière ».*

*La Cour émet un avis assez général et peu précis sur la gestion financière de certains syndicats, considérant que celle-ci ferait apparaître une situation trop favorable et donc pouvant laisser accroire que les moyens financiers de certains syndicats pourraient être plus mobilisés pour les investissements pour les réseaux de distribution.*

*Le SIDECE ne partage pas cette appréciation.*

*Les excédents financiers que les comptes annuels du SIDECE font apparaître correspondent à environ un tiers du budget annuel des investissements de notre syndicat pour les réseaux d'électricité (3 M€ pour environ 9 M€ de travaux annuels).*

*Cette structuration des comptes et budgets du SIDECE correspond à un choix politique des élus du Jura, qui ont constitué progressivement en 20 ans environ, une "réserve d'investissement", sorte de provision de sécurité, permettant de manière récurrente de pouvoir faire face à des besoins plus*

forts d'investissements qui pourraient apparaître certaines années, en limitant la nécessité de recourir à l'emprunt.

*Ce choix politique et stratégique s'est révélé utile et judicieux par exemple pour les années 2010 et 2011, pour lesquelles sont apparus des demandes des collectivités et besoins importants de travaux pour les réseaux d'électricité, et qui ont pu être financés en utilisant en partie cette réserve budgétaire, et en pouvant ainsi limiter le recours à des emprunts, dont il n'était pas certain à l'époque de pouvoir obtenir des taux d'intérêts acceptables, voire même de pouvoir contracter des emprunts, tenant compte de la crise économique et financière en cours depuis quelques années.*

*Le maintien de cette réserve d'investissements à hauteur d'environ un tiers des investissements moyens du SIEDEC pour les réseaux d'électricité semble aujourd'hui encore plus utile et judicieuse, étant donné les incertitudes existantes :*

*- sur les conditions et possibilités de recours à l'emprunt*

*- sur les évolutions ou réflexions d'évolution concernant le FACE, les redevances de concessions, la TCFE, et de manière générale sur les recettes sur lesquelles les syndicats comme le SIEDEC peuvent compter pour faire face aux besoins importants d'investissements sur les réseaux de distribution d'électricité*

*- sur les conditions dans lesquelles le SIEDEC pourra conclure les comptes avec ERDF à l'occasion de la fin dans 9 ans de l'actuel contrat de concession, dans un contexte réglementaire et contractuel, souligné par la Cour à plusieurs endroits de son rapport, rendant difficile la négociation avec ERDF, ne serait-ce qu'au vu du manque de nombreux éléments précis qui devraient être fournis par ERDF à l'appui du CRAC et à l'échelle du territoire de la concession, et de la difficulté de faire valoir pour nos syndicats les exigences que nos collectivités sont pourtant en droit et même en devoir d'avoir dans le cadre du Droit public et en particulier des délégations de service public.*

*Par ailleurs, au-delà de la question du budget d'investissement, pour laquelle cette stratégie de provision est utile et prudente, il est à noter que la situation financière globale du SIEDEC investissement et fonctionnement globalisés, fait apparaître des marges de manœuvre limitées (CAF nette actuelle 2012 faible et sans doute pour les années à venir), tenant compte de nombreux projets et activités dans lesquels notre syndicat a dû investir (SIG, renforcement important du contrôle de concession ERDF, moyens de contrôle et suivi des projets et travaux d'ERDF, actions pour les énergies, aménagement numérique ...) pour différentes raisons :*

*- dégradation du contexte national de maîtrise de la gestion de la distribution de l'électricité, notamment du fait de décisions à l'échelle nationale ne tenant pas suffisamment compte de la connaissance et de*

*l'expérience des syndicats et collectivités territoriales, et également du fait de l'évolution des sociétés ERDF et EDF, dans une logique croissante de sociétés commerciales, de plus en plus difficile à concilier avec la notion de service public, comme mis en exergue par le livre blanc de la FNCCR en fin 2011.*

*- par la difficulté voire l'impossibilité de partager des projets et moyens avec ERDF, obligeant les syndicats à développer leurs propres moyens (SIG, outil GDO d'appréciation des réseaux en contraintes ...).*

*- par la nécessité de prendre en charge en totalité par le SIEDEC les travaux de renforcement des réseaux électriques, en réponse à la remarque faite par la Chambre régionale des comptes de Franche Comté.*

*- par la nécessité pour les syndicats d'énergies comme le SIEDEC de s'impliquer et inciter les collectivités à s'impliquer dans les actions pour les énergies, qui sont de plus en plus présentées comme un enjeu à l'échelle nationale et locale, et pour lesquelles nos syndicats représentent des structures à échelle et compétences mutualisées adéquates.*

*En prenant du recul et en tenant compte des éléments qui suivent liés à l'analyse globale de l'organisation de la distribution de l'électricité, il est étonnant que la Cour mette en exergue d'apparentes facilités de financement des autorités organisatrices insuffisamment utilisées, alors que la Cour ne relève pas l'incongruité du placement des environs 3,5 Md€ de trésorerie excédentaire d'ERDF, soit l'équivalent d'une année d'investissement d'ERDF, dans les comptes de sa maison mère EDF. De plus dans un contexte dans lequel la plus grande prudence des autorités organisatrices est justifiée, tant celles-ci maîtrisent peu les évolutions des équilibres économiques que leur seront imposées à l'échelle nationale par le pilotage de l'État et surtout du groupe EDF, dont il sera détaillé ci-après les facilités et nombreuses possibilités de variables d'ajustement et de choix sécurisés, rendant à contrario peu recevables et acceptables la nécessité de prudence affichée par ERDF et EDF, et en particulier l'immobilisation de la trésorerie excédentaire précitée.*

## *2 - Eléments de réponse du SIEDEC sur des points généraux*

*Malgré les conditions difficiles de travail, conséquences des délais insuffisants laissés par la Cour des Comptes aux syndicats et collectivités ou organismes concernés, au vu de l'importance des questions et de la complexité des éléments d'analyse, les éléments qui suivent ont été en grande partie élaborée dans le cadre d'une collaboration minimum qui a pu être organisée en urgence entre certains syndicats, en particulier sur la base d'un important travail d'analyse mené par le SIPPAREC.*

### *2.1 Conséquences des 3 derniers arrêts du Conseil d'État de fin 2012 pour l'appréciation de la distribution d'électricité en France*

*Il n'apparaît pas dans le rapport de la Cour des comptes, la prise en compte des 4 derniers arrêts du Conseil d'État qui concernent directement la distribution d'électricité :*

- CE, 22 octobre 2012, SIPPAREC, Requête n° 332641,
- CE, 28 novembre 2012, Direct Energie et autres, CE 28 novembre 2012, requête n° 330548, 332639 et 332643,
- CE, 21 décembre 2012, Commune de Douai, requête n° 342788.

*Bien qu'imaginant et comprenant les contraintes de planning de publication que la Cour veut sans doute respecter pour son rapport annuel, il n'est pas concevable que la Cour des Comptes et les collectivités concernées par le rapport ne se donnent pas le temps de prendre en compte les conséquences importantes de ces 3 arrêts. Il nous semble donc absolument nécessaire que la formulation du rapport que la Cour des comptes propose aux collectivités concernées puisse être complétée pour prendre en compte ces arrêts.*

*En première analyse rapide, la décision du Conseil d'État d'annulation de la décision ministérielle du 5 juin 2009 pour la période 2009-2013 (TURPE 3) a en particulier des conséquences importantes.*

*Le Conseil d'État a en effet fait application des principes de transparence et d'équilibre tarifaire pour annuler les tarifs : plus précisément, il a considéré que la méthode retenue par la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE) pour calculer le coût moyen pondéré du capital d'ERDF dans le cadre du TURPE est erronée en ce qu'elle ne prend pas en considération les comptes spécifiques des concessions (les droits des concédants de récupérer gratuitement les biens de la concession en fin de contrat), ainsi que les provisions pour renouvellement des immobilisations (lesquelles ont été financées par les usagers).*

*Autrement dit, le Conseil d'État a considéré que le TURPE 3 a conduit à une sur-rémunération de la société ERDF au regard de ses charges de gestionnaire de réseaux de distribution d'électricité et de sa situation financière, méconnaissant ainsi les principes de transparence et d'équilibre tarifaire.*

*Le SIDEC constate que le rapport transmis par la Cour met essentiellement en valeur la dimension nationale du TURPE, les principes d'équilibre tarifaire et de transparence n'étant à aucun moment cités dans ce rapport, alors qu'ils sont inscrits dans la loi. Ces principes sont pourtant essentiels : le Conseil d'État vient ainsi de rappeler dans sa décision précitée du 28 novembre 2012 qu'à défaut d'être calculés en tenant compte de la réalité des charges liées aux concessions et de la situation financière de la société ERDF, le TURPE 3 est entaché d'illégalité.*

*Cette décision du Conseil d'État illustre également la nécessité d'une plus grande exigence de la CRE à l'encontre d'ERDF vis-à-vis des éléments à prendre en compte au niveau des contrats de concession pour le calcul du TURPE, et donc de la difficulté d'appréciation pour répondre à la question posée par la Cour, concernant les évolutions possibles et à envisager pour la gouvernance du pilotage de la gestion des réseaux d'électricité en France. Ces arrêts du Conseil d'État et de nombreux autres éléments qui vont être mis en exergue dans la présente réponse du SIEC, démontrent en effet les limites actuelles conceptuelles et opérationnelles d'un pilotage national de la distribution électrique, reposant essentiellement sur les méthodes et moyens nationaux du groupe EDF et ERDF, et les moyens de pilotage et de contrôle de la CRE sur les informations nationales émanant d'EDF et d'ERDF (qui, comme la Cour le rappelle, couvrent globalement plus des trois quarts de l'économie de la distribution électrique en France).*

#### *2.2 Projet de directive communautaire relative à l'attribution des concessions*

*Dans son rapport, la Cour des comptes relève « l'incertitude qui pèse sur le maintien à terme du monopole légal d'ERDF », mais sans plus de précision sur ce point effectivement important.*

*Tenant compte de l'aboutissement imminent du projet de Directive de l'UE relative à l'attribution des contrats de concession, et de la transposition de cette directive qui devrait avoir lieu pour chaque État membre de l'UE avant fin 2014, soit donc avant le renouvellement de la plupart des contrats de concession de distribution d'électricité en France, les enjeux et hypothèses qui peuvent résulter de cette future directive sont des points importants qui mériteraient d'être évoqués dans le rapport de la Cour des comptes.*

*Les éventuelles obligations de mises en concurrence des concessions de distribution d'électricité résultant de cette future directive aboutiraient à une obligation de refonte de la législation française actuelle, permettant de lever les ambiguïtés existantes depuis les lois de décentralisation, entre les principes qui émanent de celles-ci et la loi de 1946 définissant les activités et le cadre monopolistiques d'EDF (et maintenant ERDF).*

#### *2.3 Prise en compte précise des remarques des Chambres régionales des comptes*

*Comme expliqué par la Cour des comptes, le rapport s'inscrit dans le prolongement des contrôles réalisés par les Chambres régionales des comptes auprès de 38 autorités organisatrices.*

*Il est étonnant de constater le peu d'éléments repris par la Cour, des rapports des chambres régionales des comptes.*

*Les chambres régionales des comptes relèvent en particulier d'importantes difficultés en matière de contrôle liées à l'insuffisance des*

*informations transmises au niveau de chaque concession ce qui ne met pas les autorités concédantes en mesure d'avoir une maîtrise de leur contrat (ouvrages non localisés, absence d'information relative aux détails des immobilisations, à l'amortissement des ouvrages concédés, à la gestion des provisions pour renouvellement, imprécision des clés de répartition utilisées par ERDF, globalisation des données, méthode comptable non explicitée, ...).*

*Etant donné l'ambition présentée par la Cour des comptes de réaliser un audit et une analyse prospective et constructive du domaine de la distribution électrique en France, une telle démarche doit fortement tenir compte des observations et remarques manifestées par les 38 autorités organisatrices à l'occasion des contrôles des Chambres régionales des comptes.*

*Les observations formulées dans le cadre des contrôles opérés par les Chambres régionales des comptes ont d'autant plus de sens lorsqu'elles sont mises en perspective avec la décision précitée du Conseil d'État du 28 novembre 2012 : l'absence de transparence et d'équilibre entre les charges liées aux missions des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité et le niveau du tarif relevée par le Conseil d'État s'agissant de la fixation du TURPE 3 fait nécessairement écho à l'absence de transparence et d'information relative aux concessions constatée par plusieurs Chambres régionales des comptes.*

*La lecture des rapports des chambres régionales des comptes doit également être faite en regard de la décision précitée du 21 décembre 2012 par laquelle le Conseil d'État a reconnu le droit, pour chaque autorité concédante de la distribution publique d'électricité, de se voir remettre un inventaire des biens de la concession établi par le concessionnaire. Ainsi, par sa jurisprudence récente, le Conseil d'État affiche clairement sa volonté de renforcer la transparence en matière de distribution publique d'électricité, ce qui semble bien répondre aux difficultés relevées dans le cadre des contrôles exercés par les Chambres régionales des comptes auprès de différentes autorités organisatrices de la distribution d'électricité.*

#### *2.4 Le modèle de la gouvernance locale du système de distribution d'électricité en France*

*Concernant l'importante question de la gouvernance du service public de la distribution d'électricité, la Cour des comptes semble manifester une certaine préférence à l'hypothèse d'un renforcement du pilotage national.*

*Cette position est étonnante dans le cadre actuel de réflexion du renforcement et du développement de la décentralisation, et ne prend pas suffisamment en compte les actions réalisées dans le domaine de la distribution de l'électricité au cours des nombreuses décennies passées grâce aux collectivités locales, et les potentialités et même les nécessités de l'action locale pour permettre la transition énergétique et les économies d'énergies.*

*Ces aspects ne sont pas en contradiction avec les démarches encore renforcées récemment par la législation, de renforcement du regroupement des autorités organisatrices, à une échelle institutionnelle et historique départementale, qui a démontré et continue à démontrer un bon niveau d'efficacité et de niveau de subsidiarité.*

#### *2.5 La gestion du service public de fourniture d'électricité aux tarifs réglementés de vente*

*Le rapport de la Cour des comptes sur les concessions de distribution d'électricité n'évoque pas l'autre objet de ces contrats de concession qu'est la gestion du service public de la fourniture d'électricité aux tarifs réglementés de vente (TRV).*

*La loi du 10 février 2000 a confirmé que la fourniture au tarif réglementé de vente ou au tarif de première nécessité continue de relever de la compétence des communes ou de leurs groupements, et est donc intégrée aux contrats de concessions, aspect se traduisant par la co-signature de ces contrats par EDF et ERDF.*

*Cette co-signature des concessions par la société EDF, aux côtés de la société ERDF dont EDF est la maison-mère doit être prise en considération pour tirer toutes les conséquences de l'observation de la Cour sur le rôle de l'État, actionnaire principal d'EDF et intéressé à ce titre par les dividendes servis par la société ERDF, filiale à 100 % d'EDF. Il importe en effet de ne pas ignorer la qualité d'EDF de concessionnaire chargé de la fourniture d'électricité.*

*La recommandation de la Cour de « revoir la position d'EDF et de l'État vis-à-vis des remontées de dividendes d'ERDF, à la lumière des investissements futurs à consentir sur le réseau de distribution d'électricité » est une première étape. Elle devrait être accompagnée de la confirmation de la libre administration des collectivités locales, autorités concédantes, dans la gestion de leurs contrats de concession, afin qu'elles puissent seules, le cas échéant dans le cadre de structures assurant un échange concerté sur la pertinence des investissements, assurer pleinement la direction et le contrôle des contrats de concession. Il s'agit là de l'exercice, par les collectivités, de la liberté contractuelle qui leur est reconnue par la jurisprudence constitutionnelle.*

*Associer davantage l'État à ces missions des autorités concédantes comme le préconise la Cour, que ce soit pour définir des programmes prioritaires d'investissement ou le modèle de financement du réseau de distribution, ou encore pour conclure un contrat de service public entre l'État et ERDF, aboutirait à une confusion des missions : l'État, qui est le principal actionnaire d'EDF - maison mère de la société ERDF ainsi que concessionnaire chargé de la mission de fourniture d'électricité aux tarifs réglementés de vente et donc, à ce titre, co-signataire, aux côtés d'ERDF, des concessions de distribution et de fourniture d'électricité - serait concerné*

*tant au travers de l'activité de distribution que de l'activité de fourniture d'électricité qui sont concédées.*

*De ce point de vue, la FNCCR relève dans son livre blanc : « Outre 2 Md€ de dividendes annuels (dont une partie issue d'ERDF), l'État encaisse chaque année quelques centaines de millions d'euros d'impôts. Il ne faut donc pas sous-estimer sa motivation à ce qu'EDF demeure un groupe très rentable ».*

### *3 - Eléments de réponse du SIEC sur des aspects techniques*

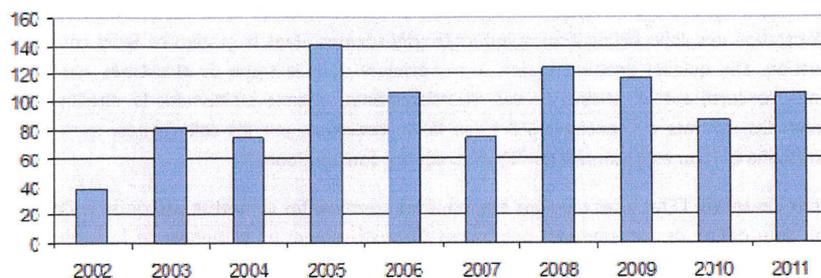
#### *3.1 La qualité du réseau*

*Il est étonnant que la Cour relativise la dégradation de la qualité de desserte des réseaux depuis les années 2000, et aille même jusqu'à préciser que « la qualité de l'électricité en France reste meilleure que dans des pays européens comparables ». Il a été mis en évidence par des enquêtes réalisées à l'échelle européenne (données 2010 du CEER, Conseil Européen des Régulateurs d'Énergie) que la France connaît un temps de coupures prévisibles plus important que l'Allemagne, que l'Autriche, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, et l'Italie.*

*Des grands pays d'Europe de l'ouest, seuls l'Espagne et le Portugal ont un temps de coupures prévisibles plus important que la France.*

*Le graphique ci-dessous met en évidence cette dégradation importante pour les usagers de la concession du SIEC pour le Jura.*

Durée moyenne annuelle de coupure par usager



*Il apparaît que la dégradation du niveau de qualité de desserte qui se traduit par un temps de coupure moyen constaté en 2010 important et supérieur à de nombreux pays d'Europe, est la conjonction de plusieurs phénomènes :*

*- un réseau HTA très vulnérable aux aléas climatiques car non enfoui dans les zones rurales malgré les engagements pris après la tempête de 1999 (comme le souligne la Cour 29, le taux d'enfouissement du réseau HTA est important en Allemagne - de l'ordre de 80 % - alors qu'il n'atteint pas 40 % en France) ;*

- un réseau BT vieillissant qui impacte lourdement la qualité de desserte dans les zones urbaines (sur cet aspect, l'âge moyen du réseau BT qu'estime la Cour à 25 ans pour 87 % du réseau semble étonnant et très faible par rapport à l'âge moyen qui peut être estimé dans le Jura) ;

- des moyens d'exploitation et de rétablissement mis en œuvre par ERDF lors d'incidents hors incidents exceptionnels qui posent question.

Le SIDEDEC considère que l'approche de la Cour, centrée sur la seule corrélation entre investissements et qualité, doit être élargie notamment aux moyens d'exploitation à mettre en œuvre.

### 3.2 L'évolution des investissements liés aux raccordements

L'augmentation importante relevée par la Cour des investissements réalisés par ERDF au cours des dernières années pour le raccordement des usagers ne s'explique pas par le surcroît de raccordements des producteurs délocalisés ou un surcroît d'activité du marché de l'immobilier (la situation de l'immobilier étant hélas dans le Jura comme pratiquement partout en France morose), mais par la modification du mode de financement des opérations de raccordement. En effet, à compter de 2009, 60 % du financement des raccordements ont été portés à la charge des collectivités en charge de l'urbanisme, alors que ce financement était porté en totalité par le concessionnaire auparavant.

Toutes les opérations que peut indirectement impliquer un raccordement (extension, renforcement, renouvellement du réseau) sont maintenant considérées unilatéralement par ERDF comme étant partie intégrante du raccordement même si elles sont réalisées par opportunité à l'occasion du raccordement. Ce même raisonnement permet à ERDF de les porter à la charge de la collectivité en charge de l'urbanisme.

ERDF, en incluant une part de renouvellement ou de renforcement des réseaux dans les coûts de raccordement, fait financer ces actions par les collectivités locales à hauteur de 60 % alors que les usagers lui ont procuré via le tarif d'acheminement des provisions pour le financer. Cette pratique d'ERDF est dommageable en tant qu'elle pèse sur les finances locales et qu'elle conduit à privilégier des travaux de renouvellement sans tenir compte de leur degré de priorité.

Tenant compte de ce qui précède, et par ailleurs des moyens de plus en plus limités d'ERDF sur le terrain, amenant à constater des erreurs croissantes d'estimation financière et de choix techniques dans les projets de raccordements, le SIDEDEC considère que, préalablement à toute modification des dispositions relatives aux conditions de financement des raccordements au réseau électrique mises en œuvre depuis le 1er janvier 2009, il convient d'être en capacité de porter sur le dispositif actuel une évaluation pertinente à partir de données transparentes à fournir par le concessionnaire ERDF et tout particulièrement une identification claire des parts de renouvellement et

de renforcement de réseau inclus dans les investissements dits imposés des raccordements et d'identifier de quelle ressource ils proviennent : fonds propres d'ERDF ou financement par les tiers (collectivités en charge de l'urbanisme, usagers,...).

### 3.3 L'exercice et la coordination de la maîtrise d'ouvrage

Les trois quarts des investissements en travaux pour les réseaux de distribution d'électricité étant réalisés par ERDF, la mise à disposition en toute transparence par le concessionnaire des informations patrimoniales sur le réseau est une condition nécessaire et prioritaire pour permettre de piloter globalement les investissements, que leur réalisation soit confiée à ERDF ou aux autorités concédantes.

Le SIDEK ne partage pas l'analyse de la Cour qui affirme que « l'organisation technique du réseau » induit « des difficultés pour obtenir des informations précises à la maille de la concession en matière d'équipement, d'investissements, d'énergie distribuée, notamment ». En effet, cette approche semble méconnaître les conditions de gestion du réseau de distribution : La grande majorité des ouvrages, tels que les câbles BT ou moyenne tension et les postes sources, sont gérés de façon localisée et donc peuvent être rattachés à une commune et donc à une concession.

Ainsi l'organisation technique du réseau n'entraîne pas de difficultés pour établir des données à la maille communale et donc de la concession. Ce sont le manque de motivation et de moyens mis en œuvre par ERDF pour adapter son système d'information pour permettre de fournir aux autorités organisatrices les informations pertinentes et précises à l'échelle de la concession, qui sont le principal obstacle à une bonne gestion et une maîtrise à l'échelle des concessions.

### 3.4 Le pilotage des investissements

Contrairement à l'affirmation de la Cour selon laquelle « l'organisation technique du réseau est indépendante de celle des concessions », l'architecture même du réseau de distribution, que ce soit en HTA ou en BT, en fait un réseau local, comme précité au 3.3.

Le SIDEK soutient donc que le pilotage rationnel d'investissements sur le réseau de distribution répondant à des problématiques locales n'est pas un pilotage centralisé mais un pilotage décentralisé au plus près des besoins et du réseau.

### 3.5 La politique financière d'ERDF et d'EDF

La Cour évoque de manière incomplète et non suffisamment précise les nombreux problèmes que pose de manière croissante la politique financière d'ERDF et de sa maison mère EDF dans le cadre du système national de financement de la distribution de l'électricité, problèmes qui sont

de plus en plus souvent mis en exergue par les audits des contrôles de concession et de préparation des fins des concessions actuelles.

*Les possibilités de variables d'ajustement et de sécurités financières du modèle national des comptes d'ERDF en relation avec les mécanismes de chaque concession elle-même assujettie à un modèle national, aboutissent même à un avis de la part de certains experts auditeurs, de fragilité juridique des concessions qui pourraient être requalifiées en contrat de service, tant l'ensemble de ce système est sécurisé et très éloigné de la notion « aux risques et périls » qui est le fondement de toute DSP.*

*Outre les informations insuffisamment précises à l'échelle de chaque concession comme déjà précité, peuvent être citées les aspects suivants :*

*- le mécanisme du compte de régularisation des charges et produits (CRCP) qui assure une compensation de tout risque financier de décalage pour ERDF entre les charges et produits, et par ailleurs qui permet à ERDF une grande liberté dans le niveaux et le type des investissements (à l'inverse de l'impression fautive entretenue par certains d'une fixation ex ante et « fermée » par le TURPE du niveau des investissements d'ERDF) ;*

*- la couverture, assurée par le TURPE, lissée dans le temps des investissements d'ERDF au prorata de leurs durée d'amortissements, de surcroît augmentée d'une rémunération de 7,25 % par an des capitaux investis ;*

*- les mécanismes de compensation entre concessions, établis par ERDF avec un niveau d'explications très limité, permettant à ERDF une grande « souplesse » peu transparente dans la gestion de la péréquation par le biais de ses comptes, qui aboutit in fine à une facilité d'arbitrage et de choix stratégiques d'ERDF que ni la CRE ni les autorités organisatrices ne maîtrisent réellement, et qui font par contre faussement apparaître une forme d'opposition entre « concessions déficitaires » et « concessions excédentaires », alors que la « règle du jeu » n'est absolument pas à « somme nulle » vu le nombre de variables d'ajustement que ERDF peut mettre en œuvre ;*

*- au titre de ces principales variables d'ajustement critiquables, la contradiction entre le refus d'EDF qu'ERDF puisse recourir à des emprunts (d'autant plus critiquable que, comme précité, les capitaux investis sont rémunérés à 7,25 %) malgré un contexte de difficultés très limitées de choix stratégiques et de risques (au vu des variables d'ajustement et sécurités précitées) et malgré le besoin manifeste en investissements pour les réseaux de distribution électriques ;*

*- en complément du refus précité de recours à l'emprunt par ERDF, et en contradiction avec les forts besoins d'investissements pour les réseaux de distribution d'électricité, la liberté d'affectation par ERDF de dividendes importants à EDF, avec une grande ambiguïté de l'État dans son double rôle*

déontologiquement problématique de régulateur et d'actionnaire à 85 % d'EDF ;

- la priorité de choix de stratégie financière bien éloignée des seuls besoins du service public de la distribution de l'électricité, se traduisant par le refus de recours à des emprunts pour ERDF (dans la mesure où existent pour ERDF de nombreuses autres variables d'ajustement d'optimisation et de sécurisation financières) pour améliorer la consolidation à l'échelle du groupe EDF du niveau moyen d'emprunt, et se traduisant également par le placement de l'importante trésorerie excédentaire d'ERDF (3,5 Md€ environ, soit une année d'investissements de ERDF) dans les comptes d'EDF, permettant également par ce biais de limiter le besoin d'emprunts du reste du groupe EDF ;

- les perspectives de dividendes que la Cour des comptes cite font apparaître par déduction une possibilité de rentabilité financière d'ERDF aux environs de 16 % pour les prochaines années.

Globalement il serait bienvenu que la Cour mette en évidence avec plus de force et de détail les aspects précités qui tendent à montrer les limites du système actuel et les limites du modèle centralisé à l'échelle nationale pour la distribution de l'électricité.

### 3.6 Le manque d'information dans les CRAC d'ERDF

Contrairement à ce que laisse entendre le rapport de la Cour, le contenu des rapports d'activités (CRAC) remis par le concessionnaire n'apparaît pas satisfaisant, comme le relèvent d'ailleurs plusieurs rapports de CRC, et ne fait pas apparaître de manière réaliste les flux de péréquation inter-concessions.

En particulier les informations patrimoniales fournies par ERDF ne sont pas suffisantes et sans gestion précise explicite à l'échelle de chaque concession.

L'arrêt du Conseil d'État du 21 décembre « commune de Douai » conclu à l'exigence pour le concessionnaire de remettre un inventaire précis du patrimoine concédé à l'autorité concédante, ce qui précise utilement la portée du L 2224-31 et les obligations qui en sont issues.

De manière comparable, le SIDEDEC ne partage pas l'avis de la Cour fondé sur l'avis du Conseil National de la Comptabilité (CNC) du 19 décembre 1984 pour acter que le concessionnaire est dispensé de l'obligation d'établir un compte de résultat par concession. Une telle position n'est pas raisonnable au vu des exigences de Droit, liées au contrôle de concession que doivent exercer les autorités organisatrices. Par ailleurs cet avis du CNC est aujourd'hui rendu caduque du fait de nombreux aspects (le CNC n'existe plus et n'avait qu'un rôle consultatif, l'organisation d'EDF et le contexte législatif et réglementaire ont évolué ...).

*De nombreuses CRC dans leur récents rapports de contrôle d'autorité organisatrices ont exprimé cette exigence de plus d'informations à fournir par ERDF et à l'échelle de la concession. Cela a été le cas du rapport du contrôle de la CRC de Franche Comté pour le SIDEC.*

*En outre les éléments fournis dans les CRAC ne permettent pas d'appréhender et de vérifier aujourd'hui les mécanismes de la péréquation entre concessions.*

### *3.7 Les provisions pour renouvellement*

*Il serait utile et nécessaire que la Cour se prononce, comme elle l'a régulièrement fait dans d'autres secteurs, sur ce qui lui apparaît comme deux manquements au cadre contractuel, lequel prévoit le provisionnement de l'ensemble des biens sans limite de durée :*

*- ERDF ne passe plus de provisions sur les biens dont les concédants ont été maîtres d'ouvrage.*

*- ERDF ne passe plus de provisions sur les biens intégralement amortis alors même que l'érosion monétaire continue de gonfler leur coût de renouvellement (il est vrai que la déduction des bénéfices imposables n'est alors plus permise ...).*

*Par ailleurs, le SIDEC pense que la Cour commet une erreur d'appréciation en considérant que les environs 11 Md€ de provision pour renouvellement à échelle 2012 n'existent pas. En réalité, Ils sont simplement valorisés en attendant. Lorsque ces provisions auront à être mobilisées, l'emprunt qu'elles ont permis d'éviter sera tout normalement réalisé, sans pénalisation financière d'ERDF, étant entendu que le TURPE compense les intérêts induits.*

### *3.8 La péréquation*

*Le SIDEC ne partage pas la position de la Cour précisant que le renforcement de l'autonomie des autorités organisatrices et du retour des concessions dans le Droit commun des DSP, donc de mise en concurrence d'ERDF qui ne serait plus le seul opérateur, supprimerait la possibilité de péréquation tarifaire et de compensations entre concessions. Ces mécanismes existent déjà avec les Régies et Sicae par le biais du FPE (fonds de péréquation de l'électricité), et peuvent être généralisés.*

*A contrario, on pourrait espérer que ces mécanismes de péréquation seraient plus "objectifs et transparents" une fois totalement sortis de cette facilité trompeuse, difficilement contrôlable et maîtrisable de la péréquation par les comptes d'ERDF.*

### *3.9 Les redevances de concession*

*Le SIDEC ne partage pas la possibilité, évoquée par la Cour, d'un plafonnement des redevances en cohérence avec la trajectoire du TURPE.*

*En effet, pour ce qui concerne en particulier la redevance R2 un tel plafonnement :*

*- ne serait pas conforme aux dispositions des contrats en cours, signés pour la plupart dans la première moitié de la décennie 1990 ;*

*- aurait pour effet non seulement de freiner les investissements des autorités concédantes sur le réseau mais pourrait placer de surcroît certaines autorités concédantes dans une situation financière très délicate compte tenu du mécanisme de versement de la redevance. En effet, la R2 n'est pas versée l'année de la réalisation des travaux mais avec un décalage de deux ans. Autrement dit un tel plafonnement pourrait priver les syndicats d'une partie de leurs recettes d'investissement sur des travaux déjà réalisés et payés.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE  
DÉPARTEMENTAL D'ÉLECTRICITÉ, DU GAZ ET DE  
TÉLÉCOMMUNICATIONS DU VAL-D'OISE**

*J'ai l'honneur de vous informer que le rapport ne fait l'objet d'aucun  
commentaire de ma part.*

---

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL  
DE LA PÉRIPHÉRIE DE PARIS POUR L'ÉLECTRICITÉ ET LES  
RÉSEAUX DE COMMUNICATION (SIPPEREC)**

*L'insertion appelle, de la part du SIPPEREC, les principales observations suivantes, relatives pour l'essentiel aux questions financières.*

*La présente réponse traite successivement :*

*1 – Du financement des investissements.*

*2 – De l'économie de la concession.*

*1. La question centrale du financement des investissements :*

*1.1. Sur la mécanique tarifaire de prise en charge des investissements d'ERDF :*

*Le SIPPEREC rappelle que le financement des investissements d'ERDF recouvre deux réalités bien distinctes :*

- d'une part, la couverture des investissements que le Tarif d'Utilisation des Réseaux Publics d'Electricité (TURPE) procure au distributeur sur leur durée d'amortissement : amortissement et rémunération des capitaux investis ;*
- d'autre part, le financement initial des investissements, qui requiert la mobilisation d'une ressource que le TURPE viendra rembourser et rémunérer sur la durée.*

*Le tarif (TURPE) s'ajuste au vu des investissements effectifs d'ERDF, sans limite. C'est là un élément substantiel de réduction de risque économique du distributeur, dont aucun autre délégataire de service public local ne bénéficie (hormis GrDF).*

*Dès lors, le SIPPEREC ne partage pas l'affirmation selon laquelle « Au niveau national, la commission de régulation de l'énergie (CRE) (...) fixe le tarif d'utilisation du réseau de distribution. Ce tarif conditionne nécessairement les moyens dont dispose ERDF ». Ce propos laisse entendre qu'une enveloppe nationale fermée serait annuellement allouée au distributeur. Il n'en est rien.*

*Les moyens de financement des investissements ne sont donc nullement rationnés par la mécanique tarifaire, mais plutôt par une politique d'allocation financière de la ressource au sein du groupe EDF, déconnectée de la réalité physique des réseaux.*

*Cela renvoie à la seconde définition du mot « financement », celle qui, à l'examen, s'avère limitante. Le groupe EDF n'a pas souhaité qu'ERDF empruntât jusqu'à présent, alors que la nature des immobilisations le*

justifierait et que la rémunération des investissements par le TURPE inclut d'office la prise en charge d'un coût de financement (à 7,25 % dans TURPE 2 et TURPE 3, jusqu'à l'annulation de celui-ci).

Plus encore, ERDF dégage une trésorerie conséquente, déposée auprès de sa maison mère, dont la dette se trouve réduite d'autant. Fin 2011, 3,5 Mds € étaient ainsi mis à disposition d'EDF, l'équivalent de plus d'un an d'investissement du distributeur. Il faut souligner le mutisme du groupe EDF sur ce sujet.

#### 1.2. Sur la politique financière de groupe qui refuse l'endettement à ERDF

ERDF, de par sa volonté d'autofinancement intégral jusqu'à présent, assume s'écarter de la logique du TURPE d'étalement des coûts d'investissement. Le 14 juin 2010, devant la Commission de l'Economie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire du Sénat, sa Présidente déclarait par exemple : « Pas plus qu'aucune entreprise, ERDF ne peut investir plus qu'elle ne gagne » ... « En 2009 ... un cash flow de 2,5 Mds € pour un investissement de 2,7 Mds € ».

Cette doctrine impose à l'usager de payer en une fois des équipements de longue durée. Force est de constater qu'elle ne s'applique pas à d'autres entités du groupe.

A titre d'illustration, RTE affichait fin 2011 une dette financière nette (dette financière – trésorerie) de + 6,6 Mds € contre - 3,5 Mds € pour ERDF. Or, RTE a une activité propre environ 2 fois inférieure à celle d'ERDF. L'alignement des deux ratios « dette / chiffre d'affaires » correspondrait pour ERDF à un endettement de plus de + 13 Mds €, soit 17 Mds € au-dessus du niveau actuel (6 à 7 années d'investissements).

Ce traitement différencié d'ERDF et de RTE étonne, alors que les deux entreprises relèvent de modèles de tarification et de rémunération des investissements, très voisins. Mais, à la différence d'ERDF, le plan d'investissement de RTE est avalisé par la CRE. La variable financière d'ajustement n'y est donc pas l'investissement comme chez ERDF, mais la dette.

Le SIPPAREC se félicite de ce que la Cour relève l'existence et les conséquences de cette politique de groupe, autrement dit la subordination d'ERDF à la démarche de désendettement d'EDF.

Le Syndicat, comme la Cour, ne partage pas les arguments d'ERDF pour justifier sa politique de non endettement. Soumis à la même contrainte tarifaire, RTE, bien qu'endettée, est notée A+, de même qu'EDF et émet des obligations sur des durées longues (10 ans in fine soit environ 20 ans en dette amortissable).

*Le SIPPEREC regrette que ce constat d'une gestion financière (et non technique) des investissements n'ait pas interpellé la Cour lorsque celle-ci appelle de ses vœux une recentralisation des investissements.*

*Au demeurant, le SIPPEREC ne saurait souscrire à la remarque de la Cour selon laquelle « il n'existe pas de mécanisme de régulation des investissements des autorités concédantes ». Certes, le FACÉ en zone rurale, la redevance R2 ou l'article 8 (le « fonds de partenariat » en ce qui concerne le SIPPEREC) financent une partie des investissements, mais une partie seulement. Et seule la redevance R2 est distribuée sans plafonnement.*

*La Cour note justement que 2/3 des investissements des collectivités sont couverts par les redevances. C'est donc qu' 1/3 l'est sur d'autres ressources, qu'il faut bien mobiliser.*

*Il est donc inopportun de présenter l'usager comme finançant à guichet ouvert les dépenses des collectivités, sans régulation.*

### *1.3. Sur les interactions financières entre EDF et ERDF*

*La Cour souligne fort justement le haut taux de dividende – 75 % du résultat courant est distribué à EDF - et la position complexe de l'État, à la fois actionnaire et tutelle.*

*La Cour, sans fournir ses sources ni le détail de son calcul, explique que 430 M€/an de dividendes pourraient être versés à l'actionnaire unique au cours des prochaines années. Le SIPPEREC en déduit que les résultats futurs sont anticipés à 573 M€ moyens (430/0,75), soit, rapportés à 3,5 Mds € de fonds propres moyens, une rentabilité financière de 16,4 %.*

*Le SIPPEREC s'interroge sur la pertinence économique d'un tel niveau de rentabilité des fonds propres, s'agissant d'une activité relativement peu risquée eu égard à la mécanique tarifaire (les risques de consommation, de volumes et de prix d'investissements, de rachat des pertes, ... ne sont pas courus par ERDF, mais répercutés sur l'usager via le dispositif du compte de régulation des charges et produits).*

*Le SIPPEREC s'interroge d'autant plus que le résultat de l'entreprise est selon lui sous-estimé. Comment comprendre par exemple que les 900 M€ à 1 Md € de remises gratuites des collectivités, certes déduites du TURPE, ne soient pas réintégrées au chiffre d'affaires (et donc aux résultats) d'ERDF ? En vertu des principes comptables, une somme doit être déduite des résultats lorsqu'elle correspond à un « appauvrissement » de l'actionnaire. Les remises gratuites ne sont en rien dans ce cas puisqu'elles intègrent la « base d'actifs régulée » et se voient donc rémunérées sur leur durée d'amortissement. Le retraitement de ce seul effet ferait plus que doubler le résultat prévisionnel après impôt de 573 M€.*

*Mais le SIPPEREC considère aussi qu'il ne faut pas regarder les interactions financières EDF – ERDF au travers du seul prisme des*

*dividendes dans la mesure où le maintien en excellente santé financière d'ERDF bonifie les indicateurs financiers du groupe. Ainsi le ratio « dette nette / EBITDA », très suivi des analystes et dont le Président d'EDF déclarait encore lors de la conférence de présentation des résultats semestriels du groupe le 31 juillet 2012, qu'il ne saurait dépasser 2,5 ans, s'élevait à 2,2 ans fin 2011. Sans ERDF, il monterait à 3,3 ans, bien au-delà du plafond assigné.*

*L'excellente solvabilité d'ERDF rejaillit donc largement sur le groupe et lui permet de conserver une bonne notation (Aa3/A+/A+), d'où d'excellentes conditions d'emprunt dont ERDF ne bénéficie pourtant pas.*

*Le SIPPAREC souhaiterait que ces éléments (publics) de compréhension de la politique financière, et donc d'investissement, d'ERDF, soient davantage connus.*

#### *1.4. Sur le statut et la gestion des provisions pour renouvellement :*

*Le SIPPAREC, tout en se félicitant de la prise de position claire sur le reversement aux concédants en fin de contrat, considère ce sujet comme essentiel :*

- au regard des besoins d'investissement et de financement que la Cour ne manque pas de souligner : les 10,3 Mds € de provisions présentes fin 2011 au bilan d'ERDF représentent 3 ans ½ d'investissement au rythme actuel ;*
- au regard de la stratégie financière du groupe, dont les provisions viennent réduire d' 1/3 l'endettement (sans même évoquer à ce stade leur impact fiscal). Il en ira ainsi tant qu'elles ne seront pas utilisées ou si, au prix de changements arbitraires de méthode comptable, elles sont reprises en bénéfices d'ERDF. Car telle est bien la tendance : le SIPPAREC ne trouve nulle mention des reprises récurrentes opérées depuis 2007 (total : 1,2 Md €) et de l'appauvrissement des collectivités locales qui en résulte.*

*La Cour rappelle à juste titre que les provisions pour renouvellement constituent une spécificité de la comptabilité des concessionnaires, liée à l'absence de propriété des immobilisations. Il serait utile en complément de présenter le double cadre de passation de ces provisions :*

- le cadre contractuel : le cahier des charges modèle 1992, qui régit la plupart des concessions avec ERDF (sauf celles renouvelées depuis 2009) stipule, en son article 10 : « En vue de pourvoir au financement des travaux de renouvellement de l'ensemble des biens concédés, (...), le concessionnaire sera tenu (...) de constituer des provisions pour renouvellement ».*
- le cadre fiscal : l'instruction 4-E-3-98 du 8 juin 1998 rappelle la déductibilité fiscale des dotations passées, sous réserve du respect d'un mode de calcul précis. Les 10,3 Mds € de provisions ont*

*permis à EDF puis ERDF d'économiser au total de l'ordre de 3,5 Mds € d'impôts sur les bénéfices.*

*Le SIPPEREC souhaiterait que la Cour se prononçât sur deux manquements au cadre contractuel :*

- ERDF ne passe plus de provisions sur les biens dont les concédants ont été maîtres d'ouvrage et qui sont mis à sa disposition.*
- ERDF ne passe plus de provisions sur les biens intégralement amortis alors même que l'érosion monétaire continue de gonfler leur coût de renouvellement.*

*La Cour rappelle l'argument avancé par ERDF : « les provisions pour renouvellement au bilan d'ERDF de 11 Mds € ne constituent pas des disponibilités à la disposition d'ERDF pour investir sur les réseaux ». La Cour étaye cet argument en précisant que : « l'encours annuel moyen de trésorerie et d'actifs financiers d'ERDF oscille en effet entre 2 et 3 Mds € ».*

*Le SIPPEREC regrette que ce rappel ne soit assorti d'aucun commentaire critique. Les provisions pour renouvellement, comptabilisées en charges d'EDF puis d'ERDF, ont de tous temps été couvertes par le chiffre d'affaires, en d'autres termes payées par les usagers. A leur origine, elles ont donc toujours consisté en des liquidités. Que ces liquidités ne figurent pas à l'actif d'ERDF ne signifie nullement qu'elles n'existent pas.*

*En effet, le droit comptable n'oblige pas à sanctuariser les provisions dans l'attente de leur utilisation. EDF/ERDF ont donc investi ces sommes de manière transitoire. Ou plus exactement, elles les ont employées à moins emprunter, ce que révèle sans ambiguïté l'absence de dette au bilan d'ERDF.*

*La Cour ne saurait donc considérer comme elle le fait que les 11 Mds € (10,3 fin 2011) n'existent pas. Ils sont simplement valorisés en attendant. Lorsque ces provisions devront être mobilisées, l'emprunt qu'elles ont permis d'éviter sera réalisé, sans pénaliser financièrement ERDF, le TURPE compensant les intérêts induits.*

*Le SIPPEREC rejoint en revanche pleinement la Cour quant à ses conclusions sur le devenir des provisions au terme des contrats, dans les termes suivants :*

- « ... le solde non-utilisé des provisions pour renouvellement au terme de la concession doit revenir à l'autorité concédante pour lui permettre de remplacer les ouvrages ».*
- « Bien que ce ne soit pas possible dans le cadre juridique actuel, à l'occasion d'un renouvellement du contrat de concession, les provisions constitueraient bien une dette vis-à-vis du concédant si celui-ci venait à choisir un autre concessionnaire ».*

*Au passage, le SIPPAREC rappelle que la question du reversement des provisions ne se pose pas uniquement dans une perspective d'évolution du cadre juridique. L'article 31 du cahier des charges de concession modèle 1992 le prévoit aussi en cas de renouvellement simple à l'échéance du contrat en cours.*

*Le reversement obéit à une logique évidente : dès lors qu'il serait assuré de conserver les provisions non-utilisées au terme du contrat, ERDF aurait un intérêt objectif à différer les renouvellements.*

*1.5. Sur le caractère jugé inéluctable de la hausse à venir du prix de l'électricité :*

*Le SIPPAREC réaffirme la nécessité de s'interroger sur la manière dont sont appréciés les coûts et, à cet effet, revendique une transparence non-assurée aujourd'hui.*

*Le SIPPAREC ne nie pas que divers facteurs, en particulier les investissements à consentir, puissent jouer dans le sens de la hausse du tarif moyen du kWh électrique. Mais il considère que s'impose en parallèle une règle de stricte couverture des coûts, dont la vérification peut amener à s'interroger sur des surestimations, et son corollaire obligé : la transparence.*

*Le Syndicat illustrera cette préoccupation de trois exemples :*

*→S'agissant de la tarification du réseau de distribution, le recours qu'il a intenté en 2009 contre la décision ministérielle relative au TURPE 3.*

*Le SIPPAREC contestait l'évaluation du taux de rémunération de la base d'actifs régulée, en ce qu'elle ignorait les financements gratuits dont a pu bénéficier ERDF : « comptes spécifiques des concessions » et provisions pour renouvellement.*

*Le Conseil d'État, dans sa décision du 28 novembre a donné raison au Syndicat, demandant à la CRE et au Gouvernement un recalcul du TURPE 3, au motif que « ces tarifs ne seraient pas de nature à satisfaire l'exigence de couverture des coûts complets supportés par les gestionnaires de réseaux ».*

*→S'agissant de la transparence des coûts de distribution :*

*Le SIPPAREC avait donc attaqué la décision ministérielle relative au TURPE 3 sur la question de la (sur)-rémunération de la base d'actifs régulés.*

*Il aurait été bien en peine de se pencher sur la couverture des coûts d'exploitation. Ceux-ci, bien que représentant 4,3 Mds € annuels moyens, ne sont en effet décomposés dans aucun document public.*

*→S'agissant de la transparence des coûts de fourniture :*

*Le SIPPEREC observe que la CRE elle-même partage parfois sa perplexité sur la transparence de certains coûts.*

*Lorsque, par décision du 5 mai 2011, elle accepta de valider l'estimation que faisait le Gouvernement du prix de cession par EDF de l'électricité nucléaire historique aux fournisseurs intéressés (dispositif dit de l'« ARENH », qui va progressivement conditionner la part fourniture du tarif réglementé), la CRE en profita pour déplorer : « La saisine du Gouvernement ne précise pas les méthodes d'identification et de comptabilisation des coûts ayant conduit à déterminer le prix de l'ARENH au niveau de 42 €/MWh à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. » et ne manqua pas de préciser que sa propre méthode « conduisait à un prix compris dans une fourchette allant de 36 €/MWh à 39 €/MWh ».*

*Pour autant, elle ne remettait pas en cause la proposition du Gouvernement. Cet épisode illustre une nouvelle fois l'opacité qui entoure la question de la fixation du prix de l'électricité en France.*

*Le Syndicat souhaiterait que la Cour, à revers du discours ambiant sur l'inéluctable hausse du tarif, et dans la continuité de ses travaux sur le coût de l'électricité nucléaire rendus publics en janvier 2012, s'interroge sur les méthodes de tarification et appelle à la nécessaire transparence des coûts.*

## *2. Les questions relatives à l'économie de la concession :*

*2.1 Le rapport formule des observations critiques sur la situation des syndicats d'électricité qui ne semblent que partiellement refléter les constats des rapports des CRC*

*Le SIPPEREC ne partage pas la remarque formulée par la Cour concernant l'évolution de ses effectifs et des dépenses de personnel du Syndicat de 30 % entre 2005 et 2010, qu'elle semble imputer à la seule augmentation des investissements du Syndicat en matière d'enfouissement des réseaux de distribution d'électricité basse tension.*

*En effet, le SIPPEREC exerce, sur la période 2005-2010, au-delà de la compétence « électricité », deux autres compétences optionnelles mobilisant des effectifs :*

- autorité organisatrice des réseaux urbains de communication électronique et de services de communication audiovisuelle (depuis 1997),*
- développement des énergies renouvelables (depuis 2006).*

*En conséquence, il est erroné de considérer que l'évolution des effectifs du Syndicat est imputable à la seule compétence électricité et notamment au développement de l'activité de maîtrise d'ouvrage de l'enfouissement du réseau électrique. Cette activité n'a fait l'objet que d'un seul recrutement complémentaire en septembre 2009, soit une augmentation*

de 2,6 % des effectifs globaux du SIPPAREC par rapport à ces mêmes effectifs en 2005. Les autres recrutements que mentionne la Cour ont concerné, d'une part, le pôle communications électroniques et, d'autre part, le pôle énergies renouvelables et maîtrise de l'énergie.

Enfin, le projet de rapport souligne que « la redevance R1 est versée même en l'absence de contreparties effectives de la part de l'autorité concédante », en mentionnant un exemple constaté par une CRC. Il apparaît surprenant de formuler sur ce point un constat à caractère général alors qu'il s'appuie sur un seul exemple. Surtout, la Cour n'évoque pas le cas dans lequel l'autorité concédante est limitée dans l'exercice de son pouvoir de contrôle par plusieurs éléments :

- l'absence d'inventaire physique exhaustif et régulièrement mis à jour en cohérence avec l'inventaire comptable (rapport de la CRC d'Ile-de-France sur le SIPPAREC – p. 13) ;
- l'absence d'explications du concessionnaire sur les écarts parfois considérables constatés entre bases techniques et bases comptables (ibid, p – 13) ;
- la gestion en masse financière par le concessionnaire d'une fraction très significative (40 %) du patrimoine de la concession, les « biens non localisés » (ibid, p. 14) ;
- l'impossibilité pour l'autorité concédante d'exploiter les données produites par le concessionnaire dans les CRAC (ibid, p. 25).

Ces constats ne sont pas spécifiques à la concession du SIPPAREC, les points relevés ci-dessus faisant l'objet d'un traitement identique pour l'ensemble des concessions d'ERDF.

S'y ajoute en outre, dans certains cas, des refus du concessionnaire de communiquer des informations pourtant demandées dans le cadre du contrôle. Le SIPPAREC a été confronté à cette situation lors d'un contrôle effectué en 2008-2009<sup>85</sup>, le concessionnaire ayant refusé de communiquer, par exemple, les rapports techniques et financiers ayant conduit à décider la reprise de 596,7 millions d'Euros de provisions pour renouvellement<sup>86</sup>, dont 17,6 millions de provisions sur la seule concession du SIPPAREC.

---

<sup>85</sup> Contrôle notifié au concessionnaire le 22 septembre 2008.

<sup>86</sup> Relatives aux compteurs et bâtiments des postes de transformation.

2.2 Contrairement à ce que laisse entendre le projet d'insertion, le contenu des rapports d'activités (CRAC) remis par le concessionnaire n'apparaît pas satisfaisant, comme le relèvent d'ailleurs plusieurs rapports de CRC, et ne fait pas apparaître de manière réaliste les flux de péréquation inter-concessions

Le projet de rapport semble valider le principe selon lequel le concessionnaire n'aurait qu'« une obligation limitée d'information du concédant » sans prendre en compte les débats qui existent sur ce point et ont d'ailleurs été retracés dans plusieurs rapports de CRC<sup>87</sup>.

L'article L. 2224-31 du CGCT auquel se réfère la Cour ne peut se substituer aux dispositions contractuelles, notamment l'article 32 C du modèle de cahier des charges de 1992<sup>88</sup>.

Les dispositions de l'article 32 C du contrat viennent préciser celles de l'article L. 2224-31 du CGCT en mettant en œuvre le pouvoir de contrôle de l'autorité concédante et ne sauraient à ce titre être ignorées. Le projet d'insertion pourrait utilement s'y référer dans la mesure où le contrat s'impose aux parties signataires et ne saurait être ignoré sur des dispositions aussi importantes.

De surcroît s'agissant du L. 2224-31, il semblerait opportun que la Cour mentionne la décision du Conseil d'État du 21 décembre 2012 « Commune de Douai », qui a, notamment sur la base de cet article, conclu que le concessionnaire devait remettre un inventaire précis du patrimoine concédé à l'autorité concédante, ce qui précise utilement la portée de l'article L.2224-31 et les obligations qui en découlent.

Le projet d'insertion se réfère ensuite à l'avis du Conseil National de la Comptabilité (CNC) du 19 décembre 1984 pour acter que le concessionnaire est dispensé de l'obligation d'établir un compte de résultat par concession.

Or, il existe, du point de vue du SIPPAREC, de solides arguments pour considérer que cet avis, sur lequel s'appuie systématiquement le concessionnaire pour refuser de communiquer au Syndicat un compte de résultat détaillé, ce qui restreint le pouvoir de contrôle dévolu au SIPPAREC en sa qualité d'autorité concédante, est aujourd'hui caduc et n'a de plus jamais eu de portée prescriptive.

En premier lieu, en application de l'ordonnance n°2009-79 du 22 janvier 2009 modifiée, le CNC a été remplacé par l'Autorité des Normes Comptables ;

---

<sup>87</sup> En particulier les rapports de CRC relatifs au SIDEC du Jura et à la Ville de Lyon.

<sup>88</sup> Voir cet article dans le modèle de cahier des charges établi entre la FNCCR et ERDF : [http://www.fnccr.asso.fr/documents/Cchelec\\_6.pdf](http://www.fnccr.asso.fr/documents/Cchelec_6.pdf)

*En second lieu, le CNC ne disposait que d'un pouvoir consultatif. Son avis du 19 décembre 1984 n'a donc aucune portée contraignante, malgré son intitulé qui laisse à penser que, par cet avis, le CNC a statué sur la « conformité » du plan comptable d'EDF au plan comptable général.*

*Au-delà de ces considérations, on peut s'interroger sur la pertinence que cet avis est susceptible d'avoir aujourd'hui compte tenu des multiples réformes intervenues dans le secteur de l'électricité depuis 1984.*

*Ainsi, 25 ans plus tard, dans un environnement législatif totalement refondu, les deux arguments du CNC n'ont plus de sens :*

- le fait que les tarifs soient fixés au plan national n'interdit en rien de les localiser concession par concession. Au demeurant, la recette d'acheminement est l'une des rares rubriques natives et signifiante du compte produits – charges du CRAC, i.e. valorisée par application du tarif national (TURPE) aux quantités effectivement vendues sur le territoire syndical ;*
- les produits spécifiques relatifs à l'activité de distribution sont aujourd'hui parfaitement discernables à deux égards : premièrement, depuis novembre 2002, ils sont régis par le TURPE distribution et donc distincts ; deuxièmement, l'activité de distribution est désormais juridiquement et comptablement scindée au sein du groupe EDF (loi du 10 février 2000) ;*

*Le SIPPEREC constate que, du fait des évolutions qui ont affecté l'établissement public EDF (passage à un statut de société de droit privé, dissociation comptable des activités commerciales et des missions de service public,...) le plan comptable général d'EDF qui a fait l'objet de l'avis du 19 décembre 1984 ne peut nécessairement plus être appliqué.*

*Enfin, par cet avis, le CNC se prononce sur la conformité du plan comptable d'EDF au plan comptable général approuvé par arrêté du 27 avril 1982, plan comptable qui n'est plus en vigueur.*

*Pour autant, le concessionnaire prend appui sur cet avis pour refuser la communication de nombreuses informations à la maille de la concession. Il en résulte qu'il remet aujourd'hui des comptes de concession dans lesquels plus de 80 % des charges imputées à la concession (présentées de plus dans des rubriques fort peu détaillées) sont reconstituées par l'application de clés de répartition à des montants régionaux ou nationaux ce qui leur ôte toute signification économique.*

*Cette situation a d'ailleurs conduit la CRC d'Ile-de-France à conclure que « quel que soit le mode de calcul des charges et produits de la concession, qu'ils soient calculés directement à la maille de la concession ou qu'ils soient affectés au moyen d'une comptabilité analytique, les données*

*produites doivent être exploitables par l'autorité concédante » et que « tel n'est pas le cas des CRAC produits, chaque année, par ERDF »<sup>89</sup>.*

*La lisibilité des données transmises est également altérée, comme le soulignent le rapport d'observations définitives du SIPPEREC (p. 25) et d'autres rapports (SIDEDEC du Jura), par de fréquents changements des méthodes comptables opérés par le concessionnaire. Ainsi, les modalités de calcul des charges de personnel ont été révisées dans le CRAC 2010 tandis que les CRAC 2011 font apparaître un nouveau poste dénommé « charges centrales ». Il est à noter que ces « charges centrales » apparaissaient dans les CRAC jusqu'en 2005 mais avaient été supprimées depuis les CRAC 2006.*

*Dans ces conditions le SIPPEREC considère que la formulation adoptée par la Cour, qui indique, dans son projet d'insertion, que « (l)'analyse de nombreuses concessions a permis de vérifier qu'ERDF produit généralement l'ensemble des éléments requis », ne correspond pas à la réalité.*

*En outre, il résulte du constat précédemment exposé sur les comptes transmis dans les CRAC qu'il est impossible d'appréhender aujourd'hui les réalités de la péréquation entre concessions.*

*L'absence de communication de comptes à la maille des concessions ne permet pas d'identifier l'équilibre réel des concessions, donc la réalité des flux de la péréquation. Cette situation est relevée par la CRC de Rhône-Alpes, qui observe, à propos de la concession de Lyon, qu'à l'exception de 2005 la ville a toujours bénéficié de la péréquation ce qui « peut apparaître surprenant pour une concession de type urbain ».*

*La contribution à la péréquation est déterminée afin d'homogénéiser le ratio « résultat d'exploitation / chiffre d'affaires » de toutes les concessions françaises. Chaque concession doit donc récupérer une quote-part du résultat d'exploitation ERDF égale à sa quote-part dans le chiffre d'affaires. Celles qui sont déficitaires ou peu excédentaires reçoivent donc un apport extérieur et vice-versa.*

---

<sup>89</sup> Page 25 du rapport d'observations définitives de la CRC d'Ile-de-France sur la concession de distribution d'électricité du SIPPEREC.

La concession du SIPPAREC se trouve dans ce second cas de figure : en 2011 par exemple, elle a extériorisé un ratio de résultat / chiffre d'affaires égal à 24,9 % pour une moyenne nationale de 6,8 % (source rapport financier ERDF). La différence, soit l'équivalent de 18,1 points de chiffre d'affaires, a été écrêtée et attribuée aux concessions les moins rentables.

Chiffres en M€	ERDF	Sipperec	Poids Sipperec
Résultat d'exploitation	839	150	17,9%
Chiffre d'affaires	12 262	601	4,9%
Ratio résultat / CA	6,8%	24,9%	

Sources : rapport financier ERDF 2011 et CRAC de la concession du SIPPAREC 2011

Cette méthode a un effet que l'on peut juger pervers : en reliant le résultat final au seul chiffre d'affaires local, elle le déconnecte totalement du niveau des charges imputées à la concession et, lui ôte toute valeur explicative de la situation économique effective de ladite concession.

Par exemple, si une année donnée, ERDF consent un gros effort de maintenance sur une concession, le résultat après péréquation ne le reflètera pas. Et vice-versa, si l'effort est relâché.

Il serait permis d'imaginer des dispositifs plus fins d'appréciation de la péréquation, fondés non sur une uniformisation forfaitaire et aveugle des différents ratios résultat / chiffre d'affaires, mais sur les caractéristiques physico-économiques des divers territoires : longueur de réseau, nombre de postes et de transformateurs, consommation, ... Au demeurant, un tel dispositif existe, puisqu'il régit le « fonds de péréquation de l'électricité » (« FPE »), institué entre les différents distributeurs non-nationalisés et ERDF.

2.3 L'information patrimoniale du concédant souffre d'importantes carences non relevées dans le projet d'insertion :

Ainsi que l'indique le projet de rapport, la connaissance du patrimoine de la concession par l'autorité concédante, pourtant hautement stratégique dans une perspective de renouvellement prochain des contrats, présente aujourd'hui d'importantes lacunes.

Pour autant, la responsabilité en incombe aujourd'hui principalement au concessionnaire et n'est pas, comme semble le considérer le rapport, le résultat d'une absence de suivi par l'autorité concédante.

La réalisation d'un inventaire de l'ensemble des biens en concession est, en effet, le préalable indispensable à un suivi de l'ensemble des immobilisations du patrimoine concédé.

Or, le concessionnaire refuse jusqu'à présent de réaliser un tel inventaire. Si des informations par communes sont effectivement

communiquées pour certains éléments de réseaux (réseau moyenne tension (HTA), basse tension (BT) et postes de transformations), une part très significative du patrimoine continue d'être gérée en masse financière. Il s'agit, en particulier des branchements et colonnes montantes, des compteurs et transformateurs. Ces biens non localisés représentaient pour le SIPPAREC à fin 2011 42,8 % des immobilisations non amorties de la concession.

Si le concessionnaire a jusqu'alors refusé de mettre en œuvre une démarche d'inventaire de ces biens non localisés, le SIPPAREC espère vivement que la décision du Conseil d'État « commune de Douai » du 21 décembre 2012, qui a conclu des dispositions législatives en vigueur que « le concessionnaire est tenu, pour permettre à l'autorité concédante d'exercer son contrôle sur le service public concédé, de lui communiquer, à sa demande, toutes informations utiles, notamment un inventaire précis des biens de la concession... », devrait donner la faculté aux autorités concédantes d'obtenir à l'avenir un inventaire précis et complet.

Un autre point qui mérite d'être connu concerne la qualité des inventaires pour les immobilisations aujourd'hui suivies individuellement (câbles HTA et BT et postes de transformation).

En effet, les rapprochements effectués dans le cadre des contrôles diligentés par l'autorité concédante peuvent faire apparaître des écarts très significatifs entre bases techniques et bases comptables des immobilisations.

C'est ainsi le constat, d'ailleurs relevé dans le rapport de la CRC<sup>90</sup>, qui a été fait pour le SIPPAREC lors d'un contrôle réalisé en 2007-2008. Celui-ci a montré que les écarts entre inventaires physique et comptable atteignaient, pour le réseau HTA, 12,45 % en valeur relative et 1,88 % en valeur absolue. Il serait donc souhaitable qu'ERDF soit enjoint d'améliorer la qualité des inventaires et d'assurer la réconciliation régulière des bases comptables et techniques.

Une autre difficulté importante pour le concédant tient au refus du concessionnaire de communiquer des informations prospectives chiffrées sur les investissements prévisionnels sur le réseau ainsi que des orientations sur les évolutions prévisibles à une échelle de temps supérieure à trois ans.

Conscient de l'importance essentielle de pouvoir disposer d'une vision prospective sur les investissements et les évolutions du réseau, le SIPPAREC a obtenu que l'avenant au contrat de concession d'avril 2011 intègre le principe de l'établissement et de la remise par le concessionnaire d'un schéma directeur d'investissement.

---

<sup>90</sup> Cf p.13 du rapport d'observations définitives de la CRC d'Ile-de-France sur la concession de distribution d'électricité du SIPPAREC.

*Le schéma, remis fin 2011, est très peu détaillé, notamment en termes d'objectifs qui sont formulés en termes très généraux ne reflétant pas les réalités de la concession. Aucun calendrier ni ordre de priorité n'est communiqué, pas plus que l'estimation chiffrée des investissements envisagés au-delà de l'année N+1.*

*Pourtant, la Cour fait état dans le projet de rapport d'un triplement des investissements d'ERDF affectés à la qualité et aux réseaux intelligents sur la période 2011-2020.*

*S'il est évidemment indispensable que le concessionnaire établisse des projections nationales, il apparaît indispensable que celles-ci soient déclinées localement pour permettre aux autorités concédantes d'assurer un pilotage et un suivi effectif de la concession.*

*Cela vaut, en particulier, pour les concessions de taille départementale, ou interdépartementale comme le SIPPAREC, sur lesquelles le concessionnaire devrait être à même de décliner les prévisions nationales en fonction des caractéristiques et priorités de chaque concession locale.*

#### *2.4 La question des redevances*

*Concernant les redevances de concession R1 et R2, l'observation selon laquelle « En pratique, ERDF ne dispose que d'une faible latitude sur le montant de ces redevances contractuelles » mérite d'être atténuée pour plusieurs raisons :*

- Le versement de redevances de concessions est habituel dans un contrat de délégation de service public. En outre le TURPE prend en charge les redevances, sur la base des prévisions que communique ERDF à la Commission de Régulation de l'Energie (CRE) lors de l'établissement du tarif. Malgré ses demandes répétées, à la CRE, de communication des montants de redevances pris en compte par le tarif le SIPPAREC n'a jamais pu obtenir cette information.*
- Seul le montant de la redevance R2 est ajusté en fonction des investissements réalisés par les concédants, dont elle est la contrepartie normale. Le montant de la redevance R1 ne varie que marginalement, en fonction d'un indice contractuel, et est donc aisément prévisible.*
- Enfin, la CRE ne partage pas la position d'ERDF et considère au contraire que le montant des redevances peut faire l'objet de prévisions fiables. C'est ce qui a conduit la CRE à se déclarer défavorable à l'inclusion des redevances dans le périmètre du CRCP lors de la dernière consultation relative au TURPE 4<sup>91</sup>.*

---

<sup>91</sup> Consultation publique du 6 novembre 2012 sur les Quatrième Tarifs d'Utilisation des Réseaux Publics d'Electricité.

*L'évolution envisagée par la Cour du périmètre des travaux éligibles à la redevance R2 n'apparaît pas acceptable, du point de vue des autorités concédantes, car elle viendrait les priver, sans contrepartie, de ressources contractuellement définies et destinées à financer en outre des investissements présentant un intérêt pour la distribution d'électricité.*

*En ce qui concerne tout d'abord l'éclairage public, les investissements réalisés sur ce réseau sont aujourd'hui très fréquemment (et presque exclusivement dans le cas du SIPPAREC) orientés vers la maîtrise de l'énergie et éligibles aux Certificats d'Economie d'Energie, ce qui permet de réduire la consommation et consécutivement d'éviter ou de différer des renforcements des réseaux de distribution. Ce faisant, ces investissements sont conduits dans l'intérêt certain des services concédés à EDF et ERDF.*

*Parallèlement, s'agissant de l'enfouissement des réseaux basse tension, les investissements réalisés dans ce domaine et qui sont qualifiés d'« esthétiques » présentent en réalité un intérêt bien plus large :*

- Ils permettent, d'une part, de remplacer des réseaux parfois très anciens<sup>92</sup> dans un contexte où l'âge moyen du réseau basse tension ne peut être déterminé compte tenu de l'absence d'informations suffisantes transmises par le concessionnaire. Ainsi, les contrôles effectués ont montré que plus de 30% du réseau BT a été posé en 1946 (date indiquée par défaut) sur le territoire du SIPPAREC ;*
- Ils limitent, d'autre part, la sensibilité du réseau basse tension aux aléas climatiques, ce qui apparaît particulièrement judicieux dans le contexte de très forte densité de l'habitat et des activités du territoire du SIPPAREC.*

*Enfin, le SIPPAREC tient à exprimer ses plus vives réserves sur la possibilité d'un plafonnement des redevances en cohérence avec la trajectoire du TURPE.*

*En effet, pour ce qui concerne en particulier la redevance R2, un tel plafonnement :*

- ne serait pas conforme aux dispositions des contrats en cours, signés pour la plupart dans la première moitié de la décennie 1990 ;*
- aurait pour effet non seulement de freiner les investissements des autorités concédantes sur le réseau mais pourrait placer de surcroît certaines autorités concédantes dans une situation*

---

<sup>92</sup> Par exemple le programme d'enfouissement du réseau dit « en toiture » qui a permis, sur le territoire du SIPPAREC d'enfouir, sur la période 1995-2012, 711 kilomètres de réseaux datant de l'électrification initiale des communes de la proche banlieue parisienne.

*financière très délicate compte tenu du mécanisme de versement de la redevance. En effet, la redevance R2*

- *n'est pas versée l'année de la réalisation des travaux mais avec un décalage de 2 ans. Autrement dit un tel plafonnement pourrait priver les syndicats d'une partie de leurs recettes d'investissement sur des travaux déjà réalisés et payés.*

#### *2.5 Le poids des raccordements dans les investissements d'ERDF*

*La forte augmentation des investissements liés aux raccordements depuis 2009 ne peut pas s'expliquer par le raccordement des producteurs délocalisés : pour le SIPPAREC en 2011, les producteurs locaux représentent 2% seulement des branchements réalisés<sup>93</sup>.*

*Elle ne peut pas non plus s'expliquer par un surcroît d'activité du marché de l'immobilier sur la période comme le montre l'évolution du nombre de logements autorisés :*

<i>Année</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
<i>Nobre de logements autorisés</i>	<i>379 120</i>	<i>323 838</i>	<i>410 957</i>	<i>455 679</i>
<i>Evolution par rapport à 2008</i>		<i>- 15 %</i>	<i>8 %</i>	<i>20 %</i>

Source SITADEL

*L'augmentation des investissements menés par ERDF pour les raccordements d'usagers peut être rapprochée de la modification du mode de financement des opérations de raccordement. En effet, depuis 2009, les collectivités en charge de l'urbanisme<sup>94</sup> supportent 60% du financement des raccordements, alors que ce financement était porté en totalité par le concessionnaire auparavant.*

*Toutes les opérations mises en œuvre lors des raccordements (extension, renforcement, renouvellement du réseau), en sus de la stricte opération de branchement, sont aujourd'hui considérées par ERDF comme étant partie intégrante du raccordement, même si elles sont réalisées par opportunité.*

*Ce sont les collectivités locales qui financent désormais ces travaux à hauteur de 60%, alors que les usagers ont procuré au concessionnaire, via le TURPE, des provisions pour financer ces mêmes travaux. Cette pratique est dommageable car elle pèse sur les finances locales et conduit à privilégier des travaux de renouvellement indépendamment de leur degré de priorité.*

\* \* \*

<sup>93</sup> Source CRAC SIPPAREC 2011

<sup>94</sup> Article 18 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 et arrêté du 28 août 2007 fixant les principes de calcul de la contribution.

*S'agissant des recommandations de la Cour, présentées en conclusion de son projet d'insertion, le SIPPAREC tient à souligner les points suivants concernant la préconisation de la signature d'un contrat de service public entre l'État et ERDF :*

- le contrat de service public signé le 24 octobre 2005 entre l'État et EDF ne comporte que très peu d'objectifs chiffrés et ne présente aucun aspect contraignant pour l'entreprise. Ainsi, les engagements en termes d'enfouissement de réseau pris par EDF, suite à la tempête de 1999, n'ont pas été tenus. De même, l'engagement de limitation de la hausse des tarifs réglementés de vente à la hausse du coût de la vie n'a pas été non plus respecté. Il est donc raisonnable de s'interroger sur l'efficacité d'un tel contrat.*
  - le SIPPAREC a souligné plus haut le risque de conflit d'intérêt pour l'État qui pourrait être incité à une certaine bienveillance à l'égard d'une entreprise, filiale à 100% d'EDF dont l'État est actionnaire à 85%. Pour mémoire, l'État perçoit annuellement environ 1,8 Md€ en dividendes.*
-

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT DÉPARTEMENTAL  
D'ÉNERGIE ET D'ÉQUIPEMENT DE LA VENDÉE (SYDEV)**

*Cette transmission appelle de ma part les observations suivantes :*

*La Cour a procédé à une juste analyse du système de distribution électrique français. Si j'accepte l'idée de sa complexité et de sa fragilité juridique, j'estime que le constat pourrait être nuancé par une comparaison à l'échelle européenne de l'état général du réseau de distribution français ce qui permettrait de constater son efficacité technique et économique. J'y ajouterai, et c'est bien une des caractéristiques du service public, que l'intervention des deux acteurs institutionnels – autorité concédante et concessionnaire – n'a pas été la source d'une rupture d'égalité des usagers et l'apparition d'une " fracture électrique ". En cela le modèle français a plutôt bien résisté à la profonde mutation du paysage énergétique.*

*Pour autant, le constat dressé par la Cour est juste : l'émission des autorités concédantes, l'absence de coordination des investissements, la rémunération du concessionnaire par le TURPE, la dégradation des investissements d'ERDF ont été et sont potentiellement aujourd'hui de nature à fragiliser durablement notre système de distribution.*

*Il m'apparaît que nos concitoyens restent attachés à ce modèle, convaincus qu'une entreprise nationale est mieux à même de répondre aux besoins croissants de disponibilité et de sécurisation du réseau. La récurrence des événements climatiques exceptionnels en atteste. Garanties du service public de proximité, les collectivités territoriales et leurs groupements exercent une mission essentielle à ce titre.*

*Comme la Cour l'a noté, le SyDEV se caractérise par un partage atypique de la répartition de la maîtrise d'ouvrage des travaux d'électrification. La Cour a bien noté que cela relevait d'une libre disposition contractuelle des parties, établie en 1994, à une époque où il était difficile d'apprécier la dynamique démographique et économique vendéenne. Facteur de déséquilibre croissant, cette dynamique a été à l'origine de différends avec le concessionnaire. La volonté des deux parties de trouver la voie d'une rénovation de leur relation a permis de dénouer amiablement les contentieux et d'ouvrir des travaux d'actualisation du contrat de concession qui devraient aboutir courant 2013.*

*C'est aussi cette dynamique qui a conduit le syndicat à investir, bien avant d'autres, les thématiques de la maîtrise de la demande en énergie ou la production d'énergies renouvelables avec des bilans exceptionnels en termes de mise à niveau des bâtiments publics, d'optimisation des consommations ou de puissances installées. A cela j'ajouterai des actions importantes de soutien au développement du réseau public de distribution du gaz*

*(100 communes desservies sur 282 contre 70 en 2005) et l'optimisation des achats de fourniture d'énergie pour les communes en électricité ou en gaz par la gestion de groupements de commandes départementaux. La croissance des effectifs trouve largement son origine dans ces politiques et l'expertise du syndicat est une des plus élevées de France dans bien des domaines.*

*Conscient des insuffisances du système de distribution électrique français, j'ai souhaité, à l'échelle de la Vendée, explorer avec ERDF les voies d'une rénovation de notre relation contractuelle.*

*Le SyDEV et ERDF ont initié en Vendée, sur la base d'un constat technique partagé, une coordination renforcée de leurs investissements ce qui a permis de conduire la conférence de programmation en préfecture dans les meilleures conditions. Les deux parties ont conscience des enjeux de la modernisation des réseaux électriques et nous associons notre expertise et nos moyens dans un partenariat sur les réseaux électriques intelligents (Smart Grid).*

*Au plan national, mon attente est identique aux recommandations de la Cour et je suis convaincu que notre système dual mérite une rénovation et une confortation des rôles respectifs du concédant et du concessionnaire ; il convient également qu'ERDF voit ses responsabilités affirmées par un contrat de service public avec l'État, déclinable au niveau territorial, et garantissant un niveau élevé d'investissements et de résultats. L'inexistence de ce cadre juridique laisse aujourd'hui les autorités concédantes esseulées face à ERDF, même si la FNCCR apporte un soutien précieux au niveau national.*

*Le modèle français est perfectible et doit s'adapter. Aux côtés de l'État, les autorités concédantes ont pleinement légitimité à participer activement à cette rénovation.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL  
D'ÉLECTRICITÉ ET D'ÉQUIPEMENT DU DÉPARTEMENT  
DE LA VIENNE**

*Je vous informe que je n'ai pas d'observations particulières à  
formuler sur ce document.*

---



## **Le traitement des eaux usées de la région de Corbeil-Essonnes et d'Évry : l'oubli de l'intérêt général**

---

### **PRESENTATION**

---

*Le traitement des eaux usées de la région Corbeil-Essonnes-Évry, dans le centre-est du département de l'Essonne, présente la particularité d'être assuré par deux stations contiguës, situées en bordure de la Seine, sur le territoire de la commune d'Évry.*

*Cette situation, héritage des conditions administratives et politiques dans lesquelles a été créée la ville nouvelle d'Évry, à la fin des années 60, représente, depuis l'origine, un exemple d'allocation peu économe des fonds publics.*

*Depuis leur édification, dans les années 60 et 70, les collectivités responsables des deux stations se sont ignorées. Récemment encore, le syndicat intercommunal d'aménagement, de réseaux et de cours d'eau (SIARCE), dont la commune principale est Corbeil-Essonnes, et la communauté d'agglomération Évry-Centre-Essonne (CAECE) ne sont pas parvenus à agir de manière coordonnée pour accroître les capacités de traitement des installations et se mettre en conformité avec les normes de rejet édictées par la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines.*

*La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a constaté que la rénovation des stations s'est traduite par de nouveaux surcoûts. Aucun acteur public n'a été en mesure de faire prévaloir l'intérêt général.*

---

### **I - Deux stations d'épuration contiguës**

Créé le 6 mars 1958, le syndicat intercommunal d'assainissement de la région de Corbeil-Essonnes (SIARCE), comme il était alors dénommé, regroupait cinq communes : Corbeil-Essonnes,

Évry-Petit-Bourg<sup>146</sup>, Saint-Germain-lès-Corbeil, Saint-Pierre-du-Perray et Villabé. Il devait notamment réaliser le collecteur général de la vallée de l'Essonne (CGVE), réseau d'assainissement assurant le transit des eaux usées des communes situées le long de la rivière, en amont de Corbeil-Essonnes, jusqu'à la station de traitement qui devait être construite en bordure de Seine, sur le territoire de la commune d'Évry, station entrée en service en 1962.

La commune d'Évry s'est retirée du syndicat en 1977, à la suite de la création de la ville nouvelle et de la réalisation, en 1974, d'une nouvelle station, installée à proximité immédiate de celle du SIARCE. La nouvelle station a été construite sous maîtrise d'ouvrage du syndicat intercommunal d'études et d'aménagement de la région d'Évry (Sieare), auquel a été substitué le syndicat communautaire d'aménagement (SCA), puis le syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) d'Évry.



Source : communauté d'agglomération Évry-Centre-Essonnes (CAECE)

La présence de deux stations d'épuration accolées, desservant des collectivités appartenant initialement à la même entité, constitue, depuis les années 70, un exemple d'anomalie administrative et d'allocation peu efficace des ressources publiques. Elle trouve son origine dans la rivalité qui a opposé les villes de Corbeil-Essonnes et d'Évry.

<sup>146</sup>

La commune d'Évry s'appelait alors Évry-Petit-Bourg.

Cette rivalité administrative et politique<sup>147</sup> a notamment résulté de la décision prise par l'État, dans le cadre du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne adopté en 1965, de créer la ville nouvelle d'Évry et d'y implanter la préfecture du département de l'Essonne, située dans un premier temps à Corbeil-Essonnes.

La logique aurait exigé qu'un seul organisme récupérât la gestion des deux équipements ou que les intercommunalités agissent de manière concertée. Or elles n'ont pas fait ce choix.

Le SIARCE a ainsi décidé de reconstruire sa station d'épuration en la mettant aux normes de rejet ENK2<sup>148</sup>, entre 1989 et 1991, alors que le SAN d'Évry, peu de temps auparavant, avait augmenté la capacité de sa station<sup>149</sup> et amélioré le niveau de traitement des eaux usées. Une première occasion d'action concertée, pour la mise aux normes des deux stations, a ainsi été perdue.

Plus récemment, les dissensions entre le SIARCE et la communauté d'agglomération Évry-Centre-Essonnes (CAECE)<sup>150</sup>, qui a succédé au SAN, ont de nouveau rendu impossible le choix de la solution la plus rationnelle pour assurer la rénovation des deux équipements.

## II - L'échec de la rénovation concertée des stations

### 1 - L'étude du syndicat Symétrie

La rénovation des stations s'imposait, tant pour accroître les capacités de traitement que pour se conformer aux normes de rejet édictées par la directive européenne du 21 mai 1991 sur les eaux résiduaires, transposée en droit français par un décret du 3 juin 1994.

---

<sup>147</sup> Les villes de Corbeil-Essonnes et d'Évry ont toujours été dirigées, depuis la création du SIARCE, par des majorités politiques opposées, y compris après les changements de majorité intervenus à Évry, en 1977, et à Corbeil-Essonnes, en 1995.

<sup>148</sup> Les niveaux ENK1 et ENK2 déterminent la qualité minimale des rejets pour les matières organiques et l'azote. Le niveau ENK2 impose des concentrations en azote plus réduites.

<sup>149</sup> La station d'Évry traite également une partie des eaux usées de la ville nouvelle de Sénart, située sur la rive droite de la Seine.

<sup>150</sup> Créée en 2001 par substitution au syndicat d'agglomération nouvelle, la communauté d'agglomération Évry-Centre-Essonnes (CAECE) regroupe six communes (Évry, Bondoufle, Courcouronnes, Ris-Orangis, Lisses et Villabé) et compte 116 000 habitants. Aux compétences obligatoires, la communauté a notamment ajouté, au titre des compétences optionnelles, l'assainissement des eaux usées et assure, à ce titre, la maîtrise d'ouvrage de la station d'épuration.

La mise en œuvre de la directive a, toutefois, pris beaucoup de retard, compte tenu du coût des travaux qu'elle impliquait sur l'ensemble du territoire, et spécialement en Ile-de-France, au point que la France a été condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne, en septembre 2004, pour manquement aux obligations prescrites par ce texte.

Dans ce contexte, une politique globale et cohérente du traitement des eaux usées et de protection du milieu naturel a été recherchée. Un arrêté préfectoral du 16 février 2000 a ainsi créé le syndicat mixte d'études et de traitement intersyndical des eaux (*SYMETRIE*), comprenant notamment les deux intercommunalités maîtres d'ouvrage. Ce syndicat avait pour mission de réaliser une étude sur les perspectives de traitement des effluents de la zone de collecte et de traitement des deux stations.

L'étude, remise à la fin de 2004, estimait que la mise à niveau des installations pouvait notamment être réalisée selon deux scénarii opposés :

- **scénario n° 1** : une rénovation des deux usines indépendamment l'une de l'autre, avec pour celle du *SIARCE*, une augmentation de la capacité de traitement de 75 000 à 110 000 équivalents habitant<sup>151</sup> (EH), et pour celle de la *CAECE*, le maintien de la capacité de traitement à 250 000 EH ;
- **scénario n° 2** : une moindre augmentation de la capacité de traitement de la station du *SIARCE*, de 75 000 à 96 000 EH, mais un renforcement de celle de la *CAECE*, jusqu'à 270 000 EH, avec transfert à cette dernière des effluents que la station du *SIARCE* ne serait pas en mesure de traiter.

Dans le scénario n° 2, diverses synergies devaient être créées entre les deux équipements. Des systèmes d'automatismes auraient relié les unités épuratoires, de façon à créer une gestion optimale et secourue des stations. Toutes les graisses auraient été traitées sur la station du *SIARCE*, tandis que les boues l'auraient été sur la station de la *CAECE*, selon la technique du séchage.

Reposant sur la collaboration des deux intercommunalités et recherchant l'utilisation optimale des deux équipements, le coût prévisionnel global du scénario n° 2 était nettement inférieur à celui du

---

<sup>151</sup> L'équivalent habitant est une unité de mesure qui permet de définir la capacité théorique d'une station, à partir de ratios déterminés par habitant et par jour. Il est, en effet, convenu qu'une personne rejette par jour 15 grammes d'azote, quatre grammes de phosphore, environ 200 litres d'eau.

scénario n° 1 : 59,11 M€<sup>152</sup> contre 64,71 M€. De même, les coûts prévisionnels d'exploitation consolidés étaient sensiblement inférieurs, de 1,11 M€ par an

En ce qui concerne le SIARCE, le scénario n° 1 impliquait des dépenses nettement plus importantes que le scénario n° 2, d'environ 33 %, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 1 : comparaison des scénarii n° 1 et n° 2 dans l'étude SYMETRIE, en M€**

<b>Scenario 1</b>	
Station d'épuration du SIARCE	22,53
Traitement des graisses du SIARCE	0,25
Filière boues en secours SIARCE	5,87
<b>Total (en M€)</b>	<b>28,65</b>
<b>Scenario 2</b>	
Station d'épuration du SIARCE	18,79
Traitement commun des graisses	0,50
<b>Total (en M€)</b>	<b>19,29<sup>153</sup></b>

*A contrario*, le scénario n° 2, dans la mesure où il prévoyait, notamment, de porter la capacité de traitement de sa station à 275 000 EH, impliquait pour la CAECE un montant d'investissement plus élevé, d'environ 4 M€, soit un peu plus de 10 % par rapport au scénario n° 1.

## 2 - L'abandon de l'action concertée

Dans un courrier du 16 novembre 2004 adressé à l'agence de l'eau Seine-Normandie, avec copie au président de la CAECE, le président du SIARCE indiquait qu'il s'apprêtait à déposer un dossier de demande de subvention relatif à l'opération de mise aux normes et à l'adaptation de la capacité de sa station d'épuration, conformément au scénario n° 2 de l'étude Symétrie, le plus économique. Des courriers analogues étaient

<sup>152</sup> Tous les montants cités concernant les travaux de rénovation des deux stations s'entendent hors taxes.

<sup>153</sup> Pour le président du SIARCE alors en fonction, le différentiel de 9,35 M€ doit être diminué du coût de la résolution complète du problème des boues, puisque la CAECE aurait certainement demandé une participation financière du syndicat, une partie des effluents, dans le scénario 2, étant envoyée vers la station d'Évry.

adressés aux autres financeurs publics concernés, le département de l'Essonne et la région Ile-de-France.

Le même jour, le président du SIARCE demandait, par courrier à son homologue de la CAECE, de lui faire connaître rapidement les suites qu'il entendait donner à cette étude. Il demandait également si le conseil de la communauté avait bien retenu le scénario n° 2, jugé le plus intéressant par les deux co-maîtres d'ouvrage et les financeurs lors de la dernière réunion de Symétrie. Il souhaitait, dans cette hypothèse, connaître les dispositions que la CAECE envisageait de proposer au SIARCE pour assurer le traitement des effluents collectés, au-delà de la future capacité de traitement de sa station, à savoir 96 000 EH.

Par courrier du 4 janvier 2005, le président de la CAECE informait cependant le président du syndicat que la communauté d'agglomération Évry-Centre-Essonne n'était en aucune manière intéressée à traiter les effluents en provenance du SIARCE.

Le même jour, le président du SIARCE adressait un courrier à l'agence de l'eau Seine-Normandie, avec copie au préfet de l'Essonne, au président du conseil général de l'Essonne et au président de la région Ile-de-France. Il y indiquait qu'il venait d'apprendre que la communauté d'agglomération d'Évry avait confirmé les demandes de subventions déjà faites auprès de l'agence de l'eau et du département de l'Essonne et que l'opération envisagée ne correspondait pas au scénario n° 2, ni au souhait exprimé par les financeurs de développer des synergies. Il ajoutait que, n'ayant obtenu aucune garantie sur ces synergies, le SIARCE allait se voir obligé de porter la capacité de traitement de sa station à hauteur de 110 000 EH et de mettre en place une filière individuelle de traitement des graisses ainsi qu'un séchage des boues sur son site épuratoire.

Le 24 novembre 2005, le comité syndical du SIARCE examinait les conséquences financières de l'abandon de l'action concertée, notamment en faisant état de l'attitude des financeurs publics. Le compte rendu précisait que ces derniers avaient décidé que les projets de travaux des deux collectivités seraient instruits sur la base, non pas de deux usines distinctes, mais d'une seule usine de 360 000 EH, et qu'ils estimaient, à l'appui d'exemples récents, que le montant des travaux de mise aux normes, pour ce type de structure, s'élevait à 52 M€, soit 80 % des 64,71 M€ prévus par le scénario n° 1. Dans ces conditions, ils ne prendraient pas en compte le surcoût de 12,7 M€. Ainsi, pour les seuls travaux d'extension et de mise à niveau de l'usine du SIARCE, le plafond des travaux éligibles aux subventions a été fixé à 22,9 M€, soit 80 % du montant de 28,7 M€ prévu par le scénario n° 1.

Les décisions relatives à la modernisation des stations ont, par ailleurs, été prises dans un contexte marqué par l'insistance croissante du préfet de l'Essonne pour que les collectivités intéressées, en particulier le SIARCE, procèdent le plus rapidement possible à la mise aux normes de leur station. Dans un courrier du 13 mai 2005, le préfet écrivait au président du syndicat : « vous êtes donc dans l'obligation de réfléchir à la mise aux normes de votre système d'assainissement et ainsi de lancer dès que possible les études nécessaires ».

De même, l'arrêté préfectoral du 29 novembre 2005 précisait que si l'autorisation d'exploitation de l'installation était accordée jusqu'au 31 mars 2007, la mise aux normes devait avoir lieu le plus rapidement possible, avec un échéancier déposé au plus tard le 31 décembre 2005. La pression a même sensiblement augmenté après que, lors d'une conférence de presse tenue le 24 janvier 2006, le préfet a mis en cause la qualité des rejets dans la Seine effectués par la station du SIARCE, propos repris par la presse locale, le 26 janvier 2006.

C'est donc le scénario de rénovation des deux stations, globalement le moins efficace et le plus onéreux, qui a prévalu. L'opportunité de surmonter les difficultés héritées de la réalisation de deux stations contiguës, là où il aurait été plus efficient d'imaginer d'emblée le traitement des eaux usées à l'échelle de territoires appelés à connaître une croissance économique et urbaine rapide, n'a donc, de nouveau, pas été saisie.

### **III - Les surcoûts résultant de la mésentente**

Le coût des travaux de rénovation de la station du SIARCE a augmenté de 54 % en quatre ans, sous l'effet de plusieurs avenants. Deux de ces avenants ont eu pour objet d'améliorer les dispositifs de visite de la station, mais l'avenant le plus important, représentant à lui seul 42 % du montant de base du marché, a porté sur la réalisation d'une unité de compostage des boues.

L'acte d'engagement a été signé le 2 août 2006 et le marché a été notifié à l'entreprise attributaire le 18 août 2006.

Le montant total de l'offre s'élevait à 20,08 M€, comprenant une offre de base, pour 16,6 M€, une augmentation des capacités de la station à 110 000 EH, pour 1,44 M€, un traitement des boues par séchage, pour 1,99 M€.

De 20,08 M€ en août 2006, le marché est passé à 30,89 M€, au terme de six avenants, conclus entre octobre 2006 et avril 2010.

D'un montant de 0,81 M€, l'avenant n° 2 est relatif à des travaux supplémentaires visant principalement à compléter les dispositifs de visite, pourtant pris en compte dans le marché initial, avec la réalisation d'un hall d'accueil et d'un circuit pédagogique. L'avenant a aussi prévu la construction d'une salle de conférence, afin d'accueillir, dans de bonnes conditions, les groupes appelés à visiter le futur équipement, l'agrandissement du hall d'accueil et la création de places de parking supplémentaires.

Les améliorations apportées à l'accueil du public n'ont cependant pas été estimées suffisantes, puisque l'avenant n° 5 a retenu un nouvel agrandissement du hall d'accueil, afin que cet espace puisse accueillir jusqu'à 200 personnes à l'occasion de manifestations diverses, pour un coût supplémentaire de 0,56 M€.

L'avenant n° 3, relatif à la création d'une unité de compostage des boues, d'un montant de 8,35 M€, a fait passer le montant du marché de 20,89 M€ à 29,24 M€, soit une hausse d'environ 40 %.

Cet avenant fait écho, à quelques années d'intervalle, à l'échec de la solution préconisée d'un traitement coordonné des boues par les deux stations<sup>154</sup>. A défaut d'accord avec la CAECE, le SIARCE avait déjà recherché une solution autre que l'épandage sur les terres agricoles puisque, lors de la préparation du marché initial, il avait été demandé aux candidats de proposer un traitement des boues reposant sur le séchage, technique mise en œuvre par la station de la CAECE.

Confronté au problème du stockage et du traitement d'un volume croissant des boues, le SIARCE, *in fine*, s'est donc orienté vers le compostage. Dans l'argumentaire adressé au préfet de l'Essonne, le 7 mai 2008, le syndicat fait valoir que des entreprises ont développé des unités de compostage compactes adaptées au contexte urbain, avec la maîtrise des nuisances olfactives, et dans des conditions de fiabilité acceptables.

Face aux demandes de subventionnement de cet important investissement, non prévu au marché initial, les financeurs publics ont à nouveau exprimé leurs réserves vis-à-vis de la procédure suivie et du coût de l'opération.

Dans un courrier du 15 janvier 2009, le président de l'agence de l'eau Seine-Normandie a rappelé que ce projet avait été conçu sans y associer en amont de la décision les partenaires financiers, l'agence et le département de l'Essonne notamment. Il ajoutait cependant que,

---

<sup>154</sup>L'étude Symétrie envisageait, dans le scénario 2, de réaliser sur le site de la station d'Évry une unité intersyndicale de séchage des boues.

nonobstant l'absence de recherche de synergies avec la station voisine et le coût extrêmement élevé de ce projet supplémentaire, au regard du projet initial, l'agence avait conduit avec diligence l'instruction de ce dossier. L'agence a ainsi accordé au SIARCE une subvention de 5 M€, de même qu'une avance sans intérêt de 2,5 M€.

En revanche, le président du conseil général de l'Essonne a refusé toute aide, pour les motifs exposés dans un courrier du 11 décembre 2008 : les partenaires financiers avaient été placés devant le fait accompli et ceci n'était pas acceptable, au regard des volumes financiers en jeu. Il exprimait, par ailleurs, les mêmes regrets que ceux déjà formulés à propos des mises à niveau, à savoir qu'aucune synergie entre les deux stations n'avait été recherchée à l'occasion de ce projet, même à titre de secours pour les filières boues.

En définitive, le montant de l'opération de rénovation est passé de 21,95 M€, en 2006, à 36,22 M€, en incluant, outre les travaux supplémentaires, le coût des révisions des prix, des études préalables, de la maîtrise d'œuvre et des acquisitions foncières.

Ces coûts supplémentaires ont eu un impact important sur les finances du syndicat, en termes d'endettement notamment et, par voie de conséquence, pour les usagers du service, puisqu'un service public industriel et commercial est tenu d'assurer l'équilibre de la gestion avec ses propres ressources.

**Tableau n° 2 : bilan financier de l'opération au stade du marché initial et après la réception des travaux**

2006		Bilan au 1 <sup>er</sup> janvier 2011	
<b>Montant des travaux (M€)</b>			
<i>Marché de base</i>	20,08	<i>Marché de base + avenants</i>	30,89
<i>Révisions de prix</i>		<i>Révisions de prix</i>	2,75
<i>Etudes préalables</i>	0,85	<i>Etudes préalables</i>	0,85
<i>Maîtrise d'œuvre</i>	0,73	<i>Maîtrise d'œuvre</i>	1,45
<i>Acquisitions foncières</i>	0,282	<i>Acquisitions foncières</i>	0,28
<b>Total</b>	<b>21,95</b>	<b>Total</b>	<b>36,22</b>
<b>Subventions</b>			
Agence de l'eau Seine-Normandie	8,50	AESN	13,86
Département de l'Essonne	2,93	Département de l'Essonne	3,17
Région Ile-de-France	3,11	Région Ile-de-France	3,11
<b>Total</b>	<b>14,54</b>	<b>Total</b>	<b>20,14</b>
<i>Taux de subventionnement</i>	66 %	<i>Taux de subventionnement</i>	56 %
Charge à financer par le SIARCE	7,41	Charge à financer par le SIARCE	16,08

Source : SIARCE

Pour le président du SIARCE alors en fonction, si le scénario non coopératif a été retenu, le coût de l'opération, toutefois, a été atténué par les conditions financières dans lesquelles a été passé le marché initial. Ce marché a été conclu à un prix de 20,08 M €, valeur avril 2006, alors que la dépense éligible aux subventions des financeurs publics s'élevait à 22,9 M€, valeur décembre 2004, soit 25,9 M€, valeur avril 2006. Autrement dit, le marché initial a été conclu à un prix inférieur à cette estimation.

Cependant, si les travaux réalisés par avenant, que ce soit pour accueillir les visiteurs ou pour développer une filière de compostage des boues, constituent un choix assumé par le comité syndical, leur réalisation a eu pour conséquence un renchérissement important du coût total. Par ailleurs, une partie substantielle de ces coûts, en particulier pour le traitement des boues, aurait pu être évitée si les maîtres d'ouvrage avaient fait le choix d'une rénovation coordonnée et faisant jouer les synergies.

De son côté, la CAECE a engagé la rénovation de son usine, dont les travaux ne sont pas encore achevés. Le coût global des travaux de mise aux normes de la station, autorisés par l'arrêté préfectoral du 9 mars 2009, s'élèverait à environ 43,5M€<sup>155</sup>.

Les travaux d'extension et de mise aux normes des deux stations peuvent ainsi être estimés globalement, à la fin de l'année 2012, à environ 80 M€. En considérant que la rénovation concertée, chiffrée sur la base de l'étude de Symétrie (scénario n° 2) avec actualisation au taux annuel de 2 %, s'élèverait à cette même date à environ 70 M€, le surcoût dû à l'absence de concertation peut être évalué aujourd'hui à une dizaine de millions d'euros<sup>156</sup>.

Par ailleurs, il convient de prendre en compte le surcoût global des charges d'exploitation, dans la mesure où les maîtres d'ouvrage ont renoncé à faire jouer les synergies entre les équipements. L'étude de Symétrie l'évaluait à 1,11 M€ par an.

#### **IV - L'oubli de l'intérêt général**

En raison de la présence, sur un même lieu, de deux stations de traitement des eaux usées, la réalisation coordonnée des travaux et l'utilisation des synergies, en termes d'augmentation des capacités, de mise aux normes et de frais d'exploitation, auraient permis de traiter au meilleur coût les eaux usées des territoires couverts par le SIARCE et la CAECE. Or, la réalisation parallèle de travaux n'a pas permis de réaliser d'économies d'échelle, ainsi qu'en conviennent, peu ou prou, les divers intervenants.

Dans l'incapacité à faire accepter le choix de l'option la plus efficiente, la part prise par chaque acteur n'est pas facile à établir. La mise à niveau des installations dépendait de plusieurs décisionnaires et financeurs : les deux maîtres d'ouvrage, le département de l'Essonne, la région Ile-de-France et, en ce qui concerne l'État, le préfet de l'Essonne et l'agence de l'eau Seine-Normandie. Aucun intervenant n'a été en mesure de faire prévaloir l'intérêt général.

---

<sup>155</sup> Ce coût inclut notamment le montant du marché signé le 28 avril 2008 et ceux de deux avenants, d'un montant respectif de 2,86 M€ HT et de 2,1 M€ HT, destinés à la prise en compte des bouleversements économiques et de l'allongement des délais consécutifs à la survenue d'importants problèmes d'exploitation. Compte tenu des aléas et des retards qui en ont résulté, les travaux devraient s'achever en juin 2013.

<sup>156</sup> Cette estimation du surcoût demeure certes théorique, dans la mesure où les travaux ont pu inclure la réalisation d'équipements non prévus, dont l'unité de compostage du SIARCE constitue le plus bel exemple.

## 1 - Les maîtres d'ouvrage

Les maîtres d'ouvrage ne sont pas parvenus à surmonter leurs anciennes oppositions et à agir de manière coordonnée.

Pour la CAECE, comme il a été dit, le scénario coopératif impliquait de porter la capacité de sa station à 275 000 EH et de financer des dépenses d'investissement supplémentaires, afin d'assurer le traitement d'une partie des eaux collectées par le SIARCE. Cette contrainte immédiate l'a emporté sur les économies de gestion attendues de la mise en œuvre des synergies entre les installations.

Le SIARCE, a contrario, trouvait avantage à la mise à niveau concertée des installations, qui lui permettait de limiter à 96 000 EH l'augmentation de la capacité de traitement de sa station et, en conséquence, le coût des travaux. Il a été toutefois contraint de prendre une décision dans un contexte marqué à la fois par le refus de la CAECE de traiter les eaux usées excédentaires, dont il assurerait la collecte, et les pressions exercées par les services de l'État pour obtenir le plus rapidement possible la mise aux normes de ses équipements. Dans la mesure où il a pu obtenir l'appui des financeurs publics et contenir sa charge de financement dans des limites supportables, le SIARCE a accepté de rénover ses installations indépendamment de celles de la CAECE<sup>157</sup>.

## 2 - Les financeurs publics

Les financeurs publics, notamment l'agence de l'eau Seine-Normandie et le département de l'Essonne, ont bien privilégié la mise à niveau coordonnée des équipements, en décidant que le scénario formalisant cette option déterminerait l'assiette des travaux éligibles aux subventions. En considérant que les projets de travaux seraient instruits sur la base, non pas de deux usines distinctes, mais d'une seule usine de 360 000 EH, ils ont ainsi clairement situé leur intervention à l'échelle du territoire couvert par les deux organismes. Enfin, en ce qui concerne l'unité de compostage des boues du SIARCE, les financeurs ont déploré son coût élevé et, de nouveau, l'absence de recherche de synergies avec la station voisine.

---

<sup>157</sup> Une atténuation des tensions entre les intercommunalités est toutefois perceptible, postérieurement au renouvellement des équipes dirigeantes, en 2008, comme si, de part et d'autre, les enseignements de l'absence de concertation avaient enfin été tirés.

Pour autant, l'agence a limité l'expression de son désaccord à ces modalités de calcul de l'assiette des travaux éligibles. Elle a fait valoir à la chambre régionale des comptes, à cet égard, qu'un refus d'aide aurait retardé davantage encore la modernisation de la station, laquelle « était concernée par le contentieux relatif à la mise en conformité au titre de la directive eaux résiduaires urbaines, exposant ainsi l'État français à d'éventuelles pénalités financières très importantes ». En ce qui concerne l'unité de compostage des boues, l'agence a rappelé que sa décision de soutenir financièrement cette réalisation, en dépit des critiques formulées sur son coût, a été prise postérieurement à la lettre du 26 mai 2008 du préfet de l'Essonne indiquant qu'il ne s'opposait pas à la conclusion de l'avenant relatif à cette réalisation.

Seul le département de l'Essonne a adopté une attitude différente. Considérant qu'il avait été mis devant le fait accompli, il a refusé de subventionner la construction de l'unité de compostage. Sa fin de non-recevoir n'a pas suffi à empêcher la conclusion de l'avenant.

### **3 - Les services de l'État**

Il appartenait au représentant de l'État, par la position-clé qui était la sienne, de faire prévaloir l'intérêt général. C'est en effet le préfet du département qui autorise l'exploitation des installations et ses décisions pouvaient influencer sur celle de financeurs déterminants, au premier rang desquels l'agence de l'eau Seine-Normandie<sup>158</sup>.

Néanmoins, les services de l'État étaient d'abord désireux de voir se réaliser, le plus rapidement possible, les travaux de mise aux normes des stations de traitement des eaux usées, à commencer par celle du SIARCE, à la suite de la condamnation de la France par la Cour de justice de l'Union européenne.

Le préfet a dû arbitrer entre des intérêts contradictoires et tenir compte du risque d'une nouvelle condamnation de l'État. La circulaire du ministre de l'écologie et du développement durable du 19 octobre 2005 rappelait ainsi aux préfets que « les situations de non-conformité aux obligations issues d'une directive européenne ne doivent plus perdurer et qu'il convient d'assurer la résorption des retards constatés dans les meilleurs délais ».

Dans ce contexte, c'est l'urgence qui l'a emporté, au détriment de la solution la plus économe pour les fonds publics. Si la circulaire précitée indiquait que les maîtres d'ouvrage locaux devaient clairement

---

<sup>158</sup> Le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, préside le conseil d'administration de l'agence de l'eau Seine-Normandie.

s'engager sur des échéanciers précis et détaillés de mise en conformité, afin que « la France puisse démontrer que l'État a mis en œuvre toutes les mesures pour réduire au minimum les délais nécessaires à la mise en conformité des performances des stations encore non conformes », cette exigence n'interdisait pas au préfet de se donner le temps et les moyens d'imposer à l'ensemble des intervenants le choix de l'option la plus efficiente.

---

**CONCLUSION**

---

*La mise à niveau de chaque station indépendamment l'une de l'autre et les surcoûts qui en ont résulté attestent de la difficulté à faire prévaloir l'intérêt général lors de la réalisation ou de la modernisation de grands équipements publics lorsque celles-ci impliquent l'intervention de plusieurs intercommunalités, des services de l'État et d'autres financeurs publics.*

*L'efficience commande pourtant, en pareille circonstance, de privilégier les économies d'échelle et l'approche la plus économe des ressources publiques.*

*La Cour recommande donc :*

*Pour les deux collectivités concernées :*

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

*Pour les services de l'État :*

*2 - de veiller à faire prévaloir l'intérêt général dans l'exercice de leurs responsabilités.*

---

### Sommaire des réponses

Ministre de l'intérieur	234
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	235
Préfet de l'Essonne	236
Président de la communauté d'agglomération Evry-Centre-Essonne	238
Ancien président de la communauté d'agglomération Evry-Centre-Essonne (2001-2008)	240
Président du syndicat intercommunal d'aménagement de réseaux et de cours d'eau (SIARCE)	241
Ancien président du syndicat intercommunal d'aménagement de réseaux et de cours d'eau (SIARCE)	242
Président du conseil d'administration de l'Agence de l'eau Seine-Normandie	252

### Destinataires n'ayant pas répondu

Ancien président de la communauté d'agglomération d'Évry-Centre-Essonne (2008-2012)
Ancien Préfet de l'Essonne

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR**

*Le ministre de l'intérieur a estimé devoir s'abstenir de répondre en raison des fonctions qu'il a exercées antérieurement, en tant qu'élu local, dans une des collectivités concernées.*

---

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

*La Cour note que la mise à niveau des deux stations d'épuration de la région a engendré des surcoûts mettant en lumière la difficulté à faire prévaloir l'intérêt général lors de la réalisation ou de la modernisation de grands équipements publics lorsque celles-ci impliquent l'intervention de plusieurs intercommunalités, des services de l'État et d'autres financeurs publics.*

*La Cour recommande donc aux deux collectivités concernées d'agir désormais de manière concertée et de privilégier l'approche la plus rationnelle pour la gestion de leurs équipements, en termes d'investissement et de coûts d'exploitation.*

*La Cour recommande également aux services de l'État de veiller à faire prévaloir l'intérêt général dans l'exercice de leurs responsabilités.*

*J'approuve ces recommandations et je tiens à souligner qu'une évaluation de la politique de l'eau sera lancée dès janvier 2013 dans le cadre de la démarche de modernisation de l'action publique (MAP) afin de rendre plus cohérente l'action des différents acteurs et d'améliorer l'efficacité de cette politique publique.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉFET DE L'ESSONNE**

*Lors des études préalables à la réhabilitation des stations, entre 2004 et 2005, l'application de la Directive « Eaux Résiduaires Urbaines » (ERU) était une priorité pour l'État, renforcée par l'ouverture d'une procédure contentieuse entre la France et la Commission Européenne. Comme le rappelle votre rapport, cette procédure a débouché sur une première condamnation en manquement par la Cour de justice de l'Union Européenne en septembre 2004. Cette condamnation a ouvert la voie à une seconde condamnation et à des pénalités financières extrêmement élevées (on évoquait à l'époque le montant de 400 millions d'euros en amende et astreintes).*

*La Commission Européenne avait fait savoir dans ses griefs qu'elle contestait la délimitation faite par la France des zones sensibles à l'eutrophisation, qui nécessitent un traitement plus poussé par les stations d'épuration. Afin de répondre aux exigences de la Commission, la France a élargi l'identification de ces zones sensibles, ce qui a conduit le Préfet coordonnateur de bassin Seine-Normandie à prendre un arrêté le 23 décembre 2005 (arrêté publié au JORF n° 45 du 22 février 2006 page 2753) définissant l'ensemble du bassin Seine-Normandie en zone sensible.*

*En ce qui concerne les stations d'épuration de la CAECE et du SIARCE, ceci a eu pour conséquence d'annuler l'échéance de mise en conformité prévue au 31 août 2006, et de rétablir la date du 31 décembre 1998 comme l'avait initialement fixée la directive ERU pour les stations de traitement de plus de 10 000 équivalents habitants.*

*Dans ce contexte, le retard dans l'application de la directive ERU destinée à protéger ou rétablir la qualité des milieux aquatiques était alors sur ce site, de 7 années. L'intérêt général supposait, tant pour le rétablissement de la qualité de ces milieux que pour permettre à la France d'éviter une condamnation qui aurait eu de fortes conséquences sur un plan politique et financier, une certaine célérité pour le traitement de ce dossier.*

*Tout au long de l'année 2005, les services de l'État ont tenté de favoriser l'émergence d'un projet commun, qui, comme cela est rappelé dans le rapport, apparaissait, au global, d'un coût prévisionnel moins élevé d'environ 5,6 M€. Plusieurs réunions avec les maîtres d'ouvrages et les financeurs ont ainsi eu lieu, mais une réunion en novembre 2005 a démontré l'impossibilité de parvenir à un accord entre la CAECE et le SIARCE. Le principe de libre administration des collectivités, principe de rang constitutionnel, s'imposant à toutes les autorités administratives, l'État ne pouvait dès lors, sauf à méconnaître ce principe, chercher à imposer une solution commune à ces collectivités territoriales, maîtres d'ouvrage et donc*

*juridiquement et financièrement responsables de la mise aux normes de leurs installations.*

*Les deux collectivités ont alors présenté chacune, un projet permettant de répondre aux exigences de la Directive ERU en protégeant la Seine de l'eutrophisation, et ainsi de solder l'un des motifs de contentieux avec la Commission Européenne.*

*Dans cette affaire, la recherche de la préservation de l'intérêt général pour les finances publiques ne pouvait être mesurée, me semble-t-il, au regard de la seule économie induite par le choix d'un projet commun aux deux collectivités. Il convenait également, d'éviter à l'État le paiement d'astreintes et amendes, dont le montant pouvait rapidement s'avérer bien supérieur à la somme d'environ 5,6 M€, qu'aurait pu permettre d'économiser le projet commun. Or, l'impossibilité constatée de voir les deux collectivités s'accorder sur un projet commun en repoussait sine die la réalisation. Dès lors, la préservation de l'intérêt général a été appréciée, au cas d'espèce, comme étant, certes, la recherche de l'utilisation optimale des deniers publics, mais aussi comme le respect par la France de ses obligations européennes, dans un contexte de condamnation par la CJCE, avec pour objectif la mise aux normes, rapide de ces équipements assurant la préservation de l'environnement et évitant ainsi le paiement de sommes importantes sur le budget de l'État. Cette analyse a conduit l'État, dans le respect des prérogatives de chacun et à défaut de voir se réaliser un projet unique, à accompagner l'instruction de deux projets distincts.*

*Les services de la police de l'eau ont donc instruit les dossiers présentés par les deux maîtres d'ouvrages sur la base des solutions techniques proposées et de bilans financiers établis par les dites collectivités. Je souligne, également, qu'un refus d'autorisation de la part de l'État aurait, non seulement, amené à allonger les délais de mise en conformité des stations, pour une issue incertaine, mais, en outre, aurait dû être motivé au seul regard du non-respect des critères techniques imposés par la loi sur l'eau, difficile à démontrer au cas d'espèce ; une telle décision aurait ainsi emporté un risque de fragilité juridique élevé en cas de probable recours contentieux. Or, le souci, pour l'État, d'asseoir solidement en droit ses décisions contribue aussi au respect de l'intérêt général.*

*Pour ces différentes raisons, je ne partage donc pas la conclusion du rapport que vous m'avez transmis, selon laquelle, dans l'instruction de ce dossier et dans l'exercice de leurs responsabilités, les services de l'État n'auraient pas veillé à faire prévaloir l'intérêt général. Je pense qu'au contraire cet objectif a bien guidé leur action, dans le cadre du dispositif législatif existant, dont ils ne pouvaient pas s'affranchir.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION ÉVRY-CENTRE-ESSONNE**

*J'ai l'honneur de vous adresser mes observations sur ce rapport. Elles portent, d'une part sur la réglementation en vigueur à l'époque des études, et d'autre part sur les conséquences financières des décisions prises à cette période.*

*Je vous précise tout d'abord que les études de conception ont été réalisées lorsque le décret 97-1133 du 8 décembre 1997 relatif à l'épandage des boues issues du traitement des eaux usées était en application. Ce décret a été abrogé le 23/03/2007 soit après le lancement de notre première consultation des entreprises pour les travaux de la STEP (publié le 10/01/2007).*

*Or, l'article 4 de ce décret précisait que « le mélange des boues provenant d'installations de traitement distinctes est interdit ». Certes, une procédure dérogatoire aurait permis au Préfet d'autoriser le regroupement de boues dans des unités de traitement commun, si la composition de ces déchets répondait aux conditions prévues au chapitre III du décret de 97. Il aurait pu également, sous les mêmes conditions « autoriser le mélange de boues, dès lors que l'objet de l'opération tend à améliorer les caractéristiques agronomiques des boues à épandre ».*

*Cette interdiction a donc constitué, pour la communauté d'agglomération, un des fondements de la décision de ne pas retenir le scénario 2 de l'étude SYMETRIE, qui pouvait sembler à l'époque le plus avantageux économiquement.*

*Certes, mon prédécesseur aurait pu solliciter le Préfet pour obtenir une dérogation au traitement commun des boues. Il aurait néanmoins dû résoudre de nombreux problèmes d'ordre techniques et administratifs :*

- *Les processus de traitement sur les 2 sites sont différents et les boues produites sont de nature différentes. Il aurait fallu trouver la solution technique permettant leur traitement commun.*

- *Le traitement commun aurait nécessité l'autorisation du Préfet et préalablement une procédure toujours longue d'enquête publique et d'avis du Coderst.*

- *En cas d'une éventuelle pollution des sols suite à l'épandage de boues polluées, la recherche des responsabilités aurait été délicate.*

*La résolution de ces problèmes aurait pris beaucoup de temps. Or, comme le rappelle le rapport provisoire de la CRC, il y avait urgence à traiter les eaux conformément à la directive européenne du 21 mai 1991 pour éviter une nouvelle condamnation de l'État.*

*Il est vraisemblable que les responsables de l'époque ont privilégié la mise en œuvre, effective, d'une solution plutôt que la recherche, incertaine, d'un accord entre toutes les parties qui aurait pu retarder gravement l'atteinte des objectifs européens. Ainsi, en privilégiant le scénario 1 les responsables de l'époque ont cherché à respecter dans les délais les plus courts le respect de la réglementation sur les rejets dans le milieu naturel.*

*S'agissant des financements de ces travaux, les études préalables montrait bien une différence, en faveur du scénario 2, d'un montant de 5,6 M€. Or, le coût du traitement des boues du SIARCE par séchage s'élève, dans le marché initial à environ 1,99 M€, celui de la CAECE se monte à 4,1 M€, soit un total pour les deux opérations de 6,09 M€.*

*Aussi, je doute que, si une seule station s'était dotée d'un séchage, le gain puisse être, par le jeu de la mutualisation, de 5,6 M€. Il y aurait eu certainement une économie, qu'il est aujourd'hui difficile de chiffrer, mais je ne pense pas qu'elle puisse être à la hauteur évoquée dans votre rapport.*

*Aussi, l'estimation du surcoût de la non mutualisation me paraît-il très théorique. Il ne tient en outre pas compte des imprévus et des aléas qui s'élèvent, pour les deux opérations en cours, à 12,2 M€ (3,85 M€ pour la CAECE et 8,35 M€ pour le SIARCE).*

*Néanmoins, je partage les conclusions de la Cour qui tendent à demander aux collectivités concernées d'agir de manière concertée pour la gestion de leurs équipements. La question à venir de la création éventuelle d'une nouvelle station d'épuration sur la rive droite de la Seine doit conduire les responsables locaux, comme les administrations d'État et les financeurs, à poursuivre les échanges pour trouver la solution la plus économe pour les deniers publics. La Communauté d'Agglomération Evry Centre Essonne reste disponible pour engager toutes les concertations utiles afin de trouver une solution à cette question qui était déjà posée lors des études préalables évoquées dans le présent rapport.*

*Telles sont les observations que je souhaitais formuler au rapport provisoire que vous avez voulu m'adresser.*

---

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ  
D'AGGLOMÉRATION ÉVRY-CENTRE-ESSONNE (2001-2008), MAIRE  
DE BONDOUFLE**

*La réponse à votre rapport a été élaborée par la CAECE que j'ai  
présidée de 2001 à 2008.*

*En conséquence, je n'apporterai pas de réponse en qualité de Maire  
de Bondoufle.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL  
D'AMÉNAGEMENT DE RÉSEAUX ET DE COURS D'EAU (SIARCE)**

*La recherche de la rationalisation, des compétences sur un même territoire, d'économies d'échelles et de l'usage des deniers publics devraient à terme, conclure à un regroupement de la gestion des deux stations d'Evry et de Corbeil-Essonnes, démarche que nous nous efforcerons, en concertation avec la Communauté d'Agglomération Evry Centre Essonne de développer et d'accélérer.*

*Les conclusions de la Cour des comptes sont un moteur à cette nouvelle dynamique dans laquelle le SIARCE souhaite s'inscrire.*

---

**REPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DU SYNDICAT  
INTERCOMMUNAL D'AMÉNAGEMENT DE RÉSEAUX  
ET DE COURS D'EAU (SIARCE)**

*- La création de la station d'épuration de la Ville Nouvelle d'Evry*

*En présentation, il est indiqué que, « depuis leur édification, dans les années 60 et 70, les collectivités responsables des deux stations se sont ignorées ». Cette affirmation est surprenante à maints égards, surtout pour un homme qui a suivi de près l'histoire de l'assainissement du Centre-Essonnes, sachant que j'ai été élu Conseiller municipal de Ballancourt-sur-Essonnes en 1971, Délégué au SIARCE en 1977, Vice-président en 1983 avant d'en devenir Président en 1996 !*

*En effet, « la création, en 1974, d'une nouvelle station, installée à proximité immédiate de cette du SIARCE » a été décidée et mise en œuvre par l'État et le Maire d'Evry d'alors qui était simultanément Président du SCA (Syndicat Communautaire d'Aménagement, ancêtre du SAN et de la CAECE) de la Ville Nouvelle et ... Président du SIARCE ! Sauf à ce que Monsieur Michel Boscher ait connu de vraies impossibilités à dialoguer avec lui-même, l'assertion de la Cour des comptes semble curieuse.*

*Par ailleurs, estimer que la « présence de deux stations d'épurations accolées (...) trouve son origine dans la dualité qui a opposé les Villes de Corbeil-Essonnes et d'Evry » me semble caricatural. Que le développement de la Ville Nouvelle sur Evry-Petit-Bourg (dans le cadre de la « loi Boscher » du 10 juillet 1970) et que la désignation d'Evry comme Préfecture ait provoqué de vives réactions de la Ville de Corbeil-Essonnes, elles-mêmes facteur de tension avec la Ville Nouvelle, sûrement. Mais de mémoire, ni le Maire de Corbeil-Essonnes (qui ne présidait pas le Syndicat), ni les Délégués des autres communes ne se sont opposés à ce que le SIARCE devienne, dans les années 70, Syndicat mixte et qu'il traite les effluents de la Ville Nouvelle.*

*Il faut donc être à la fois précis et nuancé quand il s'agit d'écrire l'Histoire, 40 ans après.*

*- La reconstruction de la station d'épuration en 1989*

*Prétendre que les collectivités responsables ont continué à s'ignorer est d'autant plus erroné que le SAN d'Evry et notre Syndicat ont beaucoup dialogué dans la deuxième moitié des années 80. En effet, le SIARCE a réalisé en 1987 une étude de scénarios, financée et suivie par l'Agence de l'Eau Seine-Normandie, qui contenait notamment une option « suppression de la STEP du SIARCE et raccordement sur Evry ». Malheureusement, les conditions faites par le SAN, après plusieurs réunions de négociations, se sont révélées contraires à l'intérêt du SIARCE et de ses usagers, comme le*

*montrent l'étude et les délibérations de notre Comité syndical : en bilan dynamique global, le coût de la suppression de la station du SIARCE était supérieur de plus de 10 millions de francs à celui de sa reconstruction qui fut donc mise en œuvre de 1989 à 1991 (au niveau ENK2) afin de s'adapter aux évolutions précédentes des normes réglementaires.*

*A cette époque, il aurait suffi que le SAN d'Evry fasse des propositions raisonnables au SIARCE pour que le cours de l'histoire s'inversât : ce fut donc une deuxième occasion ratée pour n'avoir qu'un seul équipement !*

*- Les décisions de la CAECE entre 2001 et 2008*

*Cette initiative inopportune de Monsieur Jean Hartz (et de ses conseillers) est à rapprocher d'autres agissements du SAN d'Evry pendant la même période :*

*° Refus (contrairement aux habitudes) d'autoriser le délestage de la station d'épuration du SIARCE sur celle d'Evry, lors de la réparation du pont racleur en avril 2005.*

*° Multiples contentieux, liés à une contestation de 3 500 euros par an sur le mode de calcul des participations communales (malgré nos argumentaires précis, nos démarches de conciliation et les tentatives de médiation de la Préfecture), auxquels Monsieur Manuel Valls a sagement mis un terme, après avoir pris la Présidence de la CAECE en 2008.*

*° Refus de toute synergie avec le SIARCE en matière de traitement des eaux usées, obligeant le Syndicat à se rabattre sur le scénario 1 de l'Etude SYMETRIE (alors que l'ensemble des Maîtres d'Ouvrage et financeurs s'étaient mis d'accord sur le scénario 2).*

*Je doute que tous ces errements ne puissent s'expliquer que par la rivalité Corbeil-Essonnes-Evry, d'autant que pour la première fois, le Président de la CAECE et le Maire de Corbeil-Essonnes appartenaient, pendant le mandat 2001-2008, à la même famille politique ! Quant aux « dissensions entre le SIARCE et la Communauté d'Agglomération Evry-Centre-Essonne (CAECE) », elles n'ont jamais été le fait du SIARCE, ceux qui prétendent le contraire devant le prouver !*

*- La mise en œuvre du scénario 1 de l'étude SYMETRIE*

*L'intitulé du chapitre III (« les surcoûts résultant de la mésentente ») est un raccourci contestable, s'appuyant sur un amalgame (préjudiciable à la bonne compréhension) entre les surcoûts du scénario 1 par rapport au scénario 2 et l'augmentation du montant du marché, qui recouvrent des réalités très différentes. D'une part, les décisions prises par l'État, dans les années 70, de réaliser une deuxième station sur Evry et les propositions faites par le SAN d'Evry en 2005 ont, sans aucun doute, mal servi l'intérêt général, d'autant qu'elles ont créé une quasi-situation de non-retour,*

renforcée par la dissolution de SYMETRIE, voulue par la CAECE. D'autre part, l'adoption récente du scénario 1 ne ressort pas d'une mésentente qui implique le SIARCE mais d'un refus a priori (sans aucune négociation) de la CAECE ! Fin 2005-début 2006, le SIARCE est pris entre marteaux et enclume (les marteaux étant l'État qui exerce des pressions si ce n'est des menaces pour que le SIARCE respecte rapidement les normes européennes et les financeurs qui conditionnent leur aide à la mise en œuvre du scénario 2 de l'étude SYMETRIE, l'enclume étant le SAN d'Evry qui refuse ce scénario) et se voit donc contraint d'opter pour le scénario 1, plus onéreux !

- Les décisions du SIARCE

Pour autant, cette situation a-t-elle été préjudiciable au SIARCE ? En théorie oui, puisque le scénario 1 avait été chiffré à 28,6 M€ et le scénario 2 à 19,29 M€ (valeurs hors taxes, décembre 2003). A cet égard, le tableau comparatif du rapport est théoriquement juste, mais qu'en est-il réellement ? Cette différence de 9,35 M€ est trompeuse, dans la mesure où le SIARCE aurait été vraisemblablement mis à contribution, dans le scénario 2, pour prendre en charge les surcoûts générés par le traitement d'effluents du SIARCE sur la station d'Evry (ceux-ci semblent avoir été estimés à environ 4 M€ par la CRC et la Cour des comptes) et par « le traitement des boues de la station du SIARCE secouru à Evry (séchage) ». Rappelons que dans le scénario 1, « la filière boue en secours SIARCE » a été chiffrée à 5,87 M€ HT, sachant que la Police de l'eau n'aurait sûrement pas autorisé la synergie envisagée en matière de séchage des boues par une même unité, pour des raisons de traçabilité ! Ces comparaisons sont donc parfaitement théoriques puisqu'elles s'appuient sur des chiffrages préalables de l'étude SYMETRIE, correspondant à un scénario non mis en œuvre (sûrement impossible à mettre en œuvre intégralement) ainsi que sur des hypothèses vraisemblables mais non formulées de participations financières du SIARCE à la réalisation et à l'exploitation de la station d'Evry. On peut néanmoins affirmer que, si le scénario 2 se serait avéré globalement moins cher, le gain pour le SIARCE (et donc ses usagers) aurait été faible ou nul, voire négatif compte tenu des conditions d'attribution des marchés respectifs. De plus, le scénario 2 aurait conduit à ce que le SIARCE bénéficie en secours d'une filière boues (séchage sur Evry) beaucoup plus onéreuse au plan énergétique et moins intéressante au plan environnemental que la solution finalement retenue par le SIARCE (le compostage), sans résoudre ni le manque de fiabilité de la filière de valorisation agricole des boues déshydratées et chaulées ni les conséquences de l'augmentation des quantités de boue produites, qui aurait, de toute manière, nécessité une nouvelle plate-forme de stockage.

- Les avenants au marché Vinci

Il est affirmé, dans le rapport, que « le coût des travaux de rénovation de la station du SIARCE a augmenté de 54 % en 4 ans. (...). De 20,08 M€ en août 2006, le marché est passé à 30,89 M€, au terme de 6 avenants conclus

*entre octobre 2006 et avril 2010 ». Permettez-moi de vous faire remarquer, sans esprit polémique, que cette assertion ressemble beaucoup à une contrevérité. En effet, ce n'est pas le coût des travaux de rénovation de la station qui a augmenté de 54 %, c'est le montant du marché qui a servi de support juridique à la réalisation d'équipements complémentaires (notamment la salle polyvalente et l'unité de compostage), non prévus initialement (dans aucun scénario) dont la construction sur le site de la station a été rendue possible par la compacité du process retenu. La salle polyvalente aurait pu être imaginée sur le site du siège du SIARCE (ce qui ce serait traduit par un autre marché) mais aurait eu beaucoup moins d'intérêt qu'imbriquée dans la station d'épuration, avec le parcours pédagogique.*

*- L'unité d'hygiénisation des boues par compostage*

*Quant à la compostière (qui a fait l'objet d'un avenant de 8,35 M€), elle se substitue à une plate-forme de stockage des boues, fermée et désodorisée (estimée à 6,8 M€) qui avait été envisagée sur un autre site (donc avec un autre marché) et qui aurait dû être réalisée dans les scénarios 1 et 2 de l'étude SYMETRIE. Rappelons qu'il était par ailleurs prévu une filière en secours (par séchage) estimée à 5,87 M€, valeur décembre 2003 (soit 6,6 M€ HT, valeur avril 2006). La réalisation de l'unité d'hygiénisation des boues par compostage, initiée pendant mon mandat et réalisée sous le mandat de mon successeur, est moins la résultante de la rivalité Corbeil-Essonnes-Evry ou de l'insuffisance de synergie entre la CAECE et le SIARCE, que la conséquence de l'impossibilité de trouver un site pour réaliser une plate-forme de stockage de boues et de la décision politique de choisir une meilleure filière de valorisation (le compostage), répondant à la carence croissante des sols en matière organique d'origine végétale (voir l'étude faite par SYMETRIE dans le cadre du Plan Départemental d'Eliminations des Déchets Ménagers et Assimilés). Il est à remarquer que la station du SIARCE bénéficie désormais de deux filières de traitement des boues, la nouvelle produisant un engrais normé, riche en matière organique et l'ancienne (en secours ou en complément), capable de produire des boues déshydratées et chaulées, riches en matière minérale. Enfin, le surcoût de la compostière par rapport à la plate-forme de stockage de boues stabilisées est compensé par une diminution des coûts d'exploitation (estimée à 150 000 € hors taxes par an).*

*- Le bilan financier pour le SIARCE*

*Le montant de l'opération SIARCE est effectivement de 36,22 M€ HT, soit environ 33,50 M€ HT, valeur avril 2006 (déduction faite des 2,75 M€ de révision de prix). L'estimation du scénario 1 (imposé au SIARCE par les circonstances) était de 32,5 M€ (28,65 M€ HT, valeur décembre 2003), somme à laquelle il aurait fallu ajouter la réalisation de la plate-forme de stockage des boues, soit une estimation totale HT, valeur avril 2006, de 39,3 M€.*

*Le bilan global de l'opération SIARCE (rénovation de la station + travaux complémentaires) est donc inférieur de 3 % à l'estimation brute du scénario 1 et de 15 % à l'estimation nette, corrigée de la résolution complète du problème de valorisation des boues. Pourtant, en plus du scénario 1 (et par ailleurs du scénario 2), le SIARCE a réalisé les travaux suivants :*

*- Une salle polyvalente, un circuit pédagogique et les parkings correspondants, permettant notamment de renforcer les initiatives en matière de communication environnementale.*

*- Une unité d'hygiénisation des boues par compostage, fiabilisant la filière boues et répondant mieux aux besoins de l'agriculture.*

*- Le traitement du phosphore à 1 mg/l (même 0,9 mg/l dans le marché), l'obligation réglementaire étant de 2 mg/l tant que la station ne dépasse pas 100 000 équivalents-habitants.*

*- La cogénération par transformation du biogaz en électricité, engendrant une diminution des consommations énergétiques.*

*- Les conséquences des travaux de restructuration des réseaux et l'augmentation des capacités hydrauliques de la station, améliorant le fonctionnement du système d'assainissement.*

*- Le traitement des effluents rejetés aux UV, permettant une réutilisation des eaux traitées pour l'arrosage, le nettoyage...*

*Rappelons que ce bilan exceptionnel a été rendu possible, grâce à des prix de marché inférieurs de 35 % aux prix moyens du Marché. Quant aux subventions, elles ont été de 20,14 M€ (13,86 M€ de l'AESN, 3,11 M€ du Conseil Régional d'Ile-de-France et 3,17 M€ du Conseil Général de l'Essonne), soit 56 % de la dépense totale HT. L'Agence de l'Eau a subventionné la quasi-totalité de l'opération à un taux moyen d'environ 40 % (plus 2,5 M€ d'avance sans intérêt), la faiblesse relative des aides régionales et départementales s'expliquant par leur capacité budgétaire limitée : le Conseil Général de l'Essonne a diminué par 3 (de 2007 à 2011) son budget eau et le Conseil Régional d'Ile-de-France n'a guère plus de 20 millions d'euros par an à « distribuer » à l'ensemble des Maîtres d'Ouvrage (hors SIAAP) ! A cet égard, je conteste le bienfondé de l'affirmation selon laquelle les partenaires financiers auraient été « placés devant le fait accompli », dans la mesure où plusieurs réunions de travail étaient intervenues préalablement à l'envoi des dossiers de demande de subvention (comme il a été montré à la CRC). On peut enfin constater que, dans le cadre du nouveau contrat d'affermage qui a pris effet début 2012, la redevance d'exploitation du système d'assainissement du SIARCE a sensiblement diminué.*

*Sur quoi pourrait-on donc bien s'appuyer pour estimer que l'intérêt général du SIACRE et de ses habitants aurait été oublié ?*

*- Le bilan global sur l'ensemble CAECE-SIARCE*

*Le bilan global de l'opération SIARCE est donc de 36,22 M€. Le bilan global de l'opération CAECE n'est pas connu puisque « les travaux devraient s'achever en juin 2013 » ; « le coût global des travaux de mise aux normes de la station (...) s'élèverait à environ 43,5 millions d'euros » est-il affirmé dans le rapport. Il n'est pas précisé quelle est la date de valeur, à combien sont chiffrées les dépenses hors travaux (maîtrise d'œuvre, bureaux de contrôle...), s'il est attendu de nouveaux avenants ou à combien se monteront les révisions de prix. Néanmoins, en partant de l'hypothèse que ce coût est en valeur janvier 2008 (puisque le marché semble avoir été signé le 28 avril 2008), on peut observer qu'il est d'ores et déjà supérieur d'environ 10 % à l'estimation de l'étude SYMETRIE (32,2 M€ HT, valeur décembre 2003, soit 39,60 M€ HT, valeur janvier 2008 par application de l'indice TP 01). Aux incertitudes près, dues à l'imprécision des chiffres concernant la CAECE, on peut estimer que le bilan global final devrait effectivement être supérieur d'environ 10 M€ à l'estimation actualisée du scénario 2 (59,1 M€ HT valeur décembre 2003), lequel ne comporte pas la résolution totale du problème de valorisation des boues du SIARCE. Aussi, j'observe que si la CAECE avait obtenu le niveau de prix du SIARCE (- 35 %), le bilan global des deux opérations serait largement passé dans l'épuration du scénario 2 actualisé, malgré la réalisation d'équipements non chiffrés initialement ! Compte tenu de tous ces éléments, il me paraît injuste d'affirmer que « l'absence de concertation peut être évaluée aujourd'hui à une dizaine de millions d'euros » : attention ! Comparaison n'est pas Raison, surtout lorsque les éléments de comparaison et de calcul sont faussés, ce que laisse d'ailleurs entendre le renvoi du rapport.*

*En tout état de cause, j'écarte toute responsabilité du SIARCE dans le manque de synergie et j'estime que les choix opérés par le Syndicat depuis 1977 ont été marqués du sceau de l'intérêt général bien compris, en rapport aux contraintes, contradictions et opportunités que nous avons dû prendre en compte !*

*- Les responsabilités*

*« La part prise par chaque acteur n'est pas facile à établir », lit-on dans le rapport. Pourtant, en y regardant de près, je pense que c'est beaucoup moins difficile qu'il n'y paraît :*

*o La « contiguïté » des deux stations d'épuration ressort de la responsabilité de l'État et des Elus de la Ville Nouvelle d'Evry, en particulier Monsieur Michel Boscher.*

*o La suppression de SYMETRIE et le refus du scénario 2 sont le fait de la CAECE en particulier de son Président de 2001 à 2008, Monsieur Jean Hartz.*

*o L'urgence dans laquelle le SIARCE a dû intervenir en 2006 est la conséquence des politiques menées par l'État et l'Agence de l'Eau Seine-Normandie pour la mise en œuvre de la DERU du 21 mai 1991 (il s'est écoulé près de 15 ans entre la première demande de subvention du SIARCE*

début 1993 et l'attribution de la première subvention de l'AESN en août 2007 !).

*o Le non accompagnement financier par le Conseil Régional d'Ile-de-France et le Conseil Général de l'Essonne des travaux supplémentaires (notamment la compostière) est dû essentiellement à la faiblesse des budgets régionaux et départementaux.*

*o Malgré ce qui précède, le SIARCE a eu une attitude citoyenne responsable, en réalisant une opération exemplaire, tant en termes de gestion financière que de prise en compte des contraintes de développement durable, ce qui a été sanctionné par l'attribution du label Terre durable, avec la meilleure note jamais obtenue par une collectivité !*

*J'entends donc ne partager aucune responsabilité dans un éventuel « oubli de l'intérêt général ».*

*- Le traitement des eaux usées de la Région Corbeil-Essonnes-Evry-Sénart et l'intérêt général*

*Les stations d'épuration de la CAECE et du SIARCE sont des marqueurs de l'Histoire régionale, depuis la promulgation de la loi sur l'eau de 1964, l'adoption du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne et la désignation d'Evry comme Préfecture de l'Essonne en 1965, l'élaboration d'un Schéma directeur d'assainissement par la DDE de l'Essonne en 1967 (prévoyant une nouvelle station d'épuration sur Evry) et la création des Villes Nouvelles d'Evry et de Melun-Sénart en 1969.*

*Est-ce que l'intérêt général a bien été pris en compte, quand il a été décidé de construire deux Villes Nouvelles (Evry et Melun-Sénart) complètement artificielles (sur des plateaux agricoles), au détriment de milliers d'hectares de terres arables de qualité exceptionnelle et des deux pôles urbains traditionnels de Melun et Corbeil-Essonnes, alors que de nombreux spécialistes considèrent que la lutte contre « l'étalement urbain » doit être une priorité des politiques d'aménagement ? Fallait-il créer deux villes nouvelles contiguës (quand on s'interroge, aujourd'hui, sur la contiguïté de deux stations d'épuration !) avec quatre SCA (Syndicats Communautaires d'Aménagement) puis trois SAN (Syndicats d'Agglomération Nouvelle) ? Est-ce concevable qu'une Ville Nouvelle (Melun-Sénart puis Sénart) se soit développée, pendant 20 ans, sans véritable Schéma directeur d'assainissement et n'ait toujours pas de station d'épuration, 45 ans après sa création (les effluents de la partie centrale étant amenés à la station d'Evry par plusieurs kilomètres de conduites et un siphon sous la Seine) ? Pour autant, est-il bien opportun, alors que ces grands collecteurs ont été financés sur fonds publics, qu'on envisage aujourd'hui de créer une nouvelle station sur Sénart (des études ont déjà été financées par l'AESN, sans doute prématurément ? Comme il y aurait trop de deux stations contiguës (bien situées en bords de Seine), doit-t-on en créer une troisième sur le Plateau, à quelques kilomètres de là, alors qu'il existe des réserves de*

*capacités potentielles sur la station d'Evry ? L'intérêt général aurait été incontestablement mieux pris en compte si, dans les années 70, le SIARCE était devenu un syndicat mixte traitant, sur une seule station, les effluents de la rive gauche de la Seine (Ensemble Evry-SIARCE) et si Melun-Sénart (Sénart maintenant) s'était dotée d'une station traitant les effluents de la rive droite de la Seine ! Mais la politique de l'Agence de l'Eau, dans les années 70-80, consistait à privilégier les grosses unités (donc pas de station sur Melun-Sénart et tout sur Evry !). Est-ce plus rationnel, 25 ans après, de multiplier les petites stations d'épuration (comme celle de Vert-le-Grand qui mériterait, peut-être, un audit de la CRC), sachant qu'il y a fort à parier que, dans 25 ans, le balancier repartira dans l'autre sens, après avoir constaté que les petites unités fonctionnent plus mal que les grandes ?*

*L'Agence de l'Eau Seine-Normandie n'oublie-t-elle pas l'intérêt général en finançant, sans sourciller, le séchage des boues de station : je vous renvoie à cet égard au « rapport d'information sur l'application du droit communautaire de l'environnement » de la Sénatrice Fabienne Keller, qui affirme que « la mise aux normes des stations d'épuration (...) engendre paradoxalement des conséquences désastreuses du point de vue de la consommation d'énergie » et, pourrait-on ajouter, en terme de bilan carbone et d'émission de gaz à effet de serre. L'intérêt général est-il bien défendu lorsque la Communauté d'Agglomération de Melun-Val-de-Seine réalise une usine d'incinération des boues d'assainissement (avec 40 %-45 % d'aide financière de l'AESN), sans concertation avec les Maîtres d'Ouvrage voisins, alors que le recyclage agricole des boues est privilégié par le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement et le SDAGE du Bassin Seine-Normandie ? L'ADEME n'a-t-elle pas oublié l'intérêt général, en ayant refusé de subventionner la cogénération de la station du SIARCE ? Le Conseil Régional d'Ile-de-France et le Conseil Général de l'Essonne qui se présentent volontiers comme des modèles d'éco-région et d'éco-département, n'oublient-ils pas l'intérêt général en privilégiant le financement des unités d'incinération et de séchage au détriment des unités de compostage, alors qu'une étude de sols, menée en 2000 (par l'INRA) démontre que 36 % des sols sont déficitaires en matière organique et qu'en 2050 il pourrait ne rester aucun sol cultivable en France ? N'oublie-t-on pas l'intérêt général quand on ne coordonne pas suffisamment les politiques de l'eau et des déchets (Cf. le rapport Keller : « il convient donc de s'interroger sur l'articulation entre des enjeux environnementaux concurrents ») ?*

*Ne faudrait-il pas à mettre en cohérence les textes législatifs et réglementaires régissant l'aménagement du territoire, l'environnement et l'organisation institutionnelle ? N'a-t-on pas oublié l'intérêt général en supprimant, au dernier moment, l'atelier « Gouvernance de l'eau », lors du Grenelle de l'environnement ? N'y a-t-il pas à clarifier les compétences, rationaliser le droit de l'eau et structurer efficacement les politiques de Bassin aux bonnes échelles ? La fiscalité de l'eau est-elle juste ? Vu les*

*multiples condamnations de la France pour non-respect des Directives européennes sur l'eau et l'environnement, que doit-on conclure quant à la défense de l'intérêt général ? Pourquoi l'Agence de l'eau a refusé en 1989, lors de la reconstruction de notre station d'épuration, de subventionner l'atteinte du niveau de traitement NGL au profit du niveau ENK2 (alors qu'était déjà connu le projet de Directive européenne sur les Eaux Résiduaires Urbaines, susceptible d'imposer un traitement plus poussé de l'azote), ce qui aurait eu pour conséquence de diminuer le coût de la dernière mise en conformité ?*

*Est-il raisonnable que la France, qui était un pays de référence dans le domaine de l'eau, mette près de 25 ans, en prenant plus de 15 ans de retard, pour appliquer la DERU (du 21 mai 1991) et se prépare à être lourdement condamnée en 2013 pour non-respect de la Directive Nitrates ? La France n'ayant, à ce jour, atteint le bon état des eaux que dans 40 % des masses d'eau (c'est-à-dire, peut-être, dans 10 % ou 20 % de la Masse de l'eau), ne doit-on pas prévoir une future condamnation pour non-respect en 2015 de la Directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 (« La France n'atteindra vraisemblablement pas les objectifs aux dates prévues », note le rapport Keller) ? Le retard pris par l'État dans la transposition de la DCE en droit français et par les Agences de l'eau dans le financement de la mise en conformité des systèmes d'assainissement a eu pour conséquence « une mise en œuvre à marche forcée de la DERU » (Cf. le rapport Keller : « la mobilisation n'est devenue véritablement effective qu'au moment de la première condamnation financière de la France, en 2006 (...). C'est donc seulement à partir de la 9<sup>ème</sup> programmation (2007-2012) que l'on a corrélé les financements et les projets », alors que de nombreuses stations de plus de 10 000 éq/hab., situées en zone sensible, auraient dû être mises aux normes au plus tard le 31 décembre 1998 !).*

*- Conclusion*

*Plus que des désaccords entre Elus locaux ou des rivalités entre Collectivités, l'examen historique approfondi de l'assainissement des eaux usées de la région Corbeil-Essonnes-Evry-Sénart révèle d'une part les faiblesses de la politique volontariste de développement des Villes nouvelles (notamment en terme de développement durable) et d'autre part la nécessité de repenser la Gouvernance de l'eau (voir la conclusion du rapport Keller qui énumère « le pilotage imparfait de la politique de l'eau, (...) une coordination insuffisante des acteurs trop dispersés et (...) un problème d'efficacité des outils ») : c'est bien sûr un vaste chantier, beaucoup plus compliqué que celui consistant à jeter le discrédit sur des Elus locaux (individuellement désintéressés mais passionnés par le Service public), accusés d'oublier l'intérêt général, d'autant plus que la conclusion du rapport (« difficulté de faire prévaloir l'intérêt général ») est nettement plus mesurée que le titre du rapport, plus digne d'un article de la presse à scandales que d'un jugement équilibré d'une grande institution républicaine !*

*Je remercie donc la Cour des comptes de bien vouloir rectifier les nombreuses approximations et inexactitudes (matérielles et chronologiques) qui entachent le rapport, porter une interprétation justifiée et sans amalgame des montants financiers et rendre justice aux responsables du SIARCE d'avoir apporté, depuis 1977, les meilleures réponses possibles dans le contexte contraignant et complexe qui s'est imposé à eux.*

*En tout état de cause, je ne saurai pas plus accepter en 2013 d'être accusé d'avoir « oublié l'intérêt général » que je n'ai accepté en 2006 d'être quasiment traité, par un fonctionnaire d'État, de « délinquant de zone de non-droit », le non découragement et le respect des Elus locaux me paraissant être des conditions sine qua non du bon fonctionnement de nos Institutions républicaines et démocratiques. Je ne prétends pas que mon action ait été parfaite, mais j'ai la conviction, en conscience, d'avoir tout fait, parfois même en étant visionnaire, pour que l'intérêt des habitants du territoire géré par le SIARCE soit, en permanence, à l'origine de ma gestion.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION  
DE L'AGENCE DE L'EAU SEINE-NORMANDIE (AESN)**

*Ce rapport relève en particulier qu'une solution mutualisée associant les stations d'Evry et de Corbeil aurait été plus économique.*

*Comme le rappelle ce rapport, l'Agence de l'eau, devant le refus des maîtres d'ouvrages de s'entendre sur une solution mutualisée, a calculé ses aides financières en prenant comme prix de référence le coût d'une station d'épuration qui aurait bénéficié des économies d'échelles permises par la mise en place d'une solution commune.*

*L'alternative pour l'Agence de l'eau eut été le refus de l'aide. Toutefois celui-ci aurait retardé encore davantage la modernisation de la station de Corbeil, laquelle était concernée par le contentieux relatif à la mise en conformité au titre de la directive européenne « eaux résiduaires urbaines », exposant ainsi l'État à d'éventuelles pénalités financières très importantes.*

*Si votre rapport ne met pas particulièrement en cause l'Agence de l'eau, il illustre clairement que la multiplicité des maîtres d'ouvrages dans le domaine de l'assainissement est une source potentielle de dérive des coûts.*

---

### 3

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

---

#### **PRESENTATION**

---

*La baie du Mont-Saint-Michel constitue un site unique et remarquable, inscrit en 1979 sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco. Il accueille plus de deux millions de visiteurs français et étrangers chaque année.*

*L'ensablement progressif de la baie et la perspective de ne plus voir le monument entouré d'eau ont suscité, de longue date, l'idée de construire des ouvrages permettant de repousser les sables. Un tel projet, conduisant notamment à détruire l'actuelle route menant au Mont-Saint-Michel, implique la réorganisation de l'accès au public.*

*Fondé sur ces objectifs, le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, tel qu'imaginé par l'État, est le fruit d'une longue maturation qui a débuté, dès 1969, avec, notamment, une modélisation du fonctionnement hydraulique de la baie.*

*En 2006, l'État, seul concepteur du projet, s'est désengagé de sa réalisation opérationnelle<sup>211</sup>, les travaux de rétablissement du caractère maritime étant alors confiés exclusivement aux collectivités territoriales locales, déjà regroupées depuis 1997 dans un syndicat mixte, le syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel.*

*Les missions dévolues statutairement au syndicat sont ambitieuses : non seulement le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, mais également l'amélioration des conditions d'accueil du public vers le site ainsi que la gestion, l'exploitation et la maintenance de tous les aménagements, équipements, ouvrages et infrastructures liés à ce projet.*

---

<sup>211</sup> En 2008, la Cour avait déjà souligné auprès des services de l'État, le délai excessif de la préparation de cette opération d'aménagement du territoire, la faiblesse de son pilotage et l'absence de suivi physique et financier.

*Or l'examen de la gestion de ce syndicat mixte et de l'action conjointe de l'État a mis en évidence un pilotage ambigu, une conduite opérationnelle défailante et une insuffisance prise en compte du devenir du projet.*

*Si la contrainte d'engagements financiers, fixée à 185 M€ à ce jour, semble pouvoir être respectée, en revanche, les nouvelles conditions d'accès au site pour les visiteurs souffrent de l'insuffisant contrôle du délégataire chargé de la conception et de la réalisation du matériel de transport (le passeur - une navette motorisée réversible -, et la maringote - une navette hippomobile guidée par un meneur).*

*Par ailleurs, il convient d'évaluer, dès à présent, les futures charges de fonctionnement du site, et de prévoir leur mode de financement, ce qui n'a pas été fait jusqu'à présent. Il est urgent de définir un modèle économiquement soutenable en intégrant les dimensions culturelles (dont le plan de gestion d'un bien inscrit au patrimoine de l'Unesco), mais aussi touristique et environnementale du site.*

## **I - Un double pilotage ambigu**

### **A - Un désengagement progressif de l'État**

L'idée d'une restauration du caractère maritime du Mont-Saint-Michel a été maintes fois relancée par les pouvoirs publics au cours de l'histoire récente. Engagé par l'État en 1990, le projet actuel est piloté par les collectivités territoriales regroupées dans un syndicat mixte. Jusqu'à présent, la réussite technique du projet a été privilégiée, au détriment des autres volets, notamment les conditions de gestion et d'exploitation.

#### **1 - Un projet technique conçu exclusivement par l'État**

La réflexion sur le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, tel qu'imaginé par l'État, a débuté en 1969. L'efficacité des dispositifs imaginés ne pourra toutefois être appréciée que sur le long terme, probablement à l'horizon 2025, et le nombre de jours où le Mont sera totalement entouré par la mer fait toujours débat.

##### *a) Un projet complexe*

Ce projet ambitieux consiste en la réalisation des ouvrages, équipements et aménagements suivants :

- tout d'abord, la destruction de l'ancien barrage sur le Couesnon et l'édification d'un nouveau barrage : cet ouvrage, mis en service en mai 2009, a pour objet de redonner au fleuve la puissance hydraulique nécessaire pour que, conjuguée à la force de la mer, elle permette de chasser les sédiments au large ;
- les aménagements hydrauliques sur le Couesnon : le curage de la rivière et la remise en eau de l'Anse de Moidrey devraient permettre de stocker environ 1 500 000 m<sup>3</sup> d'eau et, ainsi, d'augmenter la force des lâchers d'eau du barrage ;
- les aménagements hydrauliques dans la baie du Mont-Saint-Michel : la réalisation de deux larges chenaux en aval du barrage permettra au Couesnon de s'écouler de part et d'autre du Mont ;
- l'édification d'ouvrages d'accès au Mont-Saint-Michel : une nouvelle digue de 1 085 mètres sur la terre ferme, prolongée par un pont-passerelle sur 760 mètres aboutissant à une cale en pente douce, conduiront les visiteurs du parking jusqu'à la porte de l'Avancée qui est l'entrée principale du Mont ;
- enfin, la destruction de l'actuelle digue-route, une fois les nouvelles conditions d'accès au Mont réalisées.

Outre leurs finalités techniques, ces nouveaux ouvrages doivent également contribuer à une meilleure intégration visuelle des conditions d'accès au site.

#### *b) Des premiers résultats à confirmer*

Depuis l'entrée en service du barrage sur le Couesnon en 2009, on observe une accélération de l'érosion souhaitée des terres (recul des herbues).

D'après les données du syndicat mixte, et dans un rayon d'un kilomètre autour du Mont, les surfaces ayant repris un caractère maritime sont passées de 125 hectares à 156 hectares entre février 2009 et avril 2011 : les surfaces terrestres ont donc perdu 31 hectares à cette date.

### **Le comité de suivi hydro-sédimentaire**

Au-delà des travaux en cours pour la construction des aménagements techniques du site, le besoin s'est fait jour d'une instance permettant d'évaluer les effets des ouvrages construits pour rétablir le caractère maritime du Mont-Saint-Michel.

Le protocole de partenariat du 24 novembre 2006 signé entre l'État et le président du syndicat stipule notamment qu'il est créé, auprès du syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel, maître d'ouvrage du projet, une commission indépendante hydro-sédimentaire, animée par le centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF)<sup>213</sup>.

Une convention de partenariat, signée le 9 mars 2007 entre le syndicat mixte, l'État et le centre d'études techniques maritimes et fluviales a institué cette structure. Cette commission n'a qu'un rôle de conseil et émet des avis qui ne s'imposent pas au syndicat mixte.

Après la mise en service du nouveau barrage sur le Couesnon, la structure devra vérifier que les conséquences des lâchers d'eau sont conformes à ce qui est souhaité techniquement pour le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel prévu d'ici à 2025, d'autant plus que l'ensemble des ouvrages, notamment le pont-passerelle, ne sont pas totalement construits.

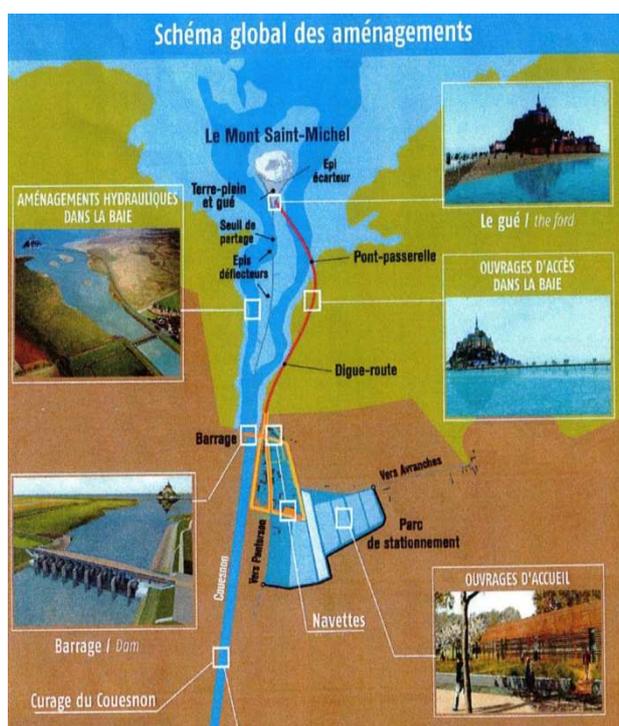
Néanmoins, la pleine efficacité du barrage ne pourra être réellement appréciée que lorsque la totalité des aménagements hydrauliques aura été réalisée, et les résultats escomptés ne pourront être évalués que sur une longue période, au moins à l'horizon 2025.

La hauteur du gué face à la porte d'entrée du Mont a fait l'objet de divers arbitrages interministériels. Cette hauteur conditionnera le nombre de jours où le site sera totalement entouré par les flots. L'arbitrage rendu, récemment contesté par des organisations de défense du patrimoine, est la résultante de plusieurs facteurs pris en compte : préservation des paysages et du monument, activités économiques, risques de submersion rapide et sécurité des personnes et des biens.

---

<sup>213</sup> Le CETMEF est un service technique central placé auprès du ministre chargé du développement durable. Acteur du développement durable et de la prévention des risques, il fournit des prestations d'intérêt général à l'État, aux établissements publics et aux collectivités territoriales.

La carte ci-après illustre le futur projet achevé.



Source : Syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel/Agence Aprim.

À terme, une fois le projet achevé, l'accès pédestre au Mont-Saint-Michel restera toutefois possible toute l'année par le gué, en dehors de quelques heures par an lors de coefficients de marée exceptionnels. Durant ces quelques heures seulement, le caractère totalement maritime du Mont-Saint-Michel sera alors rétabli, ce qui est à mettre en regard avec le coût total des travaux engagés.

## 2 - Le désengagement opérationnel de l'État

La déclaration d'intention signée entre le Premier ministre et le président du syndicat mixte, le 16 juin 2006, a entériné le désengagement de l'État de la réalisation opérationnelle du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, au profit du syndicat mixte.

Ce document indique que la phase de réalisation effective du projet devant commencer, « il est naturel que la maîtrise d'ouvrage<sup>214</sup> soit assurée de manière pleine et entière par le syndicat mixte. » Le contexte de l'acte II de la décentralisation et de la mise en œuvre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales a fondé le choix politique de confier aux collectivités, rassemblées dans ce syndicat mixte, la maîtrise d'ouvrage du projet.

### **Les missions du syndicat mixte**

Les statuts modifiés en 2006 assignent, dans leur article 2, les missions suivantes du syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel :

- le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel ;
- l'amélioration des conditions d'accueil du public vers le site ;
- la gestion, l'exploitation et la maintenance de tous les aménagements, équipements, ouvrages et infrastructures liés au projet, ce qui fait du syndicat le maître d'ouvrage ;
- la coordination, l'étude, l'organisation et la mise en place des différents modes de dessertes dans la baie, en vue d'optimiser les flux de cette zone, dans la limite du domaine de compétence de chaque collectivité adhérente<sup>215</sup>.

Toutefois, à la suite de la déclaration d'intention du 16 juin 2006, un protocole de partenariat entre le préfet de région Basse-Normandie, coordonnateur du projet mandaté par l'État, et le président du syndicat mixte, le 24 novembre 2006. Il prévoit, outre la dévolution de la maîtrise d'ouvrage au syndicat, la création d'un comité de pilotage co-présidé par les deux signataires.

Ce comité constitue, en principe, l'organe commun de décision. Il doit donner son accord à toute question relative au financement, à la qualité des ouvrages, à la politique de communication, ainsi qu'à toute évolution majeure du projet.

<sup>214</sup> Aux termes de l'article 2 de 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 (dite loi MOP), « le maître de l'ouvrage est la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre. »

<sup>215</sup> Cependant, s'agissant de transports collectifs non urbains, en vertu de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 dite loi « LOTI », ce domaine relève de la compétence du département.

Or, ces dispositions conventionnelles qui encadrent le comité de pilotage conjoint ne peuvent, en aucun cas, juridiquement, se substituer aux compétences du syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel, seul chargé de la maîtrise d'ouvrage du projet, conformément à la loi.

Il en résulte une organisation juridique particulière qui n'est pas sans conséquence sur le bon déroulement des opérations. Ce comité ne peut, en effet, avoir de pouvoir décisionnel formel, alors même que l'État a entendu se désengager d'un projet qui, à l'évidence pourtant, déborde largement le simple cadre régional.

En effet, l'État restera nécessairement impliqué dans la défense du classement du site au patrimoine mondial de l'UNESCO, fondé sur le double motif culturel et environnemental.

De plus, ce protocole, sur lequel est adossé le financement du projet, n'a déterminé que les contributions au coût des travaux au sens large, sans que l'État, principal financeur des investissements, ne définisse avec le syndicat les conditions de prise en charge du fonctionnement futur du site.

Cette situation est source d'ambiguïté et n'a pas facilité la réflexion d'ensemble sur le devenir de ce site remarquable.

Le comité de pilotage est devenu, de fait, la véritable instance de décision, alors même que sa mission se limite à certains aspects du dossier.

#### **Le financement actuel du projet**

En mars 2011, le financement prévisionnel du projet s'établissait à 184,74 M€, l'État contribuant à hauteur de 84,93 M€.

Les autres contributions proviennent des agences de l'eau Seine-Normandie et Loire-Bretagne (3,80 M€), du Fonds européen de développement régional (21,15 M€), des conseils régionaux de Basse-Normandie et de Bretagne (51,13 M€) et des conseils généraux de la Manche et de l'Ille-et-Vilaine (16,23 M€), le solde étant financé via les dotations versées au syndicat mixte à hauteur de 7,50 M€.

Le syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel a décomposé le coût global de la réalisation du projet en groupes d'ouvrages, chacun étant une des composantes du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel : frais de maîtrise d'ouvrage, aménagements hydrauliques, barrage sur le Couesnon, ouvrages d'accès, ouvrages d'accueil, système de transport.

Le coût de ces six groupes d'ouvrages ressort à 149,62 M€ TTC, auxquels s'ajoutent 22,82 M€ pour les évolutions de prix éventuelles et 12,3 M€<sup>216</sup> de subventions d'équipement versées au délégataire chargé de la conception et de la réalisation, soit un total de 184,74 M€ (source : syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel).

## B - Des collectivités territoriales aux intérêts divergents

Créé en 1996, le syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel est actuellement constitué des deux régions Basse-Normandie et Bretagne, du département de la Manche et des communes de Beauvoir, du Mont-Saint-Michel et de Pontorson. C'est désormais cette structure qui assure la réalisation du projet et la gestion du site.

Les modalités actuelles de financement du syndicat font intervenir certaines communes membres, mais pas toutes, ainsi qu'une collectivité associée qui, juridiquement, ne peut prendre part aux décisions. Outre des conflits potentiels en cas de divergences sur la bonne marche du dossier, il en résulte aussi des ambiguïtés sur le financement futur du projet.

Ainsi, les modifications statutaires de 2006 du syndicat mixte ont organisé les contributions financières des collectivités adhérentes de la manière suivante :

- *au titre des dépenses courantes de fonctionnement du syndicat*, à parts égales entre la région Basse-Normandie, la région Bretagne et le département de la Manche ;
- *au titre des dépenses liées au projet*, déduction faite des subventions de toute nature et des ressources propres du syndicat :
  - . 70 % pour la région Basse-Normandie et le département de la Manche (ce montant étant réparti entre les deux collectivités à hauteur de 75 % pour la région et 25 % pour le département) ;
  - . 30 % pour la région Bretagne, le département de l'Ille-et-Vilaine ayant vocation à contribuer à ces 30 %.

Les communes du Mont-Saint-Michel, de Beauvoir et de Pontorson (respectivement 46, 438 et 4 154 habitants), bien que membres du syndicat, ne contribuent ni à son fonctionnement, ni au financement du rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel.

<sup>216</sup> A la suite d'une erreur matérielle, l'édition imprimée du rapport diffusé par la Documentation française a mentionné un montant de 112,3 M€ au lieu de 12,3 M€. La correction a été effectuée le 13 février 2013.

En revanche, étant membres du syndicat mixte, elles concourent par leurs droits de vote à toute décision relative au projet.

A l'inverse, le département de l'Ille-et-Vilaine n'est pas membre statutaire de la structure syndicale. Il est simplement désigné comme membre « associé ». Néanmoins, cette collectivité qui ne participe pas juridiquement aux décisions du syndicat contribue à son financement.

Enfin, les dispositions statutaires ne font mention d'aucune limite en termes de financement, en dépit de l'importance du projet.

L'État est engagé à hauteur d'un montant maximal fixe de 84,93 M€. Tout dépassement envisagé serait donc à la charge des seules collectivités territoriales, sous réserve de l'accord de chacune de leurs assemblées délibérantes respectives.

## **II - Une réalisation opérationnelle défailante**

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

### **A - Les faiblesses administratives du syndicat**

Le syndicat mixte souffre de la faiblesse de ses effectifs et d'un déficit de compétences internes dans les domaines budgétaire, comptable et financier pourtant indispensables au fonctionnement interne et au suivi d'une opération de cette envergure, exclusivement financée par des fonds publics.

Il n'existe pas de poste de cadre dédié aux aspects comptables et financiers. Le service comptable et financier se réduit à deux agents dont l'un est à temps partiel. Conséquence de la faiblesse de l'organisation administrative, de nombreuses anomalies de qualité et de fiabilité comptables ont pu être observées.

L'absence de comptabilité d'engagement, d'inscription de restes à réaliser dans les comptes, le caractère non exhaustif du recensement du patrimoine et une comptabilisation partielle des amortissements, conduisent à une information incomplète sur la situation financière réelle du syndicat et altèrent la fiabilité et la sincérité des comptes présentés à l'assemblée délibérante.

Or, au-delà des seuls aspects réglementaires, il est important que le syndicat prenne ses décisions financières sur la base de documents comptables fiables permettant de bien mesurer les engagements financiers futurs.

## **B - Un suivi financier aléatoire**

Alors que le suivi financier devait être effectué à partir des opérations enregistrées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995, ce n'est qu'en 2008 qu'un logiciel adapté a été mis en place par le syndicat.

De plus, l'exhaustivité des données relatives au projet intégrées dans ce logiciel de suivi n'est pas assurée. Des écarts ont été observés entre les marchés figurant dans le suivi du service des affaires juridiques du syndicat et ceux figurant dans l'outil informatique.

Ces dysfonctionnements sont d'autant plus regrettables que les données financières issues de cet outil alimentent, depuis 2009, le groupe de travail conjoint entre l'État et le syndicat qui prépare les réunions du comité de pilotage commun sur les aspects techniques et, surtout, financiers.

L'exemple du chiffrage du coût du nouveau barrage sur le Couesnon illustre les approximations en la matière : pas moins de trois chiffrages ont été fournis lors du contrôle de la chambre régionale des comptes, avec une marge d'incertitude de près de 2 M€.

La connaissance des engagements juridiques et budgétaires, de même que la visibilité financière pour l'ensemble des financeurs, pâtissent de ces dysfonctionnements.

## **C - Un contrôle défaillant de la délégation de service public chargée des ouvrages et services d'accueil**

La construction et l'exploitation des ouvrages et services d'accueil au public ont été confiées par le syndicat mixte à la société Veolia Transport par une convention de délégation de service public conclue le 6 octobre 2009, pour une durée de 13 ans.

La convention prévoit que le délégataire conçoit, finance, construit, exploite et entretient les ouvrages, équipements et fournitures des ouvrages d'accueil et de transport. Il doit également définir, exploiter et commercialiser les services d'accueil au public et le transport. Le matériel roulant initialement prévu devait se composer du « passeur » –

une navette motorisée réversible – et de la « maringote » – une navette hippomobile guidée par un meneur.

**Les liaisons prévues pour accéder au Mont-Saint-Michel et le matériel roulant à destination des visiteurs**

Pour desservir le Mont-Saint-Michel, les liaisons suivantes ont été initialement conçues, chacune, avec un matériel spécifique :

- pour desservir le Mont-Saint-Michel à partir du barrage du Couesnon (départ dit de « La Caserne » - ligne n° 1) et jusqu'au pied du Mont, il est prévu un total de cinq navettes réversibles ou « passeurs », chacune dotée d'un moteur diesel (gazole propre) et d'une capacité de 100 places. L'accès à ces navettes est gratuit ; le coût est compris dans le prix du stationnement (8,50 € à ce jour par véhicule) ;

- sur cette liaison à partir du barrage, le public devait également avoir la possibilité, payante en plus du stationnement (4,00 € pour une seule montée – 6,50 € aller et retour), d'utiliser des navettes hippomobiles spécialement conçues pour le site (appelée « maringotes ») et d'une contenance de 50 personnes. La convention de délégation n'en précise pas le nombre et ce mode de liaison semble aujourd'hui compromis ;

- l'accès au Mont-Saint-Michel pour les résidents, les salariés travaillant sur le site et les personnes à mobilité réduite (ligne n° 2) se fait, à la demande de ces publics, à l'aide de sept « microbus » ;

- depuis la gare de Pontorson, il est également prévu des liaisons par quatre bus classiques (ligne n° 3).

La gestion, par le syndicat, de la délégation de service public liée aux ouvrages d'accueil du site, notamment les modalités de contrôle du délégataire, ont été peu efficaces jusqu'à présent.

Le dernier avenant à la convention de délégation du 27 avril 2012 précise que le syndicat mixte regrette « un manque de transparence de la part du délégataire, notamment du fait d'une transmission incomplète et/ou tardive des informations nécessaires au contrôle de la bonne exécution du contrat », Veolia Transport admettant, pour sa part, « des retards regrettables dans la transmission d'information »<sup>217</sup>.

<sup>217</sup> Préambule de l'avenant n°4, paragraphe intitulé : S'agissant, de manière générale, des relations entre le SMBMSM et son délégataire.

Fin juin 2012, quatre avenants successifs ont d'ores et déjà modifié les premières clauses contractuelles de la délégation de service public<sup>218</sup>, alors même que les conditions d'accès au Mont-Saint-Michel constituent un élément majeur du projet et ont été prises en compte depuis sa conception.

Ainsi, l'avenant du 5 juillet 2011, signé à moins de dix mois de l'exploitation commerciale, fixe la date du démarrage de celle-ci au 28 avril 2012.

A cette date, la totalité du matériel roulant devait avoir été livrée, notamment les navettes motorisées réversibles et les maringotes.

Or, le dernier avenant, conclu le 27 avril 2012, soit la veille de la mise en œuvre opérationnelle des nouvelles dispositions d'accès pour le public, mentionne explicitement dans son préambule que le délégataire ne sera pas en mesure de fournir le matériel roulant à la date de mise en service et prévoit que « les opérations de réception sont reportées, au plus tard, à fin février 2014 ». En dépit de la formulation retenue, le délégataire estime pouvoir mettre en circulation des navettes alternatives pour la saison 2013.

Il est regrettable que le syndicat ait été obligé de prendre acte de cette carence à la veille de la mise en place des nouveaux équipements d'accueil du public. Cet accueil était au cœur même des préoccupations du syndicat, dans la mesure où il constitue la modification la plus sensible de l'exploitation d'un site aussi particulier. La presse s'était d'ailleurs largement fait l'écho des modifications induites pour l'accueil du public et de leur caractère.

L'obligation, pour le délégataire et à ses frais, de mettre en place des moyens de remplacement<sup>219</sup>, ne saurait en aucun cas couvrir le préjudice commercial qui pourrait en résulter pour l'exploitation du site.

De surcroît, les maringotes initialement conçues devront être largement revues techniquement – à supposer qu'elles puissent

---

<sup>218</sup> Avenants conclus successivement les 22 février 2010, 5 juillet 2011, 2 janvier et 27 avril 2012

<sup>219</sup> L'avenant du 27 avril 2012 prévoit, au titre seulement du retard de livraison, une pénalité de 500 € HT par jour de retard et par maringote jusqu'à la mise en service de ces matériels. Pour les passeurs ou navettes réversibles, une somme de 400 000 € doit être versée par le délégataire pour la non-conformité des passeurs aux prescriptions contractuelles. Cette somme éteint toute action du syndicat au titre de la non-conformité des passeurs à la date de mise en service commercial ; elle est réputée réparer le préjudice, sur ce point, jusqu'à la date d'ouverture de la passerelle.

fonctionner<sup>220</sup> - alors que les navettes automobiles actuellement en service ne peuvent transporter qu'un nombre de passagers (74 personnes) réduit par rapport au cahier des charges initial (environ 100 personnes). Cette situation pourrait conduire à remettre en cause les termes de la délégation.

En effet, sur la digue-route existante, et plus encore demain sur le pont-passerelle, pour des raisons de sécurité des différents type d'usagers (notamment, les piétons, les usagers des maringotes et des navettes et les cyclistes), les navettes ne pourront doubler les maringotes. La vitesse des navettes automobiles sera donc subordonnée à celle des navettes hippomobiles.

Ce cadencement n'est pas compatible avec le flux actuel des visiteurs. Il nécessiterait une forte augmentation du nombre des navettes automobiles en service et aggraverait les risques d'incidents entre piétons et véhicules.

Pour permettre, malgré tout, la mise en service commerciale des nouvelles dispositions d'accueil, Veolia Transport a dû, dans un premier temps, mettre en place un service complémentaire d'autocars. En définitive, l'exploitation est dégradée par rapport aux objectifs initiaux du syndicat : revaloriser l'accueil et l'approche des visiteurs.

### **III - Des conditions futures d'exploitation en suspens**

Par lettre du 7 août 2012 adressée à la ministre de l'égalité des territoires et du logement, le président de la région Basse-Normandie, qui préside le syndicat mixte, a demandé la révision du protocole de 2006, en faisant valoir que le financement des charges d'amortissement des immobilisations impose une clarification du cadre dans lequel l'État a confié la construction et la gestion d'ouvrages complexes sur son propre domaine.

#### **A - Une exploitation future non financée**

Selon le calendrier du projet, la totalité des aménagements et constructions prévus pour rétablir le caractère maritime du Mont-Saint-Michel devait être terminée d'ici fin 2015. Il s'agit des aménagements hydrauliques dans la baie autour du Mont, du futur pont-passerelle qui

---

<sup>220</sup> Dans son annexe VI, l'avenant du 27 avril 2012 redéfinit un certain nombre de caractéristiques techniques notamment l'accessibilité aux personnes en situation de handicap et à mobilité réduite.

remplacera l'actuelle digue-route, destinée à être détruite, ainsi que de l'aménagement du gué entre le pont-passerelle et le Mont-Saint-Michel.

Les contributions financières des membres du syndicat ont été définies en 2006, en fonction du financement des investissements nécessaires à la réalisation opérationnelle du projet. Rien à ce jour n'a été anticipé pour les futures contributions de fonctionnement, une fois les travaux terminés, soit après 2015.

Ainsi, les équipements déjà achevés ne sont pas amortis et le syndicat n'a pas intégré dans sa réflexion l'importance des charges futures d'entretien des équipements construits et à venir.

Pour le seul barrage, et en ne prenant en compte que l'évaluation de son coût de construction à partir de la maquette financière de mars 2011, soit un total de 32,2 M€, la prévision annuelle de charges d'amortissement à inscrire dans les comptes sur une durée de 30 ans serait de l'ordre de 1,1 M€ par an.

Or, le protocole signé avec l'État, qui précise le financement du projet, n'a déterminé que les contributions au coût des travaux au sens large, sans que ne soient abordées les conditions de couverture des charges de fonctionnement.

Il appartient donc au syndicat, dès à présent, de calculer ses futures charges de fonctionnement à partir de 2015, notamment par une évaluation précise des biens qui resteront sous sa responsabilité directe. Les comptes du syndicat devront les retracer. Une réflexion doit être engagée avec l'ensemble des acteurs pour mettre en œuvre une gestion qui repose sur un modèle économiquement soutenable.

Au-delà des aspects techniques et financiers, la démarche à suivre devra également préciser les règles de gouvernance et intégrer les dimensions culturelles, touristiques et environnementales de ce site mondialement connu et fréquenté par de nombreux visiteurs étrangers.

## **B - Des charges d'amortissement non évaluées**

L'État, responsable du domaine public maritime, en a concédé la gestion au syndicat mixte pour une durée de trente ans. Deux conventions ont été passées à cet effet entre l'État et le syndicat mixte.

Leurs clauses établissent que le syndicat est seul propriétaire de l'ensemble des biens construits dans le cadre du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel jusqu'à la fin de la concession. Il doit faire figurer ces biens à l'actif de son bilan.

A la fin de la durée de la concession, le syndicat devra remettre à l'État les biens construits en parfaite condition de fonctionnement et sans indemnité.

Le syndicat doit donc prévoir une durée d'amortissement égale à celle de la durée de la concession pour que la valeur comptable nette des actifs cédés soit nulle au bout des 30 années de concession.

Or, les conséquences financières de ces dispositions contractuelles entre l'État et le syndicat mixte relatives aux concessions du domaine public maritime et fluvial ont, jusqu'à présent, été ignorées ou sous-estimées par le syndicat.

De son côté, l'État n'a pas mis en place le contrôle des concessions qu'il a accordées au syndicat mixte et de leurs implications budgétaires et financières. Le cahier des charges, atypique, ne comporte aucune disposition sur l'approbation par l'autorité concédante des comptes et des budgets des concessions.

L'État doit donc remédier à cette lacune et mettre en place un suivi budgétaire et financier des conventions de concession conclues avec le syndicat.

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel est un vaste projet dont les modalités de pilotage apparaissent inadaptées.*

*Seul responsable de la conception technique des ouvrages à élaborer, l'État s'est désengagé de la réalisation des investissements au profit d'une structure de maîtrise d'ouvrage exclusivement composée de collectivités territoriales : le syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel.*

*Néanmoins, conscientes que ce projet dépasse largement le cadre régional et que l'État restera nécessairement impliqué dans la défense du classement du site au patrimoine mondial de l'UNESCO, les deux parties ont mis en place un comité de pilotage conjoint, mais celui-ci n'a juridiquement aucun pouvoir.*

*Les difficultés du syndicat mixte à assurer, depuis le début des travaux en 2006, un suivi administratif et financier rigoureux, ainsi que les problèmes rencontrés dans le contrôle du délégataire chargé des ouvrages et des services d'accueil, appellent une nouvelle réflexion sur la gouvernance et pour la conduite du projet.*

*S'ajoute une incertitude sur les conditions de financement des charges de fonctionnement dans une perspective pérenne à partir de 2015, date prévisionnelle d'achèvement des travaux.*

*La Cour et la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie formulent les recommandations suivantes :*

*Pour l'État :*

- 1. engager une nouvelle réflexion sur la gouvernance et la conduite opérationnelle du projet, en intégrant les dimensions culturelle, touristique et environnementale du site, notamment de façon à faire participer au syndicat les collectivités qui financent le projet ;*
- 2. exercer effectivement le contrôle financier du syndicat mixte, en tant que concessionnaire du domaine public maritime relevant de l'État ;*
- 3. inciter les collectivités territoriales concernées à définir précisément la répartition des financements pour l'exploitation du site, à compter de 2015, année prévue pour la fin des travaux ;*

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

- 4. élaborer un véritable plan d'amortissement à partir d'un inventaire de l'actif régulièrement mis à jour et évaluer précisément les futures charges de fonctionnement ;*
  - 5. mettre en place le contrôle du délégataire, notamment en matière de gestion des ouvrages d'accueil ;*
  - 6. fiabiliser le suivi financier du projet.*
-

## Sommaire des réponses

Premier ministre	270
Président du syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel	272
Président-directeur général de la société Véolia Transdev	276
Ancien directeur général de la société Véolia transport	278

### **RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE**

*Il convient tout d'abord de rappeler que l'objet du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel est la restauration d'un environnement de grèves et d'eaux aux abords immédiats du Mont, en luttant contre un phénomène naturel d'ensablement de fond de baie, accentué par l'intervention de l'homme. Ainsi, l'objectif n'étant pas de transformer le Mont-Saint-Michel en île, l'efficacité de l'investissement public ne doit pas être appréciée au regard du nombre de jours ou d'heures où le Mont sera entièrement entouré par les eaux, lors des plus fortes marées. Par ailleurs, la question de la hauteur du gué, qui conditionne le nombre de jours où le site est accessible, a été tranchée depuis 2001. La cote du gué n'a pas été abaissée, considérant que les impacts esthétiques n'étaient pas suffisants pour justifier des concessions aux enjeux de sécurité. Ceux-ci restent la priorité des pouvoirs publics, au-delà des enjeux patrimoniaux, culturels et commerciaux liés à l'accessibilité du site.*

*Le fort engagement de l'État dans ce projet majeur s'est traduit par un investissement important de sa part : fixé initialement à 75,43 M€, il a finalement été porté à 84,93 M€ sur un total de 184,74 M€, ce qui fait de l'État le premier contributeur. Le suivi du projet par l'État est assuré par des réunions fréquentes organisées par la DATAR, auxquelles participent tous les ministères concernés. L'État continue à apporter une assistance en conduite d'opération pour les aménagements hydrauliques et le barrage. S'agissant du fonctionnement opérationnel du site, le retrait, relatif de l'État relève d'une décision politique. Elle vise à mettre en responsabilité les collectivités territoriales, à leur demande notamment, en liaison avec les services locaux de l'État. Le comité de pilotage mis en place par l'État et le syndicat mixte est une instance permettant des échanges et le suivi des engagements, notamment financiers, des partenaires. Il n'a pas pour objet de se substituer au syndicat mixte, qui reste pleinement responsable en tant que maître d'ouvrage.*

*Au vu des dysfonctionnements relevés par la Cour, la gouvernance du syndicat mixte doit être améliorée. La représentation des collectivités au sein du syndicat mixte doit mieux prendre en compte la responsabilité financière assurée par chacune d'entre elles. Il pourrait être demandé à ces collectivités, en particulier aux plus importantes d'entre elles, d'apporter un appui renforcé au syndicat mixte en termes de méthode et de moyens pour le suivi comptable et budgétaire du projet. Compte tenu de l'ampleur du projet, le dimensionnement et les compétences de l'équipe en charge du suivi financier revêtent une importance cruciale et son renforcement sur ces deux aspects apparaît nécessaire. La fiabilisation du suivi des engagements financiers est indispensable pour permettre une gestion rigoureuse et efficace du projet. A cet égard, l'inscription d'amortissements au bilan du syndicat mixte revêt une importance particulière. En effet, en l'absence d'entretien et*

*de réfection, qui incombent au syndicat mixte, les ouvrages seraient rendus à l'État dans un état déprécié, qui nécessiterait de nouveaux investissements que l'État n'a pas vocation à prendre en charge. Un travail précis de valorisation des biens construits et délégués, qui permettra de connaître le montant des amortissements devant être inscrits dans les comptes du syndicat, doit donc être mené.*

*Enfin, la délégation de service public chargée des ouvrages et services d'accueil a connu de multiples retards et dysfonctionnements qui sont particulièrement préjudiciables à l'image du site et desservent l'ambition du projet. Le syndicat mixte doit s'assurer du respect de ses obligations contractuelles par le délégataire qu'il a retenu, tout en mettant au centre de ses préoccupations la qualité de l'accueil du public, la fréquentation du site conditionnant également l'équilibre financier global du projet.*

*Les inquiétudes qui se sont fait jour sur la gestion du projet par le syndicat mixte et le délégataire de service public chargé de l'accueil et du transport des visiteurs ont motivé la décision de mener très prochainement une mission d'audit, qui sera assurée par quatre services d'inspection générale (Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'environnement et du développement durable et Inspection générale des affaires culturelles) sur le bouclage financier du projet et les conditions d'exploitation futures du site. Elle doit ainsi établir un état des lieux en réalisant une cartographie des différentes collectivités et administrations de l'État intervenant directement ou indirectement sur la zone du Mont Saint-Michel, décrire l'ensemble de leurs interventions et évaluer, pour l'avenir, les responsabilités que chacune devra assumer dans la gestion courante de ce projet et les charges financières correspondantes. Cette mission d'audit proposera les améliorations à mettre en place par le syndicat mixte pour mettre en conformité son budget avec les règles de la comptabilité publique et de bonne gestion. A cet égard, la question de l'inscription comptable des coûts de fonctionnement et d'amortissement sera tout particulièrement étudiée. Enfin, la mission envisagera des mesures d'accompagnement du changement induit par la modification des conditions de déplacement des riverains et salariés du voisinage du Mont Saint-Michel. Ces différents éléments permettront d'éclairer les décisions à prendre pour mettre en place à partir de 2015 un modèle économique plus soutenable.*

*Cette mission constitue ainsi une garantie que l'État est attentif, au-delà de l'achèvement des travaux prévu en 2015, au fonctionnement courant de ce site remarquable, dans le respect du rôle que chaque entité publique doit avoir dans la gestion d'un projet de territoire.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE LA BAIE DU MONT-SAINT-MICHEL**

*Le syndicat mixte prend acte des remarques de la Cour des comptes visant à fiabiliser le suivi financier du projet. Il est vrai que la spécificité du projet d'aménagement et de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel a eu des difficultés à s'inscrire dans le cadre réglementaire applicable aux syndicats mixtes.*

*Le choix d'une telle structure, semblable à une collectivité, pour réaliser une grande opération d'aménagement n'est pas habituel (l'établissement public d'aménagement ou la société d'économie mixte sont plus courants), ni sans conséquence : le Syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel assure une tâche délicate de maîtrise d'ouvrage d'une opération complète et complexe, hors norme et sans précédent, qui se déroule en majorité sur le domaine public maritime de l'État et dont ce dernier a dirigé toutes les études de faisabilité.*

*Le syndicat mixte réalise le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint Michel, conformément aux dispositions de la déclaration d'intention du 16 juin 2006 signée entre le Premier ministre et le président du syndicat mixte. Le protocole de partenariat comporte une maquette financière qui décrit précisément toutes les opérations qui doivent être réalisées d'ici 2015 et la répartition de leur financement entre les partenaires. C'est à cette date que le suivi budgétaire et financier a été transféré de la DDE de la Manche (la Mission Mont-Saint-Michel) au syndicat.*

*Dès lors, le suivi comptable et financier du projet a constitué une préoccupation essentielle de l'État et des collectivités territoriales et la maquette financière constitue la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées.*

*A cet effet, le syndicat mixte s'est doté d'un logiciel permettant de suivre et gérer la programmation technique et financière du projet (comptabilité analytique), en complément de l'outil de gestion de la comptabilité publique habituellement utilisé par une collectivité locale.*

*Au vu des résultats concordants des deux systèmes d'information, le syndicat mixte estime maîtriser le suivi financier du projet.*

*Suite aux préconisations de la chambre régionale des comptes et afin de renforcer les éléments de lecture nécessaires au dialogue de gestion portant sur le financement du projet dans sa globalité, le syndicat mixte va mettre en place, dès le budget 2013, les autorisations de programme pour piloter l'opération jusqu'à son terme, même s'il y a lieu de noter que cela ne constitue nullement une obligation imposée par le code général des collectivités territoriales.*

*Le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel a pour particularité un enchaînement très précis de chantiers qui se commandent mutuellement et dont certains sont inhabituels. Cette complexité rend particulièrement délicate l'évaluation prévisionnelle des recettes et des dépenses annuelles.*

*Le nouveau barrage sur le Couesnon est la première réalisation de cette opération. Il a été achevé dans le respect du calendrier et de la maquette financière. Le coût de l'ouvrage s'établit à 33,90 M€ HT (valeur avril 2006) pour une enveloppe prévisionnelle de 34,60 M€ HT. Le Syndicat Mixte a mené correctement cette étape de l'opération, tant sur le plan budgétaire et financier que technique et opérationnel.*

*Par ailleurs, la chambre signale les conditions d'évaluation du coût final des opérations de travaux et en particulier de la « provision d'indices », qui permet aux cofinanceurs, selon un principe de prudence, d'intégrer au plan de financement l'inflation inévitable du coût des matériaux et de l'ingénierie, toujours significative pour des projets durant plusieurs années.*

*Dans un souci permanent de maîtrise des risques de dépassements de la maquette financière, la provision d'indices fait l'objet d'une attention particulière de la part du syndicat mixte.*

*Lors de la révision de la maquette financière en 2010, et à la demande de l'État, il a été retenu une progression moyenne des indices de révision des prix de 1,5 % par an, à compter de juillet 2010, ce qui se confirme être très faible par rapport à l'évolution constatée depuis. C'est pourquoi, par prudence, le syndicat mixte soulignait en septembre 2011 qu'un risque naissait de l'écart entre l'évolution des indices et les prévisions. Et il rappelait que sur la première année d'observation (2010/2011), cette prévision était largement dépassée, puisque l'indice ING avait progressé de 2,7 %, le TP01 de 4,65 % et le BT01 de 3,9 %.*

*Le montant de la provision est d'autant plus légitime que les financeurs se sont engagés sur des participations forfaitaires, donc plafonnées. Il n'existe pas de système de gestion des écarts qui permettrait au syndicat mixte d'appeler en garantie les financeurs, si les indices augmentaient plus vite que prévu par rapport au calcul de la provision.*

*Le principe de la délégation de service public pour le parc de stationnement et le système de navettes a été arrêté en 2006 dans le cadre du protocole de partenariat. Cette part du projet, ainsi déléguée, comprend des contraintes environnementales qui dépassent la seule problématique du transport de voyageurs.*

*Sur le nombre d'avenants conclus, le syndicat mixte tient à faire observer avoir confié au délégataire un projet ambitieux, innovant par certains de ses aspects (qualité du matériel roulant) et complexe de par la*

*coexistence de missions et travaux exécutés par le délégataire d'une part et par le syndicat mixte d'autre part en maîtrise d'ouvrage public.*

*Ces particularités du projet sont certainement de nature à susciter des ajustements que le syndicat mixte tient à formaliser toujours par avenant, par respect du droit.*

*Dans ce cadre, le syndicat mixte estime avoir procédé depuis le début à un suivi précis des conditions d'exécution du contrat malgré certaines résistances du délégataire, et avoir traité avec diligence, rigueur et respect de l'intérêt général les premières années d'exécution du contrat qui s'avèrent délicates pour le délégataire.*

*Il est également fait remarquer que l'incidence financière cumulée des avenants engendre une diminution des dépenses.*

*Enfin, le syndicat mixte constate que les observations de la Cour des comptes confirment la nécessité d'examiner rapidement les conditions de financement des charges d'exploitation et d'amortissement du projet, dans une perspective pérenne.*

*En effet, le protocole sur lequel est adossé le financement du projet n'a déterminé que les contributions au coût des travaux au sens large, sans que l'État, principal financeur, ne précise les conditions de financement des charges de fonctionnement, aujourd'hui intégralement supportées par les collectivités locales, alors même que les dépenses issues de la gestion des ouvrages construits ne cessent de croître.*

*En particulier, le financement des charges d'amortissement des immobilisations impose une clarification évidente du cadre dans lequel l'État a confié la construction et la gestion d'ouvrages complexes sur son propre domaine.*

*S'appuyant sur les remarques de la chambre régionale des comptes, le syndicat mixte a ainsi engagé une réflexion concernant le dispositif de financement du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel et souhaiterait tirer profit de la prochaine révision du protocole avec l'État (en 2013) pour remettre à plat les points soulevés par la Cour des comptes.*

*Dans cet objectif, le syndicat mixte se fixera des orientations pour :*

*▪ consolider les engagements des financeurs dans un accord commun afin d'obtenir :*

*- une vision plus claire et partagée de l'ensemble des financements du projet (tant sur les montants que les modalités d'appels de fonds) ;*

*- une sécurisation du financement avec le rappel que les partenaires poursuivent un objectif commun et prévoient ensemble la gestion des risques liés aux écarts entre le besoin de financement et les contributions reçues ;*

▪ *faire évoluer la maquette financière pour y intégrer un module charges de fonctionnement induites comprenant :*

- *les charges d'amortissement des ouvrages réalisés ;*
- *les charges projetées en ce qui concerne la maintenance des équipements*
- *les charges supplémentaires liées au relèvement du taux de TVA.*

▪ *contractualiser la maquette financière dans cet accord de financement commun.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ  
VÉOLIA TRANSDEV**

*Le délégataire, la société Veolia Transport Mont-Saint-Michel (VTMSM) reporte mensuellement au Syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel (SMBMSM), et ce, depuis le début d'exécution de la convention de délégation de service public, le 6 octobre 2009.*

○ *ainsi, avant la date de mise en service commerciale de l'ouvrage (parkings + matériels roulants), a eu lieu chaque mois une assemblée plénière ayant pour objet de présenter l'avancement des travaux et les réalisations en cours et de s'assurer de leur conformité au cahier des charges et aux attentes du syndicat mixte ;*

○ *depuis la mise en service commerciale se tient, également sur une fréquence mensuelle une réunion d'exploitation dont l'objet est de présenter au syndicat mixte les faits saillants de la période écoulée.*

*S'agissant des dysfonctionnements liés aux matériels roulants, il convient de rappeler ici que le SMBMSM a été prévenu sans délai des difficultés rencontrées et informé voire associé aux décisions adoptées.*

○ *sur les navettes hippomobiles, la décision de ne pas faire circuler les navettes hippomobiles a été prise sur la base d'un strict respect du principe de précaution. En effet, les études menées sur les « maringotes » livrées ont conclu à un risque pour la sécurité des personnes que le Délégataire n'a évidemment pas voulu courir. Le syndicat mixte en a immédiatement été informé. Il est inexact de soutenir que le matériel roulant pourrait être livré avec deux ans de retard. Le Délégataire travaille, depuis sa décision de ne pas mettre en circulation les navettes hippomobiles, sur des navettes alternatives qui devraient être mises en circulation en principe pour la saison 2013, sous réserve des conclusions auxquelles aboutira la concertation actuelle avec le syndicat mixte. Pour mémoire, en parallèle, le délégataire a initié une expertise judiciaire et attrait respectivement le concepteur et le constructeur de la navette hippomobile, ainsi que la société en charge du traitement thermique, afin de déterminer et d'imputer les causes des dysfonctionnements rencontrés ;*

○ *sur les passeurs : le délégataire recherche actuellement des solutions techniques tendant à augmenter la capacité des passeurs, permettant de facto d'augmenter le flux de passagers transporté. Les passeurs sont autorisés à circuler arrêté préfectoral sur la base d'un agrément et d'une délivrance de carte grise individuelle. Chaque passeur est examiné à titre isolé. Le délégataire tient informé le syndicat de ses échanges techniques avec la DREAL et des avancées de ce dossier. Il est là aussi prévu que des passeurs comportant des capacités de transport supérieures à celles existantes pourraient être mis en service dans les prochains mois. A ce titre,*

*précisions ici que la capacité actuelle des passeurs a été portée à 76 passagers.*

*Pour l'ensemble de ces raisons, le délégataire réfute toute assertion tendant à soutenir qu'il n'informe pas ou pas suffisamment l'autorité délégante. La conclusion de l'avenant 4 correspond effectivement à la veille de la date de mise en service commerciale de l'ouvrage mais cet avenant a évidemment été discuté et rédigé par VTMSM et le SMBMSM sur un période de plus de cinq semaines, les discussions ayant démarré bien avant le constat de dysfonctionnements des navettes hippomobiles, cet avenant ayant quant à lui un périmètre plus large que le sujet des navettes hippomobiles. De surcroît, outre les dispositions réglementaires applicables à la Convention de délégation de service public, applicables au titre des articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, les mécanismes de rencontre mensuelle mis en place, de même que les échanges quotidiens entre les services du syndicat et VTMSM démontrent que l'information, et partant le contrôle exercé par le délégant sur son délégataire, est à la fois constante et transparente.*

*Reste enfin à souligner que la situation actuelle conduit à un modèle d'exploitation dégradé du fait des dysfonctionnements de matériel roulant évoqués ci-avant.*

*Ce modèle d'exploitation demeure à la charge et sous la responsabilité exclusive du délégataire. Ainsi, s'il est exact que le délégataire a été contraint de mettre en place plus de véhicules que prévu pour se conformer à ses obligations contractuelles (nombre minimum de personnes transportées par heure et par sens fixé contractuellement), aucune compensation financière n'est aujourd'hui supportée par le SMBMSM.*

*A ce titre, le nombre de rotations assuré par le délégataire ainsi que le choix du cadencement retenu pour assurer la meilleure qualité de service et de satisfaction des visiteurs dans des conditions de sécurité optimales sont des données d'exploitation relevant de sa seule responsabilité.*

*A ce stade, il s'avère en effet que le délégataire n'a pas pu mettre en œuvre de solutions techniques équivalentes à celles prévues pour les navettes hippomobiles et n'a donc pu bénéficier des recettes initialement prévues.*

*Par conséquent, le modèle d'exploitation actuel ne semble pas économiquement viable pour le délégataire qui supporte l'ensemble de la perte de recettes, entraînant de fait un déséquilibre économique de la convention, devenu aujourd'hui préoccupant.*

---

**RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ  
VEOLIA TRANSPORT**

*Je vous confirme n'avoir aucun commentaire à faire sur le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel.*

---

## 4

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

---

### PRESENTATION

---

*Le patrimoine immobilier des collectivités territoriales et de leurs groupements se développe et se diversifie du fait de l'accroissement continu de leurs domaines d'intervention et de l'expression de nouveaux besoins exprimés par les habitants<sup>221</sup>. Les seules constructions inscrites à l'actif des bilans des communes, départements et régions atteignaient 242 Md€ en 2008<sup>222</sup>.*

*Deux raisons justifient que la Cour des comptes s'y intéresse : la fiabilité des comptes qui enregistrent ce patrimoine et la qualité de sa gestion.*

*La Constitution a consacré, dans son article 47, le principe comptable de l'image fidèle du patrimoine des administrations publiques. Dans le même temps, l'amélioration de la vision patrimoniale a été un aspect essentiel de la réforme de la comptabilité des collectivités territoriales lancée dans les années 90, notamment en fixant des règles propres à refléter plus fidèlement le patrimoine immobilier. Le comité national de fiabilité des comptes locaux<sup>223</sup> a également proposé en 2012 des référentiels communs.*

*Or, comme l'ont déjà constaté à deux reprises, la Cour, en 2004, dans son rapport public annuel et, en 2006, les chambres régionales des comptes, à l'occasion de revues de l'ensemble des rapports*

---

<sup>221</sup> Terrains, routes, immeubles, ports, aéroports, parcs d'attraction, etc.

<sup>222</sup> Coûts historiques (Source : Bercy-colloc. – derniers chiffres connus).

<sup>223</sup> Ce comité a été créé en 2010, deux ans après le conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP).

*d'observations définitives des chambres régionales des comptes, le chantier de la fiabilisation des comptes publics locaux n'avance pas vite.*

*Aujourd'hui, les administrations publiques locales sont appelées à contribuer à l'effort de redressement des finances publiques et, au regard des tensions qui s'exercent sur les budgets locaux, les impératifs d'une gestion plus performante de l'immobilier ne peuvent plus être négligés.*

*Dans ce contexte, treize chambres régionales des comptes<sup>224</sup> ont procédé, dans le cadre d'une enquête nationale, à un premier examen d'ensemble de l'immobilier d'une soixantaine de collectivités et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de toutes dimensions inscrits à leurs programmes et répartis dans dix-sept régions.*

*Elles ont cherché à identifier les opportunités, mais aussi les difficultés d'élaboration d'une politique de valorisation du patrimoine public immobilier des collectivités territoriales (I).*

*La mise en œuvre d'une politique immobilière suppose d'abord de bien connaître son objet. Les chambres ont donc évalué l'état de la connaissance physique, juridique et comptable qu'ont les collectivités territoriales de l'ensemble de leur patrimoine foncier et immobilier public (II).*

*Par ailleurs, il convient aussi de bien appréhender l'utilisation du patrimoine pour optimiser les charges d'investissement et de fonctionnement. Les chambres ont donc examiné sa gestion par les collectivités territoriales en se focalisant plus particulièrement sur un patrimoine immobilier que toutes possèdent, leurs bureaux. (III).*

---

<sup>224</sup> Aquitaine, Poitou-Charentes ; Auvergne, Rhône-Alpes ; Basse-Normandie, Haute-Normandie ; Bourgogne, Franche-Comté ; Bretagne ; Centre, Limousin ; Champagne-Ardenne, Lorraine ; Corse ; Île-de-France ; Languedoc-Roussillon ; Midi-Pyrénées ; Nord-Pas-de-Calais, Picardie ; Pays de la Loire.

## **I - Impulser une nouvelle politique immobilière**

Comme dans l'ensemble des administrations publiques, les pratiques administratives des collectivités locales ont visé à administrer le patrimoine, plutôt qu'à le valoriser. Sans chercher à répondre aux seuls impératifs de rentabilité, il apparaît souhaitable de promouvoir une gestion plus dynamique du patrimoine, qui s'appuie sur une stratégie cohérente<sup>225</sup>.

### **A - Organiser les processus de décision**

Les choix qui ont conduit à l'existant dans une collectivité territoriale ne sont souvent qu'une succession de décisions ponctuelles prises en fonction des besoins, des opportunités et des contraintes, au fil des opérations immobilières. La pleine propriété est en général préférée à la location, notamment par les petites communes, mais les situations sont en fait très diverses dans les autres collectivités.

Le choix entre la rénovation et l'acquisition ou la construction de nouveaux bâtiments de bureaux est plus souvent fait par les services que par l'assemblée délibérante en l'absence de stratégie immobilière. C'est ainsi qu'une collectivité dont les services croissent peut par exemple passer pour ses bureaux d'une politique d'achat à une politique de location d'immeubles puis, au regard de la contrainte budgétaire, choisir de densifier les espaces de travail, sans que ces inflexions aient fait l'objet d'un débat de l'assemblée délibérante.

Les études préalables aux opérations importantes évaluent bien en général les besoins. En revanche, les alternatives pour les satisfaire, au regard des enjeux qu'elles représentent (budgétaires et de développement durable notamment), ne sont pas nécessairement et systématiquement déclinées et les évolutions imprévues et rapides d'un projet immobilier peuvent conduire certaines collectivités à faire des choix sans disposer des aides à la décision souhaitables.

---

<sup>225</sup> Les constats principaux qui suivent ont été faits en exploitant plus particulièrement les derniers rapports d'observations des chambres régionales des comptes relatifs à : la commune d'Albi (Tarn) ; la commune de La Châtre (Indre) ; la commune de Poitiers (Vienne) ; la commune de Luxeuil-les-bains (Ardèche) ; la communauté de communes du Laonnois (Aisne) ; la communauté d'agglomération et la commune de Toulouse (Haute-Garonne) ; le département de l'Ain ; le département de l'Ardèche ; le département du Gard ; le département de la Nièvre ; la région Poitou-Charentes.

Il faut aussi souligner que le coût global actualisé des opérations, en investissement et en fonctionnement, est rarement évalué dans les études préalables en amont des choix et ne peut donc figurer dans les programmes pluriannuels d'investissement.

C'est pourquoi certaines collectivités se dotent des compétences internes nécessaires, en n'hésitant pas à mutualiser leurs services<sup>226</sup> au sein de l'établissement intercommunal de coopération qui les regroupe<sup>227</sup> afin de disposer de l'expertise nécessaire pour réaliser des études fort utiles, en termes de besoins, d'opportunité pour les satisfaire et de coûts.

#### **L'expertise des services mutualisés de la communauté urbaine du Grand Toulouse et de la commune de Toulouse**

Jusqu'à la fusion des services de la commune et de la communauté, le Grand Toulouse ne disposait pas en interne d'une expertise pour réaliser des études relatives à ses opérations immobilières et faisait appel à des prestataires extérieurs.

Avec la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine et l'élargissement de ses compétences, le nouvel établissement public bénéficie, dans le cadre de la rationalisation résultant de la mise en place du schéma directeur immobilier de la commune, de l'expertise de la direction du patrimoine pour réaliser ces études.

C'est ainsi que des études d'opportunité peuvent être conduites pour constituer une aide à la décision des élus. La direction du patrimoine examine les besoins, puis observe si l'opportunité patrimoniale permet de les satisfaire et enfin se concentre sur l'aspect financier.

### **B - Se doter d'une stratégie immobilière**

Une stratégie immobilière vise à fournir une vision d'ensemble claire à moyen et long terme en faisant le lien entre les différentes politiques qui affectent le patrimoine immobilier. Même des collectivités petites ou moyennes ont cette vision qu'elles développent en rénovant leur patrimoine, en recourant aux friches urbaines disponibles, et en

<sup>226</sup> L'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales permet la création d'un service commun pour prendre en charge des fonctions comme l'immobilier. Cette possibilité mériterait sans doute de faire l'objet d'une information plus précise dans les préconisations et les commentaires administratifs relatifs aux mutualisations.

<sup>227</sup> Métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération et communauté de communes.

procédant à des restructurations successives qui intègrent les préoccupations de développement durable (bâtiment HQE<sup>228</sup>, limitation de l'étalement urbain, etc.). Cette stratégie leur permet d'accéder à des financements externes significatifs et d'utiliser leurs recettes de cession pour leurs investissements.

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

La rareté des documents de référence et le fait que ceux qui existent ne font pas l'objet de décisions des assemblées délibérantes tendent à accréditer un certain désintérêt des élus pour ce qui a trait à l'immobilier de leur collectivité, entre autres, suite à la quasi-disparition des grands projets depuis une dizaine d'années. Par suite, les redditions de comptes concernant le patrimoine immobilier des collectivités territoriales sont au mieux limitées aux documents obligatoires qui doivent être joints à l'appui des comptes administratifs (présentation des méthodes utilisées pour les amortissements, état de variation du patrimoine, travaux en régie, etc.).

Il peut en résulter, par exemple, que la plupart des locaux d'une grande collectivité soient occupés jusqu'à « saturation », alors que des locaux anciens restent inoccupés parce que les travaux de réhabilitation et d'aménagement n'ont pas été lancés ou menés à leur terme, voire parce qu'ils ont été laissés à l'abandon et se sont dégradés faute d'entretien et d'occupation.

Des projets de regroupement rationnel de services, avec, par exemple, la construction d'un nouvel immeuble, peuvent aussi être engagés sans que, notamment, en amont du choix de l'assemblée délibérante, aient été établis tous les documents d'aide à la décision utiles.

Or, ces documents doivent normalement permettre d'une part, d'évaluer le taux de couverture de l'investissement par la vente ou la réutilisation des locaux remplacés et d'autre part, de chiffrer les coûts de fonctionnement visibles et cachés du maintien de l'existant et d'évaluer au mieux les coûts de fonctionnement du nouvel immeuble au regard de ses nouvelles fonctionnalités.

En tout état de cause, l'immobilier constitue bien un impératif de gestion qui se traduit, pour certaines collectivités, par des objectifs stratégiques clairement définis comme, par exemple : réduire le nombre

---

<sup>228</sup> Haute qualité environnementale.

de biens et de mètres carrés dont la commune est propriétaire en identifiant les biens susceptibles d'être cédés ; concentrer les efforts sur la maintenance et la mise en conformité des bâtiments existants ; optimiser l'occupation des locaux disponibles ; répondre à l'impératif énergétique des « Grenelle de l'environnement ».

Dans les collectivités où la fonction immobilière a été identifiée comme stratégique, l'assemblée délibérante se prononce en général sur la politique de gestion du patrimoine sur la base des programmes pluriannuels d'investissement (PPI) existants (bâtiments administratifs, établissements scolaire). Toutefois, le plus souvent, il lui manque un document recensant et reliant les objectifs à arrêter et les opérations à prévoir, c'est-à-dire un projet de schéma directeur pour le patrimoine foncier et immobilier, qu'elle puisse discuter dans ses différents scénarii avant d'en choisir un pour en faire son projet patrimonial.

Ainsi, est-il hautement souhaitable que les grandes collectivités territoriales se dotent dans des délais raisonnables d'un schéma directeur pour leur patrimoine foncier et immobilier.

#### **La stratégie immobilière de la commune d'Albi**

A Albi, huit objectifs précis déclinés en sous-objectifs ont été arrêtés.

Ainsi, l'objectif « localiser les services municipaux en fonction des métiers et de leurs besoins spécifiques » se décline en un sous-objectif, celui de rapprocher les services techniques opérationnels (bâtiments, voirie et réseaux divers, informatique, propreté, marchés publics).

La construction sur un site technique d'un immeuble de bureaux de 800 m<sup>2</sup> a permis d'atteindre cet objectif tout en libérant des espaces de bureaux en centre-ville pour les services « guichets » de proximité avec les usagers, devant être accessibles par tous les publics du fait notamment de la présence et des fréquences des lignes de transport en commun.

Aujourd'hui, la stratégie de la commune prend en compte, dans les projets, les avantages liés à la mutualisation des moyens ville/agglomération qui offrent de nouvelles perspectives et de nouveaux enjeux.

Il lui faut maintenant mettre au point une réflexion stratégique approfondie et réaliser le schéma directeur de sa politique immobilière.

Les assemblées délibérantes sont, par ailleurs, rarement informées du bilan global et du chiffrage détaillé des opérations immobilières achevées, même si les opérations ont bien été suivies par les services et que ces derniers sont donc en mesure de l'établir. Ce constat conduit parfois les chambres régionales et territoriales des comptes, dans un souci

de transparence, sinon à les établir, au moins à les présenter et à les commenter dans leurs rapports.

### **Le coût du théâtre-auditorium de Poitiers**

L'avant-projet définitif de mai 2002 annonçait un montant prévisionnel d'un peu plus de 41 M€ HT. Le montant définitif (hors contentieux en cours), en mars 2011, s'élevait à 57,5 M€ HT.

La chambre régionale et territoriale a pu établir que l'augmentation de 40 % du coût initialement prévu s'expliquait pour 22,07 % par l'application normale de l'actualisation et/ou des révisions des prix des marchés de travaux et la réalisation de fondations spéciales et pour 17,93 % par les travaux supplémentaires et les difficultés non négligeables rencontrées par la commune, liées aux lacunes du maître d'œuvre et aux aléas divers. Elle a également, déduction faite des subventions reçues, estimé à près de 38 M€ HT le coût de l'opération supporté par la commune dont près du quart pour les travaux supplémentaires.

Il ressort des constats effectués que, dans nombre de collectivités territoriales, la stratégie relative au patrimoine immobilier n'est pas encore vraiment l'affaire des assemblées délibérantes, mais plutôt celle des services gestionnaires desdites collectivités qui cherchent pragmatiquement à optimiser la gestion sous la contrainte budgétaire. Il appartient donc aux collectivités territoriales qui ne l'ont pas encore fait, en s'inspirant des meilleurs pratiques en ce domaine, de se doter d'une politique immobilière à part entière dans le cadre d'une bonne gouvernance budgétaire qui va de la pleine maîtrise des choix en amont au contrôle attentif des coûts finaux en aval.

La mise en œuvre d'une nouvelle politique immobilière passe, d'abord, par une bonne connaissance du patrimoine immobilier, l'identification des opportunités, mais aussi des difficultés tenant à la valorisation du patrimoine public immobilier des collectivités territoriales.

## **II - Bien connaître le patrimoine**

Le patrimoine immobilier des collectivités locales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) s'est constitué au fil du temps. Il s'est diversifié et complexifié, et les

collectivités ne le connaissent que très imparfaitement. Cela rend nécessaire, pour les collectivités, de disposer d'un diagnostic technique, à la fois physique, juridique et comptable de leurs biens.

### **A - Disposer d'un inventaire physique complet<sup>229</sup>**

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

#### **La commune de Jurançon (Pyrénées-Atlantique) et le recensement de son patrimoine immobilier**

Cette commune ne tient pas d'inventaire et ne dispose que de deux documents, l'un correspondant au flux d'entrée d'immobilisations et l'autre correspondant aux flux de sortie d'immobilisations. Elle n'établit pas, davantage, de fiche d'inventaire par bâtiment et n'a pas encore entrepris de recenser son patrimoine.

Cette situation résultant d'un contrôle interne déficient, la commune a annoncé son intention d'y remédier en recrutant un agent et en se dotant d'un logiciel spécifique pour établir et tenir à jour l'inventaire de ses biens.

Certaines collectivités n'ont pas établi un inventaire exhaustif de leur patrimoine immobilier (budget principal et budgets annexes), les seuls documents existants pouvant être un état de l'actif et un tableau synthétique des locaux d'habitation dont elles sont propriétaires, sachant que le premier document peut intégrer des éléments qui ne sont pas à jour et que le second peut ne prendre en compte qu'une partie des biens susceptibles de générer des produits.

Dans la majorité des cas, les documents assurant le recensement plus ou moins complet des immeubles bâtis des collectivités territoriales sont multiples (inventaire des bâtiments communaux ; inventaire des

<sup>229</sup> Les constats principaux qui suivent ont été faits en exploitant plus particulièrement les derniers rapports d'observations des chambres régionales des comptes relatifs à : la commune d'Audincourt (Doubs) ; la commune de Jurançon (Pyrénées-Atlantiques) ; la commune de Lattes (Hérault) ; la commune de Montauban (Tarn-et-Garonne) ; la commune de Saint-Jean-le-Blanc (Loiret) ; la commune de Thouars (Deux-Sèvres) ; la commune et la communauté de communes de Saulieu (Côte-d'or) ; la communauté urbaine du Grand Nancy (Meurthe-et-Moselle) ; la communauté de commune de Cœur bocage (Deux-Sèvres) ; le département de l'Ain ; le département de l'Ardèche ; le département de l'Aveyron ; le département de la Corse-du-sud ; le département des Hautes-Pyrénées.

biens acquis par la commune ; état des immobilisations par nature ; état des immobilisations en cours, etc.), ce qui ne facilite pas la comptabilisation et la gestion desdits immeubles<sup>230</sup>.

Quand l'inventaire est exhaustif, il peut manquer de cohérence car plusieurs inventaires spécifiques sont établis respectivement pour le patrimoine immobilier, les biens classés ou inscrits, les biens des subdivisions et centres d'exploitation, le patrimoine historique et culturel et les collèges publics, sachant qu'il peut être tenu à jour uniquement pour les biens assurés ou pour les biens appartenant au domaine éducatif.

Les informations sur les biens recensés se limitent souvent au domaine comptable et financier, laissant de côté des informations extracomptables élémentaires comme la superficie des bâtiments. Dans de nombreux cas, les caractéristiques des biens que l'inventaire est censé mettre à disposition (le numéro d'inventaire unique, la date et le mode d'acquisition, la surface des biens, leur état de vétusté, leur occupation, le coût d'entretien annuel) sont soit incomplètes, soit éclatées sur différents supports, voire les deux, ce qui prive les gestionnaires locaux d'un outil d'information essentiel.

### *La nécessité d'un numéro d'inventaire unique*

Le numéro d'inventaire, attribué par l'ordonnateur mais nécessairement commun à l'ordonnateur et au comptable, permet de suivre tous les événements relatifs à la vie d'une immobilisation de son entrée à sa sortie du patrimoine. Les instructions comptables précisent que le numéro d'inventaire est attribué lors de l'entrée de l'immobilisation au bilan.

Encore faut-il aussi que le numéro d'inventaire soit unique. Or, dans certaines collectivités, le numéro d'inventaire attribué par la direction des moyens généraux est différent de celui attribué par la direction financière car chacun provient d'applications informatiques différentes. Le numéro d'inventaire unique doit aussi être communiqué sans délai au comptable pour éviter qu'un numéro d'inventaire provisoire s'y substitue durablement dans le système d'information de ce dernier.

---

<sup>230</sup> Les collectivités étaient tenues selon les textes en vigueur d'avoir effectué un recensement exhaustif de leur patrimoine au 31 décembre 1998.

### **Le département de l'Ardèche prévient le risque de doublon de numéros d'inventaire**

Dans ce département, le risque de création de plusieurs numéros d'inventaire pour un seul immeuble dans les services de la collectivité a été évité par une convention interne entre le service de gestion administrative et la direction des finances. Cette direction a accepté de reprendre le numéro d'inventaire donné par le service, assurant ainsi la traçabilité des biens immobiliers au sein de la collectivité.

## **B - Maîtriser les régimes juridiques du patrimoine<sup>231</sup>**

La gestion du patrimoine suppose de recenser les biens mais aussi d'identifier précisément leurs régimes juridiques qui définissent les conditions d'occupation et les obligations attachées aux biens détenus et/ou occupés. Là aussi, les situations sont multiples (propriété totale ou partielle, location, bail commercial, occupation partagée, mise à disposition gratuite, affectation, etc.).

Les constats montrent des lacunes, en particulier à l'occasion de transferts liés à la décentralisation ou au développement de l'intercommunalité<sup>232</sup>, mais aussi par rapport au patrimoine privé.

### **1 - Les conséquences de la décentralisation**

La démarche de simplification conjointe entre l'État et les collectivités territoriales qui vise à faire de l'utilisateur le propriétaire et qui concerne notamment les ports, les aérodromes, les routes, les immeubles du parc des directions départementales de l'équipement et les immeubles des collèges et lycées, s'avère complexe du fait de l'existence de multiples problèmes administratifs ou du coût des actes. C'est pourquoi cette action, qui n'a été engagée qu'en 2008, n'a pas encore été menée à son terme.

Ainsi, pour les seuls collèges et lycées, huit ans après la loi du 13 août 2004 qui a prévu le transfert de leur propriété, la situation n'est pas partout clarifiée pour les cités scolaires alors que la cession peut se faire

<sup>231</sup> Les constats principaux qui suivent ont été faits en exploitant plus particulièrement les derniers rapports d'observations des chambres régionales des comptes relatifs à : la commune de Niort (Deux-Sèvres) ; la commune de Perros-Guirec (Côtes-d'Armor) ; la communauté d'agglomération du Grand Poitiers (Vienne), la communauté urbaine du Grand Nancy (Meurthe-et-Moselle) ; le département de la Haute-Vienne ; le département de la Vienne ; la région Limousin.

<sup>232</sup> La rationalisation en cours de la carte des établissements publics de coopération intercommunale ne facilite pas les démarches de décroisement de propriétés.

par acte administratif, sans déclassement préalable. De même, des lycées peuvent avoir fait l'objet d'un transfert de propriété avec une combinaison de différents propriétaires sur un même site, une seule parcelle pouvant par exemple avoir été cédée par l'État alors que le terrain d'assiette est constitué de plusieurs parcelles. L'incertitude sur la propriété peut aussi provenir du fait que l'appartenance au patrimoine public de l'État n'a pas pu être confirmée par le service des domaines.

## **2 - Le développement des intercommunalités**

De même, les mises à disposition et les transferts de biens aux établissements publics de coopération et communes sont loin d'avoir été tous menés à leur terme. Les variations successives des domaines de compétences, ou liées à des définitions imprécises de l'intérêt communautaire n'ont pas contribué à stabiliser les situations. Il a pu ainsi être constaté que la principale église du chef-lieu d'un département avait été transférée à la communauté d'agglomération de ce dernier puis quelques années plus tard avait été re-transférée à la commune centre de cette dernière.

Par ailleurs, en application de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le transfert d'une compétence s'accompagne de la mise à disposition des biens et immeubles nécessaires à l'exercice de la compétence, constatée par un procès-verbal.

Or un établissement de coopération intercommunale peut ne pas avoir intégré dans son actif des biens, correspondant à des équipements de voirie et de réseaux (eau, assainissement, électricité) mis à sa disposition dans le cadre des transferts de compétences. De même, aucune décision de répartition patrimoniale peut n'être intervenue pour des zones d'activité communautaire pour lesquelles les communes membres assurent les charges d'entretien courant alors que dans le même temps la communauté effectue des grosses réparations sur des voies de ces zones qui ne sont pas inscrites à son actif.

## **3 - Patrimoine public et patrimoine privé**

Le régime juridique (droit public ou droit privé, juridictions compétentes, règles d'acquisition et de cession, de propriété et d'usage) attaché à un bien d'une collectivité locale est différent selon qu'il relève ou non de son domaine public.

Les biens détenus en propriété par une collectivité locale pour être mis à la disposition du public ou affectés à un service public relèvent du domaine public protégé par des règles propres, ce qui en particulier les

rend insaisissables à la différence des biens du domaine privé qui peuvent être vendus ou échangés.

L'entrée en vigueur le 21 avril 2006 du code général de la propriété des personnes publiques n'a pas été l'occasion pour les collectivités territoriales d'engager des réflexions particulières en matière de domanialité. Il peut en résulter parfois une absence de recensement complet et fiable de la domanialité publique ou privée pour chacun des biens, liée entre autres à l'absence d'historique des propriétés recensées et des décisions afférentes.

Des classements variables selon les collectivités et selon les services ont fait fi des dispositions du code quant à la distinction entre le domaine public et le domaine privé.

Le régime de domanialité des biens des collectivités gagnerait donc à être clarifié, ce qui, selon la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), pourrait être réalisé, dans un premier temps, pour les plus grandes d'entre elles à horizon de deux ans après adoption de la nouvelle obligation.

## **C - Améliorer la qualité des documents comptables** <sup>233</sup>

La gestion comptable du patrimoine permet la traçabilité des opérations et la vérification de leurs justifications. La qualité des informations produites est donc importante pour les gestionnaires. Dans la plupart des cas, les états et les écritures se rapportant à des opérations immobilières souffrent de beaucoup d'imprécisions et lacunes et ne répondent qu'imparfaitement aux règles de la qualité des comptes.

### **1 - L'articulation entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif**

Les instructions comptables prévoient que la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens. Le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. A ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents

---

<sup>233</sup> Les constats principaux qui suivent ont été faits en exploitant plus particulièrement les derniers rapports d'observations des chambres régionales des comptes relatifs à : la commune d'Angers (Maine-et-Loire), la commune de Cancale (Ille-et-Vilaine) ; la commune de la Ferté-Saint-Aubin (Loiret) ; la commune de Méru (Oise) ; la communauté urbaine du Grand Toulouse (Haute-Garonne) ; le département de la Nièvre ; le département de la Vienne.

comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan.

La correspondance entre les inventaires physiques (documents administratifs des services gestionnaires des collectivités, relatifs au patrimoine) et les différents documents produits par les comptables (état de l'actif et la comptabilité de gestion), est loin d'être assurée. Les rapprochements font toujours ressortir de nombreuses discordances. Le défaut de transmission, par les services des collectivités au comptable public, des informations patrimoniales relatives aux entrées et sorties d'immobilisations, par support papier ou par voie informatique, est souvent relevé. Il en est de même pour la comptabilisation des biens mis à disposition et des biens transférés à titre gratuit.

## **2 - Les collaborations entre l'ordonnateur et le comptable**

La nouvelle application de la direction générale des finances publiques (DGFIP), *HELIOS*, consacrée aux collectivités territoriales, permet d'automatiser l'état de l'actif du comptable par la création systématique d'une fiche d'inventaire dite provisoire des prises en charge d'un mandat d'investissement. Cette fiche est normalement mise à jour de toutes les informations manquantes (numéro d'inventaire) grâce au flux *INDIGO inventaire* (Interface d'échange d'informations de gestion entre l'ordonnateur et le comptable) émis par l'ordonnateur.

Mais l'inachèvement du transfert dans *HELIOS* de l'ensemble des données des systèmes d'information précédents de la DGFIP d'une part, et l'absence d'émission de flux *INDIGO inventaire* d'autre part, se traduisent pour certaines collectivités par une différence en valeur absolue entre l'inventaire et la balance des comptes du montant des comptes d'immobilisations. Si cette différence persiste, c'est en général parce que les services de l'ordonnateur et du comptable n'échangent pas suffisamment leurs informations.

### **La concertation efficace entre services de l'ordonnateur et ceux du comptable au Havre**

Au Havre, l'ordonnateur et le comptable pour mieux organiser leur concertation ont signé une convention de service comptable et financier en 2004. Dans le cadre de cette convention, les services financiers de la collectivité et le centre des finances publiques concerné, effectuent régulièrement un rapprochement de leurs informations.

C'est ainsi que le rapprochement de l'état de l'actif et de l'inventaire est systématiquement réalisé. Pour autant, l'ordonnateur, s'il vise le compte de gestion, n'appose pas formellement son visa sur l'état de l'actif annexé au dit compte. Aujourd'hui, néanmoins, les ajustements qui restent à opérer sont résiduels.

La valorisation incomplète ou non fiable du patrimoine immobilier<sup>234</sup> d'un certain nombre de collectivités territoriales rend leurs comptes non fidèles.

Le comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux, dont sont membres les associations nationales représentatives des ordonnateurs locaux, la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la Cour des comptes, a jugé prioritaire la question du patrimoine immobilier des collectivités. Par conséquent, dans le cadre de la charte nationale de fiabilisation de comptes locaux, une actualisation prochaine des textes est prévue, ainsi que l'élaboration d'un guide comptable et budgétaire des opérations patrimoniales, notamment dans la perspective de la certification des comptes des grandes collectivités territoriales.

### **3 - Les défauts de fiabilité des comptes, les plus fréquents**

Les règles comptables relatives au patrimoine immobilier ne sont pas scrupuleusement respectées ce qui nuit à la fiabilité des données patrimoniales figurant dans les comptes des collectivités territoriales.

Plusieurs anomalies souvent constatées, peuvent être citées :

- l'absence de comptabilisation ou la comptabilisation partielle des immobilisations achevées sont fréquentes, alors que les travaux d'investissement conduits à leur terme ne peuvent rester au compte des travaux en cours, mais doivent être repris sur une subdivision du compte des immobilisations concerné. Ce

<sup>234</sup> Les biens immobiliers figurent en tant que tels comme actifs dans le haut du bilan patrimonial des collectivités territoriales.

retard de comptabilisation a pour effet de décaler dans le temps la charge d'amortissement nécessaire au maintien en état et au remplacement des éléments de patrimoine ;

- les frais d'études doivent normalement être retraités en immobilisations corporelles en cours, en dépense d'investissement en cas de rattachement à l'acquisition d'une immobilisation, et en section de fonctionnement dans le cas contraire, lors du lancement des travaux. Ce retraitement permet à la collectivité de bénéficier du fonds de compensation de la TVA<sup>235</sup> lorsque les études ont entraîné des travaux. Dans le cas contraire, elles ne doivent plus figurer à l'actif car, si les études ne sont pas suivies de réalisation, les frais correspondants sont amortis sur une période qui ne peut pas dépasser cinq ans. Or, ce retraitement n'est pas effectué partout ;
- les travaux d'investissement effectués en régie ne sont pas, dans certaines collectivités, transférés en section d'investissement, ce qui, non seulement n'est pas conforme aux instructions comptables, mais ne leur permet pas, là non plus, de bénéficier du fonds de compensation de la TVA ;
- en raison de la difficulté à reconstituer les coûts historiques du patrimoine ancien en application des textes, la valeur brute de ces derniers figurant à l'état de l'actif peut correspondre par défaut à la valeur estimée par la compagnie d'assurances titulaire du contrat dommages des immeubles concernés, ce qui n'est pas satisfaisant sur le plan comptable ;
- des biens ne figurant ni à l'état de l'actif tenu par le comptable, ni dans les états tenus par les services de la collectivité, peuvent avoir été vendus avec une plus-value comptable égale au prix de cession, alors que celui-ci était peut-être inférieur à la valeur d'acquisition ;
- l'état de variation des immobilisations n'est pas toujours correctement établi ni fourni en annexe au compte administratif, en raison, par exemple, des difficultés de mise à jour des états d'amortissements.

Il peut en résulter que la valeur de l'actif immobilisé des bilans successifs ne permet pas, pendant plusieurs années, de donner une image fidèle de la situation patrimoniale de la collectivité.

---

<sup>235</sup> Les collectivités territoriales acquittent la TVA sur leurs investissements. Un fonds de compensation a été créé par l'État qui leur reverse la TVA acquittée.

### *Les biens immobiliers mis à disposition gratuitement*

Des collectivités de toutes tailles, en ne chiffrant pas la valeur locative des biens qu'elles mettent gratuitement à la disposition d'associations, ne respectent pas les textes applicables, qui leur imposent de faire figurer le montant des subventions en nature sur leur site Internet et dans les annexes de leurs comptes. Dès lors, les assemblées délibérantes ne disposent pas du montant total des subventions en espèces et en nature attribuées, tandis que ces dernières sont parfois nettement plus importantes que les subventions en espèces. Par ailleurs, les bénéficiaires des dites subventions en nature ne sont pas en mesure de respecter les textes qui prévoient leur comptabilisation.

L'amélioration de la connaissance encore approximative des biens immobiliers est un préalable à une valorisation patrimoniale plus performante.

## **III - Pratiquer une gestion active du patrimoine**

Une gestion plus dynamique du patrimoine pourrait s'appuyer sur un pilotage plus affirmé de la mise en œuvre de la stratégie et des outils permettant d'apprécier la performance.

### **A - Professionnaliser la « fonction immobilière »<sup>236</sup>**

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

---

<sup>236</sup> Les constats principaux qui suivent ont été faits en exploitant plus particulièrement les derniers rapports d'observations des chambres régionales des comptes relatifs à : la commune d'Arcachon (Gironde) ; la commune de Saint-Gilles-Croix-de-Vie (Vendée) ; la communauté de commune de Châtelleraut (Vienne) ; la communauté d'agglomération du Grand Besançon (Doubs) ; la communauté de communes du Laonnois (Oise) ; le département de Haute-Corse ; le département des Hautes-Pyrénées ; la région Limousin.

## 1 - Le regroupement des compétences

### *Les petites collectivités*

Dans les petites collectivités, la gestion immobilière relève des services techniques, chargés le plus souvent de l'entretien et de la rénovation des bâtiments et des services de l'urbanisme ou des finances, chargés des acquisitions, cessions et constructions.

Elles souffrent d'un manque d'expertise qui tend à les pousser à la mutualisation des services au sein des intercommunalités. En revanche elles parviennent à mieux piloter leurs services, ce qui leur évite, par exemple, de faire intervenir sur les mêmes immeubles des services administratifs ou des équipes techniques non coordonnés.

### *Les grandes collectivités*<sup>237</sup>

Dans les grandes collectivités, la fonction « gestion du patrimoine » n'est pas nécessairement organisée en tant que telle et fait appel à l'intervention de plusieurs directions. Le schéma suivant est le plus fréquent : la direction de l'urbanisme (ou de l'aménagement ou des moyens généraux) gère les dossiers de ventes et d'acquisitions immobilières ; la direction du patrimoine (ou des bâtiments) assure le suivi physique des biens (entretien, travaux) ; la direction des finances assure le suivi comptable (fiches d'immobilisations, amortissements) ; les directions opérationnelles assurent la gestion « quotidienne » des biens ; la direction de l'enseignement des régions et des départements est compétente en matière de patrimoine scolaire.

Les grandes collectivités manquent de moins en moins d'expertise. Toutefois, sauf quand existe un service du patrimoine relevant plus ou moins directement du directeur général, qui identifie la fonction « immobilier », les collectivités sont victimes du morcellement de leurs services et peinent à bien les coordonner. Cela est particulièrement vrai pour les départements et à moindre degré pour les régions, qui n'ont pas toujours engagé les réorganisations internes nécessaires, suite à l'attribution de compétences nouvelles et à l'intégration de personnels de l'État venus des anciennes directions de l'équipement et des services techniques de l'éducation nationale.

---

<sup>237</sup> Sont ici considérées comme grandes collectivités territoriales : les régions, les départements, les communes de plus de 50 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 100 000 habitants.

### **La gestion du patrimoine dans le département des Hautes-Pyrénées et la communauté d'agglomération du Grand Besançon**

Dans le département des Hautes-Pyrénées, bien que la gestion du patrimoine ne relevait que des seules directions des finances et des bâtiments, le cloisonnement des tâches dans ces dernières pouvait expliquer une faible performance de la gestion patrimoniale, caractérisée par un manque de partage des savoir-faire, une formalisation insuffisante des procédures et une carence dans les outils de pilotage et de mesure des coûts. Ce constat a conduit en 2012 le département à mieux répartir les responsabilités entre la direction des bâtiments, la direction des routes et des transports et la direction des finances dans la perspective d'un décloisonnement des services.

Si jusqu'en 2006 l'immobilier de la communauté d'agglomération du Grand Besançon ne faisait l'objet d'aucun suivi centralisé, chaque service gérant de manière autonome les biens dont il avait la charge, le constat d'une gestion disparate l'a conduit à se doter d'un service du patrimoine, composé de trois agents, rattaché au pôle des moyens techniques, lui-même placé sous l'autorité du directeur général des services. Cette organisation lui a notamment permis depuis de mieux connaître son patrimoine et les coûts afférents.

## **2 - La maîtrise des coûts**

### ***Les coûts d'investissement et de gestion***

Les dépenses d'investissement - d'acquisition, de construction, de réhabilitation, de grosses réparations - et les dépenses d'exploitation - d'entretien et de loyers - forment l'essentiel des coûts de gestion.

L'évaluation des coûts d'investissement de l'immobilier local apparaît peu maîtrisée et les rares comptabilités analytiques des dépenses significatives générées par le patrimoine qui existent sont souvent partielles. Or une vision précise des coûts de gros entretien, de gros travaux ou de remise aux normes par bâtiment serait particulièrement utile, en tant qu'aide aux services quant à la planification des travaux et en tant qu'aide à la décision pour l'assemblée délibérante.

Il en est de même pour les coûts de fonctionnement (coût des loyers, des travaux d'entretien, de maintenance, des frais de nettoyage, des assurances, des communications, des énergies), alors que leur consolidation et leur possible comparaison dans le temps et dans l'espace au travers d'un certain nombre de bases de références, constituent des outils de pilotage pour toute organisation.

Les dépenses d'entretien<sup>238</sup> méritent une attention particulière car elles pèsent lourdement sur les budgets locaux<sup>239</sup>. Planifier de manière coordonnée et rationalisée les travaux d'entretien est important car négliger l'entretien du patrimoine peut conduire à l'alourdissement des charges de fonctionnement par l'accélération de la dégradation du bâti provoquant des interventions plus lourdes, voire une détérioration irréversible du bâtiment. Or certaines collectivités n'ont pas de politique d'entretien planifiée, ce qui se traduit en général par des réponses « au fil de l'eau » aux demandes formulées par les services en matière de petits travaux, réparations et aménagements divers.

### *Les coûts d'accessibilité, de sécurité et de performance énergétique*

Les dépenses de réhabilitation et de mise aux normes constituent un enjeu stratégique dans le cadre de la mise en œuvre des « Grenelle de l'environnement », car elles vont avoir un impact budgétaire élevé pour les immeubles anciens.

Cet enjeu est de plus en plus pris en compte dans les études préalables et la programmation financière des collectivités territoriales qui n'hésitent pas à recruter un technicien « énergie » ou à recourir à une expertise externe pour dresser un bilan énergétique de l'ensemble de leur patrimoine immobilier ancien.

Il est souvent constaté une forte corrélation entre le fait qu'une collectivité territoriale se dote d'instruments de pilotage de son immobilier et sa capacité à programmer et à bien maîtriser l'ensemble des réhabilitations et mises aux normes des bâtiments.

---

<sup>238</sup> Les travaux d'entretien se répartissent entre les travaux de maintenance courante, souvent réalisés en régie par le personnel de la collectivité, et les travaux plus importants, pour lesquels il est fait appel à des intervenants extérieurs.

<sup>239</sup> Sur la durée d'utilisation d'un bâtiment, le coût de son entretien peut représenter jusqu'à 80 % du coût total. Si une économie annuelle modeste de l'ordre de 0,5 % sur les seules dépenses d'entretien était réalisée pour les 242 Md€ de bâtiments inscrits à l'actif des communes, départements et régions, cela ne serait pas du tout négligeable.

### **Les outils de maîtrise des charges énergétiques de la commune d'Arcachon**

La commune d'Arcachon s'est dotée d'outils pour maîtriser l'évolution de ses charges notamment dans le domaine énergétique. Ainsi, elle a :

- renouvelé le marché d'exploitation du chauffage de l'ensemble des bâtiments de la commune comprenant des clauses de performance énergétique et prévoyant le remplacement de matériels avec une valorisation dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) ;

- mis en place un fonds « travaux d'amélioration au titre du développement durable » destiné à financer des travaux d'amélioration sur les équipements existants ;

- décidé de s'inscrire dans un groupement de commandes pour la réalisation de diagnostics de performance énergétique de manière à en réduire la charge financière.

### ***Les coûts de couverture des risques***

La couverture des risques peut être mise en œuvre par la collectivité territoriale de deux manières : soit par la collectivité elle-même, qui est alors son propre assureur, soit en contractant avec des sociétés d'assurances.

Une connaissance plus précise du patrimoine permet aux collectivités territoriales de mieux négocier les contrats d'assurance, et d'éviter d'être pénalisées à cause de leur difficulté à décrire précisément les biens à assurer car les assureurs compensent les incertitudes en augmentant leurs tarifs. Des économies allant jusqu'à 60 % ont pu être constatées à la suite de renégociations des contrats d'assurance et de mise en concurrence des assureurs.

## **B - S'appuyer sur des outils d'information et d'évaluation efficaces<sup>240</sup>**

Pour répondre à leurs besoins, les collectivités peuvent choisir leurs outils de gestion patrimoniale mais les possibilités offertes ne sont pas toujours exploitées, voire mal ou sous-utilisées, et les informations produites sont lacunaires ou mal partagées, ce qui nuit à un management plus global de l'immobilier. L'État quant à lui apporte son aide à l'évaluation des biens immobiliers.

### **1 - Les applications informatiques**

L'ensemble des informations nécessaires pour gérer l'immobilier est souvent disponible dans les systèmes d'information des collectivités territoriales, mais à l'échelle de grandes fonctions, de manière éparse et sans que leur fiabilité soit assurée structurellement (liens entre les données patrimoniales et la comptabilité).

Or, les applications informatiques disponibles pour gérer le patrimoine des collectivités territoriales sont nombreuses avec pour certaines des fonctionnalités intéressantes. Elles leur permettent, par exemple, de disposer d'un intranet autorisant les services des communes à consulter le plan et les matrices cadastrales, ainsi que les actes et hypothèques et d'accéder à des photos des biens ainsi qu'à des informations relatives aux consommations de fluides.

Toutes les collectivités n'ont pas recours à des logiciels dédiés, y compris les plus importantes. Certaines utilisent des tableurs bureautiques classiques qui ne sont plus adaptés à la complexité de la matière, voire à la taille de la collectivité. D'autres disposent d'outils généralistes, mais pas d'un logiciel spécifique intégrant l'ensemble des données relatives au patrimoine. Enfin, des collectivités recourent à un module « gestion du patrimoine » dans l'ensemble des progiciels qu'elles ont acquis mais ne s'en servent pas.

Aussi, faute d'applicatifs informatiques adéquats, nombre de collectivités ne sont pas en mesure de fournir une estimation, ou une évaluation des coûts d'entretien, de gros travaux ou de remises aux

---

<sup>240</sup> Les constats principaux qui suivent, ont été faits en exploitant plus particulièrement les derniers rapports d'observations des chambre régionales des comptes relatifs à : la commune d'Arcachon (Gironde) ; la commune de Besançon (Doubs) ; la commune du Havre (Seine-Maritime) ; la commune de Périgueux (Dordogne) ; le département de l'Ain ; le département de la Vienne ; la région Limousin.

normes par bâtiment et ne disposent d'aucun tableau de bord d'activité pour la gestion de leur patrimoine.

Certaines d'entre elles ont décidé d'établir un cahier des charges pour la gestion de leur immobilier et n'hésitent pas pour le satisfaire, soit à se doter d'un logiciel spécialisé, soit à changer celui dont elles disposent afin de pouvoir regrouper dans une base unique l'ensemble de leurs données sur le patrimoine et les exploiter au mieux dans le cadre de la mise en œuvre de leur stratégie immobilière.

## **2 - Les tableaux de bord de gestion**

Les données relatives aux coûts de fonctionnement, quand elles existent et sont rendues accessibles par le système d'information, sont en général insuffisamment exploitées.

Or, leur consolidation et leur comparaison permet d'établir des tableaux de bord d'activité, notamment de suivi des dépenses de fonctionnement par bâtiment (suivi des fluides, suivi des contrats de maintenance, dépenses de nettoyage, d'assurance, de loyers ou de frais financiers), de qualité, d'efficacité, de mesure d'amélioration du cadre de travail etc.) qui constituent de précieux outils de pilotage pour les élus et gestionnaires des collectivités territoriales.

Le calcul du montant global des coûts de gestion des immeubles loués à des tiers, par exemple, permet de savoir si les loyers versés ont couvert les charges de fonctionnement.

### **L'exploitation optimale par la commune de Besançon de son système d'information**

Grâce à une bonne exploitation de toutes les fonctionnalités de son logiciel de gestion du patrimoine, cette commune dispose de nombreux indicateurs et restitue tous les coûts pour un bien particulier.

Elle a ainsi lancé depuis deux ans un chantier pour aboutir à une « bibliothèque de coûts de revient » au m<sup>2</sup> par équipement municipal.

## **3 - L'évaluation des biens par les services des domaines**

Une gestion plus dynamique de leur patrimoine immobilier conduit les collectivités à solliciter plus systématiquement pour leurs projets d'opérations immobilières (acquisitions, prises à bail, cessions) les services locaux de France Domaine. Toutefois, selon les collectivités, ces

derniers, à moyens constants<sup>241</sup>, peinent à répondre à la demande au regard du développement de leurs autres missions<sup>242</sup>.

En conclusion, il ressort des constats effectués qu'une meilleure gestion du patrimoine immobilier peut donner aux collectivités des marges de manœuvre budgétaires non négligeables dans un cadre financier durablement contraint.

### *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*La gestion du patrimoine immobilier ne fait pas encore partie des préoccupations majeures de la plupart des collectivités territoriales. Il s'ensuit des dysfonctionnements et des coûts inutiles.*

*Or, l'exemple des collectivités territoriales qui ont mis en place des éléments de gestion dynamique montre que les investissements intellectuels et financiers requis restent modestes au regard des bénéfices en termes d'économie, d'efficacité et d'efficacité qu'elles peuvent en retirer.*

*La Cour et les chambres régionales des comptes estiment ainsi que :*

- *dans toutes les collectivités territoriales, les actions visant à fiabiliser l'inventaire, la propriété et la comptabilisation du patrimoine immobilier doivent être menées à leur terme ;*
- *les collectivités territoriales qui ne l'ont pas encore fait, doivent passer d'une administration à une gestion dynamique de leur patrimoine.*

*Elles formulent les recommandations suivantes :*

*Pour l'État :*

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

---

<sup>241</sup> Les prestations des services locaux de France Domaine pour les collectivités territoriales restent gratuites.

<sup>242</sup> Ces services de l'État sont chargés à la fois des missions traditionnelles du domaine (telle que la gestion privée, l'évaluation des biens des collectivités territoriales et des biens de l'État) et de l'exécution des politiques budgétaires de l'État.

2. *généraliser dans les grandes collectivités territoriales l'établissement d'un schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier, articulé avec leur plan pluriannuel d'investissement ;*
3. *renforcer l'obligation d'information des assemblées délibérantes d'une part, sur les éléments et critères de décision relatifs aux opérations immobilières, d'autre part, sur leur bilan à leur dénouement ;*
4. *requérir pour les opérations immobilières importantes la production aux assemblées délibérantes des coûts globaux d'investissement et de fonctionnement avec une évaluation des solutions alternatives envisageables.*

*Pour l'État et les collectivités territoriales :*

5. *mener à leur terme dans les meilleurs délais, au fur et à mesure de la rationalisation de la carte des établissements publics de coopération intercommunale, les démarches de décroisement de propriété, tant pour les biens transférés par l'État dans le cadre des lois de décentralisation que pour ceux affectés aux intercommunalités ou revenus vers les communes ;*
6. *veiller, par une collaboration renforcée des ordonnateurs et des comptables, à garantir la conformité du haut de bilan des comptes des collectivités territoriales avec la réalité de leur actif immobilier.*

*Pour les collectivités territoriales :*

7. *établir, s'il y a lieu, l'inventaire physique unique, et complet prévu par la réglementation et veiller, lors de l'entrée à l'inventaire d'un bien, à ce qu'il ne reçoive qu'un seul numéro d'inventaire, commun à tous les services de la collectivité et communiqué sans délai au comptable public ;*
8. *renforcer la mutualisation des services des collectivités dans le cadre des intercommunalités pour la mise en œuvre et la coordination de leurs politiques immobilières respectives ;*
9. *identifier une fonction « immobilier » dans l'organisation des collectivités et mettre en place des outils de pilotage exploitant les données immobilières disponibles dans les systèmes d'information ;*
10. *répertorier l'immobilier mis à disposition de tiers et regrouper l'ensemble des conventions et informations concernant chaque immeuble concerné dans un dossier unique ;*

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

---



### Sommaire des réponses

Ministre de l'intérieur	306
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	309
Président du conseil général de l'Ain	311
Président du conseil général de l'Ardèche	312
Président du conseil général du Gard	313
Président du conseil général des Hautes-Pyrénées	314
Maire d'Albi	315
Maire d'Arcachon	316
Maire du Havre	317
Maire de Jurançon	318
Maire de Poitiers	319
Maire de Toulouse et président de la communauté urbaine de Toulouse Métropole	320

### Destinataires n'ayant pas répondu

Président de la communauté d'agglomération du grand Besançon
--

### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR**

*Ce rapport constate que les impératifs d'une gestion plus performante de l'immobilier constituent un des enjeux de l'effort de redressement des finances publiques mais déplore la connaissance bien souvent insuffisante que les collectivités territoriales ont de leur patrimoine ainsi que l'existence d'une segmentation des compétences (juridiques, techniques, comptables, budgétaires) au sein des services pour ce qui concerne les opérations de gestion immobilière.*

*En conséquence, le rapport préconise notamment :*

*- de développer, dans toutes les collectivités territoriales, les actions visant à fiabiliser l'inventaire, la propriété et la comptabilisation du patrimoine immobilier ;*

*- d'améliorer le contenu de l'inventaire des biens ;*

*- de généraliser, dans les grandes collectivités territoriales, l'établissement d'un schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier, en distinguant les biens relevant du domaine public et ceux relevant du domaine privé ;*

*- de mener à terme, dans les meilleurs délais, et au fur et à mesure de la rationalisation de la carte des établissements publics de coopération intercommunale, les démarches de décroisement de propriété ;*

*- de renforcer la mutualisation des services entre collectivités pour la mise en œuvre et la coordination de leurs politiques immobilières.*

*De manière générale, je partage très largement le constat à l'origine de ces recommandations et leur intérêt. Ceci étant, leur formalisation devrait se faire au regard de la réalité des moyens et compétences des collectivités territoriales. En effet, la mise en œuvre d'une gestion plus dynamique du patrimoine implique un coût, une compétence et une charge de travail qui ne peuvent raisonnablement être exigés de toutes les collectivités territoriales de manière immédiate et uniforme.*

*Il me paraît ainsi important de souligner que le dispositif recommandé à juste titre dans le rapport précité nécessiterait de prendre en compte l'importance démographique des collectivités, de leur laisser un délai raisonnable pour mettre en œuvre ce dispositif et également de prévoir des moyens de soutien juridique, technique et méthodologique.*

*Plus précisément, s'agissant du renforcement des obligations des collectivités territoriales relatives à l'information des assemblées délibérantes sur les opérations immobilières ainsi qu'à l'établissement et au contenu de l'inventaire des biens, je tiens toutefois à signaler, d'une part, que le code général des collectivités territoriale comporte déjà des dispositions*

*de nature à garantir une bonne information des assemblées délibérantes sur la gestion des biens et les opérations immobilières (cf. les articles L. 2241-1 et suivants pour les communes, L. 3213-1 et suivants pour les départements, L. 4221-4 et suivants pour les régions) et, d'autre part, que les instructions budgétaires et comptables applicables au secteur public local définissent de façon précise les obligations qui incombent à tous les ordonnateurs locaux en ce qui concerne l'établissement de l'inventaire.*

*L'amélioration des règles existantes nécessite une réflexion préalable approfondie qui pourrait être engagée dans le cadre du comité national de fiabilité des comptes publics locaux. Le comité a, en effet, entrepris des travaux relatifs à la comptabilité patrimoniale des collectivités territoriales et publié en juin 2012 un guide comptable et budgétaire des opérations patrimoniales.*

*En outre, le Gouvernement est attentif à la maîtrise de l'inflation normative qui pèse d'un poids croissant sur les collectivités territoriales. La mise en œuvre de nouvelles obligations en matière d'information des assemblées délibérantes ou de contenu de l'inventaire devrait donc être modulée en fonction de l'importance démographique des collectivités concernées.*

*En ce qui concerne la recommandation de la Cour consistant à généraliser dans les grandes collectivités l'établissement d'un schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier, il convient d'encourager la diffusion des bonnes pratiques en la matière mais aussi d'adapter cette mesure à la taille des collectivités et de prévoir des délais de mise en œuvre et des moyens de soutien.*

*S'agissant de l'achèvement des démarches de décroisement de propriété au fur et à mesure de la rationalisation de la carte des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), il convient de relever que les transferts de biens entre les communes et les EPCI reposent sur le principe de la mise à disposition. La loi a prévu toutefois que les biens pouvaient être transférés en pleine propriété lorsque l'EPCI était compétent en matière de zones d'activités économiques. Ainsi que vous le soulignez, il apparaît logique de lier une démarche de décroisement à l'avancement de la rationalisation de la carte des EPCI. Le caractère fluctuant des périmètres des EPCI, à un moment où la rationalisation de la carte intercommunale n'est pas achevée, s'accommoderait mal en effet à court terme d'un transfert en pleine propriété.*

*Concernant la recommandation relative à la mutualisation des services entre les collectivités pour la mise en œuvre et la coordination de leurs politiques immobilières respectives, je tiens à rappeler la préoccupation constante de l'État visant à la réduction des coûts des fonctions transversales et à l'amélioration, notamment pour les plus petites communes, des modalités de gestion de ces fonctions. Dans cet esprit, la loi*

---

*de réforme des collectivités territoriales a permis la création de services communs entre un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres afin de regrouper les moyens humains et techniques affectés par ces entités à une même mission. La mise en place de services communs me paraît constituer une solution particulièrement adaptée pour la gestion du patrimoine des communes et des EPCI.*

---

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

*Ce rapport souligne un certain nombre d'insuffisances en matière de stratégie immobilière des collectivités territoriales. Il rappelle la nécessité, pour chacune d'elles, d'avoir une connaissance complète de son patrimoine et d'en assurer un suivi comptable précis. Il préconise également de développer une gestion plus active du patrimoine par les collectivités territoriales.*

*Je partage ces constats de la Cour ainsi que les préconisations de ce rapport. La question du suivi du patrimoine immobilier par les entités publiques locales fait partie des objectifs assignés à mes services. Comme vous le soulignez, il représente des enjeux significatifs en termes de performance de la gestion publique et de fiabilité des états financiers soumis à l'approbation des organes délibérants.*

*Afin d'améliorer la tenue de la comptabilité patrimoniale, la direction générale des finances publiques anime un comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux dont les juridictions financières et les associations nationales représentatives des ordonnateurs locaux sont membres. Dès ses premiers travaux, ce comité a jugé prioritaire la question du patrimoine immobilier et constitué un groupe de travail composé de praticiens. Ses premières réflexions ont ainsi permis de mettre à disposition de l'ensemble des acteurs du monde local, en juin 2012, un guide comptable et budgétaire des opérations patrimoniales facilitant leur appropriation des règles applicables en ce domaine. Cet outil didactique est téléchargeable sur internet ([http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo\\_struct\\_fina\\_loca/comp\\_loca/fiab\\_com\\_p.html](http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/comp_loca/fiab_com_p.html)).*

*Cette thématique est également au cœur des actions prévues dans le cadre des conventions de services comptables et financiers signées par la direction générale des finances publiques avec les collectivités territoriales.*

*En complément de ces différentes actions, une expérimentation est actuellement conduite avec des collectivités volontaires pour :*

- sécuriser et fiabiliser leur processus patrimonial dans les services gestionnaires ;*
- parvenir à une concordance comptable permanente entre l'inventaire, l'état de l'actif et la comptabilité générale ;*
- maintenir dans la durée les procédures stabilisées et sécurisées mises en œuvre lors de cette expérimentation.*

*L'application Hélios, dont l'usage par les comptables publics est généralisé depuis 2011, constitue une avancée significative pour le suivi de l'inventaire et de l'actif. Elle permet d'automatiser l'état de l'actif du comptable par la création systématique d'une fiche inventaire dite provisoire dès prise en charge d'un mandat d'investissement. Cette fiche provisoire est mise à jour grâce à un flux informatique pouvant être transmis par l'ordonnateur qui complète la fiche provisoire de toutes les informations manquantes. La généralisation progressive de l'usage par les ordonnateurs de ce dispositif dématérialisé d'échange de données patrimoniales constitue une voie de progrès pour l'avenir.*

*Je souhaite appeler plus particulièrement votre attention sur deux points.*

*La Cour recommande de distinguer, dans les inventaires des collectivités territoriales, les biens immobiliers relevant de leur domaine public et ceux de leur domaine privé en mentionnant les principales informations juridiques liées à l'origine et aux caractéristiques de leur propriété. Je veillerai à ce que ces préconisations soient prises en compte lors des prochaines concertations précédant les mises à jour du cadre réglementaire.*

*La Cour suggère par ailleurs de veiller, par une collaboration renforcée des ordonnateurs et des comptables, à garantir la conformité du haut de bilan des collectivités territoriales avec la réalité de leur actif immobilier. Les travaux conduits dans le cadre du comité national relatif à la fiabilité des comptes locaux répondent à cette recommandation. Ils visent à mettre à la disposition des ordonnateurs et des comptables une boîte à outils, conçue au regard des meilleures pratiques relevées sur le terrain, leur permettant d'améliorer ce suivi patrimonial de la manière la plus pragmatique.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'AIN**

*Compte tenu des précisions apportées, je vous informe que le rapport ainsi ajusté n'appelle pas d'observation de ma part.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ARDÈCHE**

*En réponse à votre courrier, je n'ai pas d'observation particulière et je partage les conclusions du rapport provisoire pour mettre en place une gestion dynamique du patrimoine dans les collectivités territoriales.*

*Le département de l'Ardèche a mis en place cette démarche de gestion de son patrimoine immobilier pour établir un schéma directeur car entre 2000 et 2011 la surface des bureaux a augmenté de 55 % hors collèges.*

*La première étape a consisté à regrouper les différents services entretien, de maintenance, de construction de bâtiments et fonciers au sein d'une même direction avec la mise en place d'un service pilotage.*

*Aujourd'hui, nous avons une meilleure connaissance physique, juridique de l'ensemble du patrimoine immobilier.*

*Le regroupement et le traitement des données par une informatisation ont permis en 2011 de mieux cerner les coûts d'entretien et de maintenance et le coût des consommables par bien.*

*Ces informations vont nous permettre d'élaborer prochainement une programmation pluriannuelle de nos investissements et un schéma directeur qui seront présentés à l'Assemblée Départementale.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU GARD**

*Le rapport n'appelle pas d'observation de ma part.*

---

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL  
DES HAUTES-PYRÉNÉES**

*Le rapport n'appelle pas d'observation de ma part.*

---

### **RÉPONSE DU MAIRE D'ALBI**

*Ce rapport relève que la commune d'Albi a décliné sa stratégie immobilière à partir de huit objectifs précis dont elle donne un exemple de mise en œuvre.*

*L'approche pragmatique et opérationnelle qui a été jusqu'à ce jour privilégiée a en effet permis :*

*- de vendre l'immobilier improductif, inutilisé ou inadapté aux besoins du service ;*

*- d'optimiser et de rationaliser l'usage des surfaces disponibles et dont elle est propriétaire ;*

*- de réduire significativement le nombre de locaux loués ;*

*- de ne plus avoir de locaux vides, de terrains improductifs ou sans intérêt prospectif ;*

*- de relier à un serveur central et par un réseau fibre optique très haut débit, tous les bâtiments de la ville (y compris écoles, équipements sportifs, culturels, sociaux ...) ;*

*- de disposer d'un suivi analytique des dépenses de fonctionnement (y compris énergétiques) de chaque bâtiment ;*

*- de géolocaliser tous les bâtiments de la commune ;*

*- d'effectuer progressivement le relevé topographique de tous les bâtiments ;*

*- de mutualiser (y compris avec les services de la communauté d'agglomération) l'usage d'équipements tels que photocopieurs ou traceurs de plans.*

*Cette démarche qui nous semble correspondre à une stratégie approfondie devrait en effet se traduire par la réalisation d'un schéma directeur qui serait soumis à l'approbation du conseil municipal.*

---

**RÉPONSE DU MAIRE D'ARCACHON**

*Après avoir pris connaissance attentivement du contenu du rapport relatif à l'étude menée par la Cour des comptes concernant "l'immobilier des collectivités territoriales", et conformément à votre demande, je souhaite vous faire part de mon souhait de ne pas apporter de réponse aux éléments présentés.*

---

**RÉPONSE DU MAIRE DU HAVRE**

*Dans ce rapport, la Ville du Havre est citée à titre d'illustration de la concertation efficace entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable, concernant le rapprochement de l'état de l'actif et de l'inventaire, qui est systématiquement réalisé chaque année.*

*Je vous précise, par ailleurs, que pour répondre à la remarque de la Cour, le visa de l'ordonnateur sera désormais formellement apposé sur l'état de l'actif annexé au compte de gestion.*

*Je vous informe, enfin, que la Ville prépare actuellement, avec la Direction régionale des Finances Publiques, une nouvelle convention de service comptable et financier, dont l'un des axes portera sur l'amélioration de la fiabilité des comptes et des restitutions.*

---

**RÉPONSE DU MAIRE DE JURANÇON**

*J'accepte les termes du rapport relatif à « L'immobilier des collectivités territoriales ».*

---

**RÉPONSE DU MAIRE DE POITIERS**

*Le rapport n'appelle pas d'observation de ma part.*

---

**RÉPONSE DU MAIRE DE TOULOUSE, PRÉSIDENT DE LA  
COMMUNAUTE URBAINE DE TOULOUSE**

*Je ne souhaite pas apporter d'élément complémentaire à ce rapport public.*

---

# **Chapitre III**

## **Les opérateurs de l'État**

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



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

---

## *PRESENTATION*

---

*L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) est un établissement public administratif créé par la loi du 30 décembre 2006 et le décret du 25 mars 2007. Il succède au conseil supérieur de la pêche.*

*Placé sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement, l'ONEMA emploie quelque 900 personnes et disposait d'un budget annuel de 111 M€ en 2011, financé pour l'essentiel par un prélèvement sur la redevance sur l'eau perçue par les agences de l'eau. Il gère, par ailleurs, dans une comptabilité distincte, des crédits du plan « Ecophyto 2018 » de lutte contre les pesticides financé par la redevance « pollutions diffuses » (49 M€ en 2011).*

*L'ONEMA joue un rôle central dans la politique publique de l'eau, en assurant notamment des missions de recueil et de diffusion des données sur l'eau et ses usages, de protection et de surveillance de l'eau et des milieux aquatiques, domaines dans lesquels des directives européennes imposent des obligations aux États membres de l'Union européenne.*

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

---

## I - Une accumulation de missions mal assurées

### A - Du conseil supérieur de la pêche à l'ONEMA

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 a rénové la politique de l'eau et l'organisation des institutions impliquées. Elle a, en particulier, dissous le conseil supérieur de la pêche et lui a substitué l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, chargé « de mener et de soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole ».

Le nouvel établissement public est appelé à travailler avec de nombreuses entités : les services de l'État, les collectivités territoriales et leurs services d'eau et d'assainissement, les agences de l'eau, les offices de l'eau, les instances des bassins, d'autres personnes publiques et privées.

#### **La politique de l'eau et ses acteurs**

Les directives en matière de protection, de traitement et d'assainissement de l'eau sont définies par l'Union européenne. Dans ce cadre, le ministère de l'environnement définit des programmes de surveillance de la qualité des ressources en eau. Ils sont mis en œuvre par l'ONEMA, les agences de l'eau et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Le préfet peut établir des interdictions ou des restrictions pour certains usages. La mission de police de l'eau est assurée par les agents des directions départementales des territoires (DDT), de l'ONEMA et des autres services rassemblés au sein des missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN).

La politique française de l'eau est fondée sur la participation des acteurs concernés. Le comité national de l'eau, organe consultatif, constitué d'élus, d'usagers, d'associations, de présidents des comités de bassin et de représentants des services de l'État, participe à la définition des grandes orientations nationales et rend des avis sur le prix et la qualité de l'eau. Il constitue l'instance des débats d'orientations préalables à la définition de la politique.

La politique de l'eau est aussi décentralisée. Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) définissent, au niveau des grands bassins hydrographiques, les moyens généraux d'action et les priorités opérationnelles. La responsabilité de la maîtrise d'ouvrage, comme de la gestion de la ressource et des services est essentiellement locale et incombe aux collectivités territoriales, dans le cadre d'une réglementation fixée par l'État. L'exploitation de l'eau peut être assurée directement par la collectivité ou faire l'objet d'une délégation de service public.

Les enjeux financiers de la politique de l'eau sont mal connus. La seule estimation disponible, établie en 2011 par le commissariat général au développement durable, sur la base de données de 2007, avance un montant de 28 Md€<sup>43</sup>.

**Tableau n° 1 : estimation des dépenses annuelles de la politique de l'eau (actualisation 2011 sur base 2007, en Md€)**

Prélèvement et distribution d'eau potable	8,5
Assainissement des eaux usées	13,1
Protection et assainissement du sol, des eaux souterraines et des eaux de surface	1,9
Entretien et restauration des milieux aquatiques (Biodiversité et paysages)	0,2
Recherche et développement (R&D) pour la protection des ressources en eau	1,7
Administration générale pour la protection des ressources en eau	1,7
Prévention des risques d'inondations	0,4
Voies navigables et littoraux	0,3
Hydroélectricité	0,3
<b>Total des dépenses liées à l'eau</b>	<b>28,1</b>

Source : « le financement de la gestion des ressources en eau en France » – Commissariat général au développement durable – janvier 2012

La loi sur l'eau de 2006 a confié à l'ONEMA des missions auparavant assurées directement par le ministère de

<sup>243</sup> Commissariat général au développement durable, *Le financement de la gestion des ressources en eau en France*, janvier 2012.

l'environnement, ce dernier étant appelé à se recentrer sur les missions régaliennes de l'État, les relations avec l'Union européenne, notamment pour le compte rendu sur la qualité de l'eau, le pilotage de la politique de l'eau et l'évaluation des résultats. L'ONEMA a ainsi la responsabilité de la gestion du système d'information sur tous les types de masses d'eau (eaux souterraines, eaux continentales de surface, eaux littorales et de transition) sur l'ensemble du territoire français. Il est également chargé des missions de solidarité interbassins, d'expertise et recherche sur l'eau, et de police de l'eau.

A ces missions initiales, déjà vastes et nombreuses, se sont ajoutées au fil du temps des tâches supplémentaires telles que la mise en œuvre du plan Ecophyto 2018<sup>244</sup>, la coordination de l'Observatoire national des services d'eau et d'assainissement ou encore l'implication dans les travaux de mise aux normes des infrastructures d'assainissement en Corse et en Outre-mer, afin d'accélérer la mise en conformité au regard des directives européennes sur la qualité des eaux résiduaires.

## **B - Des missions mal assurées**

### **1 - Les moyens à mobiliser : une réflexion insuffisante**

En 2007, à l'issue du contrôle du Conseil supérieur de la pêche, la Cour avait attiré l'attention des ministres chargés de l'environnement et des finances sur les mesures à prendre pour assurer dans de bonnes conditions le transfert entre les deux établissements. Elle soulignait, en particulier, la nécessité de clarifier le positionnement de l'ONEMA au regard des nombreux acteurs de la politique de l'eau et d'évaluer l'adéquation des moyens aux nouvelles missions, bien plus étendues et complexes que celles qui avaient été confiées au Conseil supérieur de la pêche, limitées à la préservation et la valorisation des espèces piscicoles.

Ces recommandations n'ont pas été suivies. L'ONEMA a été mis en place avec le personnel et les structures du Conseil supérieur de la pêche, sans réflexion sur les moyens à mobiliser pour exercer ses missions. Il a, de surcroît, agi dans l'urgence pour permettre à la France de satisfaire aux directives européennes relatives à l'eau, dans un milieu rendu mouvant et incertain par les restructurations du ministère chargé de

---

<sup>244</sup> Ecophyto 2018 est un plan visant à réduire progressivement l'utilisation des produits phytosanitaires en France. Il découle du Grenelle de l'environnement. Le plan, mis en œuvre depuis 2009, est piloté par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. Les actions de ce plan sont portées par les agriculteurs, les chercheurs, les techniciens des chambres d'agriculture ou des instituts techniques.

l'environnement et par la mise en œuvre des mesures issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

L'exercice des missions en a souffert et la gestion a été marquée, comme signalé *infra*, par des déficiences dans de nombreux domaines.

## **2 - Le système d'information sur l'eau : une mise en œuvre défailante**

L'ONEMA a la responsabilité d'assurer la mise en place et la coordination du système d'information sur l'eau (SIE) en application de l'arrêté ministériel du 26 juillet 2010 relatif au schéma national des données sur l'eau.

### *a) Les enjeux*

Le système d'information sur l'eau est l'outil central permettant à la France de rendre compte à la Commission européenne de l'application des nombreuses directives sur l'eau<sup>245</sup> applicables en la matière (directive cadre sur l'eau, directives sur les eaux résiduaires urbaines, les nitrates, les boues d'épuration, les eaux souterraines, les normes de qualité environnementales, les inondations, l'eau potable, les eaux de baignade et les eaux conchylicoles).

Le respect des obligations européennes recouvre des enjeux financiers considérables. Le coût annuel du SIE a été chiffré à près de 80 M€ en 2010 par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère chargé de l'environnement et les opérateurs du programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » du budget de l'État (mission « Écologie, développement et aménagement durables »). Ces coûts ne comprennent ni ceux des autres directions du ministère chargé de l'environnement (notamment, la direction générale de la prévention des risques, pour l'hydrométrie, relevant du programme 181 « Prévention des risques »), ni la contribution des collectivités locales aux réseaux de mesures.

---

<sup>245</sup> Directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000, directives sur les eaux résiduaires urbaines (91/271/CEE), les nitrates (91/676/CEE), les boues d'épurations (86/278-91/692), les eaux souterraines (2006/118/CE), les normes de qualité environnementales (2008/105/CE), les inondations (2007/60/CE), l'eau potable (79/869/CEE et 98/83/CE), les eaux de baignade (2006/7/CE) et les eaux conchylicoles (1979-2006/113/CE).

**Tableau n° 2 : éléments de coût du système d'information sur l'eau**

<i>M€</i>	<b>Réseaux de mesures</b>	<b>Coordination, méthodes et outils</b>	<b>Personnel</b>	<b>Total</b>
ONEMA	9,7	7,5	11,6	<b>28,8</b>
Agences de l'eau	32,9	3,0	7,4	<b>43,3</b>
Ministère chargé de l'environnement (programme 113)	3,6	0,2	4,1	<b>7,9</b>
<b>Total</b>	<b>46,2</b>	<b>10,7</b>	<b>23,1</b>	<b>80,0</b>

*Source : rapport 2011 de l'ONEMA au Comité national de l'eau sur la mise en œuvre du schéma national des données sur l'eau ; agences de l'eau ; ministère chargé de l'environnement ; données d'exécution budgétaire de l'État.*

*b) La mise en œuvre*

Un rapport sur la mise en œuvre du schéma national des données sur l'eau et du SIE a été présenté en 2011 par l'ONEMA au Comité national de l'eau. Portant sur la période d'octobre 2010 à septembre 2011, il indique, d'une part que certains projets accusent un important retard, d'autre part que des projets achevés ne donnent pas satisfaction.

Certes, la mission de l'ONEMA n'est guère aisée en raison de la diversité et de la complexité des projets, du nombre de participants impliqués et des circuits de décision. Le SIE représente, selon les termes de l'ONEMA, « des millions de données ; près d'une quinzaine de banques de référence, nationales, organisées, mises à jour régulièrement ; des centaines de bases de données à organiser en une vingtaine de références supplémentaires ; 612 dispositifs de collecte de données recensés, dont 440 réseaux de mesures ; 1000 producteurs de données, dont 200 sont d'ores et déjà partenaires du SIE ; 160 laboratoires agréés pour la réalisation d'analyses chimiques et biologiques »<sup>246</sup>.

A ces difficultés intrinsèques du SIE, s'ajoutent celles liées aux défaillances internes à l'ONEMA. Il est apparu rapidement que l'établissement public ne disposait ni des effectifs ni des compétences

<sup>246</sup> ONEMA, *Le système d'information sur l'eau : un dispositif fondamental de la politique de l'eau*, Les dossiers de l'ONEMA, n° 3, mars 2009.

nécessaires à la coordination des projets informatiques liés au service d'information sur l'eau (SIE) et de ses propres projets. La répartition entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre n'était pas clairement définie pour des projets majeurs et la sécurité juridique n'était pas toujours assurée. De nombreuses anomalies ont été détectées dans la passation et l'exécution des marchés informatiques, l'ONEMA s'affranchissant souvent des règles du code des marchés publics. Des dérives substantielles de coût des projets et des retards dans la livraison des prestations ont été relevées. La réaction de la direction générale de l'ONEMA a été tardive et les mesures prises n'ont pas été à la hauteur des carences constatées. Le suivi financier des projets informatiques n'a été mis en place et fiabilisé qu'à compter de 2011.

Les irrégularités dans la gestion des marchés informatiques devraient conduire l'établissement public et le ministère à clarifier le positionnement de l'ONEMA dans la conduite des projets et à adapter les objectifs aux moyens de l'établissement public.

### **3 - La police de l'eau : des contrôles à renforcer**

Aux termes de la loi sur l'eau, l'ONEMA « participe à la protection et la surveillance de l'eau et des milieux aquatiques ». Cette mission de police, circonscrite à la pêche du temps du Conseil supérieur de la pêche, couvre aujourd'hui l'ensemble des thématiques de l'eau et des milieux aquatiques ; et seuls 10 % des contrôles effectués en 2011 par l'ONEMA concernaient la pêche. Cette adaptation est le résultat d'une mise en place de nouveaux outils et d'un effort important de formation des agents, lesquels consacrent plus de la moitié de leur temps à cette activité.

#### *a) Des défauts de coordination des services compétents*

L'ONEMA exerce sa mission aux côtés des services de l'État (notamment les directions départementales des territoires et directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement) et d'autres établissements publics, tel l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. En 2011, l'ONEMA a réalisé 27 % des contrôles effectués, tous services confondus (22 798 contrôles, sur un total de 83 342).

La coordination des services compétents, nécessaire à l'efficacité de la police de l'eau, se structure progressivement. Elle repose sur plusieurs dispositifs et outils :

- dans le cadre des missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN), l'ONEMA participe à la mise en place et au suivi des plans de contrôle. Ceux-ci ont été mis en place dans 89 % des départements ;
- une circulaire du ministère chargé de l'environnement du 12 novembre 2010 a fixé l'organisation et la pratique du contrôle par les services et établissements compétents. Des protocoles de rapprochement interservices ont été élaborés au niveau départemental associant les services compétents, les préfetures et les parquets. À la fin de 2011, 42 % d'entre eux étaient signés ;
- pour sa part, l'ONEMA a développé un outil d'aide à la rédaction des constats d'infractions et à la comptabilisation des contrôles. Cet outil, dénommé OPALE, se révèle cependant peu adapté aux besoins : il n'est pas partagé avec les autres services de l'État, il ne permet pas de connaître automatiquement les suites réservées aux contrôles. Son utilisation en ligne est malaisée ;
- pour pallier ces carences, le ministère a initié le développement de l'outil « OPALE Convergence » destiné à être partagé avec tous les organismes compétents, dont la mise en place est prévue en 2014. Il accuse un retard important.

*b) Une efficacité difficile à apprécier*

En l'absence de données comparables d'une année à l'autre, d'un recensement complet des ouvrages à contrôler et d'indicateurs pertinents, il est difficile de porter une appréciation sur l'activité de police de l'eau en général et de celle de l'ONEMA en particulier.

Ainsi, la « pression de contrôle » (nombre de contrôles effectués rapporté au nombre de sites à contrôler, ratio éventuellement complété par des indicateurs sur le relevé des infractions pénales et les contrôles thématiques) n'est pas connue. Il en est de même pour le nombre d'avertissements judiciaires. Si les non-conformités sont connues (40 % pour l'ONEMA), tel n'est pas le cas pour les suites administratives ou judiciaires qui y sont données. A l'issue de son contrôle sur la police de

l'eau, la Cour, en 2009, avait pourtant recommandé d'améliorer l'examen des suites données aux procédures.

*c) Des contrôles insuffisants pour les nitrates*

Alors que des actions contentieuses ont été engagées contre la France sur le non-respect de la directive européenne sur les nitrates<sup>247</sup>, la « pression de contrôle » est insuffisante pour faire diminuer ce type de pollution et se prémunir contre de nouveaux contentieux.

La circulaire du ministère de l'environnement du 12 novembre 2010 fixe en effet un objectif de contrôle peu ambitieux au regard des enjeux : dans les zones les plus sensibles, 1 % seulement des exploitations d'un département font l'objet d'un contrôle. Ce taux, à comparer avec ceux des stations d'épuration (20 %) ou des seuils et barrages (100 %), n'est pas de nature à contribuer à une diminution de la pollution de l'eau par les nitrates.

#### **4 - L'appui à l'assainissement de l'eau : deux interventions critiquables**

Aux termes de la loi sur l'eau de 2006, l'ONEMA « apporte son appui aux services de l'État, aux agences de l'eau et aux offices de l'eau dans la mise en œuvre de leurs politiques (...). Il garantit une solidarité financière entre les bassins, notamment vis-à-vis de ceux des départements et collectivités d'Outre-mer ainsi que de la Nouvelle-Calédonie ».

Dans ce cadre, l'ONEMA a concentré son appui financier en Corse et dans les départements d'Outre-mer pour cofinancer des infrastructures d'eau et d'assainissement. La mobilisation de ces fonds s'inscrit dans le cadre du plan d'action du ministère chargé de l'environnement visant à mettre en conformité les stations de traitement des eaux citées dans les procédures contentieuses avec la Commission européenne et achever ainsi la mise en œuvre de la directive du 21 mai 1991 sur le traitement des eaux résiduaires urbaines.

Pour la Corse, 90 M€ d'aide ont été prévus dans une convention. A la fin de 2011, 44,5 M€ avaient été payés. Le plan exceptionnel d'investissements, cofinancé par l'État et l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse, devait financer les infrastructures pour

---

<sup>247</sup> La France est actuellement engagée dans deux contentieux concernant l'application de la directive nitrates, l'un portant sur une délimitation insuffisante des « zones vulnérables », l'autre sur le contenu des programmes d'actions.

l'assainissement et l'épuration des eaux. Cependant, l'ONEMA a dû apporter un appui financier pour pallier les carences dans l'exécution de ce plan. Sur la base d'une convention pluriannuelle pour 2008-2013, il verse à l'agence un montant variant de 2 à 8 M€ suivant les années. La solidarité interbassin ne pouvait servir de fondement juridique à ce montage.

Pour l'Outre-mer, entre 2008 et 2012, 90 M€ d'aide ont été prévus dans les conventions. A la fin de 2011, 23,7 M€ avaient été payés. Le suivi financier de ces conventions, notamment la vérification du respect des conditions pour le versement des acomptes, est défaillant.

### **5 - Un bilan d'ensemble contrasté**

L'ONEMA a affirmé à la Cour qu'il « avait atteint l'essentiel des objectifs techniques qui lui avaient été fixés ». Or les documents transmis au conseil d'administration de juin 2012 en vue de la préparation du nouveau contrat d'objectifs de l'ONEMA 2013-2015 ne permettent pas d'apprécier l'atteinte des objectifs du premier contrat 2009-2012 : d'une part, certains indicateurs ne comportent pas de valeur-cible et, d'autre part, quand ils existent, le bilan n'y fait pas toujours référence.

Par conséquent, sans contester les avancées réalisées dans un contexte difficile, la Cour porte une appréciation nuancée sur l'atteinte des objectifs.

Concernant la capacité de l'ONEMA à impulser et à développer les systèmes d'évaluation de la qualité des eaux, les résultats du « bilan à mi-parcours des programmes de mesures (2012) », qui devraient être établis prochainement par la Commission européenne pour chaque État membre pourraient constituer un indicateur de performance de l'action de l'établissement public.

## **II - Les déficiences dans l'organisation et la gestion**

### **A - Les failles dans l'organisation**

#### **1 - La confusion des rôles de présidence et de tutelle**

Le président du conseil d'administration de l'ONEMA est l'un des dix membres représentant l'État, le conseil disposant au total de trente-deux administrateurs. La présence d'un représentant de l'État à la tête du conseil d'administration est propice à une plus grande implication de la part de l'administration. Toutefois, le fait que la présidence soit

assurée, depuis la création de l'ONEMA, par la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère chargé de l'environnement, qui exerce dans le même temps la tutelle de cet organisme, est une anomalie.

Cette situation, initialement retenue à titre provisoire, conduit à des interférences entre deux fonctions bien distinctes et dont les intérêts peuvent diverger. Elle soulève la question de l'autonomie de l'ONEMA en tant qu'établissement public. Elle peut altérer le dialogue et les négociations avec l'État, s'agissant notamment des missions confiées à l'ONEMA. Elle entraîne *de facto* l'abandon de la fonction de commissaire du gouvernement, ce dernier n'assistant plus aux séances du conseil d'administration.

La confusion des rôles de président du conseil d'administration et de responsable de la tutelle reflète l'ambiguïté du positionnement de l'organisme vis-à-vis du ministère de l'environnement. La prise en charge par l'ONEMA de missions auparavant exercées par le ministère a conduit l'établissement à se positionner comme partenaire du ministère dans les négociations nationales et européennes, alors qu'il n'est, en droit, qu'un établissement public sous sa tutelle.

La tutelle n'a pu jouer son rôle en exigeant de l'ONEMA un effort accru en matière de bonne gestion alors que la Cour des comptes l'avait recommandé.

Il est impératif que les fonctions de tutelle et de présidence du conseil d'administration soient dès maintenant séparées.

## **2 - Une organisation territoriale inadaptée aux missions**

A sa création, en 2007, l'ONEMA a hérité de l'organisation territoriale du Conseil supérieur de la pêche, organisation départementale singulière caractérisée par l'existence de plusieurs centaines de résidences administratives, correspondant dans la quasi-totalité des cas aux résidences familiales des agents de l'établissement public.

Cette organisation n'a pas été remise en cause, alors que les agents de l'ONEMA ne sont plus astreints aux obligations qui justifiaient un tel dispositif. Au 31 décembre 2010, sur les 673 agents en poste dans les services territoriaux, 669 (soit 99 %) avaient comme résidence administrative leur résidence familiale. La mise en place d'une résidence administrative unique par département n'est intervenue qu'en 2012, à la demande de l'agent comptable. Jusqu'à cette date, tout déplacement de l'agent à partir de son domicile ouvrait *ipso facto* des droits à frais de missions (notamment la prise en charge des repas), y compris pour un agent se rendant dans les locaux de service.

Au sein des services départementaux de l'ONEMA, les agents se voient quasiment tous attribuer un véhicule et, sauf absence prolongée, disposent de leur véhicule de service en continu, stationné à leur domicile. Ce ratio d'un véhicule par agent affecté est d'autant plus difficile à justifier que de plus en plus d'agents optent pour la semaine à quatre jours travaillés, laissant ainsi le véhicule chez eux trois jours sur sept. En outre, dans bien des cas, les délais de transport domicile-travail réduisent d'autant le temps de travail effectif des agents. Enfin, le nombre de véhicules entraîne des coûts élevés de fonctionnement (entretien, carburants, frais de péage).

La Cour recommande de réorganiser le dispositif territorial de l'ONEMA, sur la base d'études à l'échelon départemental intégrant les enjeux opérationnels, humains, logistiques et financiers. Il devrait s'ensuivre une réduction substantielle du parc de véhicules et des dépenses de fonctionnement.

### **3 - L'inadéquation des moyens alloués aux fonctions support**

Dans un contexte général de contraction des effectifs de la fonction publique d'État, l'ONEMA a bénéficié d'une augmentation de son plafond d'emplois, passé de 835 ETPT<sup>248</sup> en 2008 à 907 ETPT en 2011. Les besoins ont été tels dans les directions « métiers » que toutes les structures n'ont pu être renforcées dans les mêmes proportions, tant quantitativement que qualitativement. Notamment, plusieurs fonctions support n'ont fait l'objet d'aucun diagnostic au moment de la création de l'établissement.

La faiblesse en effectifs et en compétences, conjuguée à la montée en puissance des directions « métiers » et à l'accroissement des besoins de ces dernières, a conduit à une pression accrue sur les fonctions support, souvent dans l'impossibilité de traiter des sujets de fond, de consacrer suffisamment de temps à l'analyse de problématiques, de concevoir et de mettre en place des procédures ou encore de veiller à la qualité juridique des décisions prises au sein de l'établissement.

Cette situation explique en partie les nombreux dysfonctionnements constatés par la Cour dans la gestion de l'ONEMA.

---

<sup>248</sup> Equivalent temps plein travaillé.

## **B - Les lacunes de la gestion comptable et financière**

### **1 - Des comptes peu fiables**

La qualité des comptes de l'établissement public n'a pas été assurée au cours de la période examinée par la Cour. Ce n'est qu'à compter de 2010 que l'ONEMA a veillé à se conformer à ses obligations comptables en matière de comptabilisation des provisions, des dépenses informatiques, des charges à payer, des actifs et des dépréciations de créances.

### **2 - L'absence de procédure d'engagement de la dépense**

Jusqu'en 2010, l'ONEMA ne respectait pas les principes fondamentaux en matière d'exécution de la dépense publique. Les services financiers recevaient des factures relatives à des prestations exécutées dans le cadre de marchés publics sans qu'aucun document ne puisse attester d'un engagement préalable. La situation n'a été corrigée qu'à partir de 2010, avec la mise en place de procédures d'engagement préalable de la dépense dans le système d'information comptable de l'ONEMA.

### **3 - Un contrôle financier à renforcer**

Plusieurs facteurs ont contribué à réduire l'efficacité du contrôle exercé par le contrôleur financier, chargé, aux termes de l'arrêté du 14 juin 2007, d'« une mission générale de surveillance de la gestion de l'établissement » contribuant « notamment, en vue de leur prévention, à l'identification des risques financiers, directs ou indirects, auxquels l'établissement est susceptible d'être confronté » : sous-dimensionnement des effectifs de son service, délais restreints pour rendre un avis sur des dossiers complexes, fréquence des changements d'agent comptable, type de marchés publics retenus par l'ONEMA (procédure adaptée sans montant minimum ni montant maximum pour lesquels l'avis du contrôleur financier n'est pas requis).

Dans ce contexte guère favorable, le contrôleur financier a formulé des réserves importantes et récurrentes sur les marchés publics et sur les contrats de recrutement de personnel.

Compte tenu des nombreuses anomalies qu'elle a relevées dans la passation et l'exécution des marchés publics, le contrôle financier devrait être renforcé, notamment en faisant des points réguliers sur les marchés et en exerçant le droit de contrôle *a posteriori*.

#### **4 - Un contrôle de gestion embryonnaire**

En 2007, dans la perspective de la création de l'ONEMA, la Cour des comptes avait souligné la nécessité de renforcer le contrôle de gestion. Ces recommandations n'ont pas été suivies. La mise en place de certaines procédures essentielles (engagements, délégations de signature, notamment) n'a été entamée qu'en 2011, à la suite de l'arrivée de la nouvelle secrétaire générale et du nouveau directeur financier.

A ce jour, les outils de contrôle de gestion (projet OMEGA – outil pour une meilleure gestion de l'activité) sont toujours en cours de développement. Ce retard pénalise l'établissement en le privant des outils nécessaires à son pilotage.

La mise en place d'un contrôle de gestion est d'autant plus souhaitable qu'une maîtrise des charges est nécessaire. En 2011, le résultat de l'ONEMA, hors opérations liées au plan pluriannuel Ecophyto 2018, a été déficitaire de 6 M€.

### **C - Une gestion irrégulière et coûteuse du personnel**

#### **1 - Des difficultés à recruter**

Bien que disposant d'un statut pour ses contractuels, l'établissement a rapidement connu des difficultés pour recruter certain personnel, notamment les experts, chefs de projets et chargés de mission des nouvelles directions. Le statut s'est, en effet, révélé inadapté aux ambitions affichées par l'établissement et à ses besoins (niveau de rémunération, modalités de recrutement).

L'établissement a donc été autorisé à engager, à titre provisoire et dérogatoire, des agents en contrat à durée déterminée de trois ans en attendant la réforme du statut et sa fusion avec celui des agences de l'eau. Faute de voir ces dernières aboutir, dans l'incapacité d'apporter des assurances et d'offrir des perspectives intéressantes aux agents concernés, l'ONEMA rencontre de nouvelles difficultés pour fidéliser et recruter. Il est actuellement exposé à un fort risque de perte de compétences.

#### **2 - Les carences du pilotage ministériel**

S'agissant des agents des corps de l'environnement, à l'instar de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, l'ONEMA a pâti de difficultés liées aux retards dans le traitement des dossiers, à l'absence de délégation de gestion et au fait que son directeur général ne dispose ainsi d'aucun pouvoir disciplinaire.

Par ailleurs, l'autorité ministérielle sur les établissements employant les agents des corps de l'environnement a parfois fait défaut. Ainsi, en avril 2011, après des mouvements sociaux impliquant des fonctionnaires de plusieurs établissements publics qui avaient manqué à leurs obligations de service public, le ministère a adressé des directives écrites aux directeurs afin qu'ils procèdent à des retenues sur salaire. Les responsables de l'ONEMA ont indiqué qu'ils estimaient que la décision ministérielle était susceptible de recours et n'ont donc pas souhaité l'appliquer. Ce refus a conduit les autres établissements à revenir sur leur décision, le ministère ne faisant l'objet d'aucune fermeté sur ce point et discréditant du même coup toute la chaîne hiérarchique.

### **3 - Les irrégularités des compléments de rémunération versés aux formateurs**

Les missions étendues de l'ONEMA ont nécessité un important effort dans le domaine de la formation des agents.

Au cours de la période 2007-2011, l'ONEMA a consacré quelque 350 000 € à la rémunération de formateurs, internes (73 % des dépenses) ou externes (27 % des dépenses). Le non-respect des modalités d'attribution des vacations pour enseignement est à l'origine de versements indus d'un montant total proche de 200 000 € (taux de rémunération supérieurs à ceux prévus par les dispositions réglementaires, rémunération de travaux sans lien avec la formation, conditions de rétribution des formateurs internes non conformes).

### **4 - Les irrégularités de certaines primes versées aux agents**

En l'espace de quatre ans, les dépenses de personnel ont progressé de 27,3 % (+ 11,6 M€). Les évolutions les plus notables concernent les rémunérations des personnels permanents et les charges sociales, qui représentent respectivement 52 % et 37 % de la hausse constatée.

Au premier abord, avec une augmentation de 14 % entre 2008 et 2011, le coût moyen par agent apparaît cohérent avec l'évolution générale des effectifs (renforcement de l'encadrement, recrutement de personnes sous contrat à durée déterminée de haut niveau, glissement vieillissement technique). Toutefois, certaines pratiques contestables, voire irrégulières, ont accentué la progression des dépenses relatives aux primes et indemnités, qui enregistrent une hausse de 18 % entre 2008 et 2011 (+ 2,05 M€).

Les évolutions statutaires successives des anciens gardes-pêche ont entraîné une stratification des éléments indemnitaires. Il en résulte certaines redondances. Ainsi, l'indemnité de service de nuit et l'indemnité pour travail dominical et jours fériés se cumulent avec l'indemnité de sujétion « destinée à compenser les contraintes particulières résultant de l'obligation qui leur incombe d'assurer un service continu de jour, de nuit, le dimanche et les jours fériés ».

Par ailleurs, la fonctionnarisation des gardes-pêche en 2001 s'est accompagnée du maintien d'avantages acquis selon des modalités qui, dans certains cas, se sont mal conciliées avec les dispositions réglementaires (attribution non justifiée de taux supérieurs aux taux de base ou moyens prévus par les textes en vigueur).

#### *L'indemnité de logement*

L'indemnité de logement, initialement instaurée pour compenser les contraintes imposées aux gardes-pêche du Conseil supérieur de la pêche ne disposant pas d'un logement concédé par nécessité absolue de service et astreints à résider dans une zone géographique bien définie, est devenue, pour les agents techniques et techniciens de l'environnement de l'ONEMA, un élément statutaire de rémunération. En effet, depuis la création de l'établissement, ces fonctionnaires n'ont plus aucune obligation concernant leur lieu de résidence. En 2011, un peu plus de 650 fonctionnaires ont perçu cette indemnité, pour un montant total de 1,5 M€.

#### *L'indemnité de mobilité*

L'indemnité de mobilité appelle aussi des observations. Les dépenses liées ont quasiment quadruplé entre 2008 et 2011, passant d'environ 64 000 € à 240 000 €. Cette évolution fait suite à :

- deux décisions du directeur-général désignant certaines unités ou services comme ouvrant droit au versement de l'indemnité, au motif des contraintes de déplacement imposées aux agents y servant (105 fonctionnaires) ;
- des lettres de mission attribuées aux moniteurs et référents de sécurité des contrôles et des interventions de police (12 fonctionnaires).

Pour autant, aucune étude préalable n'a été réalisée pour apprécier et mesurer les contraintes et les déplacements de ces agents. En outre, l'ONEMA ne dispose d'aucun outil permettant une telle analyse. L'examen de leurs états de frais au titre de l'année 2010 montre que ces contraintes sont limitées (en moyenne, deux semaines d'absence par an) et faiblement supérieures à celles des autres agents. L'attribution de

l'indemnité de mobilité n'est donc nullement justifiée pour bon nombre d'agents.

S'agissant des moniteurs et référents de sécurité, le versement de l'indemnité de mobilité est irrégulière dans la mesure où ils ne sont pas affectés dans une unité ouvrant un tel droit.

Une analyse approfondie des contraintes de déplacement des agents, condition indispensable à toute attribution d'indemnité de mobilité, devrait être conduite.

#### *L'indemnité de sujétion et la prime de technicité*

L'ONEMA a hérité de pratiques indemnitaires contestables issues du Conseil supérieur de la pêche : l'application des taux maximaux pour l'indemnité de sujétion et des modulations avantageuses pour la prime de technicité en fonction du grade et de l'échelon détenus pour les agents titularisés avant le 1<sup>er</sup> mars 2004 (les autres bénéficiant des taux moyens tels que prévus par les dispositions réglementaires).

A la suite d'un recours, le Conseil d'État a précisé, dans une décision du 25 octobre 2006, que « le directeur général du Conseil supérieur de la pêche ne pouvait réserver aux agents recrutés et titularisés avant le 1<sup>er</sup> mars 2004 l'attribution du taux maximal de ces primes sans méconnaître tant les textes réglementaires dont il devait faire application que le principe d'égalité entre agents d'un même corps ».

L'égalité de traitement entre agents n'a été obtenue qu'à partir de 2010. Cette convergence ayant nécessité une baisse du taux de prime de technicité pour les agents titularisés avant le 1<sup>er</sup> mars 2004, la perte a été compensée par une augmentation progressive des taux de l'indemnité de sujétion (14 % pour tous les agents à partir de 2010), et ce, indépendamment des critères de modulation prévues par les dispositions réglementaires.

De surcroît, le traitement favorable réservé aux agents de l'ONEMA a fait l'objet de revendications de la part des fonctionnaires affectés aux parcs nationaux et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage qui, à l'issue d'un mouvement social, ont obtenu un alignement.

Outre le caractère irrégulier des pratiques indemnitaires, leurs conséquences financières sont tout particulièrement soulignées pour les parcs et l'Office de la chasse. Leurs dépenses de personnel ont très nettement augmenté (près de 6 M€ en année pleine). Dans le cas de l'Office de la chasse (près de 4 M€) cette hausse n'a pu être prise en charge qu'à la faveur d'une augmentation très significative de la subvention pour charge de service public. L'État et le contribuable ont

payé et payent encore cher les carences de la tutelle ministérielle et la gestion déficiente de l'établissement public sur ce dossier.

### 5 - La semaine de quatre jours

La proportion d'agents ayant opté pour la semaine de quatre jours travaillés au sein des services territoriaux est passée de 29 % en 2008 à 51 % en 2010. Plusieurs responsables régionaux et départementaux ont souligné le caractère inadapté de cette option. Outre l'impact sur la capacité opérationnelle des unités, elle laisse peu de marge de manœuvre dans l'élaboration du service.

Par ailleurs, le contrôle de la Cour a mis en évidence l'absence de suivi du temps de travail des agents, auquel l'ONEMA doit remédier. Un suivi rigoureux du temps de travail de ses agents doit être assuré par l'ONEMA. Il est nécessaire que l'adéquation de la semaine de quatre jours fasse l'objet d'une évaluation par la tutelle pour un meilleur cadrage en matière de cycle de travail à l'ONEMA.

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

*Dans ce contexte d'inadéquation des moyens aux missions, la qualité de gestion de l'ONEMA a été insuffisante dans les années qui ont suivi la création de l'établissement, au moment où elle était pourtant essentielle pour conduire de manière économe et efficace la politique de l'eau qui engage la France vis-à-vis de l'Union européenne. Malgré l'accumulation de défaillances et d'irrégularités dans la gestion, l'établissement public et la tutelle ont tardé à prendre des mesures correctrices.*

*Alors que se rapproche l'échéance de 2015 fixée par la directive cadre sur l'eau de 2000 pour atteindre « un bon état » des eaux, et alors que la loi de finances pour 2012 a porté le plafond annuel de la redevance sur l'eau versée à l'ONEMA de 108 M€ à 150 M€ à compter de 2013, il est impératif d'assurer une gestion rigoureuse de l'établissement en poursuivant les actions entreprises récemment.*

*La Cour formule plusieurs recommandations à cette fin :*

*1. séparer les fonctions de tutelle et de présidence du conseil d'administration ;*

2. *fiabiliser les comptes et mettre en place dans les plus brefs délais les procédures de contrôle interne formalisé ;*

3. *mettre en place un pilotage et un suivi rigoureux des projets informatiques, dont ceux liés au système d'information sur l'eau :*

- *en sécurisant le cadre juridique des projets ;*
- *en hiérarchisant les objectifs ;*
- *en améliorant le suivi des projets afin d'avoir une vision d'ensemble de leur avancée et des ressources mobilisées ;*

4. *réorganiser le dispositif territorial ;*

5. *revoir les pratiques de gestion des ressources humaines en commençant par :*

- *analyser les contraintes de déplacement des agents des services territoriaux et en tirer les conséquences sur l'attribution de l'indemnité de mobilité ;*
- *assurer un suivi du temps de travail et évaluer l'adéquation de la semaine de quatre jours aux missions de l'ONEMA ;*

6. *poursuivre les actions menées en matière de police de l'eau :*

- *en redéfinissant, en relation avec les services de l'État, les indicateurs de suivi pour mieux analyser l'activité et évaluer l'efficacité des contrôles ;*
  - *en augmentant significativement la pression de contrôle sur des thèmes ou dans des zones à enjeux, en particulier celles touchées par la pollution par les nitrates, afin d'induire un changement durable des pratiques et d'éviter un nouveau contentieux communautaire.*
-



## Sommaire des réponses

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	344
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	351
Vice-présidents de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques	353

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

### *1. Concernant la réalisation des missions de l'ONEMA :*

#### *- Sur les moyens à mobiliser*

*La création de l'ONEMA en 2007 répond à la volonté de l'État de disposer d'une compétence technique forte au niveau national pour permettre l'application des directives européennes dans le domaine de l'eau qui, aujourd'hui, inspirent la quasi-totalité du corpus réglementaire national. Les besoins sont importants en matière de système d'information sur l'eau, de surveillance des milieux aquatiques, d'expertise, d'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, d'études et de recherche en appui aux politiques publiques dans le domaine de l'eau, notamment dans le cadre de l'application de la directive cadre sur l'eau (DCE).*

*Or, l'ONEMA a été bâti à partir des structures et du personnel du Conseil Supérieur de la Pêche (CSP) bien que ses missions diffèrent largement. La tutelle a donc eu la volonté, dès sa création, de renforcer ses moyens humains aussi bien en termes quantitatif que qualitatif. La nécessaire contrainte qui pèse sur les effectifs des opérateurs de l'État n'a pas permis le renforcement des moyens humains dans les proportions initialement envisagées. Mais surtout, la situation statutaire des personnels contractuels héritée du CSP a engendré, dès la création de l'ONEMA, des difficultés de recrutement et de maintien de certaines compétences.*

*La reprise des travaux permettant à l'ONEMA de recruter, dans des conditions satisfaisantes, le personnel dont il a besoin pour accomplir ses missions est, tout comme l'évolution du statut des techniciens de l'environnement et des agents techniques de l'environnement, inscrite à l'agenda social de mon département ministériel. Ces travaux prendront en compte les spécificités en matière de ressources humaines des établissements publics qui partagent ces questions statutaires, dont l'ONEMA.*

*À titre transitoire et dans l'attente de l'aboutissement de ces travaux et de ces négociations, les services du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'Énergie (MEDDE) ont proposé à la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP) des dispositions permettant à l'ONEMA de préserver les compétences spécifiques qu'il a été autorisé à acquérir à titre dérogatoire via la mobilisation de contrats à durée déterminée.*

*L'analyse réalisée par la Cour concernant les moyens dont dispose l'ONEMA rejoint donc les préoccupations de sa tutelle. L'ONEMA a dû rapidement faire face à une multiplication des missions qui lui ont été dévolues. Dans un contexte marqué par de nombreuses incertitudes et évolutions, l'État n'a pas été en mesure de donner à l'établissement les*

possibilités de recruter ou de conserver des personnels en nombre et au niveau de compétence adapté.

- Sur le système d'information sur l'eau (SIE) et les marchés informatiques

À ces contraintes statutaires se sont ajoutées les échéances de la DCE qui ont impliqué la définition d'un schéma national des données sur l'eau (SNDE, prévu par l'arrêté du 26 juillet 2010) fixant objectifs, périmètre et modalités de gouvernance du SIE. Le code de l'environnement a confié la coordination technique du SIE à l'ONEMA, qui a dû mettre en place rapidement ce système d'information afin de faire face aux obligations de rapportage communautaire.

L'ONEMA a dû ainsi simultanément analyser et gérer les données existantes et construire un système d'information compatible avec les exigences européennes. L'augmentation notable des procédures d'achat, particulièrement en matière informatique, a contribué au respect des échéances fixées à l'établissement et, au-delà, à la politique de l'eau dans le cadre communautaire. Le nombre annuel de marchés est ainsi passé de 15 pour le CSP à plus de 70 pour les quatre années suivantes. Les conventions d'intervention ont connu un accroissement encore plus important.

L'amélioration des procédures de contrôle de ces nombreux actes de gestion s'est faite progressivement, en tenant systématiquement compte de l'expérience acquise. Comme la Cour le souligne, des défaillances ont été constatées, mais le suivi financier des projets informatiques mis en place à partir de 2011 a permis de fiabiliser les procédures. Le prochain contrat d'objectifs de l'établissement comprendra explicitement un objectif portant sur le suivi des coûts des projets du SIE.

Au-delà des améliorations d'ores et déjà apportées depuis les premières années de l'ONEMA, le renforcement du contrôle de la commande publique et du service des marchés est ainsi une priorité immédiate du prochain contrat d'objectifs.

Il faut néanmoins souligner que le nombre, la rapidité et la complexité des projets que l'ONEMA a dû mettre en place simultanément en expliquent en grande partie le coût. Sur ce point, il est à noter que l'action de l'ONEMA directement liée aux exigences de la DCE a contribué au fait qu'aujourd'hui la France soit un des rares pays de l'Union européenne envers lequel aucune procédure contentieuse DCE n'a été engagée.

- Sur la police de l'eau

Pour permettre l'application de la DCE, l'activité de police exercée par l'ONEMA a été ciblée sur les priorités des programmes de mesure qui contribuent au bon état des eaux. Cette orientation a nécessité une réorganisation et des efforts de formation des agents de l'ONEMA dans un temps réduit.

*L'accent est désormais mis sur les suites à donner aux contrôles afin d'accroître l'efficacité du dispositif, dans le cadre commun instauré par l'ordonnance du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.*

*Le ministère en charge de l'environnement, l'ONEMA, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), les Parcs nationaux, les réserves naturelles de France et l'Agence des aires marines protégées ont convenu mi-2009 de se doter d'un système commun d'information d'appui à la rédaction et au suivi des procès-verbaux, nommé OPALE Convergence. Il s'agit d'une réponse au référé de la Cour des comptes de 2009, qui pointait l'insuffisance des suites données aux contrôles de police de l'eau aboutissant à une non-conformité.*

*La Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB) a souhaité attendre la publication de l'ordonnance évoquée ci-dessus avant de s'engager dans la réalisation de l'outil, dont le ministère est maître d'ouvrage.*

*Son développement devrait être lancé en 2013 pour une mise en production en 2014. Des enjeux forts de dialogue avec les partenaires ainsi que des projets parallèles expliquent les délais de mise en œuvre de cet objectif. Au sein de l'application OPALE Convergence, il est prévu d'intégrer la nomenclature du plan de contrôle permettant ainsi un suivi cohérent et automatisé des plans départementaux ainsi que des remontées nationales des différents services selon les mêmes indicateurs.*

*Par ailleurs, certains indicateurs en matière de police de l'eau proposés par la Cour ne peuvent être renseignés à ce stade.*

*En effet, rapporter les contrôles aux nombres d'opérations autorisées ou déclarées au titre de la loi sur l'eau suppose d'avoir une connaissance exhaustive de ces opérations. Or, si le suivi des dossiers nouvellement instruits est possible, aucune intégration systématique des actes antérieurs n'a été à ce jour entreprise. Du reste, beaucoup d'opérations bénéficient d'une antériorité, quand elles étaient régulièrement autorisées ou déclarées en application d'une législation ou réglementation antérieures à la loi sur l'eau de 1992 (article 214-6 du code de l'environnement).*

*L'utilisation de cet indicateur signifierait aussi que l'action répressive serait limitée aux contrôles des prescriptions édictées par l'autorité administrative. Or, les agents de l'ONEMA relèvent également les infractions pénales prévues par la loi, en dehors de toute violation de prescriptions administratives (ex : pollution du cours d'eau par un accident de la route). Ils interviennent également en matière de contrôles thématiques tel que l'existence de bandes enherbées le long des cours d'eau en application de l'article L. 211-14 du code de l'environnement.*

*Sur le point particulier des nitrates, la circulaire du 12 novembre 2010 relative à la politique de contrôle désigne la direction départementale des territoires (DDT) et la direction départementale de la protection des populations (DDPP) comme pilote pour le contrôle des exploitations et fixe le seuil de contrôle à 1 % des exploitations du département situées en zone vulnérable (en plus du 1 % déjà contrôlé au titre de la conditionnalité).*

*La révision des zones vulnérables aux nitrates s'achève actuellement avec la prise des arrêtés de délimitation des préfets coordonnateurs de bassin. Elle tient compte des données les plus récentes disponibles sur la qualité de l'eau ainsi que des remarques formulées par la Commission européenne. Des programmes d'actions régionaux sont en voie de finalisation et les zones nécessitant la mise en place d'actions renforcées (dont l'accroissement des contrôles) sont en cours d'identification.*

*L'ONEMA s'intègre dans les plans de contrôles établis par les DDT(M) et validés par les préfets de département et les procureurs en fonction des enjeux locaux. L'application des programmes d'action nitrates applicables sur les zones vulnérables y figure, pilotée par les DDT(M). À noter que la France est actuellement engagée dans deux contentieux concernant la directive nitrates, l'un portant sur une délimitation insuffisante des zones vulnérables (décision de la Cour attendue prochainement), l'autre portant sur le contenu des programmes d'actions (jugement prévu pour fin 2013). Les contentieux ne portent toutefois pas sur la pression de contrôle mais sur le contenu même des exigences.*

*- Sur la solidarité inter-bassins et le programme exceptionnel d'investissements (PEI) Corse*

*L'article 53 de la loi du 22 janvier 2002 portant statut de la Corse a prévu que l'État cofinancerait un plan exceptionnel d'investissements (PEI) afin de compenser le déficit en équipements et services collectifs en raison des handicaps naturels que constituent son relief et son insularité. En considération de décisions interministérielles, le ministère de tutelle a confié à l'ONEMA au titre de la solidarité inter-bassins le financement d'une partie de ce programme dans le domaine de l'assainissement.*

*L'aide globale de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et de l'ONEMA s'ajoutant, le cas échéant, à celle de l'État (fonds de compensation de la TVA), assure le taux de 70 % prévu dans le programme exceptionnel d'investissement Corse. Une convention entre l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et l'ONEMA formalise ce complément financier versé par l'ONEMA, et sera complétée selon les recommandations de la Cour.*

*Considéré comme efficace, ce dispositif a permis d'engager les travaux des stations d'épuration relevant de l'échéance 2000 de la directive « eaux résiduaires urbaines » dont celles inscrites au contentieux européen (Ajaccio, Bastia), ainsi que l'essentiel des travaux relevant de l'échéance*

2005. Ces financements de travaux ont ainsi permis de répondre aux exigences européennes.

*La loi de finances initiale pour 2012 a clarifié le rôle de l'ONEMA dans le dispositif en prévoyant expressément le périmètre de la solidarité inter-bassins portée par l'ONEMA qui s'applique de fait aux DOM, aux COM et à la Corse.*

*Par ailleurs, concernant l'amélioration du rythme de paiement des projets émergeant à la solidarité inter-bassins, les conventions passées entre les offices de l'eau d'outre-mer, les DEAL d'outre-mer et l'ONEMA seront renforcées pour prévoir des clauses de justification des dépenses et seront homogénéisées.*

*- Sur la hiérarchisation des missions*

*La tutelle partage l'avis de la Cour en ce qui concerne la hiérarchisation des missions de l'ONEMA en adéquation avec ses moyens, et une consolidation de son rôle au regard de celui de ses partenaires. Il a ainsi été programmé de renforcer la hiérarchisation des actions, l'efficacité d'intervention et, en conséquence, le pilotage de l'ONEMA. L'outil de pilotage privilégié est le prochain contrat d'objectifs qui prendra en compte, pour chaque mission confiée à l'ONEMA, sa capacité à l'assumer.*

*Dans ce contexte, l'augmentation du budget de l'ONEMA pour 2013-2018 (doublement de l'enveloppe de solidarité inter-bassins pour les DOM et la Corse ; poursuite de la mutualisation d'actions nationales) implique que l'ONEMA cible son action, notamment son action territoriale.*

*2. Concernant les déficiences dans l'organisation et la gestion*

*- Sur la présidence du conseil d'administration*

*Comme il est recommandé par la Cour, il est d'ores et déjà prévu que la présidence du conseil d'administration ne soit plus assurée à l'avenir par la direction de tutelle, la tutelle et l'établissement considérant que cet état de fait, qui se justifiait dans le cadre de la création de l'ONEMA, doit à présent évoluer vers une présidence « classique » de conseil d'administration, qui permette de redonner tout son rôle au commissaire du gouvernement. Un projet de décret modifiant les dispositions actuelles sera transmis sous peu au Conseil d'État.*

*- Sur l'organisation territoriale*

*En matière d'organisation territoriale, le renforcement des synergies entre l'État, l'ONEMA et les agences de l'eau est un enjeu fondamental pour l'atteinte des objectifs de la DCE. L'optimisation de la coopération territoriale entre ces acteurs est ainsi indispensable, tant pour favoriser l'émergence des maîtrises d'ouvrages des projets, pour articuler l'ensemble des moyens incitatifs et coercitifs que pour s'organiser dans un contexte de diminution des moyens humains. Une attention particulière y est apportée,*

*dans la logique française de la politique de l'eau, renforcée par la DCE, basée sur le modèle de gestion intégrée par bassin.*

*- Sur la gestion comptable et financière*

*Malgré les dysfonctionnement antérieurs constatés, principalement hérités du CSP, la Cour note qu'à partir de 2010, l'ONEMA a veillé à se conformer à ses obligations en matière de comptabilisation des provisions, des dépenses informatiques, des charges à payer, des actifs et des dépréciations de créances, et a mis en place des procédures d'engagement préalable de la dépense dans son système d'information comptable.*

*En matière de contrôle de gestion, le contrat d'objectifs (2007-2012) prévoyait la mise en œuvre d'un contrôle interne comptable et l'amélioration des procédures. Sa mise en œuvre a commencé dès 2009 mais s'est surtout accélérée à partir de 2011 avec la mise sous assurance qualité de la chaîne complète de la dépense. Il est prévu d'intégrer, dans le prochain contrat d'objectifs et ce dès 2013, des dispositions plus exigeantes concernant le contrôle interne de la commande publique et le renforcement du pilotage stratégique des projets informatiques.*

*- Sur la gestion du personnel*

*La Cour revient sur les difficultés de recrutement rencontrées par l'établissement. L'ONEMA a procédé à des recrutements, à titre provisoire et dérogatoire, d'agents sous contrat à durée déterminée de trois ans, en attente d'une réforme du statut. La Cour évoque de nouvelles difficultés pour fidéliser et recruter et s'alarme du fort risque de perte de compétences entraîné en particulier par le retard des nouveaux dispositifs statutaires.*

*L'évolution statutaire des personnels contractuels de l'établissement constitue un chantier engagé depuis près de deux ans et fait partie de l'agenda social de mon département ministériel. Il comporte la perspective de rénovation du quasi-statut des personnels, en vue de constituer un quasi-statut commun avec les agents contractuels de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL).*

*Ce quasi-statut devra comprendre une grille de rémunération commune, englobant l'ensemble des agents, ainsi qu'un régime indemnitaire commun devant faire l'objet d'un travail inter-services. Cette réflexion est l'un des volets du chantier de l'agenda social, sous l'égide de la DGAFP.*

*Afin d'illustrer son constat de carences du pilotage ministériel (C-2), la Cour revient tant sur les difficultés liées aux retards dans le traitement des dossiers des TE et ATE, à l'absence de délégation de gestion et de pouvoir disciplinaire, que sur le cas des retenues de salaires d'avril 2011.*

*S'agissant de la gestion des agents du ministère en poste au sein des opérateurs, l'organisation du ministère mise en place en cours d'année 2008*

*a attribué à la direction des ressources humaines la gestion des corps de l'environnement, dans un objectif d'harmonisation des politiques de gestion des corps ministériels. Il convient de préciser que les retards dans le traitement des dossiers des TE et ATE, effectifs en 2008, sont résorbés depuis début 2010. Cette gestion est à présent cohérente et s'exerce en étroite coordination avec les directions métiers. Le ministère a renforcé le pilotage des opérateurs et l'animation du réseau des tutelles au sein du secrétariat général.*

*Par ailleurs, les projets de textes relatifs à la délégation de gestion ont été transmis à la DGAFP dès février 2010. Ils formalisent une délégation de gestion de même nature que celle appliquée dans les services des METL-MEDDE, incluant notamment l'application des sanctions disciplinaires du premier groupe, et qui pourra être mise en œuvre dès validation des textes.*

*S'agissant de la non-application, in fine, des retraits sur salaires demandés par écrit aux chefs d'établissement concernés, il convient effectivement d'admettre que les directives transmises aux établissements n'ont pas fait l'objet du suivi nécessaire de leur mise en œuvre effective.*

*La Cour reprend les conclusions de son rapport d'observations provisoires et du rapport d'observations définitives quant aux pratiques irrégulières en matière de rémunération des formateurs.*

*Afin de mettre fin aux dérives constatées, il importe de préciser que la DRH ministérielle, en lien avec la DEB, et le directeur général de l'ONEMA ont pris, après l'été 2012, les mesures nécessaires pour normaliser la situation. Une délibération en conseil d'administration, dans le respect des textes, et en accord avec le comptable, a été actée début septembre. La DRH ministérielle a, dans le même temps, adressé à l'ancien directeur général de l'ONEMA une note rappelant les textes encadrant la rémunération des formateurs qu'il convient d'appliquer. La DEB est en copie de ce courrier.*

*La Cour relève que certaines pratiques contestables, voire irrégulières, ont accentué la progression des dépenses relatives aux primes et indemnités. La tutelle sera vigilante en accompagnant l'établissement public afin que ses pratiques respectent les dispositifs réglementaires applicables. Il importe par ailleurs de rappeler que le relèvement des taux de la prime de technicité et de l'indemnité de sujétion s'appuie sur une décision ministérielle de convergence indemnitaire de février 2010, rendue nécessaire pour permettre la conduite des missions de service public de l'établissement, dans un contexte de forts blocages. Cette décision a été prise dans le respect des textes réglementaires.*

*Enfin, la direction des ressources humaines et la direction de tutelle de l'ONEMA se concerteront afin de mettre en œuvre la recommandation de la Cour d'une évaluation de l'adéquation de la semaine de quatre jours aux missions de l'établissement.*

---

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

*L'ONEMA est un établissement récent auquel l'État a confié un rôle central dans la conduite de la politique de l'eau. La complexité des enjeux de cette politique peut expliquer que les objectifs qui lui avaient été assignés n'aient été que partiellement atteints.*

*Toutefois, la Cour fait un certain nombre de constats sur la gestion opérationnelle de l'ONEMA qui justifient de prendre des mesures correctrices afin d'améliorer l'efficacité de cet établissement.*

*La mise en œuvre du système d'information sur l'eau (SIE) constitue un enjeu crucial dans l'atteinte de nos objectifs environnementaux. Son pilotage doit ainsi être renforcé, notamment s'agissant du suivi des coûts. Les objectifs devront être mieux hiérarchisés.*

*L'organisation territoriale de l'opérateur doit également évoluer pour gagner en efficacité. Les surcoûts identifiés par la Cour concernant les dépenses de fonctionnement (parc automobile, frais de mission ...) justifient un réexamen de la structure de coût au niveau départemental. Je veillerai à ce que des objectifs chiffrés en matière de dépenses de fonctionnement de l'établissement soient fixés et fassent l'objet d'un suivi annuel.*

*Les insuffisances mises en évidence dans la gestion comptable et financière sont en voie d'être résorbées. Elles nécessitent toutefois une attention continue. Je demanderai aux services du contrôle financier de faire des propositions pour assurer la mise en place de procédures de contrôle plus efficaces.*

*Les irrégularités identifiées par la Cour s'agissant des rémunérations des personnels (modalités de versement des indemnités de sujétion, des indemnités de mobilité, des indemnités de logement, de la prime de technicité, des compléments de rémunération des formateurs) ont participé à la dérive de la masse salariale de l'établissement à laquelle il doit être mis un terme. Je demanderai donc une analyse approfondie des conditions d'attribution des indemnités en veillant à les aligner sur les pratiques que s'impose l'État.*

*De manière générale, l'élaboration du prochain contrat d'objectifs et de performance (2013-2018) sera l'occasion de fixer des objectifs ambitieux visant à améliorer la gestion opérationnelle de l'établissement et l'efficacité de son action.*

*Enfin, s'agissant des moyens accordés à l'ONEMA, la Cour estime qu'ils ne sont pas à la hauteur des enjeux portés par l'opérateur. Je tiens à rappeler que l'article 124 de la loi de finances pour 2012 augmente le plafond de la contribution des agences de l'eau à l'ONEMA de 108 M€ à*

*150 M€ par an à compter de 2013. Un arrêté interministériel en préparation va conduire à une revalorisation très significative des moyens de l'opérateur sur la période 2013-2018. Cette hausse constitue un effort conséquent dans le contexte général des finances publiques et doit permettre à l'opérateur de disposer des moyens suffisants.*

*J'ajoute que, dans un souci constant d'efficacité de l'action publique, cette hausse de moyens devra s'accompagner d'efforts en matière de dépenses de fonctionnement. Je rappelle que mes services se sont assurés que l'opérateur participe à l'effort transversal de maîtrise des dépenses de fonctionnement, conformément au cadrage fixé par le Premier ministre, tout en prenant en compte les besoins strictement nécessaires à ses missions nouvelles. Je veillerai à que ces mêmes principes soient appliqués lors de la construction des prochains budgets de l'opérateur et de leur exécution.*

**RÉPONSE COMMUNE DES DEUX VICE-PRÉSIDENTS DE L'OFFICE NATIONAL DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES (ONEMA)**

*En premier lieu, nous souhaitons porter à la connaissance de la Cour que le Conseil d'administration de l'Onema examinera dès le mois de mars 2013 et conjointement avec le contrat d'objectifs 2013-2018 le plan d'actions préparé par sa direction générale. Il s'agit, pour celles relevant de la responsabilité de l'Office, d'apporter une réponse aux recommandations que la Cour a formulées dans son rapport d'observations définitives. Nous veillerons tout particulièrement à la pertinence et au suivi des actions correctives engagées, par exemple celles visant à renforcer le contrôle interne financier et comptable, la sécurité juridique et la maîtrise de la commande publique, poursuivant ainsi l'effort et la démarche qualité engagés par l'Office depuis 2010.*

*En second lieu, nous partageons les conclusions de la Cour relatives à la discordance entre, d'une part, le nombre et la complexité des missions qui ont été confiées à l'Onema et, d'autre part, les moyens que l'État l'a autorisé à mettre en œuvre depuis sa création. C'est tout particulièrement le cas des moyens humains, tant en nombre qu'au regard des compétences de haut niveau dont il lui aurait fallu disposer de façon pérenne.*

*S'agissant du nombre, nous confirmons qu'il y a bien eu une réflexion sur les moyens à mobiliser lors de la transition entre le Conseil supérieur de la pêche (CSP) et l'Onema. En effet, la cible d'effectifs prévue lors de l'élaboration du programme de travail adopté par le conseil d'administration en 2007 était de 937 ETP, avec une montée en puissance progressive, au rythme de la mise en place des nouvelles missions confiées à l'Office.*

*Mais cette montée en puissance n'a pas été mise en œuvre par la suite, dans le contexte général de limitation des effectifs publics qui a contraint le plafond d'emplois notifiés à l'Onema. Ce dernier a plafonné en effet à 907 ETP en 2011, affectant en particulier les fonctions support, clairement dotées d'un effectif insuffisant.*

*De surcroît, le périmètre de travail de l'Onema a été encore étendu par rapport à ses missions initiales. Des missions supplémentaires lui ont été confiées y compris par la loi (cas du programme Ecophyto 2018 de réduction des pesticides) et il a été chargé de mettre en œuvre des volets importants de plusieurs plans nationaux, induisant de lourdes charges de gestion sans qu'aucun moyen supplémentaire notamment en qualification ne lui fût attribué, malgré ses demandes insistantes et renouvelées conjointement avec la direction de l'eau et de la biodiversité.*

*S'agissant du recrutement et du maintien des compétences de haut niveau nécessaires à ses missions, le statut actuel des personnels*

*contractuels de l'Onema a été hérité du Conseil supérieur de la pêche ; il s'avère inadapté au type de profils nécessaires à l'Onema, et ce, depuis sa création. Il n'a jamais pu être révisé, en dépit des engagements d'origine et d'un arbitrage interministériel rendu en mai 2012. A cela s'ajoute le caractère provisoire et dérogatoire de l'autorisation palliative accordée à l'Office de recruter des agents en contrat à durée déterminée, autorisation aujourd'hui retirée.*

*Ainsi, la situation relevée par la Cour, de contraignante, est devenue à présent critique tant pour l'Office que pour ses agents. C'est la raison pour laquelle l'Office insiste auprès de son ministère de tutelle et lui apporte tout son soutien pour faire évoluer favorablement tant la question des contractuels de l'Onema que celle du statut des agents, points que la ministre a inscrit à son agenda social mais qui relève d'une démarche interministérielle.*

*Or, dans le même temps, le rôle central joué par l'Onema, comme le souligne la Cour, dans la politique publique de l'eau ne va pas diminuer. Ainsi, la très récente communication de la commission européenne intitulée "Plan de sauvegarde des eaux européennes", qui entre autres choses s'appuie sur le bilan à mi-parcours des programmes de mesure de la directive cadre sur l'eau (DCE) évoqué par la Cour, montre à quel point l'expertise et les missions des services nationaux et territoriaux de l'Onema sont essentielles pour contribuer à la surveillance et à la restauration de la qualité des eaux.*

*De ce point de vue, les actions de l'Onema, de soutien à la recherche, de meilleure connaissance de l'état des milieux aquatiques, de contrôle de l'application de la réglementation et d'appui aux travaux de préservation et de restauration des fonctionnalités écologiques des cours d'eau français ont été depuis sa création, et resteront à l'avenir, positives et indispensables. C'est non seulement vrai pour les objectifs réglementaires et environnementaux qui ont été fixés que d'un point de vue économique et social, afin de garantir des usages durables des ressources en eau.*

*Dans ce contexte, il est un fait que l'Onema doit, à l'instar de ce que la Cour recommande, hiérarchiser davantage ses objectifs et ses missions, poursuivre les actions qu'il a engagées, et se concentrer sur son cœur d'expertise au service d'une politique de l'eau intégrée à l'échelle des bassins hydrographiques. A cet égard, nous veillerons à la bonne transcription de ces principes dans le contrat d'objectifs 2013-2018 de l'Office qui devrait être adopté, lui aussi, lors de la prochaine réunion de son conseil d'administration.*

*En troisième lieu, nous tenons à nuancer l'appréciation portée par la Cour sur la mise en œuvre du schéma national des données sur l'eau (SNDE). Le nombre, la complexité et le calendrier des projets du système d'information sur l'eau (SIE) a, en effet, conduit d'une part au retard de certains projets et, d'autre part, à quelques anomalies ou imperfections*

*juridiques. Ces dernières n'avaient au demeurant aucun caractère intentionnel et n'ont pas eu de conséquences significatives, juridiques ou financières. En particulier, le coût informatique des systèmes d'information – qui ne représente qu'une très faible part du coût total d'acquisition des données sur l'eau et les milieux aquatiques – est d'abord dû à leur complexité technique intrinsèque et non aux modalités de leur exécution.*

*A cet égard, la conception et le suivi des principaux projets du SIE ont été régulièrement soumis par l'Onema au Comité national de l'eau et en particulier ses commissions dédiées : comité permanent des usagers du SIE et comité consultatif sur le prix et la qualité des services, instances que nous présidons respectivement. Les priorités et l'état d'avancement y sont examinés attentivement et revus périodiquement.*

*Par ailleurs, la mission de l'Onema est d'assurer la coordination technique du SIE ; l'Office n'est que très partiellement producteur direct de données et n'assure la maîtrise d'ouvrage que d'une partie des projets du SIE. Certains projets retardés sont ainsi dû à la défaillance de l'opérateur désigné par le SNDE, défaillance que l'Onema a dû compenser en mobilisant ses propres ressources. Certains projets satisfont aux objectifs qui leur avaient été assignés. Tel est ainsi le cas de l'Observatoire du prix et de la performance des services d'eau et d'assainissement qui, aujourd'hui, permet aux trois-quarts de la population française d'avoir librement et aisément accès aux données concernant ces deux services publics, et aux collectivités organisatrices de disposer d'outils pour améliorer leur gestion.*

*Quoiqu'il en soit, l'Onema renforcera la priorisation des projets, leur pilotage et leur suivi, en lien avec le ministère de tutelle et en particulier la direction de l'eau et de la biodiversité.*

*En quatrième lieu, la Cour a relevé le travail important réalisé par l'Onema pour faire évoluer en un temps très court l'activité de police exercée par ses personnels de terrain afin de la recentrer sur les priorités des programmes de mesures de la DCE, dont la police de l'eau est l'une des mesures de base complémentaire des mesures incitatives, et contribuer ainsi à l'atteinte du bon état des eaux.*

*Cette évolution s'inscrit pleinement dans les recommandations faites par la Cour en 2009 ; elle a nécessité une forte impulsion de la direction générale et un effort important de formation et d'engagement professionnel des agents. L'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013 de l'ordonnance n° 2012-34 d'harmonisation des polices de l'environnement et leurs nouvelles attributions d'inspecteurs de l'environnement nécessitera une nouvelle adaptation de la part des agents.*

*En particulier l'organisation territoriale de l'Onema, prendra en compte le fait que ses agents réalisant la majorité des contrôles sur le terrain en matière de police de l'eau ; pour assurer une pression de contrôle*

*adaptée, il lui faut par conséquent maintenir une présence et une mobilité suffisantes sur le territoire.*

*Faisant suite aux recommandations de la Cour, nous veillerons également à ce que l'Onema renforce ses relations avec les parquets et finalise les protocoles quadripartites associant les parquets, le préfet, l'Onema et l'ONCFS. Tout en continuant d'orienter la pression de contrôle vers le bon état des eaux, il s'agit que l'État donne aux contrôles non conformes une suite effective, proportionnée aux enjeux environnementaux et au risque financier de contentieux communautaire, et dissuasive pour l'ensemble des usagers car la dégradation des milieux aquatiques a aussi des conséquences économiques à ne pas négliger.*

*En cinquième lieu, s'agissant des observations de la Cour relatives à l'organisation et à la gestion de l'Onema et en partie déjà commentées dans ce qui précède, nous souhaitons revenir plus particulièrement sur celles ayant trait à la gestion et à la rémunération des personnels.*

*Rappelons que, selon la volonté du législateur, la création de l'Onema s'est faite à partir des structures et du personnel du Conseil supérieur de la pêche mais au service de missions largement différentes portant sur un périmètre étendu, avec une forte ambition d'évolution et des délais très contraints par des obligations de résultat.*

*Le caractère inadapté du statut des personnels, les contraintes de recrutement et dans une moindre mesure l'absence anormale de délégation de la gestion des fonctionnaires de l'environnement ont handicapé l'Office. Les difficultés qu'il a rencontrées ont été aggravées par le manque d'effectifs des services support et de compétences nécessaires mais aussi car une grande partie des dysfonctionnements relevés par la Cour préexistait à la création de l'Onema et résultait de pratiques hérités du Conseil supérieur de la pêche. En particulier, la mise en œuvre et le suivi des divers systèmes informatiques (interne, SIE) nécessitent des compétences en interne.*

*Dans ce contexte, l'Onema s'est efforcé, dans la limite de ses attributions, de réduire progressivement les anomalies relevées et d'assurer la conformité de ses pratiques de gestion avec les textes applicables. A cet égard, nous veillerons à ce que cette action soit poursuivie continuellement en tenant le plus grand compte des recommandations de la Cour.*

*Ainsi par exemple, l'ensemble des résidences administratives héritées du CSP a été mis à jour en 2012 conformément au décret n° 2006-781. Elles sont dorénavant fixées sur le territoire de la commune du service où est affecté l'agent. Dans le même esprit, le conseil d'administration du 26 juin 2012 a permis de mettre le barème des vacances d'enseignement en conformité avec les textes applicables en la matière, arrêté du 4 octobre 2011 et circulaire ministérielle du 23 mars 2012. En accompagnement, un guide à l'attention des formateurs internes a été diffusé fin 2012 pour application immédiate.*

*Par ailleurs, la Direction des affaires juridiques du ministère de tutelle a confirmé en juin 2012 que le versement de la prime de mobilité aux agents de l'Onema répondait aux conditions d'affectation et de contrainte posées par le décret n° 2001-1273 relatif aux primes et indemnités allouées aux agents techniques et techniciens de l'environnement. De la même façon, l'Office applique strictement l'article 4 du même décret, lequel prévoit une indemnité de logement à un taux de 12% du traitement brut lorsque les agents ne bénéficient pas d'un logement par nécessité absolue de service.*

*Plus significatif, le constat relevé par la Cour concernant à la fois l'indemnité de sujétion et la prime de technicité des agents des corps de l'environnement est le fruit de pratiques antérieures à la création de l'ONEMA. Jusqu'à présent, celles-ci n'avaient pas été formellement contestées en dehors de la décision du 25 octobre 2006 du Conseil d'État, qui faisait suite au recours formé par un certain nombre d'agents du Conseil supérieur de la pêche.*

*Les mesures prises par l'Onema en la matière visaient à remédier à la situation discriminatoire fondant la décision du Conseil d'État et à rétablir progressivement l'égalité entre les agents recrutés avant et après 2004, ainsi qu'à introduire le principe d'une attribution individuelle. En pratique, l'augmentation de la prime de sujétion pour tous les agents a permis de diminuer certains taux de la prime de technicité des agents recrutés avant 2004 pour permettre la convergence entre la situation des agents récents et plus anciens et éviter de nouveaux recours.*

*Quoiqu'il en soit, la mise en conformité avec la décision du Conseil d'État résultant de ces mesures d'ajustement ne s'est pas traduite par une évolution majeure de l'économie globale du dispositif en vigueur avant la création de l'Onema, dès lors que cette évolution est ramenée à la situation des effectifs des corps de l'environnement de 2006 affectés à l'Onema (612 agents, augmentée à 698 en 2010) ou à la valeur de leur masse indiciaire en 2006 (202959, augmentée à 239905 en 2010). Ainsi le montant global des primes de sujétion et de technicité n'a augmenté entre 2006 et 2010 que de 3,66 % à masse indiciaire stable, et de 0,71 % hors évolution du point. Il n'y a donc pas eu de dérive des coûts par rapport à la situation préexistante au Conseil supérieur de la pêche.*

*Enfin, le déploiement dès 2013 de l'outil TEMPO2 permettra d'améliorer la programmation fine des activités et le suivi du temps de travail, en ligne avec la recommandation de la Cour.*

*Les questions d'adéquation des personnels aux missions et de statut sont stratégiques. Compte tenu des relations entre l'Onema et les agences de l'eau, il serait souhaitable que les statuts soient rapprochés pour favoriser les mobilités.*

---



## **Chapitre IV**

### **Les entreprises publiques**

1. Les rémunérations à EDF SA : une progression rapide, une accumulation d'avantages, peu de liens avec les performances
2. Les dépenses de communication de la SNCF : des opérations dispendieuses, des marchés irréguliers
3. De la SONACOTRA à Adoma : des dérives corrigées tardivement
4. La Monnaie de Paris : une mutation bien engagée, des défis à relever



# 1

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

### **PRESENTATION**

*La Cour a procédé au contrôle des rémunérations à EDF SA pour la période de 2005 à 2011.*

*Le groupe EDF est un des dix plus grands fournisseurs d'électricité dans le monde, présent dans une trentaine de pays. À la suite du mouvement de déréglementation du secteur électrique dans l'Union européenne, l'établissement public EDF est devenu en 2004 une société anonyme (EDF SA). Une partie du capital est entrée en bourse fin 2005, l'État en conservant 84,48 %.*

*Au 1er septembre 2005, le réseau de transport d'EDF a été filialisé, conformément aux directives sur la séparation des activités de gestionnaire de réseau et de producteur, pour devenir RTE (Réseau de transport d'électricité). Depuis le 1er janvier 2008, le réseau de distribution a été également filialisé pour satisfaire au principe de séparation des activités concurrentielles et de service au public, sous le nom d'ERDF (Électricité réseau distribution France).*

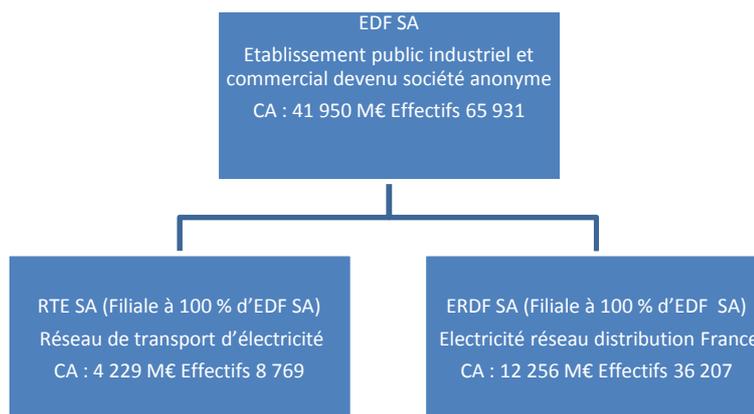
*La période du contrôle effectué par la Cour coïncide avec une forte mutation de cette entreprise, désormais en situation de concurrence en France comme dans le monde, ce qui la conduit à adapter progressivement sa gestion des ressources humaines. Ce mouvement se déroule dans un cadre contraint, celui du statut du personnel des industries électriques et gazières, qui date de 1946, et qu'il conviendrait de faire évoluer. Ce statut fixe un grand nombre de règles et en renvoie l'application, pour l'essentiel, à des accords au sein de la branche. L'accord d'entreprise ne joue donc qu'un rôle second.*

*La masse salariale d'EDF SA, en dépit de la filialisation de certaines de ses activités et de la diminution des effectifs du groupe de 2005 à 2007, a ensuite repris sa progression. Les salaires ont augmenté*

*en moyenne plus vite que dans le reste de l'économie, alors même que les avantages annexes, notamment la fourniture d'électricité aux agents à bas coût (tarif agent), n'ont été que peu et progressivement normalisés.*

*Une rémunération variable à la performance a été introduite, qui n'a pas modifié sensiblement la pyramide des rémunérations, sauf pour les cadres et les dirigeants, auxquels, additionnée à des rémunérations fixes évoluant au même rythme que le reste des salariés, elle a garanti des gains très sensibles de pouvoir d'achat. Divers mécanismes d'intéressement et d'épargne salariale ont, en outre, été mis en place. Le régime de protection sociale a été amélioré.*

### Graphique n° 1



Source : Cour des comptes d'après EDF

Les chiffres d'affaires (CA) et les effectifs des entreprises sont ceux de l'exercice 2011

#### **Le statut national du personnel des industries électriques et gazières (IEG)**

Le statut national du personnel des industries électriques et gazières a été prévu par la loi du 8 avril 1946 portant nationalisation de l'électricité et du gaz (art. 47) et approuvé par le décret n° 46-1541 du 22 juin 1946. L'article 47 de la loi de 1946 a été modifié par l'article 25 de la loi du 7 décembre 2010 (loi NOME), qui a précisé son champ d'application et celui des accords de branche.

Aujourd'hui, sous réserve de quelques exceptions, sont régis par ce statut national du personnel des IEG, les salariés des entreprises

participant directement à la production, au transport, à la distribution, à la commercialisation ou à la fourniture de l'électricité et du gaz<sup>250</sup>, quelle que soit la nature publique ou privée de leur actionnariat.

Il s'agit donc d'un statut de branche professionnelle qui déroge au droit commun du travail généralement applicable aux entreprises des différentes branches professionnelles et à leurs salariés.

Acte de nature réglementaire, le statut a été modifié par 56 décrets successifs. Il comporte trois groupes de règles :

- un premier groupe fixe le régime spécial de sécurité sociale propre aux salariés et retraités des IEG (assurances maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès) ;
- un deuxième groupe est constitué de mesures très diverses (conditions d'embauche, avancement, rémunération, discipline, congés, etc.) ;
- un troisième groupe institue un système spécifique de gestion des œuvres sociales confiées à des organismes communs à toutes les entreprises de la branche : une caisse nationale des activités sociales (CCAS) et des caisses locales (CAS).

Les règles prévues par le statut ne peuvent être modifiées que par la voie réglementaire.

Le champ ouvert à la négociation collective est donc strictement encadré par le contenu du statut :

- jusqu'à la loi du 10 février 2000 qui a consacré l'ouverture du marché de l'électricité, il n'était pas possible de négocier des accords collectifs au niveau de la branche ; la loi n'autorisait alors que la conclusion d'accords d'entreprise, sous réserve d'ailleurs d'une stricte conformité avec le statut ;
- depuis 2000, la loi a introduit dans le code du travail (aujourd'hui dans le code de l'énergie) des dispositions autorisant la conclusion d'accords de branche dans les IEG.

Comme pour les accords d'entreprise, les accords de branche peuvent « compléter, dans des conditions plus favorables aux salariés, les dispositions statutaires ou en déterminer les modalités d'application dans les limites fixées (par le statut)<sup>251</sup> ».

<sup>250</sup> Par exception, la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 a également étendu le bénéfice du statut aux salariés de la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIÉG), chargée de la gestion du régime d'assurance vieillesse des industries électriques et gazières.

<sup>251</sup> Article L. 161-1 du code de l'énergie.

Entre 2005 et 2010, les dépenses de personnel du groupe EDF (EDF SA et ses filiales régulées) ont progressé de 9,4 %, alors même que les effectifs statutaires moyens ont diminué d'un peu plus de 2 %.

Cette évolution recouvre deux mouvements contraires : une diminution des effectifs de 2005 à 2007, puis une forte reprise à partir de 2007. Ainsi, entre 2007 et 2011, les seules charges de personnel d'EDF SA ont crû de 5,7 % par an (+ 1 084 M€).

**Tableau n° 1 : dépenses de personnel de EDF SA**

M€	2005	2006 <sup>252</sup>	2007	2008	2009	2010	2011
EDF SA	6 952	6 698	4 677	5 095	5 290	5 502	5 761

Source : EDF groupe périmètre France

Comme le montre le tableau ci-dessous, la progression des effectifs à EDF SA depuis 2007 est significative.

**Tableau n° 2 : effectif moyen statutaire d'EDF SA depuis 2007**

	2007	2008	2009	2010	2011
EDF SA	58 778	59 131	59 837	60 380	62 479
Var. n/n-1		+ 353	+ 706	+ 543	+ 2 099

Source : document de référence EDF.

EDF SA est confrontée depuis quelques années à une vague importante de départs à la retraite qu'elle n'a pas complètement anticipée, au moins jusqu'en 2008. En 2011, 4,3 % des effectifs statutaires sont partis à la retraite. Par exemple, à la centrale de Paluel, 50 % de l'effectif sera renouvelé d'ici 2020.

Ce mouvement a été accentué par l'absence d'écrêtement des cumuls de repos compensateurs. La prise de ces repos compensateurs en bloc, en fin de carrière, a conduit à des départs à la retraite très anticipés (jusqu'à 18 mois avant la date prévue dans certains cas), que vient accroître l'octroi à tout salarié partant à la retraite, de 126 heures de congés de préretraite lors de la dernière année d'exercice.

<sup>252</sup> La baisse des dépenses de personnel en 2006 (- 321 M€) s'explique par la comptabilisation de + 329 M€ en charges en 2005 au titre de l'offre réservée aux salariés effectuée dans le cadre de l'introduction en bourse (application de la norme comptable IFRS 2). Hors cet impact, les charges de personnel étaient quasiment stables.

## I - Une politique salariale généreuse

La politique des salaires est caractérisée par :

- un salaire national de base (SNB) qui a progressé plus vite que l'inflation depuis 2005 ; sa seule revalorisation a permis des gains de pouvoir d'achat de quatre points environ pour le salaire brut au cours de la période sous revue ;
- une distribution régulière entre 2006 et 2009 de compléments salariaux exceptionnels, sous forme de primes, d'actions gratuites, de compléments d'intéressement, ainsi que l'octroi d'avantages nouveaux destinés à accompagner la réforme du régime des retraites ;
- l'introduction d'une rémunération variable « à la performance », qui s'ajoute aux rémunérations fixes et aux autres avantages.

Au total, les salariés du groupe EDF, contrairement aux salariés du secteur privé, n'ont pas subi de ralentissement du rythme de progression de leur rémunération globale depuis 2008, en dépit des résultats contrastés d'EDF. Ainsi, depuis 2005, le cours de l'action est tombé à plus de la moitié de son prix d'introduction, l'endettement financier net a progressé de près de 80 %, la disponibilité a chuté à 78 % en 2009, pour remonter dans la période plus récente, et le chiffre d'affaires, après avoir augmenté de 2005 à 2009, connaît depuis cette date une stagnation.

### A - Des salaires progressant plus rapidement que dans le reste de l'économie

A EDF SA, pour l'ensemble des personnels sous statut, le salaire national de branche est la base de la rémunération (art. 9 du statut des industries électriques et gazières), à laquelle s'ajoutent une majoration liée à l'ancienneté et une majoration liée au lieu de résidence. Cette rémunération de base représentait à EDF SA, en 2010, 66 % (2 624 M€) du poste des salaires et traitements hors charges sociales (3 936 M€ rémunération des cadres comprises)<sup>253</sup>.

S'y ajoutent ensuite des rémunérations complémentaires liées à l'emploi (heures supplémentaires notamment), l'épargne salariale et des

---

<sup>253</sup> Chiffre calculé à partir du bilan de la rémunération globale EDF SA 2010. A Réseau de transport d'électricité (RTE) la rémunération principale compose 74 % des rémunérations, à ERDF 80 %.

avantages en nature (fourniture d'énergie à titre préférentiel, logement, prêts à taux préférentiels).

### **1 - Des salaires élevés à l'embauche et une progression rapide en début de carrière**

Les salaires d'embauche sont, dans la branche des industries électriques et gazières (IEG), plus élevés que le SMIC : 16 % de plus pour un jeune embauché sans diplôme, 20 % pour un jeune embauché titulaire d'un CAP/BEP, 26 % pour un titulaire d'un baccalauréat professionnel. L'écart de rémunération entre le salaire minimum fixe de la branche des industries électriques et gazières (IEG) et le SMIC s'est rapidement creusé entre 2005 et 2011, puisqu'il a, par exemple, presque doublé pour les embauchés sans diplôme.

En outre, aucun salarié ne reste rémunéré sur la base de son salaire d'embauche plus d'un ou deux ans, puisque la grille prévoit des avancements dès la deuxième année d'embauche.

A titre de comparaison, d'après les statistiques d'une étude de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) de novembre 2010 (« Les trajectoires salariales des individus payés au voisinage du SMIC entre 1995 et 2007 »), 43 % des salariés embauchés au voisinage du SMIC dans le secteur privé en 2000 restaient encore rémunérés au voisinage du SMIC sept années après leur recrutement.

Enfin, la progression à l'ancienneté débute dès la sixième année d'exercice des fonctions.

### **2 - Une rémunération globale élevée par rapport à la moyenne des salaires du secteur privé**

Au-delà du salaire de branche, les compléments salariaux accordés par EDF SA relèvent considérablement le niveau des rémunérations : pour certains agents, les rémunérations complémentaires peuvent, en effet, atteindre jusqu'à 50 %, voire, certaines années, 70 % du salaire fixe en 2010.

Le poids des rémunérations complémentaires (hors prime variable et avantage en nature énergie) croît rapidement au cours des premières années de la carrière et contribue à creuser l'écart avec le SMIC. Pour un jeune embauché à la direction de la production industrielle (DPI), les rémunérations complémentaires représentaient 22 % du salaire fixe en 2006 et 39 % en 2010.

Enfin, si l'on ajoute à ces rémunérations complémentaires la part variable individuelle (3 % du salaire fixe des embauchés de 2005 à la DPI) et l'avantage en nature énergie, le salaire fixe représente 78 % de la rémunération totale à l'embauche et moins de 50 % cinq années plus tard.

Le niveau élevé des rémunérations complémentaires pour certains métiers, en particulier pour ceux liés à la production, reflète soit une inadaptation de la grille statutaire, soit une gestion des temps de travail et des plannings d'intervention qui aboutit à verser aux agents d'importantes rémunérations complémentaires liées aux horaires, soit les deux à la fois.

### 3 - Une progression des rémunérations fixes plus rapide que l'inflation

Depuis 2005, le salaire moyen par tête au sein d'EDF SA enregistre une évolution moyenne supérieure à 3 % par an.

Entre 2006 et 2010<sup>254</sup>, les salaires bruts ont progressé de près de 23,6 % à EDF SA, soit beaucoup plus vite que l'inflation hors tabac (7,8 % sur la période) et que le SMIC (7,1 % sur la période). Sur cette même période, 90 % des salariés d'EDF SA ont enregistré une augmentation minimale de 20,6 %.

**Tableau n° 3 : évolution du salaire brut et net à EDF SA depuis 2005**

En %	brut	net
<b>2005</b>	9,1 %	4,3 %
<b>2006</b>	4,0 %	3,0 %
<b>2007</b>	4,1 %	3,9 %
<b>2008</b>	5,1 %	4,5 %
<b>2009</b>	4,1 %	2,9 %
<b>2010</b>	4,4 %	4,4 %
<b>2011</b>	4 %	3,4 % (avec mise en place de la couverture supplémentaire maladie)
<b>2012 (prévisions)</b>	4 %	4 %

Source : EDF

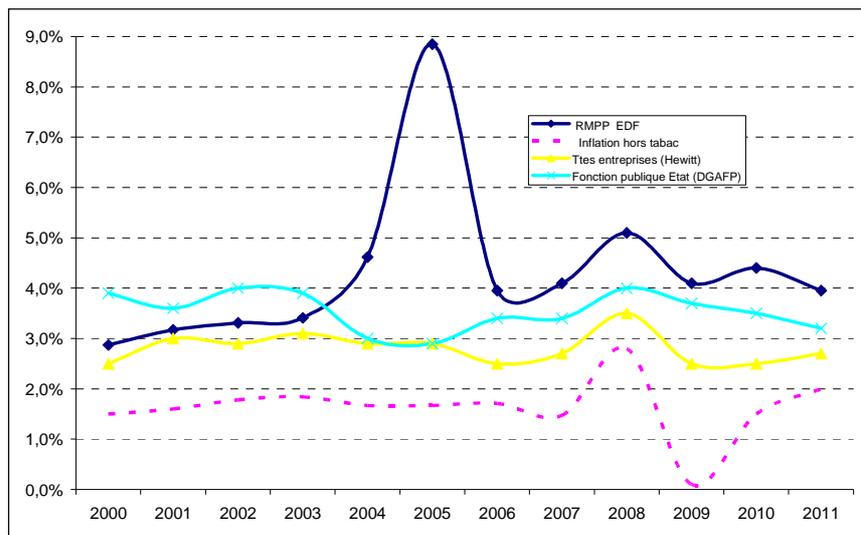
Malgré la crise, les salariés du groupe EDF n'ont pas connu de ralentissement de la progression de leur rémunération en 2007-2008. Bien au contraire, compte tenu des mesures d'accompagnement de la réforme des retraites, le rythme de progression des salaires s'est accéléré depuis

<sup>254</sup> Base 100 en 2005.

2008. Ces gains ne tiennent pas compte de la progression, également rapide, des rémunérations complémentaires, en particulier celles qui rémunèrent les salariés dans la production. Selon une étude portant sur un échantillon des jeunes embauchés à la direction de la production industrielle (DPI) en 2005, leurs rémunérations complémentaires ont été multipliées par 2,2 entre 2005 et 2010.

La progression de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) est également nettement supérieure aux augmentations globales dont ont bénéficié les salariés du secteur privé telles que chiffrées chaque année par la société Hewitt dans son guide des révisions salariales (constat confirmé également par comparaison avec les augmentations globales chiffrées chaque année par la DARES).

**Graphique n° 2 : évolution comparée des rémunérations à EDF SA, des salaires dans les entreprises privées, la fonction publique d'État et l'inflation hors tabac**



Source : EDF et ministère de la fonction publique

## **B - Les raisons de la progression salariale**

### **1 - Un salaire de base indexé sur l'inflation**

Le salaire national de base (SNB) est revalorisé par voie d'accord collectif de branche et évolue au même rythme que l'inflation. Par ailleurs, en complément du salaire national de base, et en vertu de l'accord de branche, les agents de la branche énergie ont droit à une gratification de fin d'année (13<sup>ème</sup> mois calculé sur la base du salaire fixe).

### **2 - Une progression linéaire à l'ancienneté**

Une progression automatique à l'ancienneté est ouverte par le statut à tous les salariés, quel que soit leur collège d'appartenance (maîtrise, employés, ouvriers), hors cadres dirigeants. Dans les trois entreprises du groupe, la progression à l'ancienneté représente chaque année une hausse moyenne d'environ 0,6 % de la rémunération principale.

En fin de carrière, la rémunération à l'ancienneté peut constituer jusqu'à 22 % de la rémunération fixe des agents du groupe, à condition qu'ils aient effectué toute leur carrière au sein de la branche, alors qu'à titre de comparaison, la DARES avait chiffré qu'en 2008 l'ancienneté représentait en moyenne 1,9 % des salaires du secteur privé. Cette progression, qui n'est liée à aucun résultat ni à la performance, a un impact important sur les dépenses de personnel du groupe (42 M€).

### **3 - Un important volume de mesures individuelles**

Les mesures individuelles sont décidées au niveau de l'entreprise et dépendent moins des accords collectifs.

Toutes mesures confondues, au sein du groupe EDF, elles sont plus favorables que dans le secteur privé. En outre, contrairement aux entreprises du secteur privé, où le montant des mesures individuelles tend à être plus faible lorsque l'entreprise accorde en même temps des augmentations générales, EDF cumule augmentations générales et mesures individuelles.

**Tableau n° 4 : augmentations individuelles dans le secteur privé et au sein du groupe EDF de 2005 à 2010, en % du salaire**

	2008	2009	2010
Augmentations individuelles secteur privé si cumulée par ailleurs à une augmentation générale (AG), taux moyen perçu			
Agents de maîtrise	2,50 %	2,50 %	2,60 %
Employés	2,40 %	2,40 %	2,20 %
Ouvriers	2,10 %	2,00 %	1,80 %
Augmentations individuelles EDF SA cumulée par ailleurs à une augmentation générale (AG), taux moyen perçu			
	3,55 %	3 %	3,15 %

*Source : guide des révisions salariales Hewitt 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011/ EDF SA /GVT positif défini comme avancement à l'ancienneté + mesures individuelles au choix et appréciation du professionnalisme (ADP)*

La grille prévoit, en effet, qu'un changement de niveau s'accompagne d'une augmentation moyenne d'environ 2,3 % de la rémunération principale (ce seuil était égal à 4,6 % jusqu'en 2006).

A EDF SA, 67 % des agents avaient bénéficié d'une augmentation individuelle en 2010, contre 54 % en 2006 (progression régulière d'année en année).

Enfin, au sein du groupe EDF, la mobilité interne est très rapide et joue donc un rôle important dans l'évolution de la rémunération. A EDF SA, sur les jeunes embauchés de 2005 à la direction de la production industrielle (DPI) et la direction commerce, 95 % d'entre eux avaient changé de groupe fonctionnel en 2010. Ce mécanisme, s'il n'est pas en soi critiquable et est positif à certains égards, pèse évidemment sur la masse salariale.

#### **4 - Le développement souhaitable des rémunérations variables et de la rémunération au mérite**

Le groupe EDF a suivi la tendance générale à l'individualisation des salaires et a mis en place à partir de 2008-2009 de nouveaux

mécanismes de rémunération variable : les sommes consacrées à ce type de primes sont en augmentation constante depuis 2005 (+ 62 %).

La spécificité d'EDF SA, par rapport aux autres entreprises publiques, et même par rapport à nombre d'entreprises privées, réside dans l'attribution de ces primes à une fraction plus importante des salariés mais pour des montants encore faibles (moins de 4 % des rémunérations principales, moins de 3 % du total des dépenses de personnel inscrites au compte 64), de sorte que la structure des salaires n'en est pas affectée de façon significative.

### **5 - Les mesures d'accompagnement de la réforme des retraites**

Afin de faciliter l'acceptation de la réforme de 2008, un ensemble de mesures d'accompagnement a été négocié dans le cadre d'un accord de branche, par exemple la réintégration de la prime de compensation de la cotisation retraite (PCCR) dans le salaire national de base au 1<sup>er</sup> janvier 2008<sup>255</sup> ou la prime exceptionnelle de 660 € versée à tous les agents de la branche en 2008.

Il en est résulté une augmentation substantielle de la rémunération principale des agents statutaires et, par conséquent, en intégrant les charges directes, de l'ensemble des charges de personnel. Ces mesures augmentent également l'assiette sur laquelle est calculé un ensemble d'avantages au personnel (indemnités de fin de carrière, médailles du travail, etc.).

## **II - Une rémunération des dirigeants en forte augmentation jusque récemment**

### **A - Le cadre juridique**

La rémunération des cadres et dirigeants d'entreprises relève de la compétence des organes de gestion de l'entreprise, direction générale pour les cadres dirigeants et conseil d'administration pour les mandataires sociaux. Différents textes, cependant, ont visé à encadrer la rémunération des mandataires sociaux, soit une ou quelques personnes par entreprise, et à assurer des conditions de fixation transparentes de cette rémunération<sup>256</sup>.

---

<sup>255</sup> La prime devait s'établir à 2,85 % de la rémunération principale en 2008 et diminuer progressivement pour être égale à 0 à partir de 2013.

<sup>256</sup> Décrets du 9 août 1953 « relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique et social » ;

Plus récemment, enfin, le décret du 26 juillet 2012 a plafonné à 450 000 € la rémunération annuelle des présidents d'entreprise contrôlée en majorité par l'État.

Jusqu'à 2005, la direction du budget suivait de manière précise les situations individuelles des dirigeants des entreprises publiques (cotées ou non), en s'appuyant sur une interprétation large du décret de 1953, et effectuait une enquête annuelle sur les principales rémunérations des dirigeants de ces entreprises. Depuis la création de l'agence des participations de l'État (APE) en 2004, cette enquête n'est plus réalisée.

Aujourd'hui, ni l'agence des participations de l'État (APE), ni la direction du budget n'ont d'autres informations sur les rémunérations servies aux dirigeants du groupe EDF que celles données au comité des rémunérations, instance ad hoc créée par le conseil d'administration, où siège le représentant de l'agence des participations de l'État (APE).

Pendant la période sous revue (2005-2010), deux communications seulement sur la politique de rémunération des dirigeants d'EDF dans leur ensemble ont eu lieu lors des séances de ce comité du 13 décembre 2006 et du 12 juin 2007. Elles ne donnaient pas d'indicateur d'évolution en masse et par catégorie et peu d'informations sur la situation à EDF par rapport au marché.

L'État a donc perdu une connaissance fine de l'évolution de la rémunération des dirigeants de l'entreprise dans son ensemble, et singulièrement des plus hauts dirigeants. En 2010, il n'a plus connaissance que des éléments de rémunération fixe et variable du président-directeur général d'EDF SA, que le ministre chargé de l'économie approuve.

## **B - La rémunération et les avantages des mandataires sociaux**

### **1 - Le président-directeur général d'EDF SA**

De 2005 à 2010, la rémunération globale du président-directeur général d'EDF SA a été multipliée, en euros courants, par 2,35.

---

décret du 30 mars 2009 ; loi du 1er août 2007 « en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat » ; guide d'information de l'Autorité des marchés financiers (AMF) en date du 30 janvier 2006 ; recommandations du MEDEF et de l'association française des entreprises privées (AFEP) de 2007, 2008 et 2010, reprises par la recommandation de l'Autorité des marchés financiers (AMF) n° 2012-02, etc.

Cette augmentation est le fruit d'un double mouvement, de réévaluation de la rémunération fixe, d'une part, et de modification des paramètres servant à l'attribution de la part variable (essentiellement les valeurs maximales des bonus) d'autre part. Ce dispositif a pratiquement toujours été favorable aux deux dirigeants successifs, en dépit de la norme modérée donnée par l'instruction du ministre du budget.

**Tableau n° 5 : évolution de la rémunération fixe et variable du PDG d'EDF SA**

rémunération fixe annuelle	date de mise en œuvre du fixe	taux d'augmentation individuelle du fixe	bonus maxi	taux atteint part quali	taux atteint part quanti	taux global atteint (% du fixe)	bonus payé	bonus qui aurait été versé si le PDG avait été présent une année complète	taux de progression du montant du bonus sur une base annuelle	bonus année concernée / année de paiement
460 000 €	15/09/2004 (1)		40%			40%	53 667 €	184 000 €		2004/2005
468 280 €	01/01/2005	1,8%	40%	30%/30%	61,4%/70%	36,56%	171 200 €	171 200 €	-6,96%	2005/2006
650 000 €	01/01/2006	38,8%	50%	30%/30%	70%/70%	50%	325 000 €	325 000 €	89,84%	2006/2007
725 000 €	01/01/2007	11,5%	60%	25%/30%	50%/70%	45%	326 250 €	326 250 €	0,38%	2007/2008
760 000 €	01/01/2008	4,8%	60%	27,5%/30%	51,7%/70%	47,50%	361 200 €	361 200 €	10,71%	2008/2009
788 900 €	01/01/2009	3,8%	60%	27,5%/30%	63,8%/70%	54,78%	396 146 €	432 159 €	19,65%	2009/2010
1 000 000 €	20/11/2009 (1)	26,8%	60%	27,5%/30%	63,8%/70%	51,60%	52 307 €	516 000 €	19,40%	2009/2010
1 000 000 €	-	0,0%	60%	27%/30%	65,62%/70%	55,57%	555 708 €	555 708 €	7,70%	2010/2011
1 000 000 €	-	0,0%	60%	28%/30%	70%/70%	58,80%	588 000 €	588 000 €	5,81%	2011/2012

(1) : L'année de prise de fonction, les bonus payés sont calculés prorata temporis

source : réponse EDF SA

(1) : L'année de prise de fonction, les bonus payés sont calculés prorata temporis

Source : EDF SA

Sur la période contrôlée par la Cour, la rémunération globale du président-directeur général d'EDF a connu deux sauts principaux : l'un en 2006 (+ 25,9 %), faisant de lui le dirigeant d'entreprise publique le mieux payé en 2006, l'autre en 2010 (+ 31,8 %), avec la nomination d'un dirigeant du secteur privé, qui a demandé et obtenu l'alignement de sa rémunération fixe sur son salaire antérieur.

Dès 2007, cependant, le président du comité des rémunérations d'EDF SA s'appuyait sur une comparaison des sociétés industrielles du CAC 40 pour demander au ministre de porter à 800 000 €, en 2007, le salaire fixe du président-directeur général et d'augmenter la part variable de la rémunération. Au même moment, et sur la même période, l'État s'efforçait de contenir la hausse des salaires au sein de la branche des industries électriques et gazières autour de 4 %.

Lors de la nomination du dirigeant venu du secteur privé (novembre 2009), le comité des rémunérations et l'État se sont entendus pour lui accorder une rémunération fixe de 1 M€ par an, soit une augmentation par rapport à la rémunération fixe du précédent président-directeur général de l'ordre de 30 %. A cette rémunération fixe, alignée sur sa rémunération fixe précédente, s'ajoute une part variable plafonnée à 60 % de la part fixe. Cette part se montait en 2007, pour la même personne, dans ses fonctions antérieures, à 140 % de la part fixe. Autrement dit, l'intéressé a accepté une baisse sensible de sa rémunération globale en prenant la tête d'EDF.

Le plafond théorique de la part variable de la rémunération du président-directeur général d'EDF est passé en deux ans (2006 et 2007) de 40 à 60 % de la part fixe, alors même que la part fixe était relevée considérablement, ce qui a eu un effet mécanique à la hausse de la rémunération globale.

Ainsi, sauf dans deux cas (2007 et 2008), le président-directeur général a atteint ses critères de bonus à plus de 90 %. En 2006, par exemple, année de la plus forte augmentation du président-directeur général de l'époque, le plafond de part variable a été atteint à 100 %, « eu égard aux bons résultats de l'entreprise pour l'exercice 2006, à la solide performance du cours de bourse de l'action EDF sur la période (+ 72 %), au respect global des engagements de service public et à la mise en place de nouveaux comités spécialisés », selon les notes internes de l'agence des participations de l'État.

L'entreprise a proposé, à juste titre, des modifications, sur la période, des critères d'attribution de la part variable, qui ont été discutées et acceptées par l'État (par exemple l'introduction d'un critère relatif à la disponibilité nucléaire - en miroir de la dégradation de cette disponibilité en 2009 -, la réalisation du programme d'excellence opérationnelle, l'adjonction au critère relatif aux résultats d'un critère qui met en jeu la dette). Ces changements ont permis de mieux coller aux objectifs de performance. Toutefois, la part variable, qui comporte pour 70 % des critères de performance objectifs et pour 30 % une appréciation des résultats individuels, a connu une augmentation continue.

Ainsi, l'appréciation des résultats individuels a pratiquement toujours été très bonne, l'atteinte des objectifs fixés variant entre 100 % en 2006, 83,3 % entre 2007, et 93,3 % en 2011.

Il n'est pas anormal que la rémunération du dirigeant soit liée à la performance grâce à un bonus, mais, par un effet de ciseau, il aurait été possible de stabiliser en même temps la rémunération fixe, ce qui aurait eu un effet incitatif plus marqué : ainsi, en 2008, la présidente d'AREVA,

dont la rémunération globale avoisinait celle du président d'EDF, a une part fixe de 550 000 € et une part variable maximale égale à 100 % de cette part fixe. Tout s'est donc passé comme si l'État avait finalement satisfait la demande d'augmentation d'EDF SA.

Au total, par rapport aux autres dirigeants statutaires d'entreprises cotées où l'État est actionnaire (12 entreprises en tout, 18 personnes concernées), qui figurent dans le rapport 2010 de l'Agence des participations de l'État, le président d'EDF occupait la quatrième place pour la rémunération fixe, après ceux de GDF-Suez, Renault et Dexia.

Pour ce qui concerne le plafond maximum de part variable, il occupait la neuvième place. Cinq patrons bénéficient d'une indemnité de départ mais pas le président d'EDF. Deux bénéficient d'un système d'attributions d'actions, mais pas le président d'EDF. Huit touchent des jetons de présence mais pas le président d'EDF, qui n'a pas non plus de complément de retraite, alors que neuf d'entre eux l'ont obtenu.

En nombre de salariés (moyenne annuelle 2010), alors que le groupe EDF est le troisième employeur (158 764 salariés) après GDF Suez (236 118), le président d'EDF est moins bien payé en 2010 que celui de GDF Suez (1,55 M€ contre 3,2 M€), entreprise dont les « métiers » sont les plus comparables.

Le plafonnement à 450 000 € de la rémunération des dirigeants d'entreprises contrôlées par l'État ne manquera pas de modifier ces classements. Il est trop tôt pour en mesurer les conséquences. Il est également difficile, à ce stade, d'en analyser les répercussions éventuelles sur la hiérarchie des revenus à l'intérieur des entreprises concernées mais il appartient à l'État, à l'origine de la mesure, d'effectuer cette étude d'impact.

## **2 - Les autres mandataires sociaux**

Pendant la période sous revue, quatre personnes ont été nommées mandataires sociaux (directeurs généraux délégués) par le conseil d'administration, dont le mandat a pris fin le 23 novembre 2009, avec l'arrivée d'un nouveau président-directeur général qui a souhaité être le seul mandataire social. Trois d'entre elles étaient déjà des salariés d'EDF, l'une était un cadre dirigeant du secteur privé recruté par EDF SA comme directeur financier sur un contrat très favorable.

**Tableau n° 6 : évolution de la rémunération des autres mandataires sociaux (salaire brut imposable)**

En €	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Directeur général délégué finances	671 530	1034 320	1014 554	856 873	1253 440	1335 141
Directeur général délégué opérations	423 952	712 165	729 636	862 067	921 850	866 208
Directeur général délégué ressources humaines	585 473	721 708	647 413	658 804	731 617	Retraite au 1/04
Directeur général délégué ressources humaines (successeur)				333 887	408 813	466 022

Source : Cour des comptes, d'après EDF

Ainsi les taux de bonus ont été les suivants en 2008 et 2009 :

**Tableau n° 7 : taux de bonus atteints par les autres mandataires sociaux**

Fonction	Taux 2008 / 50 %	Taux 2009 / 50 %
Directeur général délégué finances	40,6 %	46,9 %
Directeur général délégué opérations	39,74 %	46,45 %
Directeur général délégué ressources humaines	38,75 %	46,15 %

Source : Cour des comptes, d'après EDF

## C - La rémunération et les avantages sociaux des cadres dirigeants

Depuis qu'EDF n'est plus un monopole et alors que les talents pourraient quitter l'entreprise pour la concurrence, EDF mène une rénovation de sa politique de rémunération des cadres dirigeants, de manière progressive mais continue.

L'objectif est de se rapprocher de la politique des ressources humaines des grands groupes analogues, en individualisant mieux les rémunérations et

en positionnant la rémunération des dirigeants dans la médiane des rémunérations du marché. En outre, alors qu'EDF puisait ses dirigeants dans son vivier de personnels statutaires, le groupe est amené, en particulier pour s'attacher des compétences spécifiques, et singulièrement dans le secteur international, à effectuer désormais des recrutements sur le marché et, donc, à conclure des contrats à durée indéterminée.

Cette politique va de pair avec un recours à des outils de gestion utilisés par des entreprises de grande taille, françaises ou étrangères (la « méthode Hay » de classification des dirigeants par points) et à une montée en puissance de la direction des ressources humaines du groupe, au sein de laquelle a été créée une direction du développement des dirigeants, compétente pour définir et appliquer les règles de rémunération et de recrutement, et pour gérer les questions qui les concernent, y compris leur carrière et leur paye.

### **1 - Le positionnement salarial**

La rémunération des dirigeants est un « paquet » composé d'un salaire fixe défini à l'aide de fourchettes de salaire (les dirigeants étant répartis en trois groupes, D1, D2 et D3) et d'un bonus variable dépendant du niveau du dirigeant, fixé en pourcentage du salaire fixe, et lié à des critères de performance collective et individuelle.

Les avantages liés au régime des industries électriques et gazières (IEG) sont maintenus pour les cadres dirigeants lorsqu'ils appartiennent à ce régime statutaire (avantage énergie par exemple, retraite, régime de santé, etc.) mais les autres avantages indemnitaires uniformes non liés au statut (avantage-logement) et les primes exceptionnelles non liées à la performance ont été réduits, supprimés ou progressivement éteints.

De même, alors que les dirigeants s'étaient vus octroyer des droits au titre de la réduction du temps de travail, cet avantage a été supprimé en 2008.

Les dirigeants qui ne sont pas sous statut ont un contrat qui reprend seulement les éléments de rémunération fixe et variable.

L'effectif des cadres dirigeants a augmenté fortement sur la période (+ 32,5 % pour EDF SA) mais le nombre de dirigeants en contrat à durée indéterminée est resté autour de 10 %. Cette donnée relativise le raisonnement selon lequel la rémunération des dirigeants venant de l'extérieur a tiré vers le haut l'ensemble des rémunérations.

**Tableau n° 8 : effectifs des cadres dirigeants à EDF SA**

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Total</b>	378	394	413	448	465	489	501
<b>(dont CDI)</b>	(40)	(37)	(35)	(28)	(47)	(49)	(47)

Source : EDF

## 2 - Les composantes et l'évolution de la rémunération

### a) La part fixe

Le salaire fixe est en principe déterminé en fonction de l'évaluation du poste par la « méthode Hay » et en fonction d'un parangonnage du marché. Il tient compte aussi du potentiel d'évolution du dirigeant.

L'évaluation est revue chaque année en fonction de l'évolution du marché. Parallèlement à l'implantation progressive de la pesée des postes qui amène à une révision annuelle de la rémunération dans son ensemble, l'entreprise accorde chaque année des augmentations de salaires à ses dirigeants.

Le tableau ci-après présente les augmentations des salaires fixes constatées sur la période, comparées à celle des prix hors tabac.\*

**Tableau n° 9 : progression des parts fixes des salaires (en %)**

Grade	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>D1</b>	6 %	6 %	5,3 %	5,6 % (7,1 % avec éléments exceptionnels)	4,05 %	4,2 %
<b>D2</b>	6 %	4 %	4,4 %	4,6 %	3,5 %	3,8 %
<b>D3</b>	4,5 %	3 %	3,8 %	4,1 %	3,3 %	3,9 %
<b>Prix hors Tabac</b>	<b>1,7 %</b>	<b>1,7 %</b>	<b>1,5 %</b>	<b>2,8 %</b>	<b>0,1 %</b>	<b>1,5 %</b>

Source : Cour des comptes d'après EDF

L'évolution moyenne des rémunérations fixes des dirigeants sur la période est peu différente de celle du salaire net des autres salariés de l'entreprise (autour de 4 %). S'y ajoute, toutefois, un bonus plus élevé.

*b) La part variable (ou bonus)*

Comme pour les mandataires sociaux, le bonus est fonction d'une formule associant une part individuelle, correspondant à l'accomplissement des objectifs personnels fixés par le management au cadre dirigeant, et une part "collective", correspondant à l'atteinte d'objectifs quantifiés assignés à la structure à laquelle il appartient (« part structure ») et à EDF SA lui-même (part « groupe »).

La cible a été de 37 % de la rémunération fixe pour les dirigeants D1 pendant la période. Pour les dirigeants D2, elle est passée de 26 % en 2005 à 31 % en 2006, chiffre maintenu par la suite. Pour les dirigeants D3, elle est passée de 24 % à 26 % en 2006 et est restée inchangée par la suite.

En premier lieu, ces pourcentages de bonus sont élevés par rapport au marché : une étude du Consultant Hay de 2010 (*Évolution de la part variable des cadres supérieurs depuis le début de la crise*) montre qu'en moyenne, en raison de la crise, les bonus distribués par les entreprises aux cadres supérieurs n'ont pas dépassé 25 % du salaire sur la période 2007-2010.

En second lieu, les objectifs visés semblent avoir été peu exigeants et les résultats sont le plus souvent très proches de la cible. Il est significatif à cet égard qu'en 2010, aucun dirigeant n'a eu des résultats inférieurs à l'atteinte de 90 % des objectifs, quelques-uns seulement ayant accompli 120 % des objectifs parmi les dirigeants D2 et D3. Chaque année, le nombre de dirigeants qui n'ont pas de bonus reste compris entre 1 et 2 %.

Dans de telles conditions, le bonus apparaît plutôt comme un avantage supplémentaire que comme un élément de rémunération au mérite.

### **III - De nombreux avantages liés à l'emploi**

#### **A - La fourniture d'électricité à un tarif préférentiel**

Tous les salariés des industries électriques et gazières, dont EDF SA, acquittent leur facture d'énergie (gaz et électricité) à un tarif préférentiel communément appelé « tarif agent ».

L'avantage est ouvert au bénéfice de la résidence principale du bénéficiaire, de ses résidences secondaires dont il est lui-même, son conjoint ou son concubin, propriétaire en titre, des résidences à caractère occasionnel lors des séjours que lui-même ou ses ayants droit y effectuent.

Après application des clés de calcul conventionnelles au sein de la branche, le manque à gagner annuel pour le groupe EDF, calculé sur la base de la différence entre le prix public et le tarif préférentiel est égal en 2010 à 381 M€ dont 222 M€ pour EDF SA, 129 M€ pour ERDF et 30 M€ pour RTE (montants refacturés par EDF SA à ses deux filiales).

##### **1 - Une consommation déplafonnée, non quantifiée par bénéficiaire**

L'avantage est ouvert sans limite de consommation d'énergie, quels que soient les équipements électriques dont disposent les agents (y compris équipements de confort comme les piscines chauffées par exemple).

Ce système est d'autant plus avantageux pour les bénéficiaires que l'avantage en nature est fiscalement déclaré sur la base d'un barème qui est fonction de la composition du foyer, sans lien avec la consommation réelle. Il n'incite donc pas à la maîtrise de la consommation d'énergie par les bénéficiaires.

EDF SA ne calcule pas la consommation réelle des bénéficiaires pris individuellement et connaît seulement la consommation totale (4,1 Twh d'électricité livrée par EDF et 1,8 Twh de gaz naturel livré par GDF), donnée qui lui est utile pour l'acquittement des cotisations URSSAF.

En outre, EDF SA ne distingue pas le nombre de contrats ouverts à des agents en activité et celui qui bénéficie à des agents en inactivité des différentes entreprises du groupe EDF, au titre de la résidence principale et secondaire, ni le détail par entreprises (EDF SA, ERDF, RTE, GDF Suez notamment).

## 2 - Un abonnement gratuit

L'avantage en nature énergie comprend l'abonnement gratuit à l'électricité. A titre de comparaison, l'abonnement moyen annuel pour un particulier est d'environ 74 € HT.

L'abonnement gratuit n'est pas comptabilisé comme un avantage en nature mais il est réputé être compris dans les barèmes forfaitaires sociaux et fiscaux décrits ci-dessous<sup>257</sup>.

## 3 - Un tarif d'énergie très avantageux

En 2011, les tarifs particuliers sont les suivants : 0,61 c€/ kWh TTC pour l'électricité et, pour le gaz naturel, 0,24 c€/ kWh TTC jusqu'à 2 325 kWh puis 0,18 c€/ kWh TTC au-delà.

Ces valeurs datent de 1951 pour l'électricité et de 1959 et 1962 pour le gaz (création de la seconde tranche pour le gaz en 1962), bien que les circulaires (de 1949 et 1951) aient prévu l'indexation du tarif au 1<sup>er</sup> octobre de chaque année.

Dans les faits, le tarif agent n'a jamais été revalorisé. Ainsi, le tarif facturé aux agents d'EDF ne progresse pas au même rythme que le tarif facturé à la clientèle.

A titre de comparaison, le prix moyen public hors taxe de l'électricité était en 2010 de 8,2 c€/kWh HT, soit 16 fois plus que le tarif facturé dans le cadre de l'avantage énergie.

## 4 - La prise en charge par l'employeur

En outre, le tarif agent est calculé toutes taxes comprises : non seulement, la taxe sur la valeur ajoutée et les taxes locales sont comprises dans le tarif (à hauteur de 0,10 c€/kWh) mais, aussi, les taxes nouvellement créées (contribution au service public de l'électricité CSPE, contribution tarifaire d'acheminement CTA) ou récemment réformées

---

<sup>257</sup> L'abonnement en tant que tel n'est pas individualisé au sein des barèmes de déclaration de l'avantage en nature à l'administration fiscale et aux URSSAF.

(fiscalité locale réformée conséquence de la loi NOME)<sup>258</sup>. Cette exonération n'apparaît pas justifiée au regard du principe d'égalité devant l'impôt.

Le montant des taxes prises en charge par EDF et GDF Suez en lieu et place des salariés et retraités de l'entreprise était égal à 30,6 M€ en 2010 et a été porté, en raison de ces réformes et de l'augmentation de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) à 71,3 M€ en 2011.

En 2011, les employeurs de la branche ont souhaité faire évoluer le dispositif en vigueur, partant du constat que le montant des taxes était devenu supérieur au prix de l'énergie facturé aux salariés. Ils ont présenté une proposition de réforme de l'article 28 du statut des industries électriques et gazières, afin que le tarif soit fixé hors taxes et qu'il soit indexé sur l'évolution du tarif particulier. La proposition des employeurs comprenait des mesures de compensation pour les salariés, mais elle a suscité un mouvement de grève très suivi dans la branche des IEG et n'a pas été mise en œuvre.

## **5 - Un avantage en nature sous-évalué au titre des cotisations sociales**

L'assiette des cotisations sociales et contribution de sécurité sociale sur l'avantage en nature énergie a été révisée à la hausse à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009. Elle est actualisée chaque année et validée par la direction de la sécurité sociale.

Le barème qui sert de base au calcul des cotisations déroge à la règle de calcul au réel<sup>259</sup> des avantages en nature : il est calculé en fonction de l'usage et de la composition du foyer familial de l'agent

---

<sup>258</sup> Cette loi n° 2004-803 du 9 août 2004 précise au I de l'article 18 « [qu'] il est institué au profit de la Caisse nationale des industries électriques et gazières une contribution tarifaire sur les prestations de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel qui assure le financement : - des droits spécifiques définis au 1° du II de l'article 17 à l'exclusion des évolutions postérieures au 31 décembre 2004 ayant pour effet d'augmenter le montant de ces droits et résultant de changements dans la classification du personnel ou dans la réglementation relative à l'assurance vieillesse du régime des industries électriques et gazières, du régime général et des régimes complémentaires. Les augmentations de droits qui sont ainsi exclues, sont constituées par le solde résultant de l'ensemble des évolutions de classification ainsi que par le solde résultant de l'ensemble des changements de réglementation intervenant dans chacun des régimes ».

<sup>259</sup> La jurisprudence de la Cour de cassation a précisé que cette valeur s'entend non du prix de revient pour l'employeur mais de sa valeur pour le bénéficiaire, c'est-à-dire l'économie qu'elle lui permet de réaliser.

statutaire de la branche des industries électriques et gazières, comme le barème fiscal, et non pas en fonction de la consommation réelle.

Si la consommation réelle était prise en compte, les sommes versées par les entreprises au titre des cotisations sociales sur cet avantage seraient alors multipliées par un coefficient proche de trois, soit un revenu supplémentaire d'environ 48 M€ pour le seul groupe EDF auxquels s'ajouteraient les cotisations des autres entreprises de la branche, et en particulier celles de GDF Suez.

#### **6 - Un avantage en nature sous-évalué au titre de l'impôt sur le revenu acquitté par les bénéficiaires**

Les avantages en nature retenus pour l'assiette fiscale de la déclaration à l'impôt sur le revenu sont, en principe, évalués sur la base de barèmes sociaux et fiscaux identiques et retenus dans l'assiette de calcul des cotisations pour leur valeur réelle.

Or, l'avantage en nature énergie est évalué sur la base d'un barème fiscal forfaitaire différent du barème social et plus favorable au salarié que ce dernier<sup>260</sup>.

Pour l'année 2010, le montant de l'avantage en nature déclaré à l'administration fiscale pour un foyer de six personnes avec chauffage est deux fois et demi inférieur à celui servant de base au paiement des cotisations sociales.

Au total, EDF SA évalue à 55 M€, hors cotisations patronales, le coût de l'avantage en nature calculé sur la base du barème URSSAF et à 20 M€ le coût de ce même avantage sur la base du barème fiscal.

L'actualisation annuelle devrait être l'occasion de réviser ce barème pour l'aligner sur l'avantage réellement concédé, soit la différence entre le prix public et le prix préférentiel. A supposer que le barème social ait également été révisé, les deux barèmes seraient alors alignés. Les sommes collectées auprès des agents au titre de leur imposition sur le revenu sur cet avantage seraient alors multipliées par un coefficient proche de 10.

Ce barème, enfin, est inadapté. Il se réfère au nombre de personnes, sans distinguer adulte et enfant. L'avantage est étendu aux résidences autres que la résidence principale. Il ne tient pas compte de la

---

<sup>260</sup> Le barème en vigueur date du 21 novembre 1985 alors que le barème social date de 2009. Il est chaque année actualisé par les pouvoirs publics par application du coefficient annuel représentatif de l'augmentation moyenne des tarifs autorisés, en application de l'article 82 du code général des impôts.

surface occupée, ni du nombre d'appareils ménagers utilisés. Il ne tient pas compte de la consommation réelle des agents, alors que le bénéfice de l'avantage est ouvert de façon dé plafonnée.

## **B - Un large éventail d'avantages complémentaires**

### **1 - Logement**

Dans le groupe EDF, les avantages liés au logement visent théoriquement à assurer le parcours professionnel des salariés et à contribuer à la continuité de service sur l'ensemble du territoire. En fait, ils ne répondent que très imparfaitement à ces objectifs et représentent souvent de simples compléments de rémunération.

Les avantages liés au logement représentent en 2011 une charge de 263,7 M€ pour EDF SA, soit 10,37 % des rémunérations fixes.

Les agents occupant un emploi avec astreinte doivent résider à proximité de leur lieu d'intervention pour intervenir dans des délais très courts (astreinte de niveau 1 : 10 minutes). EDF SA leur accorde un logement à loyer modéré (et plafonné, en tout état de cause, à 15 % du salaire fixe du bénéficiaire) et/ou une aide financière destinée à participer au coût du loyer (indemnité mensuelle astreinte logement imposé, égale à 82,56 € en 2011).

Des logements à loyer modique peuvent également être attribués à des agents dans le cadre d'une mobilité géographique. Par exemple, dans les zones à marché locatif restreint, notamment dans Paris et sa petite couronne, un agent amené à déménager pour venir y occuper un emploi peut se voir proposer un logement correspondant à sa situation familiale.

EDF SA met, enfin, à disposition de certains agents des logements à titre gratuit, ceux qui ont plusieurs lieux de travail ou ceux qui ne veulent pas déménager leur famille en cours d'année scolaire lors d'une mobilité géographique.

Toutefois, 60 % des logements seulement bénéficient à du personnel « en astreinte » ou en services continus chez EDF SA (sur 13 000 logements, seulement 3 735 relèvent d'une attribution dans le cadre de l'astreinte). Par ailleurs, le nombre d'agents bénéficiant d'un logement dans le cadre d'une mobilité reste faible : environ 340 agents à EDF SA en décembre 2010.

Tout le parc ne correspond donc pas à ces critères. Il serait souhaitable que l'entreprise s'assure que son parc de logements répond

strictement à ses besoins et qu'elle définisse de façon plus précise les conditions d'octroi.

## 2 - Epargne salariale

Les salariés d'EDF SA (y compris les dirigeants) ont accès à plusieurs dispositifs d'épargne salariale :

- l'intéressement<sup>261</sup> ;
- la distribution d'actions gratuites ;
- le plan d'épargne groupe (PEG)<sup>262</sup> ;
- le plan d'épargne retraite collective (PERCO)<sup>263</sup>.

Les salariés d'EDF SA bénéficient de primes d'intéressement, d'un niveau similaire à ce qui est pratiqué dans d'autres entreprises de même taille du secteur privé (4,4 % à EDF SA contre 4,2 % en 2009 dans les entreprises du secteur privé, hors supplément exceptionnel) mais d'un niveau supérieur à celles du secteur public (en 2009, une prime de 1 421 € à EDF SA contre une prime moyenne de 711€ pour les salariés du secteur public).

De plus, ils ont aussi perçu des suppléments d'intéressement, chaque année entre 2007 et 2009, pour des montants qui correspondaient respectivement à 1,75 %, 0,8 % et 0,9 % de leur rémunération principale annuelle et des primes exceptionnelles (340 € en 2005, 450 € en 2007, 660 € en 2008).

Des distributions d'actions ont également bénéficié à tous le personnel du groupe EDF (y compris les dirigeants) sur la période 2005-2009. En 2009, les actions gratuites distribuées par EDF SA ont représenté 2,3 % des rémunérations principales.

Enfin, les taux d'abondement observés pour les deux plans d'épargne retraite (PEG et PERCO) sont très favorables aux salariés et plutôt plus favorables que les pratiques constatées par la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) dans les autres branches de l'économie.

---

<sup>261</sup> Le premier accord d'intéressement du groupe EDF date de 1987. Durant la période sous revue, EDF SA a signé trois accords d'intéressement en 2005, 2008 et 2011.

<sup>262</sup> Mis en place par accord de groupe le 29 novembre 2004 et applicable à compter du 1<sup>er</sup> février 2005.

<sup>263</sup> Dispositif à adhésion facultative mis en place par accord de groupe en date du 17 juillet 2009.

**Tableau n° 10 : taux moyen d'abondement par EDF des versements au plan d'épargne groupe (PEG) et au plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) en 2010**

	PEG	PERCO
Total versements volontaires et intéressement (M€)	100,1	21,4
Abondement (M€)	61,6	9,9
Abondement /versements PEG et PERCO	62 %	46 %
Abondement / versements PEG et PERCO secteur privé	17 %	35 %

Source : EDF SA, *Dares Analyses n° 63, août 2011, données année 2010 pour les entreprises du groupe EDF, données 2009 pour les données secteur privé (données 2010 non disponibles).*

### 3 - Prêt à la consommation

Peu de grandes entreprises financent des prêts bonifiés pour des crédits à la consommation. Cependant, EDF SA octroie directement des crédits à ses salariés (y compris des dirigeants) pour financer divers besoins (appareils ménagers et micro-informatiques, installations de chauffage, véhicule personnel, en particulier véhicule électrique, amélioration de l'habitat).

S'il est envisageable que l'entreprise puisse offrir à ses salariés l'accès à des prêts à des taux bonifiés dans le cadre de ses activités sociales, EDF SA n'a pas vocation à se substituer aux établissements de crédit et à accorder sur ses fonds propres ces prêts, de surcroît des prêts à la consommation, quel que soit le niveau de revenu du bénéficiaire.

Par ailleurs, la bonification de taux devrait être comptabilisée comme avantage en nature et soumise à cotisations sociales.

#### 4 - La diversification des avantages sociaux depuis 2008

##### a) *Maladie*

Le régime spécial des prestations en nature d'assurance maladie-maternité comprend deux régimes obligatoires de sécurité sociale et un régime complémentaire. Les régimes obligatoires comportent un régime de base, dans le cadre duquel sont servies les prestations du régime général, et un régime complémentaire obligatoire propre aux industries électriques et gazières.

Pour les prestations en espèces, versées par les employeurs et non compensées par les caisses de sécurité sociale, le régime d'assurance maladie des industries électriques et gazières garantit des prestations d'un niveau plus élevé que le droit commun, comme le maintien intégral du salaire non plafonné et sans délai de carence en cas d'arrêt maladie, maternité et accident du travail<sup>264</sup> et le maintien intégral du salaire pendant cinq années en cas de longue maladie.

S'agissant des prestations en nature, la prise en charge des prestations complémentaires a été améliorée en 2007<sup>265</sup> et en 2008. Ainsi, le tarif de remboursement pour les prothèses dentaires est-il passé successivement de 280 % à 305 %, puis à 320 %, en pourcentage du tarif de responsabilité de la sécurité sociale)<sup>266</sup>:

Créé par un accord de branche en 2010, le régime supplémentaire est financé par une cotisation répartie entre l'employeur (60 %) et les salariés (40 %).

Cette couverture supplémentaire améliore encore de façon significative le niveau des remboursements dans la branche. Ainsi, les taux de remboursement d'optique par exemple, qui étaient compris dans une fourchette comprise entre 27 et 34 % avant l'intervention de l'accord, sont désormais compris entre 87 et 100 %. En outre, de nouveaux types de dépense, comme les frais d'ostéopathe, sont désormais remboursés.

Les observations formulées par la Cour des comptes en mai 2011 sur l'organisation de l'assurance maladie dans la branche des industries électriques et gazières restent d'actualité. En particulier, la gestion du

---

<sup>264</sup> Article 22 du statut, pers 97 et 155.

<sup>265</sup> Arrêté du 30 mars 2007 relatif au régime spécial d'assurance maladie et maternité des industries électriques et gazières qui définit les prestations servies au titre du régime complémentaire.

<sup>266</sup> Source : annexe aux comptes 2008 de la caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières.

régime complémentaire (et depuis 2011, du régime supplémentaire de branche) pourrait être confiée à un organisme tiers.

S'agissant du financement du régime, l'alignement programmé de l'assiette de cotisations des employeurs sur l'assiette de droit commun pourrait être suivie par :

- l'ouverture d'une négociation sur le bilan économique et la pertinence de la délégation de compétence aux employeurs pour le versement des prestations en nature de l'assurance maladie ;

- l'alignement des taux de cotisations des salariés, jusqu'à présent exonérés du paiement de la cotisation sociale, à hauteur de 0,75 % de l'intégralité du salaire, acquittée par les salariés relevant du régime de droit commun.

#### *b) Retraite*

Longtemps caractérisé par la seule existence d'un régime spécial plus favorable que le droit commun, le régime de retraite des industries électriques et gazières comprend, depuis l'accord de branche du 21 février 2008, un régime spécial et un régime complémentaire, complétés, par accord d'entreprise, d'une part par un PERCO et, à EDF SA, par un régime supplémentaire.

Le régime spécial de retraite des salariés d'EDF SA est désormais encore plus favorable aux salariés, par comparaison avec le régime général et les autres régimes spéciaux. Ainsi, les modalités de calcul de la pension sont plus généreuses (pension calculée sur la base de la rémunération des six derniers mois notamment).

La création d'une couverture supplémentaire retraite de branche en février 2008, d'une couverture supplémentaire d'entreprise à EDF et d'un PERCO améliore encore le niveau des pensions versées ; la création de ces deux dispositifs constitue une première étape vers la prise en compte des primes dans l'assiette de cotisation retraite.

Par ailleurs, les salariés d'EDF SA bénéficient de plusieurs dispositifs d'accompagnement de départ à la retraite, dans des conditions plus favorables que dans la plupart des autres branches de l'économie : indemnités de départ, congés épargne retraite, indemnité de congés exceptionnels. En partie à la demande des pouvoirs publics, la négociation qui a suivi la mise en œuvre de la réforme des retraites a accru le nombre des avantages offerts à ce titre aux salariés du groupe.

Depuis 2005, le taux de cotisation des salariés de la branche des industries électriques et gazières (12,13 %) est plus élevé que pour les

salariés relevant du régime de droit commun (11 %) mais cette différence de taux compense le fait que l'assiette de cotisation salariale du régime de droit commun est plus étroite puisque les salariés ne cotisent pas sur l'intégralité de leurs primes. Le relèvement des taux de cotisations salariales en 2005 dans le cadre de l'adossement sur le régime de droit commun a été intégralement compensé par l'employeur par la création d'une prime de compensation retraite (PCCR), intégrée en 2008 au salaire de base.

Le coût pour le groupe EDF de l'ensemble des mesures d'accompagnement de la réforme des retraites a été estimé par EDF SA en 2009 à 250 M€.

### *c) Famille*

Les avantages familiaux ouverts aux salariés des industries électriques et gazières, et donc d'EDF SA, recouvrent à la fois un grand nombre de motifs d'absence et d'avantages financiers, exorbitants du droit commun.

Ainsi, les congés pour événements familiaux sont plus nombreux et durent plus longtemps que ceux prescrits par le code du travail ou en vigueur dans la plupart des autres branches de l'économie. En outre, les délais de déplacement découlant éventuellement de ces circonstances s'ajoutent à ces congés.

En 2011, à EDF SA, les congés rémunérés pour divers motifs familiaux (maternité, paternité, autres absences) ont représenté 180 128 heures, soit 5 146,5 semaines de 35 heures.

Ces congés sont en outre cumulables avec des rémunérations complémentaires spécifiques qui bénéficient à environ la moitié des salariés du groupe EDF et constituent un complément non négligeable au salaire. La plupart des autres branches de l'économie n'offrent pas de primes pour événements familiaux ou, lorsque tel est le cas, celles-ci ne sont pas cumulées avec des jours de congés accordés pour les mêmes raisons.

Les compléments de rémunération familiaux prévus par le statut sont les suivants :

- un sursalaire familial mensuel pour chacun des enfants à charge au sens des prestations familiales (article 26 du statut des industries électriques et gazières, complété par circulaires) ;

– une indemnité de mariage égale à deux mois de rémunération fixe<sup>267</sup> et, le cas échéant, une indemnité de remariage, égale à un mois de rémunération fixe, dans l'hypothèse où l'agent aurait déjà bénéficié d'une prime de mariage ;

– une prime de naissance égale à un mois de rémunération fixe<sup>268</sup> pour le premier enfant, un mois et demi pour les deuxième et troisième enfants, deux mois de salaires pour le quatrième enfant et les suivants ; ces primes sont complétées par une prime de layette versée par la caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières (CAMIEG) égale à 281,48 € ;

– une indemnité compensatrice de frais d'études (IFCE) qui apporte une aide (90 € par mois<sup>269</sup> après revalorisation par accord de branche le 7 mars 2011) aux agents titulaires dont les enfants poursuivent leurs études après 20 ans, âge où les prestations familiales légales cessent d'être allouées, et jusqu'à 27 ans maximum en fonction du niveau des études.

Le coût total de ces primes est estimé en 2011, charges sociales non comprises, à 61 M€ pour EDF SA, soit un montant moyen annuel proche de 1 000 € par agent. S'y ajoutent les compléments familiaux extra-statutaires comme les prestations familiales extra-légales (PFEL) versées par les institutions sociales<sup>270</sup>.

L'entreprise a indiqué à la Cour qu'elle menait une réflexion préparatoire à l'évolution de sa politique familiale, à laquelle elle associe les organisations syndicales. Cette réflexion devrait tenir compte de l'évolution des nouveaux modes d'organisation de la famille (famille mono-parentale, par exemple).

---

<sup>267</sup> La base de calcul minimale est celle du salaire correspondant au coefficient hiérarchique 325, avec une indemnité de mariage égale à deux mois de salaire bruts hors prime, soit au moins 4 800 € bruts. En aucun cas la prime de mariage ne peut dépasser 19 303 € bruts. (Le texte de cette note a fait l'objet d'une correction, le 12 février 2013, dans la présente version mise en ligne du rapport. De ce fait, il diffère du texte figurant dans l'édition imprimée du rapport diffusée par la Documentation française.).

<sup>268</sup> Rémunération principale y compris gratification de fin d'année et majoration résidentielle.

<sup>269</sup> Complétée d'une aide forfaitaire unique de 1 000 € pour chaque bénéficiaire ayant à charge un enfant bénéficiant d'une bourse sur critères sociaux

<sup>270</sup> L'attribution de ces prestations est fonction du montant des ressources du foyer figurant sur le dernier avis d'imposition et du nombre d'enfants au foyer. Elle est également dépendante des règles administratives appliquées par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et relève des prestations d'action sociale versées par les institutions sociales des industries électriques et gazières, comme cela est parfois pratiqué par les comités d'entreprises dans d'autres branches.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*Plus que chacun des éléments pris individuellement, souvent par eux-mêmes avantageux, c'est l'addition de ceux-ci qui caractérise EDF, le rythme des augmentations largement indifférent aux performances de l'entreprise, comme les dérogations à l'égalité devant l'impôt. Il n'est pas sûr qu'une entreprise soumise à une concurrence plus vive aurait la même politique de rémunération, par ailleurs, éloignée de celle d'autres secteurs publics.*

*La gestion des ressources humaines d'EDF SA est contrainte par le statut des industries électriques et gazières qui l'enserme dans une grille rigide et renvoie à l'accord de branche pour l'application d'un grand nombre de dispositions.*

*C'est la raison pour laquelle la Cour recommande que le champ de l'accord d'entreprise soit élargi, face à une concurrence qui s'accroît et à une différenciation de plus en plus grande des entreprises de la branche, qui ne facilite pas le consensus entre elles.*

*En ce qui concerne plus particulièrement les dirigeants, la recherche d'une structure de rémunération modernisée et davantage individualisée n'est pas critiquable. En revanche, l'amoindrissement de l'information de l'actionnaire est regrettable. De même, la fixation d'objectifs de part variable, atteints pour l'essentiel par la grande majorité des intéressés, dénature la notion de bonus lié à la performance et se rapproche d'un complément de rémunération fixe déguisé.*

*Aussi, la Cour émet à l'attention de l'entreprise et des pouvoirs publics les recommandations suivantes :*

- 1. poursuivre la différenciation des rémunérations en rémunérant la performance plutôt que la position statutaire ;*
- 2. fixer des objectifs de part variable suffisamment ambitieux pour justifier la notion même de part variable ;*
- 3. rétablir l'enquête annuelle sur les rémunérations des dirigeants des entreprises publiques en y incluant le groupe EDF ;*
- 4. étudier l'impact sur la hiérarchie des rémunérations des dirigeants de la mesure de plafonnement qui vient d'être récemment introduite ;*

5. *mettre fin aux dispositions dérogatoires au droit commun en matière fiscale et sociale qui sont actuellement attachées au tarif agent ; instaurer un plafonnement de la consommation d'énergie assujettie à ce tarif et l'indexer sur le prix réel de l'électricité ;*
  6. *redéfinir la politique du logement afin que le bénéfice d'un logement et/ou de l'avantage logement soit accordé aux agents qui en ont besoin en raison des contraintes de leurs fonctions ;*
  7. *réexaminer la politique familiale au regard de son coût et des évolutions de la structure familiale.*
-

### 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	394
Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	395
Président-directeur général d'EDF	396

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

*Nous partageons globalement l'analyse de la Cour sur les rémunérations au sein d'EDF SA.*

*S'agissant de la rémunération des dirigeants, nous tenons à rappeler que le gouvernement, par décret du 26 juillet 2012 (modifiant le décret du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques), a institué un dispositif de limitation de la rémunération des dirigeants mandataires sociaux des entreprises publiques, avec un plafond à 450 000 € annuel brut. Pour l'actuel président-directeur général d'EDF, ce plafond a donné lieu à une baisse de 72 % de sa rémunération par rapport à son niveau antérieur maximal. Comme la Cour le recommande, l'impact de cette mesure sur la hiérarchie de la rémunération des dirigeants sera étudié.*

*Pour rendre plus cohérent le dispositif de contrôle des rémunérations des dirigeants du groupe EDF, le ministre de l'économie et des finances a, par arrêté du 15 octobre 2012, soumis les sociétés EDF Energies Nouvelles, EDF Développement Environnement et EDF International (principales filiales du groupe qui échappaient à ce dispositif) aux dispositions de l'article 3 du décret du 9 août 1953 relatif au contrôle des rémunérations. Nous veillerons également à ce que le comité des rémunérations d'EDF dispose d'une présentation annuelle de la politique de rémunération des dirigeants du groupe.*

*S'agissant de la rémunération et des avantages des salariés d'EDF, nous partageons les recommandations de la Cour en faveur de la maîtrise de la masse salariale et de l'adaptation des politiques sous-jacentes à la performance du groupe et à son environnement concurrentiel.*

---

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

*La Cour souligne d'une manière générale l'importance de moderniser le système de rémunération et les avantages liés à l'emploi, afin de les adapter aux évolutions du secteur de l'énergie, et de tenir compte du retour d'expérience qui a pu en être fait. Il convient de rappeler que, depuis l'intervention de la loi (2000-108) du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, qui a ouvert le champ de la négociation de branche dans les industries électriques et gazières (IEG), en sus de la négociation d'entreprise, le sujet des rémunérations sous ses différents aspects ainsi que l'évolution des avantages en nature - dont l'avantage communément appelé « tarif agent » - relèvent de la négociation collective entre les partenaires sociaux.*

*De ce fait, dans les domaines qui relèvent de la négociation collective, toute modification du décret n° 46-1541 du 22 juin 1946 approuvant le statut national des personnels des industries électriques et gazières est conditionnée par une négociation préalable entre les partenaires sociaux représentatifs de la branche.*

*En ce qui concerne les avantages en nature des salariés des entreprises électriques et gazières communément appelés « tarif agent » il convient, tout d'abord, de souligner qu'ils sont partie intégrante du statut des agents qui est lui-même la résultante de l'histoire. Je note ainsi avec satisfaction que la Cour n'entend pas les remettre en cause dans leur principe. Il convient, ensuite, de souligner qu'ils sont soumis à un prélèvement fiscal (impôt sur le revenu et TVA) ainsi qu'à l'ensemble des prélèvements sociaux. La valorisation de l'avantage en nature est fixée par un barème actualisé annuellement, au 1<sup>er</sup> janvier, après validation par les services compétents du ministère de l'économie et des finances et du ministère des affaires sociales. L'ensemble de ce dispositif est ainsi, s'agissant des agents d'EDF prévu par un accord d'entreprise. Les modalités concrètes d'évaluation fiscale et sociale des avantages en nature, dont le « tarif agent » incombe donc aux administrations de ces ministères qui me paraissent les plus à même de répondre aux observations soulevées par la Cour.*

*Les autres points traités par la Cour dans son rapport, et les conclusions et recommandations qui en résultent, sont, à titre principal, du ressort de l'entreprise ou de l'Agence des participations de l'État (APE) et ne me semblent pas appeler d'observations de la part de mon département ministériel.*

---

## **RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ÉLECTRICITÉ DE FRANCE (EDF)**

### **1 - LES REMUNERATIONS ET AVANTAGES SOCIAUX DES SALARIÉS**

*La Cour des comptes a procédé à l'analyse des rémunérations à EDF SA pour la période 2005-2011 en examinant EDF exclusivement au regard de sa qualité d'entreprise publique dotée d'un statut du personnel. EDF ne peut pas se réduire à cette seule dimension d'entreprise publique ni être assimilée aux entreprises du secteur privé. Elle possède des spécificités qui tiennent à son histoire et au secteur dans lequel elle évolue : l'énergie.*

*Le statut national du personnel n'est pas celui de la seule entreprise EDF mais il couvre aussi les autres entreprises de la branche professionnelle des Industries Electriques et Gazières (IEG). EDF est l'une des 150 entreprises qui constituent cette branche professionnelle, regroupant des entreprises de taille très différente : de la TPE aux grands groupes industriels soumis à la concurrence, appartenant pour certaines au secteur public, pour d'autres au secteur privé.*

#### *Un cadre réglementaire contraint*

*Comme le souligne à juste titre la Cour des comptes, un grand nombre des règles relatives à la rémunération relève du statut national du personnel des Industries Electriques et Gazières, texte réglementaire dont l'existence est prévue par la loi et dont l'adaptation ne relève donc pas du pouvoir des dirigeants d'EDF. Seuls en effet, les Pouvoirs Publics ont la possibilité de faire évoluer ce statut par décret.*

*Ces éléments de rémunération de nature statutaire ne relèvent en rien de la seule autonomie d'EDF et expliquent pourtant en grande partie, comme le fait observer la Cour, les évolutions salariales analysées :*

- Ainsi en est-il par exemple du Salaire National de Base, de la grille salariale, du 13<sup>ème</sup> mois, des modalités de décompte et des taux de majoration des heures supplémentaires, de la progression à l'ancienneté et des autres mécanismes d'évolution salariale.*

- Il en va de même des avantages familiaux (congrés et compléments de rémunération) qui sont également prévus par le statut. Ils constituent le socle d'une politique familiale relevée par la Cour comme exorbitante du droit commun et devant être modernisée pour mieux tenir compte des évolutions sociétales.*

- C'est également le cas de l'avantage en nature énergie. EDF considère qu'il est parfaitement légitime que ses salariés puissent bénéficier d'une réduction sur les tarifs d'électricité et de gaz naturel appliqués à la clientèle résidentielle. L'existence d'avantages en nature consentis aux*

salariés sur les biens et services produits par les entreprises est courant (transports, automobiles,...).

Pour autant, EDF partage avec la Cour le constat d'un dispositif devenu inadapté en raison de l'intangibilité de fait des textes en vigueur depuis les années 1950. Cette analyse, partagée par les employeurs de la branche des IEG, avait conduit en 2010 à proposer aux pouvoirs publics une modernisation de l'avantage en nature énergie subordonnée à la prise d'un décret modifiant le statut national du personnel des IEG. Ce projet de réforme est resté sans suite, mettant en évidence la difficulté à faire évoluer le système sans le soutien de l'ensemble des acteurs.

Sur l'ensemble de ces dispositions, EDF souscrit à la recommandation de la Cour d'élargir le champ de la négociation collective d'entreprise pour donner à EDF davantage de marges de manœuvre dans le cadre de son dialogue social. EDF souhaiterait disposer de toute la latitude de négociation au niveau de l'entreprise que permet la NAO (Négociation Annuelle Obligatoire) en vigueur dans les entreprises industrielles comparables.

#### Un nécessaire accompagnement des transformations

Le présent contrôle de la Cour des Comptes couvre la période 2005-2011, période pendant laquelle EDF a dû conduire les plus fortes transformations depuis sa création en 1946 (passage d'un EPIC à une SA, ouverture intégrale à la concurrence, création du secteur régulé, séparation des activités commerciales, filialisation des activités régulées) pour répondre aux normes communautaires. Si de telles transformations ont pu être menées, c'est aussi grâce à l'engagement des salariés d'EDF. Il a fallu dans la même période accompagner la profonde réforme législative du régime spécial de retraite.

La Cour des comptes a examiné l'ensemble des avantages sociaux des salariés. EDF souhaite souligner que la plupart de ces avantages ne sont pas si éloignés de ce qui se pratique ailleurs dans d'autres entreprises. Ainsi la politique sociale d'EDF doit désormais être comparée à celles des grands groupes français plus qu'au secteur public.

- Contrairement à l'impression générale qui domine à la lecture du rapport, depuis la réforme de 2008, le régime spécial de retraite des IEG a été engagé vers une convergence progressive avec les règles de la fonction publique et du régime général (augmentation de la durée de cotisations, mise en place de la décote....). Il est équilibré et non subventionné par les autres régimes.

- Comme pour les entreprises du secteur privé, des compléments de retraite ont été créés. Ils sont cofinancés par les salariés et l'employeur et compensent partiellement l'impact de cette réforme sur le montant des retraites.

• De la même façon, des améliorations ont été apportées à la couverture des risques jusqu'alors mal prise en charge par le régime spécial (invalidité, décès et dans une moindre mesure, frais de santé en optique et dentaire) pour la rendre comparable à celle en vigueur dans les autres grands groupes industriels.

• S'agissant des différents dispositifs d'épargne salariale, la pratique d'EDF reste également analogue à celle des grands groupes : si l'intéressement et l'abondement versés peuvent apparaître plus importants que ceux des autres branches de l'économie, ceci s'explique par l'absence d'éligibilité d'EDF à la participation.

• De même, l'octroi d'avantages en vue de l'acquisition d'actions de la société par les salariés à l'occasion de l'ouverture de son capital, résulte des dispositions légales déjà mises en œuvre par d'autres entreprises du secteur public dans la même situation.

Concernant la politique salariale d'EDF jugée généreuse par la Cour, elle résulte également de l'accompagnement des différentes transformations de l'entreprise. EDF a désormais pour objectif de revenir au niveau des budgets d'évolution salariale globaux antérieurs à la période sous revue, tout en assumant une politique salariale ambitieuse par ailleurs commune avec d'autres grands groupes de l'énergie (gaz, pétrole ...), en lien avec nos enjeux d'attractivité des talents et de fidélisation des compétences.

EDF entend donc se situer au niveau des standards des groupes comparables. En même temps, dans le cadre de sa politique globale de maîtrise des charges financières, l'entreprise agit pour contenir l'évolution de ses charges de personnel. Les mesures salariales pour 2012 et 2013 qui suivent la période de réserve, illustrent clairement ce mouvement de diminution, notamment des mesures individuelles sur lesquelles EDF a davantage de marges de manœuvre que sur les mesures collectives fixées par la branche professionnelle.

S'agissant de la rémunération de la performance, EDF entend continuer sa politique de différenciation que la Cour des comptes apprécie positivement.

#### Des enjeux industriels primordiaux dans un contexte de concurrence

EDF regrette que les constats de la Cour des comptes soient totalement déconnectés de l'analyse des enjeux stratégiques du Groupe EDF (160 000 salariés dont 100 000 en France ; 65,307 milliards d'euros de chiffre d'affaires et 11 milliards d'euros d'investissements en 2011) et des axes de sa politique de ressources humaines (6200 recrutements en France en 2012, 2000 emplois nets créés, 8 % de la masse salariale consacrée à la formation, 5 000 alternants).

EDF se situe dans un environnement concurrentiel. Confrontée à de forts enjeux industriels, elle doit notamment réussir le défi crucial du

*renouvellement de ses compétences. Elle a besoin pour cela de politiques RH et de rémunération attractives et ambitieuses afin d'attirer les talents, les fidéliser et recruter les compétences rares. Les salaires d'embauche, la progression rapide en début de carrière, les perspectives d'évolution relevés par la Cour doivent donc s'analyser au regard de ces enjeux.*

*C'est aussi au regard de ces enjeux industriels comme la disponibilité des installations industrielles, la continuité de services, qu'il convient d'analyser la manière dont sont rémunérées les contraintes spécifiques à l'exercice de certains emplois (cycles en 3X8, astreinte dans les activités de production et de maintenance....).*

*Pour toutes ces raisons, certains dispositifs devront être maintenus ou développés pour faire face à la spécificité des activités industrielles. Il en va ainsi du logement pour lequel une réflexion globale de modernisation pour mieux répondre aux enjeux actuels de l'entreprise est d'ores et déjà engagée.*

## **II - LES REMUNERATIONS DES DIRIGEANTS**

*Le rapport de la Cour des comptes concerne une période au cours de laquelle le Groupe EDF a connu de profonds changements qui l'ont conduit à faire évoluer sensiblement la politique de rémunération de ses dirigeants:*

*L'ouverture des marchés de l'énergie :*

- a créé un nouveau marché du travail pour les dirigeants « historiques » et a confronté la société à un phénomène nouveau de prédation de ses ressources par des concurrents ;*

- a fait naître de nouveaux métiers, associés à de nouveaux enjeux, ainsi que le besoin de recruter, sur le marché externe, de nouvelles compétences rémunérées au niveau du marché externe (marketing, finances, ...).*

*Le constat est apparu, préjudiciable à l'entreprise, d'un décalage important entre les rémunérations d'EDF SA et celles du marché, accentué encore par le développement du Groupe à l'international qui faisait entrer dans le groupe des dirigeants de filiales aux niveaux de rémunération nettement supérieurs à ceux de dirigeants du groupe occupant le même type de responsabilité ou des responsabilités plus élevées.*

*C'est donc afin de préserver sa capacité à fidéliser ses ressources humaines et attirer de nouveaux talents, qu'EDF a opéré des rattrapages de rémunération progressifs, visibles sur la période auditée par la Cour.*

*Comme le souligne la Cour, l'entreprise a piloté par une politique de Ressources Humaines rigoureuse l'ensemble de ces évolutions et en a assuré la cohérence d'ensemble au niveau du Groupe.*

*Les rémunérations sont aujourd'hui stabilisées :*

- *Le salaire fixe, reflet du niveau de responsabilité du poste, est à la médiane du marché.*

*Si la part fixe a augmenté sur la période auditée, il est important de noter que cela s'est accompagné corrélativement de la suppression des rémunérations périphériques statutaires : primes exceptionnelles, logements de fonctions, jours de RTT, rémunérations variables données en jours de congés.*

- *Les taux de bonus, reflets de la performance individuelle et collective, se situent au niveau de la médiane du marché.*

*Ces bonus n'ont aucun caractère automatique mais sont composés d'une part collective, dont le versement est lié à l'atteinte d'objectifs de performance de la société et/ou de la Direction d'appartenance du dirigeant, et d'une part individuelle, dont le versement dépend de la performance de chaque dirigeant.*

*La part individuelle fait l'objet d'une contractualisation systématique en début d'année entre le salarié et sa hiérarchie.*

*La part collective est composée de critères qui sont le reflet de la performance économique mais aussi sociale et sociétale de l'entreprise (des critères sociaux ont été introduits ces deux dernières années). Ils sont définis en début d'année, sont mesurables et exigeants, contrairement à ce qu'affirme la Cour. Ils sont validés en Conseil d'administration, ainsi que les valeurs budgétaires à atteindre.*

*Au cours de la période sous revue, les critères ont été affinés pour tenir compte de l'activité de l'entreprise et des enjeux industriels ou de service public que la Cour ne décrit pas.*

*Le travail mené sur la structuration de la part variable et sur le choix des critères, allié à une forte volonté managériale, a également permis d'accentuer progressivement la différenciation entre dirigeants, c'est-à-dire la capacité de l'entreprise à récompenser les meilleurs.*

*Des progrès sensibles dans le sens des remarques de la Cour sont visibles pendant la période sous revue. Les résultats de l'année en 2012 montrent l'effort de différenciation : parmi les plus hauts dirigeants de l'entreprise, appartenant au premier cercle, 28 % avaient une part individuelle de bonus évaluée en-dessous de 80 %/100 %.*

*Il s'agit d'une transformation des pratiques de rémunération qui doit s'apprécier dans la durée.*

*En résumé, la structure de rémunération des dirigeants du Groupe EDF est aujourd'hui :*

- *lisible* : composée exclusivement d'une part fixe et d'une part variable

- *objective* : la part fixe est le reflet du niveau de responsabilité, la part variable effectivement versée est le reflet d'une performance objectivement mesurée.

*La mise à niveau de marché des parts fixe et variable permet un niveau d'attractivité de l'entreprise satisfaisant dans le contexte actuel.*

*Les orientations salariales au titre de 2012 en attestent: une évolution des rémunérations des dirigeants très modérée et une stabilisation des règles de bonus avec rappel de la différenciation.*

*Enfin il faut noter que la très grande majorité des sociétés du CAC 40 fidélise ses dirigeants :*

- o *par une troisième composante de rémunération qui consiste en un bonus long terme : stock options, actions de performance ou versement monétaire différé ;*

- o *par des plans de retraite additionnels prenant en compte dans leur assiette de calcul la part fixe et la part variable de la rémunération.*

*EDF n'offre pas de telles composantes de rémunération à ses dirigeants, et le régime spécial de retraite des industries électriques et gazières ne prend pas en compte la part variable de la rémunération dans son assiette.*

*Dans la période considérée, les comités des rémunérations ont été mise en place et stabilisés. Les processus de travail ont été institués entre les différents acteurs (État, Comités du Conseil d'administration, Direction de l'entreprise) qui garantissent l'information et l'implication de l'État actionnaire dans la rémunération des mandataires sociaux.*

*En 2012, la politique et les composantes de rémunérations de l'ensemble des dirigeants d'EDF ont été présentées et débattues au Comité des Rémunérations du Conseil. Par ailleurs, le niveau de détail et de transparence donné aux administrateurs d'EDF sur les débats et les résultats du Comité des Rémunérations se situent parmi les très bonnes pratiques des entreprises industrielles.*

*S'agissant de la rémunération du président directeur général d'EDF SA sur la période auditée (2005-2010), elle se compose d'une part fixe et d'une part variable, elle ne comprend ni composante long terme ni plan de retraite additionnel.*

*En application du décret n° 53-707 du 9 août 1953, elle est fixée par les ministres en charge de l'énergie et du budget sur proposition du Comité des Rémunérations du Conseil d'administration.*

*Elle a effectivement progressé d'un facteur 2,35 sur la période auditée.*

*Cette progression est directement liée à l'écart important qui la sépareit de celles dont bénéficiaient les PDG de sociétés comparables, comme a pu le constater le Comité des Rémunérations du Conseil d'administration d'EDF SA tout au long de la période auditée, la base de comparaison étant constituée de l'ensemble du secteur industriel (grands groupes industriels internationaux français cotés), et non des seules sociétés dans lesquelles l'État est actionnaire.*

*Ainsi, on peut citer le constat établi devant le Comité des Rémunérations du Conseil d'administration par l'expert externe en rémunération en 2008 :*

- la part fixe de la rémunération du PDG d'EDF se situe 16 % en-dessous du quartile le plus bas du marché des sociétés comparables ;*
- le taux de bonus maximum (60 %) est inférieur au niveau cible du marché (80 % au quartile le plus bas, 100 % à la médiane) ;*
- l'absence de composante de rémunération long terme est atypique puisque celle-ci représente 45 % du package global des PDG du panel.*

*En 2012, la rémunération du PDG avait atteint la médiane du marché pour ses composantes fixe et variable annuelle mais demeurait toujours en retrait du fait de l'absence de composante long terme.*

*Il est à souligner que le décret 2012-915 du 26 juillet 2012 a introduit un plafonnement global de la rémunération du Président Directeur Général d'EDF à 450 000 €.*

---

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

---

### *PRESENTATION*

---

*La SNCF a engagé, au cours de la dernière décennie, une politique active de communication du « groupe » qui couvre le périmètre de l'établissement public industriel et commercial (l'EPIC SNCF) et de ses filiales.*

*Au terme d'une lente élaboration, la SNCF a opté, en juillet 2010, pour la stratégie de marque unique « SNCF » applicable à l'ensemble du groupe.*

*Le coût global de l'activité est difficile à chiffrer, surtout avant 2007, en raison de l'évolution des méthodes de comptabilisation et de changements de périmètre. Entre 2007 et 2011, l'établissement public seul a dépensé en moyenne 153 M€ par an, auxquels il convient d'ajouter 55 M€ de masse salariale, soit une moyenne de près de 210 M€ par an pour l'établissement public qui a investi 1,6 Md€ en 2010.*

*Le pilotage et le suivi des dépenses souffrent de la faiblesse de la programmation budgétaire, de lacunes dans le suivi comptable, de l'insuffisance d'anticipation des opérations et de l'inexistence de bilans annuels. Il s'ensuit de nombreux et importants dépassements du budget.*

*En dépit d'annonces récentes, la réduction de ces dépenses ne s'est pas produite et les montants unitaires constatés dans certaines manifestations des trois dernières années excèdent très largement les niveaux recommandés par l'audit externe effectué en 2009.*

*La Cour a contrôlé la régularité, l'efficacité et l'efficacités des dépenses de communication externe et interne de l'établissement public entre 2000 et 2011. Le recours excessif aux marchés négociés, sans mise en concurrence, constitue le point le plus préoccupant. Cette pratique concerne 71 % des 41 marchés les plus importants contrôlés par la Cour.*

*Les trois principaux motifs d'exception au principe de mise en concurrence de l'achat public invoqués par l'établissement public sont rarement justifiés. Le constat vaut également pour les actions de la « présidence » de la SNCF.*

---

## **I - L'activité de communication de la SNCF**

### **A - Nature et contours**

Au cours de la période de contrôle, la SNCF s'est restructurée par branches d'activités et forme un groupe qui a réalisé, en 2010, un chiffre d'affaires de 30,5 Md€, dont 18,5 Md€ pour l'établissement public. Son évolution s'inscrit dans la perspective de l'ouverture à la concurrence de l'activité ferroviaire européenne.

L'adaptation de l'entreprise a engendré des tensions avec le corps social qui, amplifiées par des incidents à répétition sur un réseau ferroviaire vieillissant et par la recrudescence d'actes de malveillance (vols de câbles notamment), ont affecté la qualité de service.

Tels sont les défis qui, selon l'établissement, ont justifié « spécifiquement » une forte activité de communication interne et externe destinée à soutenir son activité commerciale et à faciliter ses évolutions stratégiques.

L'examen des dépenses de communication interne et externe effectué par la Cour a porté sur les trois catégories de la classification définie par l'entreprise en 2011 : la communication commerciale - dont la communication de crise externe - hors la stricte information des voyageurs ; la communication institutionnelle, le lobbying et les relations avec les médias ; la communication interne au service de la politique des ressources humaines. La SNCF ne tient néanmoins aucune répartition des dépenses selon cette classification.

#### **Les activités de communication de la SNCF**

La classification définie en 2011 par la direction de la communication distingue trois catégories d'activités de communication :

- la communication « corporate » (ou de groupe) incluant les relations institutionnelles, le « lobbying » et les communications spécialisées comme la communication financière ;
- la communication commerciale (publicité) et opérationnelle (incluant la communication de crise) ;

- la communication concernant la politique des ressources humaines, ou « communication RH ».

Aucune répartition des dépenses selon cette nouvelle classification n'a pu être fournie par la SNCF.

Les activités suivantes, bien que relevant de la communication au sens large, ont été exclues du périmètre du contrôle de la Cour : les systèmes d'information et de communication, la communication de crise « opérationnelle » qui relève en grande partie des centres opérationnels régionaux (la communication de crise externe, à l'attention des médias et des institutions, est par contre incluse dans le périmètre du contrôle de la Cour), l'information donnée aux voyageurs, la communication interne ascendante et latérale pour laquelle il n'est pas possible d'identifier des financements précis.

Le baromètre « image » de l'entreprise montre une perception de la SNCF très volatile en fonction des éléments conjoncturels : grèves, accidents météorologiques, incidents affectant le réseau. Après une certaine amélioration en 2006, cette image s'est à nouveau dégradée. En dépit des efforts engagés et d'un réel redressement au cours du premier semestre 2012, la SNCF continue à souffrir d'un déficit d'image par rapport aux autres grandes entreprises françaises.

## **B - La stratégie de « marque unique »**

### **1 - La lente formulation d'une stratégie**

Trois directeurs de la communication se sont succédé au cours de la période contrôlée par la Cour. Le recrutement sur ce poste, par la SNCF, de son principal conseil en communication, en septembre 2002, a donné une nouvelle dimension à cette fonction et abouti à la nomination de son successeur comme membre du comité exécutif en mars 2010.

La démarche stratégique n'est engagée qu'en 2003, mais sa formulation demeure, dans un premier temps, très lacunaire. Il n'existe donc aucune vraie politique articulée avant l'annonce par le président de la SNCF du choix de la « marque unique SNCF », le 2 décembre 2010.

Cette stratégie se décline en cinq axes de communication structurants : positionner la SNCF comme l'intégrateur de toutes les mobilités à partir du mode train et comme pivot du système ferroviaire français ; redonner de la puissance à la marque SNCF ; donner « envie

d'avenir » en interne ; développer la stratégie d'influence avec les leaders d'opinion ; fiabiliser et valoriser la prise en charge des clients.

Le plan de communication 2011-2013 qui s'en est suivi a été validé par le comité exécutif ; il fournit, dès lors, le cadre des opérations du groupe.

S'agissant d'une stratégie au service de la politique générale de la SNCF, il aurait été souhaitable que la direction de l'entreprise en saisisse son conseil d'administration pour l'informer de ses réflexions, lui présenter un plan stratégique formalisé, voire le proposer à sa délibération.

## 2 - L'absence de mesures de l'efficacité

Les actions de communication sont suivies au moyen de pré-tests, de post-tests ou de tests adaptés selon les produits et les médias utilisés. Leur rentabilité reste cependant difficile à évaluer. La mission de contrôle économique et financier des transports<sup>271</sup> note, le 17 décembre 2008, que « si les retombées des campagnes de communication peuvent être appréciées avec objectivité, la rentabilité des investissements de communication demeure très difficile à évaluer ».

Il n'existe aucun outil d'évaluation de l'efficacité des actions de communication « corporate ». Une grande partie des campagnes et événements organisés par la direction de la communication ne fait l'objet d'aucune définition d'objectifs susceptibles d'évaluation. Le seul retour d'expérience fourni par la SNCF concerne, sous une forme peu quantifiée, le bilan d'une opération de rencontres du président et du comité exécutif avec le personnel en 2010. Les enquêtes de satisfaction concernent plus la qualité de la prestation que l'efficacité de l'opération réalisée.

Les retours d'expérience « clients » issus des réclamations des voyageurs sont limités à la branche « SNCF Voyages » et ne font l'objet d'aucun suivi par la direction de la communication.

---

<sup>271</sup> En tant qu'établissement industriel et commercial, la SNCF est soumise au contrôle économique et financier du ministère de l'économie et des finances (décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier).

## C - Les acteurs

### 1 - La direction de la communication

La direction de la communication (DIRCOM) du siège est responsable de la communication interne et externe ; elle prend notamment en charge la communication du président et celle de la direction de l'entreprise (le comité exécutif).

Son directeur est nommé et évalué par le président du groupe sur la base d'une feuille de route signée par ce dernier depuis 2010.

Depuis l'avenant de 2005 au contrat de conseil en stratégie de communication signé avec la société TBWA en 1995, l'activité « présidence » est identifiée et gérée par la DIRCOM à la ligne « actions de communication de la direction générale » de son budget. Ces actions atteignent un montant annuel de 3 à 4,3 M€ après enregistrement de dépassements importants : + 58,7 % en 2009, + 15,6 % en 2010 et + 16,2 % en 2011. Elles concernent essentiellement les contrats de « coaching » (accompagnement individuel) et de conseil dont le président choisit seul les prestataires.

Dès son arrivée en 2002, l'ancien responsable de TBWA, devenu directeur de la communication, avait engagé une première évolution de sa direction vers une communication de groupe. Son successeur et ancien adjoint, nommé le 18 mars 2010, lance une véritable réorganisation de ses services afin d'assurer le pilotage et la cohérence des actions menées dans l'ensemble du groupe SNCF.

La création du pôle « animation et coordination des réseaux » répond au constat fait, en 2009, de l'absence de filière communication et de l'hétérogénéité des profils<sup>272</sup>. Des cycles de formation très complets sont proposés pour professionnaliser le réseau de communicants dans le cadre d'une politique de ressources humaines. La SNCF estime à 1,8 M€ le budget formation dédié à la communication entre 2011 et 2014.

### 2 - Le réseau des communicants

Selon la SNCF, la fonction communication comptait 565 agents en 2009, soit environ 500 ETP<sup>273</sup> pour l'établissement public, dont 38 % étaient affectés à la communication externe et 62 % à la communication interne. La direction de la communication employait 77 personnes en

<sup>272</sup> S'ils occupent en majorité des postes de cadres, 40 % des communicants ont, au plus, un diplôme de niveau baccalauréat.

<sup>273</sup> Equivalents temps plein.

2009 (81 en 2011), soit 15 % des ETP. Ces proportions sont à prendre avec précaution : en septembre 2010, le cahier des charges de l'appel d'offres du marché « dispositif de formation des communicants » estimait à 50 %, les ETP chargés de la communication externe.

Depuis la réorganisation engagée par la SNCF en 2008, les directions régionales ne conservent que des équipes limitées rattachées à la DIRCOM pour leur communication externe. Cette direction coordonne ces acteurs dans des comités de pilotage thématiques, mais les filiales comme Géodis pour le fret, Kéolis pour le transport routier ou « voyages SNCF.com » conservent leur indépendance.

### 3 - Les acheteurs

Les marchés supérieurs à 80 M€ sont approuvés par le conseil d'administration ; ceux de plus de 15 M€ sont soumis à l'avis du comité des marchés du conseil d'administration, présidé par un des représentants élus du personnel.

Les acheteurs de la direction des achats proposent les modalités d'achat à utiliser et suivent les opérations jusqu'à leur terme. Ils sont assistés par les experts de la direction juridique du groupe. Un acheteur est désigné pour chaque domaine d'achat de l'établissement public (« famille »). Il propose les modalités d'achat, suit leur mise en œuvre, pilote l'activité des autres acheteurs de sa famille et dresse un bilan annuel.

#### **Les alertes de l'acheteur de la « famille communication »**

Chaque année, l'acheteur de la « famille communication » réalise une synthèse stratégique sur les achats réalisés, l'avancement de la stratégie d'achat de la « famille communication » et l'état des paiements sur les contrats en cours.

En 2007, il constate un dépassement du périmètre du contrat TBWA et un défaut de prévision budgétaire ; il souligne le peu de fiabilité des charges externes comptabilisées et la difficulté de piloter les consommations régionales.

En 2008, il souligne la non-fiabilité des chiffres servant de base à ses analyses, la dimension politique de certaines « activités ».

En 2009, il note 27 M€ d'erreurs d'imputation dans les factures et, en 2010, il pointe 21 M€ de mauvaise imputation et des rattachements erronés de commandes à leur contrat qui faussent ses statistiques.

Les achats de communication sont soumis, depuis le début de l'année 2009, à l'examen du comité des engagements transverses pour les opérations d'un coût supérieur à 3 M€. Ce dispositif devait, sous l'égide de la direction de la stratégie et des finances, garantir une procédure d'approbation et de suivi des engagements associant les experts juridiques et financiers. En pratique, ces nouvelles règles d'achat ont été peu utilisées par la direction de la communication jusqu'en 2011.

## **II - Un pilotage et un suivi insuffisants des dépenses**

### **A - La faiblesse du pilotage budgétaire**

L'élaboration, l'exécution et le suivi du budget sont réalisés au moyen d'un simple tableur, solution souple et peu coûteuse, mais qui ne garantit ni l'intégrité des données ni leur pérennité. Cette situation induit des doubles saisies, entraîne des pertes de fichiers et complique le suivi des séries de dépenses.

Le budget est présenté par pôle d'activité. Les grands projets ne font l'objet d'aucune projection pluriannuelle. Cette lacune favorise les dépassements budgétaires et interdit de tester la cohérence des moyens prévus avec le plan stratégique.

Faute de dispositif d'alerte, tout dépassement est constaté avec retard car aucun rapprochement n'est effectué, ni avec l'acheteur famille, ni avec le service comptable. Lorsqu'il signe de nouveaux marchés, le directeur de la communication ne dispose donc pas d'informations suffisantes sur ses engagements financiers.

Aucun bilan annuel d'exécution n'est établi ; le directeur est ainsi privé d'analyses *ex-post* des dépassements, des retours d'expérience et des améliorations souhaitables. Enfin, si la stratégie de communication couvre tout le groupe, il n'existe pas de consolidation budgétaire globale.

### **B - La difficile évaluation du coût de la communication**

#### **1 - L'estimation du coût de la direction de la communication**

Le coût complet de la communication, difficile à établir pour la Cour compte tenu de la fiabilité relative des données, se compose des prestations que la SNCF achète à l'extérieur (achats et charges externes),

des coûts de fournitures internes (achats et charges internes : gestion de la paie, traitement de factures ou prestations informatiques) que lui facturent d'autres composantes du groupe et de la masse salariale.

Si les budgets initiaux de la direction de la communication (DIRCOM), qui passent de 45 à 35 M€ entre 2007 et 2011, traduisent la volonté de diminuer les charges externes, ils se révèlent systématiquement dépassés, de 17 % en moyenne, et même de 29 % en 2011. Les charges internes, quant à elles, sont multipliées par deux et passent de 4,1 M€ en 2008 à 8,4 M€ en 2011, progression largement inexplicée.

La masse salariale, enfin, a enregistré des variations importantes liées à des changements de périmètre de la DIRCOM<sup>274</sup> et à une augmentation due à la professionnalisation des recrutements. L'effectif moyen de la direction de la communication a progressé de 65,4 ETP en 2008 à 81 ETP en 2011 pour une masse salariale de 8,3 M€, soit un coût moyen de 111 000 € par an, ce qui semble cohérent pour une direction formée à 90 % de cadres et de cadres supérieurs.

Le directeur de la DIRCOM ne dispose pas d'informations très fiables sur le coût moyen annuel, qu'il s'agisse de prévisions à court et moyen termes ou de bilan d'exécution annuel. La Cour a estimé ce coût à 62 M€ en 2011.

## **2 - L'évaluation du coût total de la communication de l'établissement public**

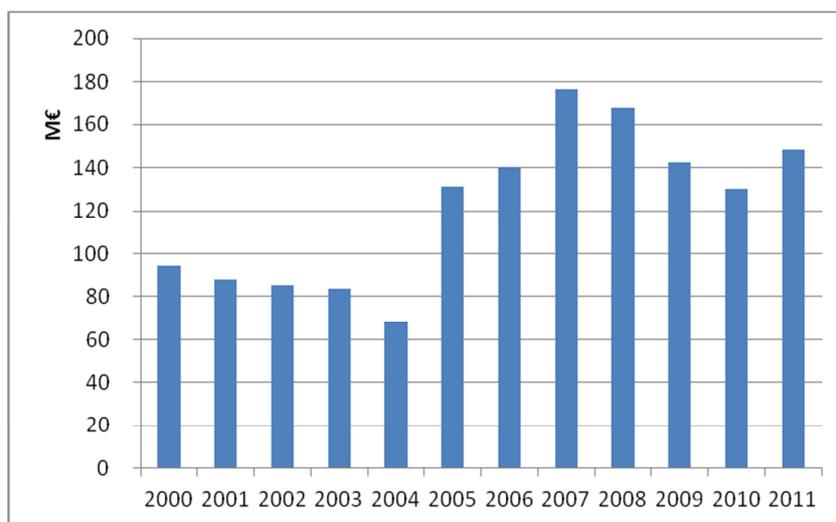
Les données fournies par le service facturier de la SNCF sur les achats et charges externes sont issues d'un progiciel de gestion intégrée mis en place en 2007. Selon le service achat, elles sous-estiment la réalité des dépenses en raison de mauvaises imputations des services dépensiers.

Les données comptables utilisées par le service de contrôle de gestion des fonctions support et pilotage semblent donc les plus fiables ; elles permettent d'évaluer ces dépenses à 765,5 M€ depuis 2007, montant minoré de 36 M€ correspondant aux frais de réceptions et de relations publiques sortis du périmètre en 2009.

---

<sup>274</sup> En 2009 et 2010, les effectifs de la direction de l'écomobilité y étaient inclus.

### Graphique : Achats de prestations externes de communication



Source : Cour des comptes d'après données comptables SNCF

Les charges externes diminuent de 94 M€ en 2000 à 68 M€ en 2004. En 2005, la hausse de 91 % est en partie causée par les achats d'espace (+ 13 M€) et les coûts de la documentation commerciale (+ 24,5 M€).

Des événements exceptionnels aboutissent au pic de 2007 : inauguration du TGV Est (6,5 M€), record de vitesse (2,3 M€), journée des "5 600" nouveaux embauchés (1,9 M€), coupe du monde de rugby (0,6 M€) et « 70 ans de la SNCF » (6,7 M€).

La baisse qui suit est essentiellement imputable à la sortie du périmètre de 36 M€ de dépenses.

Sur la période 2007-2011, ces achats s'élèvent à 153 M€ par an en moyenne.

Ces dépenses sont concentrées sur trois clients internes : les branches Voyages (28,3 % en 2010) et Proximité<sup>275</sup> (28,6 %), et la direction de la communication (32,6 %). Les trois principaux postes de dépenses sont les frais de conception et de réalisation des actions de communication (21,8 %), les achats d'espaces publicitaires (20,1 %) et le poste « enquêtes clients, marketing, publipostage » (20 %).

<sup>275</sup> Transports urbains franciliens, transports régionaux (TER) et intercités.

A ces dépenses s'ajoutent les coûts salariaux du réseau des communicants de l'établissement public. Selon la direction de la communication, 500 personnes environ apportent leur contribution à cette mission, soit un coût moyen annuel de 55 M€ sur les dernières années du contrôle.

Au total, la SNCF a dépensé, en moyenne, près de 210 M€ par an pour cette activité sur la période 2007-2011.

La SNCF considère cette dépense comme marginale, car limitée à 0,7 % de son chiffre d'affaires en 2010. Pour la mission de contrôle économique et financier du transport ferroviaire, ce ratio serait dans la norme des autres opérateurs nationaux en 2008 : 0,9 % pour la RATP et 0,6 % pour la Poste<sup>276</sup>.

Pour sa part la Cour relève que cette dépense représente 13 % des investissements de l'établissement public qui s'élèvent à 1,6 Md€ en 2010.

#### **Les dépenses de communication des filiales**

La Cour n'a pas contrôlé les filiales de la SNCF. Si la direction de la communication n'a pas une connaissance exhaustive des dépenses de communication du groupe, la SNCF fournit, pour les filiales, des montants modestes en comparaison de ceux de l'établissement public.

Le budget de communication 2010 de Voyages SNCF.com (VSC) était de 4 M€, dont 75 % destinés à la communication sur cette marque. Ces chiffres n'en demeurent pas moins faibles, alors que la communication de VSC bénéficie à l'ensemble de la SNCF. Le budget 2010 de la branche GEODIS (branche « fret ») était de 6 M€ pour un chiffre d'affaires de 8,9 Md€ (à 88 % hors EPIC).

### **C - Une réduction annoncée des dépenses**

La direction de la SNCF s'est engagée, en 2009, dans une politique de réduction de 2 % à 4 % par an de ses frais de structures. A ce titre, le directeur de la communication a confié, la même année à un cabinet extérieur, un audit destiné à dégager des économies pérennes de 7 à 10 M€ par an dès 2012 sur les dépenses de communication. Les études ont porté sur l'organisation et la simplification de la fonction, sur sa nouvelle organisation et sur l'optimisation des moyens mis en œuvre.

<sup>276</sup> L'homogénéité des périmètres de ces comparaisons est difficile à garantir.

Deux pistes d'économies fort simples étaient identifiées par l'audit : pour l'évènementiel, la « mise en concurrence systématique des prestataires » ; pour les séminaires internes, « l'alignement des coûts par participant et par jour sur les pratiques du marché ». Les gains attendus s'élevaient à 1,5 M€ dès 2010, 6,5 M€ en 2011 et 8,3 M€ en 2012.

La direction a informé la Cour que les premiers effets du plan ne devraient pas se faire sentir avant 2012 et le contrôle des marchés de communication a démontré l'absence d'amélioration sur les deux points précités. Ni les « Rendez-vous » clients de la présidence de janvier 2010 et janvier 2011, ni le séminaire annuel des cadres de la SNCF, organisé à Tanger en septembre 2011, ne portent, loin s'en faut, la marque de ces orientations.

A la fin de l'année 2011, aucune réduction des dépenses de communication n'a pu être constatée, alors que leur mise en œuvre semblait relever de simples bonnes pratiques.

### **III - Des pratiques d'achat peu respectueuses des règles en vigueur**

#### **A - Une obligation de mise en concurrence**

La directive européenne 2004/17/CE, dite « secteurs spéciaux », transposée en droit national par l'ordonnance du 6 juin 2005 et son décret d'application du 20 octobre 2005, soumettent la SNCF aux grands principes de l'achat public en tant que « pouvoir adjudicateur et entité adjudicatrice ». Ce cadre juridique s'applique à l'ensemble des marchés de communication de la SNCF, entreprise chargée d'activités ferroviaires non ouvertes à la concurrence.

Les textes internes de la SNCF rappellent cette obligation de mise en concurrence. Ils précisent notamment que la passation d'un « marché négocié sans mise en concurrence » reste une procédure « exceptionnelle et [qui] doit obligatoirement répondre aux deux critères cumulatifs suivants : être limitée à l'un des 13 cas [prévus par la réglementation] et être motivée. Son utilisation abusive peut être constitutive d'un délit d'avantage injustifié ».

En 2009, la direction générale a, en outre, instauré une nouvelle procédure d'instruction pour les marchés des fonctions support supérieurs à 3 M€ : ceux-ci doivent être approuvés par un comité des engagements transverses, notamment compétent pour les opérations de communication.

Or, sur les 41 marchés de communication les plus importants contrôlés par la Cour, représentant un montant de 106,1 M€ depuis 2007, il est constaté que 29 d'entre eux ont été négociés sans mise en concurrence<sup>277</sup>, soit 71 % de l'échantillon. Les trois principaux motifs invoqués par les services de la SNCF pour justifier ces exceptions à la règle de mise en concurrence sont l'urgence impérieuse, la spécificité technique (marché ne pouvant être confié qu'à une entreprise déterminée) et le secret des affaires. La référence fréquente à une « *demande du président* », souvent utilisée, n'est pas prévue par ces instructions.

## **B - Les marchés de conseil en stratégie et d'identité visuelle**

La SNCF a signé le 31 mars 1995 un marché de conseil en stratégie de communication, après mise en concurrence, dont le titulaire deviendra la société TBWA au terme d'une fusion. Le marché, initialement conclu sans limitation de durée, a fait l'objet de deux avenants : celui du 23 juin 2005 modifiait, de ce point de vue, très maladroitement les termes du marché ; celui du 24 novembre 2010 modifiait sensiblement le contrat initial et limitait la durée du marché à trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, avec une option de prolongation d'un an à la demande de la SNCF.

Selon la comptabilité de l'établissement, ce marché avait donné lieu à 65,7 M€ de paiements, dont seulement 9,9 M€ sur le contrat initial<sup>278</sup>, 34,8 M€ pour les cinq années du premier avenant et 21 M€ prévus au titre du second pour 2010 et 2011.

Les deux avenants, avec application rétroactive, auraient dû faire l'objet d'une mise en concurrence car ils modifiaient substantiellement les termes du contrat. Les recommandations formulées en ce sens dès 2002 par la direction des achats et le service du contrôle général des marchés n'ont pas été suivies.

L'avenant de 2010, relatif à la période 2010-2012, présenté au comité des marchés, formation consultative du conseil d'administration, a fait l'objet de nombreuses réserves. Il prévoyait l'option d'une année supplémentaire de prestation en 2013. L'engagement, pris alors par la SNCF, de revenir devant ce comité sur « le choix de lever ou non

---

<sup>277</sup> L'entreprise emploie l'appellation de marchés de « gré à gré » dans ses documents internes.

<sup>278</sup> A défaut d'archives, La SNCF n'a pu retrouver ni le montant des paiements effectués avant 2000, ni celui des frais hors honoraires annuels de 2000 à 2004.

l'option », avant la fin de l'année 2011, n'a pas été tenu, au motif que la SNCF a finalement décidé de ne pas lever l'option.

Enfin, les termes de « l'avis d'intention de conclure un marché » publié le 22 mai 2012 apparaissent contraires au principe d'égalité de traitement des candidats dans la mesure où il préqualifie d'emblée le prestataire sortant.

La SNCF a fait par ailleurs appel à la société « Carré Noir » pour faire évoluer son identité visuelle (logo SNCF sur profil de TGV). Après une première mise en concurrence en 2000, le contrat est interrompu en 2002 en raison du climat social de l'entreprise peu propice à la mise en place d'une nouvelle identité visuelle. Il est ensuite renouvelé, selon la procédure négociée, en 2004 (2 M€) et en 2009 (2,3 M€ prévus pour 5 ans<sup>279</sup>) malgré les réticences du service des achats liées à l'absence de mise en concurrence.

La spécificité technique invoquée pour la procédure négociée n'est pas justifiée ; la mise en concurrence lancée en 2012 a d'ailleurs abouti à la désignation d'un nouveau prestataire.

## **C - Les marchés de prestations évènementielles<sup>280</sup>**

### **1 - La succession des deux accords-cadres**

Un accord-cadre « évènementiel » permet à la SNCF de négocier à l'avance des tarifs d'intervention avec des sociétés pré-référencées. L'accord 2007-2009 a représenté 40,1 M€ de dépenses sur la période, dont 42,5 % directement au profit de la direction de la communication. La SNCF a organisé 200 évènements en 2009, dont 80 avec des agences.

Deux sociétés ont obtenu plus de la moitié des commandes, respectivement 32,5 % et 23,6 % ; cinq agences n'ont jamais été consultées. Au titre de l'accord-cadre 2010-2012, la SNCF a passé plusieurs marchés sans mise en concurrence préalable, en dépit de la procédure interne en vigueur.

### **2 - Les 70 ans de la SNCF : l'exposition « l'Art entre en gare »**

Pour ses 70 ans, la SNCF a organisé, du 21 décembre 2007 au 6 janvier 2008, l'exposition « l'Art entre en gare ». Le coût de la manifestation (6,7 M€) est bien supérieur au budget alloué initialement

<sup>279</sup> Ce contrat a été résilié en raison du doublement du coût du marché sur les deux premières années.

<sup>280</sup> Plusieurs prestataires ont contribué à ces opérations.

par le président (entre 3 et 4 M€), le prix n'ayant pas été un critère de sélection privilégié. Il est vrai qu'en raison de « risques climatiques », l'opération programmée sur l'Esplanade des Invalides a été déplacée au Grand Palais.

Le dossier du marché est incomplet et ne comprend aucun avis du contrôle interne, bien que son montant dépasse 3 M€. La tournée de l'exposition du 8 au 26 janvier dans 18 gares n'a pas été prise en compte dans le marché. La SNCF n'a pu chiffrer le coût des 25 % de réduction accordés sur les billets de train utilisés pour assister à l'exposition.

La validation de la direction des opérations financières pour le paiement d'une avance de 30 % ne figure pas dans le dossier. Un avenant rétroactif de 660 000 € a été passé trois semaines après l'exposition pour l'organisation d'une cérémonie des vœux sans mise en concurrence justifiée.

### **3 - La tournée 2010 du président et du comité exécutif**

Cette tournée a fait l'objet d'un contrat le 13 octobre 2010 pour l'organisation d'une année de rencontres avec les agents sur les défis stratégiques de la SNCF. Les prestations incluent la conception, la réalisation de supports de communication et l'organisation des déplacements pour un coût de 1,2 M€.

Selon l'introduction de la brochure publiée à cette occasion, les conditions de la prestation ont été fixées par la présidence au début de l'été avec les prestataires et justifiées par sa demande urgente. Signé après le début effectif des prestations et le paiement de deux factures d'un total de 900 000 €, le contrat a fait l'objet d'un avenant à hauteur du tiers du marché initial qui en a modifié l'équilibre économique.

L'opération a entraîné des dépenses non budgétées qui ont été prises en charge par les entités territoriales de la SNCF. Aucun bilan du coût global de l'opération n'a été réalisé.

### **4 - Les « Rendez-vous clients » de 2010 et de 2011**

A la demande de la présidence, début décembre 2009, un marché de 891 585,99 €, avenant compris, a été négocié sans mise en concurrence pour l'organisation d'une manifestation de type « vœux » en janvier 2010 au profit de 330 invités. Une soirée similaire s'est déroulée en janvier 2011 pour un coût total de 668 700 €.

Aucune justification recevable de l'urgence impérieuse n'a été apportée. Présentée comme une opération à destination des grands clients

et décideurs après des événements sociaux et climatiques intervenus fin 2009 et fin 2010, son organisation n'a respecté aucune des règles élémentaires de la procédure d'achat : ni expression des besoins, ni cahier des charges ; information de l'acheteur après le début des prestations ; absence de facture pour le premier acompte de 2009 ; avenant de régularisation quatre mois après la manifestation.

Ces soirées d'un coût<sup>281</sup> de 2 020 € par invité en 2010 et de 1 400 € en 2011 n'ont fait l'objet d'aucun bilan d'impact. Cette manifestation n'a pas été reconduite en 2012.

### **5 - Les Trophées SNCF**

La SNCF a lancé, à l'automne 2009, un concours d'idées à destination de ses employés avec une cérémonie de remise des prix les 27 et 28 janvier 2010 au CNIT à La Défense. L'organisation de cette opération, renouvelée en 2010, est un bon exemple d'achat qui, malgré des délais contraints, a respecté les procédures de mise en concurrence préalable.

La prestation s'est élevée à 736 000 € en 2009 et à 747 000 € en 2010. Le coût de la soirée s'établit à 1 048 € par personne. Des anomalies doivent être relevées : aucun document signé matérialisant l'accord entre les parties avant le lancement des prestations ; avance de 30 % à la commande sans l'accord des services financiers.

### **6 - Le séminaire des managers opérationnels à Tanger en 2011**

Le séminaire annuel des managers de la SNCF a été organisé, en septembre 2011, à Tanger et a réuni pendant quatre jours environ 600 personnes pour un montant total de 2,7 M€. Le coût unitaire s'est élevé à 4 289 € par personne, soit 1 430 € par jour et par personne (hors achat de 650 tablettes numériques offertes aux participants), montant éloigné de la référence proposée par l'audit de 2009, soit 300 € par jour et par personne, hébergement compris.

Ce marché, comme celui du séminaire des managers de l'année précédente, a été négocié sans mise en concurrence préalable, en contradiction avec les termes de l'accord cadre événementiel 2010-2012 ; il a été justifié par une urgence impérieuse alors que l'événement avait été validé en avril 2011 par le comité exécutif.

Son impréparation a entraîné un dépassement de 82 % du montant initial sans justification suffisante : édification d'une tente pour un coût

---

<sup>281</sup> Hors production d'un film (226 000 € en 2010 et de l'ordre de 150 000 € en 2011).

de 367 000 €, un dîner à 314 € par personne et une visite privée du port facturée 60 300 €. Des frais annexes très importants ont été engagés (1,1 M€) pour une prestation d' « accompagnement et de scénarisation de contenu » sans qu'aucun bilan de l'opération n'ait été effectué.

## **D - Les marchés de conseil**

Les prestations de « coaching » et de conseil à l'initiative de la présidence font l'objet d'un suivi particulier de la direction de la communication. Six marchés récurrents représentent entre 2 et 3 M€ par an (2,72 M€ en 2009). Ils sont en partie redondants et, selon la direction de la communication, ont surtout pour objet de s'attacher les services de grands noms de la communication. Ils sont complétés en cours d'année par de nouvelles demandes qui se sont élevées à 650 000 € en 2009.

### **1 - Les prestations d'accompagnement pour la SNCF**

Depuis 2008, la société « GiacomettiPeron et Associés » fournit des prestations annuelles d'accompagnement en stratégie de communication au bénéfice du président et du comité exécutif. Reconduits chaque année jusqu'en 2012, ces marchés n'ont pas fait l'objet d'une mise en concurrence ; la justification avancée est la collaboration directe avec la présidence.

En incluant une étude complémentaire de mai 2011 sur la restauration à bord des TGV (290 000 €), c'est un montant de près de 5 M€ qui, grâce au fractionnement, a été dépensé sans être soumis au contrôle interne des engagements transverses, procédure instaurée début 2009 pour les marchés de plus 3 M€. En 2009 et 2010, ces montants ont représenté environ 20 % du chiffre d'affaires de ce prestataire.

Les trois missions du programme sont : l'accompagnement de la communication de la présidence de l'entreprise, l'accompagnement à la mise en place de dispositifs de « communication engageante » et, en option, la synthèse des études de la SNCF.

En 2008, la direction des achats n'a été informée de la conclusion du contrat que trois mois seulement après le début de prestations « proposées au forfait » et payées mensuellement. La description contractuelle des prestations est très sommaire ; elle a été pourtant reconduite chaque année sans changement.

## **2 - La mission de réflexion sur la communication de la SNCF**

Deux marchés annuels portant sur des missions de réflexion sur la communication de la SNCF ont été passés pour 2009 et 2010 avec la société « Publicis Consultants France », pour un montant de 600 000 € par marché.

Le recours au gré à gré (marché ne pouvant être confié qu'à une entreprise déterminée) n'est pas justifié. Le contrat décrit les prestations ainsi : contact et conseil auprès du président ; communication personnalisée du président ; mise au point d'un cahier des charges sur l'utilisation d'un studio de télévision au siège de la SNCF. Il ne décrit aucun « livrable », sauf de façon extrêmement sommaire pour le studio. Le pilotage et le suivi de ce marché est défaillant.

## **E - Les autres marchés de communication**

Un marché de communication de 1,3 M€ relatif à l'offre de service « ACCESS + » (service d'assistance aux personnes à mobilité réduite) a été passé au bénéfice de SNCF Voyages après une consultation engagée en 2006. La note de présentation reconnaît un fractionnement avec l'identification d'une première commande inférieure aux seuils communautaires. La publication légale n'a donc pas été faite malgré un montant supérieur aux seuils communautaires.

Le ministère chargé des transports a demandé à la SNCF et à Réseau ferré de France (RFF) (avril 2011) d'organiser une campagne d'information des voyageurs sur les modifications exceptionnelles de l'horaire de service ferroviaire de fin d'année. La SNCF a passé, sans mise en concurrence, un contrat de 593 622 € après avenant que l'urgence impérieuse ne peut justifier pour une opération périodique dont l'ampleur était parfaitement connue des acteurs depuis la fin de l'année 2010.

Sans étude ou définition préalable du besoin, et en dehors de tout cadre contractuel, la direction de la communication a engagé une collaboration avec un prestataire pour la définition du magazine « Connexions », prestation payée a posteriori (57 027 €). Un marché annuel, renouvelable deux fois, a ensuite été passé en 2011 avec cette société pour un montant maximum de 1,55 M€. Bien que son montant soit supérieur aux seuils communautaires, ni l'avis de marché, ni l'avis d'attribution n'ont été publiés. L'absence de mise en concurrence n'est pas justifiée.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*La fonction de communication de la SNCF souffre d'une faiblesse de pilotage budgétaire et de lacunes dans le suivi des dépenses engagées. Jointes à une insuffisance d'anticipation, ces défaillances ont entraîné des dépassements budgétaires moyens de 17 % depuis la mise en place du nouveau système comptable en 2007. En dépit des intentions affichées depuis 2009, l'établissement n'est pas parvenu à réduire le coût de cette activité qui s'élève en moyenne à 210 M€ par an sur les 5 dernières années.*

*Le contrôle effectué par la Cour montre que les opérations les plus importantes ont fait l'objet de procédures d'achat en infraction avec les règles de la concurrence. Ainsi, l'invocation des cas de l'urgence impérieuse ou de la spécificité technique, prévus par la réglementation pour échapper à l'obligation de mise en concurrence, n'ont pas fait l'objet d'une justification conforme à la réglementation en vigueur, ou aux règles internes de la SNCF, pourtant explicitement énoncées dans les formulaires d'achat.*

*Ces pratiques anormales atteignent des niveaux préoccupants car elles concernent 71 % des 41 opérations de communication les plus importantes réalisées par la SNCF depuis 2007. La mention d'une « demande du président » qui figure au renfort de la justification de ces procédures exceptionnelles d'achat ne saurait justifier leur mise en œuvre et ne figure pas parmi les cas prévus par la réglementation en vigueur.*

*Lors de la contradiction avec la Cour, la SNCF s'est engagée à mettre en œuvre, selon un calendrier précis et à brève échéance, les mesures nécessaires pour faire cesser ces pratiques<sup>282</sup>, notamment :*

*- la mise en place d'un tableau de bord unique structuré permettant d'assurer un « meilleur suivi » des trois catégories d'activité de communication ;*

*- l'abaissement du seuil de contrôle des engagements de 3 M€ à 500 000 € pour les opérations de communication, la création d'un comité des engagements particulier à la direction de la communication et une procédure spécifique d'autorisation par la direction financière du groupe pour le lancement des projets non prévus au budget, ou en cas de dépassements sur des projets déjà prévus, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 ;*

*- l'abaissement du seuil d'élaboration de bilans financiers annuels de 3 à 1 M€ pour les grands projets dès fin 2012 ;*

---

<sup>282</sup> La SNCF a inscrit à l'ordre du jour de la réunion de son conseil d'administration du 20 décembre 2012 un point relatif à la politique de communication, notamment pour évoquer les suites à donner aux observations de la Cour.

- une action spécifique de sécurisation et de rationalisation des processus d'achats de communication sur le périmètre concerné réalisée à fin 2012 ;

- l'exigence vis-à-vis des prestataires d'un degré supérieur de détail de leurs devis et de leurs factures sur le contenu des prestations qu'ils effectuent afin de faciliter les contrôles internes ;

- la réalisation par la « direction des audits et des risques » d'un audit annuel dont les résultats seront transmis au comité d'audit du conseil d'administration à compter de 2013.

La Cour en a pris note et s'assurera de la mise en œuvre effective des mesures annoncées.

Ses principales recommandations sont les suivantes :

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



### 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	424
Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	425
Président de la Société nationale des chemins de fer	426
Président de la société GIACOMETTIPERON & ASSOCIES	431
Président de TBWA/PARIS	432

**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 la faiblesse du pilotage budgétaire de la politique de communication et certaines irrégularités dans les procédures d'achat au regard des règles en matière de concurrence. Dans ce cadre, les recommandations de la Cour visent à améliorer le pilotage de cette politique tant en amont (formalisation d'une stratégie pluriannuelle de communication à soumettre au conseil d'administration, anticipation et évaluation des besoins annuels) qu'en aval, grâce à un suivi efficace des actions menées (établissement d'un bilan de l'exécution budgétaire annuelle, information annuelle sur les dépenses par grands axes stratégiques).*

*Si nous souscrivons pleinement aux préconisations formulées par la Cour, nous tenons en revanche à souligner que leur mise en œuvre relève avant tout du management de l'entreprise qui doit indiquer les actions qu'il compte mener pour répondre à ces critiques. Toutefois, nos services veilleront à encourager la mise en œuvre de ces propositions et s'assureront de leur suivi à l'occasion du conseil d'administration de l'entreprise.*

*A cet égard, nous tenons à souligner que la SNCF s'est montrée prête à suivre ces recommandations en inscrivant à l'ordre du jour de son conseil d'administration du 20 décembre 2012 un point relatif à la politique de communication visant à présenter aux administrateurs les grandes orientations stratégiques en la matière et les actions à mettre en œuvre à court terme pour répondre aux observations de la Cour.*

---

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

*Ce document appelle plusieurs remarques de notre part.*

*En premier lieu, la plupart des faits relevés sont antérieurs à la prise de fonction, en mars 2010, de l'actuel directeur de la communication, qui a procédé à une réorganisation de la fonction communication de l'entreprise afin d'en améliorer l'efficacité. Ces actions doivent bien sûr être poursuivies et approfondies.*

*Par ailleurs, nous avons bien noté que l'EPIC SNCF devait renforcer le pilotage budgétaire de ces dépenses, en termes de traçabilité comptable et de maîtrise des coûts. À cet égard, en séance du conseil d'administration du 20 décembre, après avoir rappelé les grands axes du plan de communication de l'entreprise sur la période 2011-2013, le président de la SNCF s'est d'ores et déjà engagé à mieux contrôler et à réduire les dépenses de communication dans le cadre de la stratégie qui sera mise en œuvre entre 2013 et 2015. Cette stratégie pluriannuelle fera en outre l'objet d'une présentation au conseil d'administration à la fin du premier semestre 2013, conformément à la demande exprimée par la Cour.*

*L'application stricte des règles en matière de commande publique est bien entendu également nécessaire. Sauf en cas d'exception prévue par la réglementation, en fonction du montant et de la nature de ces dépenses, l'avis du comité des marchés et l'approbation par le conseil d'administration seront formellement sollicités.*

*Nous veillerons à ce que les recommandations et les observations de la Cour soient prises en compte et appliquées strictement par la SNCF. Dans les conditions du droit en vigueur, le commissaire du Gouvernement auprès de la SNCF rappellera au conseil, le cas échéant, ces exigences nécessaires.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES  
CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)**

*Tout d'abord, SNCF, prenant acte des recommandations de la Cour sur la nécessité de mettre en place des outils permettant d'une part une meilleure programmation de ses dépenses de communication, par grandes familles d'actions, et d'autre part, un suivi précis des dépenses engagées au cours de l'exercice, a d'ores et déjà lancé un plan d'action en ce sens, qui a été présenté à son Conseil d'administration le 20 décembre 2012.*

*Ce plan d'action comprend notamment les mesures suivantes, immédiatement applicables :*

*- un contrôle spécifique des engagements, au-delà de 500 000 €, en matière de communication, assuré par un comité d'engagement dédié, ainsi qu'une procédure particulière d'autorisation pour le lancement des projets non prévus au budget et décidés en cours d'année ;*

*- un suivi spécifique pour les grands projets supérieurs à 1 M€ ;*

*- l'institution d'un tableau de bord synthétique permettant d'assurer un suivi mensuel des dépenses et engagements décomposés en 3 volets (communication commerciale, communication institutionnelle et communication managériale) ;*

*- en matière de marchés, la généralisation du recours au système de préqualification prévu par le décret du 20 octobre 2005 ainsi que la mise en place systématique d'accords-cadres pour les prestations les plus courantes ;*

*- la réalisation d'un audit annuel sur les dépenses de communication, qui sera transmis au comité d'audit du Conseil d'administration.*

*Plus largement, SNCF croit utile de rappeler les conditions particulières dans lesquelles elle exerce ses activités. Elle transporte quotidiennement, 365 jours par an, avec les aléas opérationnels que cela suppose, plus de 6 millions de personnes, et constitue à ce titre l'une des entreprises les plus connues, les plus exposées et sans doute les plus médiatisées sur le territoire français.*

*En outre, au cours de la période de dix ans étudiée par la Cour, SNCF a connu une profonde transformation, à la fois dans son périmètre avec un chiffre d'affaire qui a crû de 50 % dans les 5 dernières années, mais aussi dans l'évolution de ses métiers, et secteurs d'activités. A partir de son cœur de métier ferroviaire, elle s'est progressivement développée dans tous les modes de transport de proximité de voyageurs et dans la logistique. Son environnement de marché a été bouleversé sous l'effet de l'ouverture à la concurrence des activités de fret ferroviaire puis, en 2010,*

*de transport ferroviaire international de voyageurs. Il a fallu accompagner et expliquer ces évolutions successives aux 245 000 salariés, dont 150 000 cheminots de l'établissement public. A cela il faut ajouter un contexte de forte pression opérationnelle sur les activités ferroviaires, avec une croissance continue du trafic dans les zones denses servi par un réseau ferroviaire vieillissant et continûment en travaux.*

*Pour ce faire, l'entreprise s'est notamment appuyée sur une politique de communication qu'elle n'a cessé de renforcer et professionnaliser au fil des années. En particulier, à compter de 2010, elle a choisi de mettre en œuvre une politique de marque unique, recentrée autour de la marque SNCF. Celle-ci est destinée à mettre en valeur, en interne comme externe, l'identité de SNCF comme opérateur de mobilité globale et à faire apparaître les valeurs d'intérêt général portées par son histoire et ses talents. Les axes de cette politique ont été formalisés, pour la période 2011-2013, dans un plan de communication décliné dans l'établissement public et dans les principales filiales. Un nouveau plan 2013-2015 est en cours d'élaboration.*

*Ensuite, il faut relever que les dépenses de communication de SNCF rapportées à son chiffre d'affaires sont comparables à celles des principales entreprises publiques confrontées aux mêmes défis en termes opérationnels et de conduite du changement, comme l'a d'ailleurs noté la Cour. Le budget de communication de l'entreprise recouvre d'abord la communication commerciale, pour les activités grand public, sachant que SNCF est, pour ses activités de transport de voyageur, depuis toujours en concurrence avec la route et l'aérien. Le budget couvre également la communication interne, laquelle est dimensionnée pour tenir compte de la taille et de la diversité du corps social de l'entreprise, présent sur l'ensemble du territoire. Enfin, la communication de crise reste fondamentale, eu égard à la nature des activités et des risques opérationnels associés : bascule des horaires, travaux, incidents de production, grèves ou accidents.*

*Au vu des indicateurs dont dispose l'entreprise, les différentes actions de communication engagées portent progressivement leurs fruits : selon un baromètre mis en place en 2006 et régulièrement alimenté depuis lors, l'image auprès des Français de l'entreprise, comparativement à celle d'autres entreprises incluses dans le panel, a nettement progressé depuis 2010 et très sensiblement depuis ces derniers mois. Au premier semestre 2012, SNCF est la seule entreprise du panel à afficher une remontée sensible de son image globale. Les mesures réalisées cet été et à l'automne montrent que cette image continue de se consolider, notamment sur des points majeurs comme la ponctualité, la gestion des incidents et l'information des voyageurs.*

*De même, les baromètres qui mesurent dans chacune des branches de l'entreprise l'image auprès des salariés affichent un redressement*

significatif en 2011 et en 2012. La satisfaction de travailler pour SNCF est à son niveau le plus élevé depuis 2008. Le meilleur niveau d'adhésion des salariés aux orientations de l'entreprise et leur compréhension des enjeux pour l'avenir sont clés pour la capacité des salariés à s'engager dans les transformations en cours.

Comme l'a noté la Cour, SNCF a lancé en 2010 un programme d'optimisation des dépenses de communication qui vise à, d'une part, permettre des économies pérennes et, d'autre part à mettre en place des modes de fonctionnement plus efficaces entre la direction de la communication Groupe et les branches. Ce programme est en cours de déploiement.

Enfin s'agissant des conditions de passation des marchés de communication et du reproche qui lui est fait de recourir trop souvent à des procédures de gré à gré, SNCF tient à rappeler que 90 % des marchés qu'elle passe en matière de communication (soit près de 41 000 sur environ 45.000 passés depuis 10 ans) sont inférieurs au seuil de 90 000 € HT, au-delà duquel la réglementation applicable dans l'entreprise impose, sauf exceptions dûment justifiées, le recours à une procédure de mise en concurrence. Ils n'ont donc pas à faire l'objet d'une mise en concurrence.

S'agissant des marchés examinés par la Cour et ayant fait l'objet d'observations de sa part, SNCF tient à apporter les précisions suivantes :

- le marché relatif à l'identité visuelle a donné lieu à un appel d'offre en 2012 qui a abouti à la désignation d'un nouveau prestataire ;

- le marché de conseil en stratégie a également donné lieu à un appel d'offre en 2012. Ce marché qui a suscité 14 candidatures, a été attribué au prestataire sortant après avis favorable de la Mission de Contrôle Economique et Financier des Transports, du Service de la Prévention et du Contrôle des risques marchés et du Comité des Marchés du Conseil d'administration ;

- concernant le séminaire des managers qui s'est tenu à Tanger en septembre 2011, la décision de principe concernant l'organisation de cet événement a été prise en avril après la confirmation du choix du Gouvernement d'ouvrir à l'automne des Assises du Ferroviaire susceptibles d'avoir des conséquences majeures pour l'entreprise et suscitant par là même de fortes inquiétudes internes ; cependant son format et sa localisation n'ont pu être arrêtés qu'en juin et, dès lors, le délai nécessaire pour organiser un appel d'offre, qui est de 6 mois environ, n'était plus compatible avec la date retenue pour le séminaire. Ce séminaire a eu un impact majeur auprès des participants, leur permettant de mesurer la nouvelle dimension de l'entreprise, en termes de métiers et d'implantation internationale, de comprendre les enjeux de la réforme du ferroviaire et de les partager avec leurs collaborateurs. Ouvert par le ministre des Transports marocains, il a aussi permis de soutenir, auprès des autorités

marocaines, le projet de ligne à grande vitesse dont la France est partenaire ;

- les tournées sur le terrain du Président et des membres du Comité Exécutif tenues à l'automne 2010 faisaient suite à deux grèves longues survenues au printemps et à l'automne; organisées à la rentrée compte tenu de la dégradation du climat interne constaté durant l'été, elles ont permis aux managers et aux équipes de terrain de retrouver de la confiance dans l'entreprise et dans la ligne managériale, comme le montrent les gains importants mesurés par les baromètres internes(+ 5 à 20 points en matière de compréhension de la stratégie de l'entreprise par les salariés) ;

- le marché pour le magazine « Connexions » a dû être passé en gré à gré au regard de la protection des droits d'exclusivité. En effet, l'idée originale d'un tel magazine dédié aux cadres et aux leaders d'opinion appartient à Mme Laquit, à la tête de Lagardère Custom Publishing, qui l'a soumise à SNCF. Lorsqu'elle a souhaité réaliser ce magazine, dans la forme de cette idée originale, SNCF a tenu compte de l'exclusivité dont disposait l'intéressée ;

- les marchés d'appui en stratégie de communication commerciale et « corporate » passés avec le cabinet Giacometti Peron ont permis la réalisation de nombreux projets clients, en particulier la définition et le déploiement en 2011 de la Garantie Voyage, avancée majeur de l'entreprise en 2011 ;

- enfin, les marchés d'accompagnement en stratégie de communication et de formation des responsables appelés à communiquer n'entrent pas, en raison de leur « intuitu personae », dans la catégorie des marchés devant faire l'objet d'une mise en concurrence.

Au total, SNCF s'est trouvée parfois confrontée, comme d'autres acteurs publics, à la difficile conciliation des enjeux de communication avec les règles et le tempo de la commande publique.

Elle a ainsi dû souvent chercher dans l'urgence des remèdes à des situations susceptibles de nuire à l'image ou à la cohésion de l'entreprise, telles les suites des intempéries hivernales en janvier 2010 et janvier 2011, les différents conflits sociaux en avril 2010, ou encore les difficultés diagnostiquées au printemps 2011 sur les lignes sensibles et la préparation de la bascule nécessaire du 11 décembre 2011.

C'est ce contexte d'urgence, combiné dans certains cas, à une insuffisante anticipation ou à la lourdeur des processus de décisions internes, qui explique la passation, pour des opérations ponctuelles, de marchés sans mise en concurrence préalable. Toutefois, même dans ces cas de figure, l'entreprise a, à chaque fois que possible, fait appel à des fournisseurs référencés et bénéficiant d'un accord-cadre.

*La Cour admet d'ailleurs que les pratiques qu'elle qualifie de « dérapages » relèvent d'une insuffisante préparation en amont des projets de ces échéances.*

*Le plan d'action décidé par SNCF suite aux observations de la Cour, est destiné, en particulier à travers la généralisation du recours aux accords-cadres qui permettent ensuite d'accélérer les délais de mise en concurrence, à faire face dans des conditions satisfaisantes à ce type de situation.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ GIACOMETTIPERON  
ET ASSOCIES**

*Je vous informe que je ne souhaite pas apporter de réponse.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE TBWA/PARIS**

*Après avoir pris connaissance de ce rapport, je tenais, par la présente réponse, à vous informer que TBWA\PARIS ne souhaitait pas y apporter de commentaires.*

---

## 3

### **De la SONACOTRA à Adoma : des dérives corrigées tardivement**

---

#### *PRESENTATION*

---

*Depuis plus d'un demi-siècle, des travailleurs migrants venus en France occuper un emploi ont été logés dans des foyers composés de petites chambres (souvent moins de 9 m<sup>2</sup>) destinées à des célibataires et disposant d'espaces et de services communs.*

*De nombreux opérateurs, le plus souvent associatifs, gèrent ces foyers qui se comptent par centaines sur le territoire national.*

*L'opérateur le plus important est une société anonyme d'économie mixte, dénommée SONACOTRAL, puis SONACOTRA, et désormais Adoma, dont l'État détient la majorité du capital. Créée en 1957 pour proposer des logements adaptés aux travailleurs algériens, sa mission a été élargie aux migrants de tous pays à partir des années 1960. Au début des années 1970, elle a été sollicitée pour construire des cités de transit en vue de résorber les bidonvilles.*

*Adoma gère aujourd'hui plus de 500 résidences collectives, représentant plus de 60 % des places de ce type d'hébergement, qui ont conservé le statut de foyers pour travailleurs migrants ou sont devenues des résidences sociales ouvertes à un public plus large. Au total, plus de 70 000 personnes occupent ces logements.*

*La société est implantée sur tout le territoire national, principalement dans les régions de vieille industrie. En 2011, le chiffre d'affaires est de 321 M€, et, à mi-2012, les effectifs avaient été ramenés à 2 250 emplois.*

*La Cour avait évoqué en termes positifs l'action de la SONACOTRA dans son rapport public particulier de 2004 sur « L'accueil et l'intégration des populations immigrées ». Cependant, elle soulignait déjà les difficultés de la société, incitée par les pouvoirs publics à passer du statut de « logeur des immigrés », en diminution dans l'industrie, à celui de « logeur des plus démunis ».*

*L'enquête conduite par la Cour en 2011 et 2012 montre que, si des réussites ont été constatées depuis 2003, il reste encore des chantiers considérables à entreprendre pour transformer le bâti des foyers.*

*La diversification, parfois hasardeuse, opérée dans le cadre des orientations données par la tutelle a non seulement dispersé les énergies et les investissements, mais aussi donné lieu à des dérives de gestion. Une restructuration de la société Adoma a été engagée en 2011.*

---

## **I - Une stratégie fluctuante aux dépens de la rénovation des foyers**

### **A - Des objectifs dispersés**

L'examen de la politique conduite par la société au cours du dernier quart de siècle met en lumière les hésitations récurrentes du conseil d'administration sur les priorités de son action et sur les perspectives de sa diversification.

Depuis plus de trente ans, le cœur de métier de l'entreprise a été concurrencé par des actions nouvelles qui se sont succédé à un rythme soutenu, au gré des urgences conjoncturelles portées par les tutelles.

#### **1 - 1987-1998 : une première tentative éphémère de diversification**

En 1987, constatant que le nombre d'immigrants temporaires tend à se raréfier depuis l'arrêt de l'immigration de travail en 1974, la société prend la décision de principe d'élargir sa clientèle à des étudiants et à des retraités. En janvier 1991, le conseil d'administration officialise ce choix en créant de nouveaux produits : des "villas" pour les jeunes et des "maisonnées" pour les personnes vieillissantes. Plusieurs opérations en réalité avaient été lancées, et même réalisées, avant que le conseil n'en délibère, notamment deux résidences pour personnes âgées et deux résidences pour étudiants.

Cette politique de diversification est abandonnée dès mars 1992, après le vote des nouvelles orientations stratégiques. La société recentre alors ses activités sur son cœur de métier.

## 2 - 1999-2004 : une diversification volontariste

Sept ans après ce recentrage, le contrat d'objectifs signé avec l'État, en 1999, formalise un nouveau virage stratégique qui élargit cette fois la cible des populations à accueillir aux plus démunis en général. La disparition progressive des foyers de travailleurs migrants est programmée ; leur reconversion en résidences sociales<sup>283</sup> est décidée.

Dès 1993, elle avait modifié ses statuts pour s'adresser aux « personnes ou familles, étrangères ou françaises, disposant de ressources modestes<sup>284</sup> parmi lesquelles des jeunes en formation professionnelle ou en apprentissage et des étudiants disposant de faibles ressources, etc. »<sup>285</sup>.

En pratique, les plus importantes réalisations de la société durant cette période bénéficient néanmoins aux publics liés à l'immigration : demandeurs d'asile et migrants originaires d'Afrique subsaharienne. La SONACOTRA gérait ainsi, en 2004, 15 % des 12 000 places en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). A la demande expresse des pouvoirs publics, elle doit alors reprendre la propriété et la gestion de plusieurs foyers de migrants d'origine subsaharienne, sur-occupés et en très mauvais état, qui ont été délaissés par d'autres opérateurs. Elle est en outre sollicitée par l'État pour s'engager dans des opérations ponctuelles de relogement d'étrangers isolés, mais surtout de familles étrangères occupant des logements de façon illégale, notamment en région Ile-de-France.

## 3 - 2005-2009 : un élargissement continu du champ des interventions

Tout en réaffirmant la nécessité de poursuivre la rénovation des foyers, de les adapter à un public vieillissant et d'en finir avec la sur-occupation de certains sites, le contrat d'objectifs 2005-2010<sup>286</sup> ouvre d'autres priorités.

« La création de deux établissements pour personnes âgées dépendantes » est demandée dans les deux ans suivant la signature du contrat. Dans le même temps, 10 000 jeunes de moins de 25 ans doivent être accueillis dans les résidences. Pour l'ensemble des foyers, il est prévu

---

<sup>283</sup> Les résidences sociales se composent de logements temporaires meublés (principalement des studios et T2) destinés aux familles peu nombreuses ayant des revenus limités ou des difficultés à se loger dans le parc immobilier traditionnel.

<sup>284</sup> En lieu et place de : « travailleurs français ou étrangers venant en France. »

<sup>285</sup> En 2006, l'objet social a été élargi aux gens du voyage et aux demandeurs d'asile.

<sup>286</sup> Signé le 23 mars 2005.

d'étudier l'adaptation des équipements et du mobilier destinés aux personnes à mobilité réduite et aux plus âgés.

La société doit, en outre, répondre à l'évolution des besoins par des programmes locatifs « dont la typologie des logements répondra aux besoins sociaux », y compris des familles nombreuses. Pour les demandeurs d'asile, la société doit conserver « de façon permanente, hors centres d'accueil existants, un contingent mobilisable de 1 000 à 2 000 places de cette nature », situées dans des foyers dont la réhabilitation n'est pas prévue pendant la durée du contrat. Enfin, des actions doivent être menées en faveur des gens du voyage.

Alors que le contrat d'objectifs conclu pour cinq ans est à peine signé, deux conventions viennent définir de nouvelles priorités.

L'une, signée en décembre 2006, prévoit un apport des actionnaires de 98 M€, dont 50 M€<sup>287</sup> d'apport en capital de l'État, afin de créer avant décembre 2009 :

- 500 à 1 000 logements à système de construction rapide, voués à disparaître après cinq ans, pour l'hébergement temporaire des ménages quittant un logement insalubre, dangereux ou précaire ou, en l'absence d'autre solution, des travailleurs migrants dont le foyer est rénové ;
- 2 000 à 2 500 places en résidence sociale, maison relais<sup>288</sup>, résidence hôtelière à vocation sociale, centre d'hébergement d'urgence<sup>289</sup>, marginalement en logement locatif social et exceptionnellement en centre d'accueil des demandeurs d'asile<sup>290</sup>, par rachat et rénovation d'hôtels meublés dégradés et dangereux ou de bâtiments anciens vétustes.

La deuxième convention conclue en décembre 2009, dans le cadre du plan de relance de l'économie, prévoit qu'Adoma, grâce à un apport de l'État de 37 M€, doit réaliser et gérer de nouveaux dispositifs d'hébergement en urgence de populations en difficultés : construction de

---

<sup>287</sup> Assemblée générale extraordinaire du 16 octobre 2006.

<sup>288</sup> Les maisons relais, conçues en petites unités de 15 à 25 logements, offrent des solutions durables à des personnes en situation de grande exclusion et dont les perspectives d'insertion ou de retour à l'autonomie sont faibles.

<sup>289</sup> Les centres d'hébergement d'urgence sont chargés d'offrir un accueil ponctuel et de courte durée aux personnes à la rue, selon un principe de reconduction journalière de la prise en charge.

<sup>290</sup> Les centres d'accueil des demandeurs d'asile sont des centres d'hébergement et de réinsertion sociale qui accueillent les demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande d'asile.

maisons-relais (750 places), de centres de stabilisation<sup>291</sup> (300 places), opérations de traitement de l'habitat indigne (logements de transition) et relogement temporaire de résidents de foyers pour permettre leur réhabilitation.

Ainsi la demande d'une implication forte de la société dans l'accueil des jeunes, des demandeurs d'asile, des gens du voyage, des hébergés d'urgence, conjuguée à la poursuite de l'investissement dans le logement social plus traditionnel pour reloger des familles en difficulté, ont nécessité une mobilisation financière soutenue aux dépens de la mission traditionnelle de rénovation des foyers, dont un nombre important demeurerait pourtant à réhabiliter.

#### **4 - 2010-2011 : un recentrage décidé par la nouvelle gouvernance**

Le contrat d'objectifs de la société n'est pas encore arrivé à terme qu'il apparaît qu'Adoma, ainsi renommée le 23 janvier 2007 parce que « SONACOTRA est devenu un terme éponyme qui désigne indifféremment tout foyer de travailleur migrant »<sup>292</sup>, risque de connaître des difficultés, financières notamment, pour mener de front tous les chantiers qui lui ont été confiés.

Un rapport de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) d'août 2009 appelle l'attention de la société et de l'État sur les problèmes d'organisation, ainsi que sur la qualité des procédures comptables et des informations financières. Ce rapport est pessimiste quant à la soutenabilité des opérations engagées et même à la solidité financière de la société.

Dans ce contexte, l'État, auquel la loi impose une participation majoritaire, décide de se désengager partiellement en ouvrant le capital à d'autres intervenants.

La loi de finances rectificative du 30 décembre 2009 prévoit<sup>293</sup> que « L'État détient une participation d'au moins un tiers du capital de la société anonyme dénommée "Adoma". L'État, les établissements publics et les entreprises publiques détiennent au moins la majorité du capital d'Adoma ». Ces dispositions ont pour but le remplacement de l'État en tant qu'actionnaire majoritaire par la Caisse des dépôts et

---

<sup>291</sup> Les centres de stabilisation s'adressent à un public très désocialisé, à la rue depuis plusieurs années et en rupture avec les structures classiques. Ouverts 24 heures sur 24, accessibles sans limitation de durée, ils proposent un accompagnement social.

<sup>292</sup> Contrat d'objectifs 2005-2010.

<sup>293</sup> Article 116.

consignations (CDC), via sa filiale à 100 %, la Société nationale immobilière (SNI).

Il s'agit de renforcer la synergie entre le parc d'Adoma qui accueille une clientèle nécessitant souvent un fort accompagnement social, et celui de la SNI, majoritairement constitué de logements sociaux de droit commun. Le projet prévoit l'apport d'un complément de nouveaux fonds propres pour poursuivre les travaux de transformation des foyers de travailleurs migrants (FTM) en résidences sociales.

Par un pacte d'actionnaires, la gestion d'Adoma est confiée, à compter de décembre 2010, à une nouvelle équipe dirigeante issue de la société nationale immobilière<sup>294</sup>.

Dans ce contexte, un nouveau recentrage, succédant à celui de 1992, est opéré par le conseil d'administration en 2010 : la décision est prise de vendre le parc locatif social destiné aux familles et de transformer en résidences sociales les constructions destinées aux étudiants. En 2011, un vaste plan d'économies, appuyé sur une diminution des effectifs, est engagé, afin d'assainir l'exploitation.

Au terme de ces revirements successifs, un nouveau plan stratégique du patrimoine est approuvé par le conseil d'administration et les administrations. Sa soutenabilité financière apparaît encore fragile aujourd'hui, malgré les perspectives favorables qu'ouvre le redressement de l'excédent brut d'exploitation. En effet, la rénovation des foyers a pris du retard, du fait du manque de fonds propres et surtout des difficultés techniques inhérentes aux réhabilitations.

## **5 - Depuis 2011 : l'absence d'un cadre stratégique fédérateur**

Adoma est reconnue comme un opérateur indispensable au titre de ses différentes missions : logement des immigrés, accueil des demandeurs d'asile de droit commun et en urgence, logement adapté pour les personnes défavorisées (en résidences sociales et en pensions de famille), hébergement d'urgence ou de stabilisation des personnes sans domicile. Pourtant, à partir de 2011, sa stratégie ne fait plus l'objet d'un nouveau contrat d'objectifs avec l'État.

Après qu'un nouveau cahier des charges eut été présenté au conseil d'administration du 28 octobre 2010<sup>295</sup>, c'est le principe d'une

---

<sup>294</sup> Le poste de directeur général, précédemment occupé par le président du conseil d'administration, a été disjoint à compter du 10 décembre 2010 et confié à un cadre issu de la SNI.

<sup>295</sup> Sous la présidence de M. Mirabaud ont été élaborés plusieurs projets de recentrage de l'activité, et décidée la vente des logements sociaux.

négociation bilatérale entre Adoma et les différents ministères concernés par ses activités qui a été retenu par l'État, en lieu et place d'un nouveau contrat d'objectifs 2011-2015 que la direction de la société aurait souhaité.

Ainsi, à la fin de 2012, quatre conventions sectorielles ont été conclues ou sont en cours de négociation :

- une convention spécifique entre Adoma et le ministère chargé du logement, relative aux logements locatifs sociaux qui ont vocation à être vendus, a été signée le 3 mai 2012 ;
- un accord cadre national à décliner par région a été conclu en novembre 2011, entre le ministère de l'intérieur et Adoma, pour l'activité asile ; un premier contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) a été signé en septembre 2012 avec la région Rhône-Alpes ;
- une convention d'utilité sociale (CUS) relative aux logements-foyers a été négociée avec la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement, de la région Ile-de-France ;
- un contrat spécifique est en cours de préparation entre Adoma et la préfecture de la région Ile-de-France, au titre de l'activité hébergement d'urgence et d'insertion qui concerne principalement l'Ile-de-France.

Pendant toute cette période, l'État s'est davantage comporté en client aux priorités changeantes plutôt qu'en actionnaire majoritaire veillant à la poursuite, par la société, des lignes directrices de ses missions et, notamment, de la transformation des foyers en résidences sociales. La coordination interministérielle a été insuffisante ; elle n'a pas permis de préserver la société des dérives de gestion qui ont fragilisé son activité et sa situation financière.

Le choix de conventions bilatérales entre les différents ministères et Adoma n'apparaît pas suffisant pour mobiliser la société autour d'axes stratégiques forts. Un document d'orientation fédérateur précisant les missions de service public de la société est indispensable.

## **B - Des résultats inégaux**

La modernisation des foyers et leur transformation en résidences sociales ne se sont pas faites sans difficultés. D'autre part, les opérations de construction récente de logements d'urgence sont fragilisées en raison du recours à des permis précaires et de la mise à disposition de terrains ou de biens pour un temps limité.

### Les capacités d'accueil d'Adoma de 2003 à 2010

Avant les décisions prises en 2010-2011 de restructurer et de recentrer les activités, la société avait fait passer son parc de foyers collectifs (foyers de travailleurs migrants, résidences sociales, pensions de famille, autres foyers) de 435 à 500 (+ 15 %). Le nombre de places était cependant en baisse, de 71 597 à 69 918 (- 2,3 %) du fait de l'augmentation de la taille moyenne des chambres.

La capacité d'accueil pour les demandeurs d'asile est en augmentation, passant de 4 765 places à 6 863 (+ 44 %), mais certaines de ces places se situent dans des foyers de travailleurs migrants déjà comptabilisés ci-dessus.

L'hébergement d'urgence permet désormais d'accueillir 1 483 personnes.

Les places en aires d'accueil de gens du voyage sont au nombre de 1 431 alors qu'elles n'existaient pas au début de la période.

En revanche, la gestion de logements locatifs sociaux pour les grandes familles stagne, puisque le nombre d'immeubles s'est accru de + 11,4 %, passant de 149 à 166, tandis que le nombre de places progressait de + 2,5 % seulement, passant de 1 748 à 1792.

Le taux d'occupation moyen de l'ensemble du parc est de 93,5 % mais il est plus élevé en Ile-de-France (95,2 %) et dans le Sud Est (94,6 %).

## 1 - Des difficultés dans la réhabilitation des foyers de travailleurs migrants

En dépit d'un effort soutenu de la part de la société, la transformation des foyers en résidences sociales a pris du retard<sup>296</sup> par rapport aux objectifs. Selon la direction d'Adoma, la réhabilitation de ce patrimoine s'est traduite, quel que soit le parti adopté (réhabilitation ou démolition-reconstruction), par des pertes de capacité de l'ordre de 20 à 30 %, que l'augmentation de la redevance perçue après travaux ne compense pas.

Le nombre de foyers est passé de 243 en 2005 (47 688 logements) à 203 en 2010 (38 869 logements), tandis que le nombre de résidences

<sup>296</sup> Initié par la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) à partir de 1997, le plan national de traitement des foyers devrait être prolongé encore dans les 15 années à venir compte tenu du rythme de son exécution.

sociales progressait de 192 à 268. Dans le même temps, le nombre des logements en résidences sociales augmentait de près de 50 %, passant de 21 018 à 30 084.

Sur 61 300 logements avec quittance<sup>297</sup>, 19 % seulement sont autonomes, c'est-à-dire dotés de sanitaires et d'équipements de cuisine dits « LKWD », expression qui désigne un ensemble constitué d'un lavabo, d'une kitchenette, d'un WC et d'une douche. 81 % d'entre eux ne sont que des chambres, dont 39 % d'une surface de 7,5 m<sup>2</sup> et 24 % d'une surface de 9 m<sup>2</sup>.

Certains foyers de travailleurs migrants ont donc été transformés en résidences sociales sans que les éléments de confort individuels indispensables aient pu être installés. Il est parfois nécessaire en effet, pour agrandir les chambres, d'intervenir sur la structure même de l'immeuble, et dans un certain nombre de cas, il est plus efficient de détruire le foyer et de construire une résidence neuve qui tienne compte de la réglementation imposant une accessibilité aux handicapés.

Par ailleurs, la transformation des petites chambres en studios modernes a pris un retard considérable. La suppression des chambres de 9 m<sup>2</sup> et moins est un objectif toujours réaffirmé, de contrat d'objectifs en plan stratégique de patrimoine, mais il est sans cesse repoussé. Si le rythme actuel est maintenu, avec un investissement proche de 100 M€ par an, il resterait encore 21 914 chambres de 9 m<sup>2</sup>, ou moins, dont 11 953 chambres de 7,5 m<sup>2</sup> dans le parc, à l'horizon 2020. Leur transformation à court terme en studios de 20 m<sup>2</sup> nécessiterait un effort d'investissement supplémentaire d'environ 1 Md€.

En outre, cette transformation ne peut être intégralement compensée par une augmentation proportionnelle des loyers et redevances pour les services. Malgré le versement de l'aide personnelle au logement (APL) dont peuvent bénéficier les résidents, Adoma a dû prendre des engagements envers eux pour qu'en cas de relogement, le reste à charge n'augmente pas de façon excessive.

---

<sup>297</sup> Les places d'hébergement ou d'asile sont subventionnées par l'État et ne font pas l'objet de quittance à l'occupant.

### Les redevances des résidences sociales

La plus grande partie du parc Adoma en résidence sociale est constituée de chambres individuelles, d'une capacité T1 de 16 à 20 m<sup>2</sup>.

L'enjeu principal de construction du logement très social réside dans le nombre de T1, qui définit la capacité d'accueil de publics éligibles à l'aide personnelle au logement ayant un demi-SMIC de ressources. Le taux d'effort de ces résidents ne dépasse pas 30 % de la redevance<sup>298</sup>, soit 390 € en 2010 (avec des variantes entre Paris et la province où les redevances sont inférieures). Le taux d'effort définit le public auquel s'adressent les programmes construits et financés sur fonds publics.

En revanche, un travailleur célibataire travaillant à temps plein et rémunéré au SMIC, qui représente la clientèle ouvrière initiale de la Sonacotra, n'est plus éligible aujourd'hui à l'aide personnalisée au logement (APL). Il doit acquitter sans aide la totalité de la redevance.

Dans les foyers qui n'ont pas encore été transformés, des places se sont libérées du fait de la moindre attractivité économique des régions d'implantation ou du vieillissement des résidents. Adoma y a augmenté son offre de places pour les demandeurs d'asile en prévoyant l'encadrement social prévu pour cette catégorie de population.

## 2 - Des logements d'urgence provisoires à pérenniser

Après la signature de la convention de 2006, Adoma a mis en œuvre avec diligence et efficacité la mission qui lui avait été confiée en matière d'hébergement d'urgence, en construisant rapidement des logements provisoires ou en aménageant des locaux initialement réservés à une autre destination.

Adoma gérait, en juin 2012, dix-neuf centres d'hébergement de nuit (423 places), et d'hébergement et de réinsertion sociale (87 places) ainsi que 13 centres de stabilisation (768 places) dans le cadre de son activité hébergement d'urgence.

Pour certains de ces centres, Adoma a aménagé des locaux existants, installé des logements modulaires provisoires ou construit des logements neufs de qualité, en ayant recours à des procédures d'urgence. Certains investissements ont ainsi été effectués sur le fondement de baux ou d'autorisations d'occupation des lieux précaires et, parfois, pour une durée inférieure ou égale à cinq ans. La résidence sociale

---

<sup>298</sup> La redevance est établie en tenant compte d'un loyer, des charges complètes, des prestations (draps) et du mobilier.

« Fortifications » de 272 places<sup>299</sup> située à Paris 12<sup>ème</sup> le long des boulevards des Maréchaux, destinée au relogement provisoire de résidents de foyers en cours de restructuration, bien que construite aux normes de confort actuelles, a été installée sur un terrain mis à disposition de façon précaire.

Les logements d'urgence construits dans le cadre de la convention de 2006 devaient être réalisés en quelques mois et avaient vocation à être fermés après quelques années de fonctionnement (cinq ans en moyenne). Plusieurs mesures législatives et réglementaires ont facilité la réalisation de ce programme : permis de construire délivrés par les préfets, parfois à titre précaire sur des terrains délaissés de voirie ou des parcelles gelées en attente d'opérations d'urbanisme. Le ministère de l'égalité des territoires et du logement observe que « ces solutions, initialement considérées comme transitoires ont été retenues en 2006 pour des raisons pratiques et d'urgence<sup>300</sup> ».

Sept établissements ont bénéficié d'un tel permis pour une durée inférieure ou égale à cinq ans. Plusieurs ont déjà expiré en 2012 (Paris) ou doivent expirer en 2013 et 2014 (Saint-Denis). Adoma devrait démolir les constructions et remettre le terrain en l'état à ses frais et à une date fixée, lorsque le permis le prévoit<sup>301</sup>.

Or les bâtiments de plusieurs résidences, construits en dur, sont en bon état d'usage et permettent de répondre aux besoins reconnus par l'État comme par Adoma. Une destruction des installations serait difficilement compréhensible non seulement au regard de leur prix de revient mais aussi du manque de places d'hébergement d'urgence en Ile-de-France.

Ainsi, la résidence « Fortifications », bien que de construction rapide et de conception simple, présente des conditions de confort supérieures à la plupart des établissements visités pour un prix à la place (34 000 €) qui reste dans la moyenne pour ce type de résidence. A Chennevières-sur-Marne (Val-de-Marne), le constat est le même quant à la qualité du bâti et des équipements, mais le coût est beaucoup plus élevé (69 000 €). En Seine-Saint-Denis, les centres de Toussaint Louverture,

---

<sup>299</sup> Cette résidence accueille également des résidents de foyers Coallia en cours de travaux. Elle est construite, aux normes de qualité et de durée d'une résidence sociale à amortir en 40 ans, sur un terrain de la ville de Paris concédé pour 5 ans seulement.

<sup>300</sup> Le ministère note aussi que « l'appétence des communes pour accueillir sur leur territoire des centres d'hébergement ou des résidences sociales est parfois très relative et le fait d'avoir présenté en 2006 ces solutions comme provisoires et non définitives a pu en faciliter l'acceptation ».

<sup>301</sup> Article L. 433-3 du code de l'urbanisme.

Fort de l'Est et Charles Michels à Saint-Denis, sont également bien conçus et en bon état général.

Au total, le montant des constructions provisoires financées sur fonds propres<sup>302</sup>, au titre de la convention de 2006, atteint 40,99 M€. La société a dû inscrire dans les comptes de l'exercice 2010 un amortissement anticipé de 23,15 M€ au titre des dépréciations d'actifs, qui se produiront, si la plupart des logements d'urgence sont détruits à l'échéance prévue ou si leur gestion ne peut s'équilibrer.

Pour éviter cette issue, des prolongations d'exploitation devraient être envisagées, comme cela a déjà été fait à Ivry-sur-Seine (Val-de-Marne) et à Marseille (Bouches-du-Rhône), lorsque les terrains appartiennent à l'État ou à des collectivités publiques.

## **II - De graves défaillances de gestion**

Pendant la période 2005-2010, la situation financière d'Adoma s'est détériorée, sous l'effet de l'excessive diversification de ses activités et d'erreurs de gestion doublées d'un certain nombre d'irrégularités. Toutefois, le résultat d'exploitation est resté positif, le résultat courant l'a été jusqu'en 2007 et le résultat net jusqu'en 2008. En 2010, est enregistrée une perte de 26,5 M€, due notamment à l'inscription dans les comptes, par la nouvelle direction, de provisions supplémentaires ainsi que d'un amortissement anticipé des logements d'urgence évoqués ci-dessus.

Ce n'est qu'en 2011 que les efforts de redressement commencent à porter leurs fruits. Cette année-là, le résultat d'exploitation progresse de 10,6 M€ et atteint 25 M€. Le bénéfice s'élève à 17,8 M€.

### **A - Les ressources humaines et les achats**

#### **1 - Une forte augmentation des charges de personnel**

Au cours des dix dernières années, les dépenses de personnel ont pris une part croissante dans les charges de la société.

L'augmentation des effectifs, passés de 1 450 en 2000 à 2 665 en 2010, s'explique en particulier par le recrutement d'intervenants en accompagnement social, dont la présence est obligatoire dans les centres

---

<sup>302</sup> L'augmentation de capital consentie par l'État en 2006 devait, par convention, être consacrée à ces constructions transitoires.

d'accueil des demandeurs d'asile et dans les pensions de famille. D'autres recrutements ont aussi été effectués pour renforcer le réseau déconcentré, en application des orientations du contrat d'objectifs, y compris dans des zones où la société possédait peu de patrimoine.

L'évolution des effectifs n'explique pas à elle seule l'augmentation des charges de personnel, puisque ces dernières ont crû de 72 % entre 2003 et 2010 alors que les effectifs progressaient, pendant la même période, de 50 %. En outre, en 2011, alors même que les effectifs commençaient à décroître, la hausse s'est poursuivie du fait des indemnités de départ versées dans le cadre du plan social.

La restructuration en cours doit conduire à réorganiser la société sur la base de directions interrégionales plus resserrées, à diminuer les effectifs de certaines directions du siège et à mettre en œuvre un plan de départs volontaires pour plus de 400 personnes.

## **2 - L'octroi de logements gratuits à de nombreux salariés**

À la création de la SONACOTRAL et jusqu'en 1990, le logement de fonction était un complément au contrat de travail des directeurs de foyers et des ouvriers de maintenance, tenus à résidence en contrepartie.

Un accord d'entreprise passé en 1990 a distendu le lien entre le logement et l'obligation de résidence, autorisant les salariés à bénéficier d'un logement pour « assurer une présence dans les établissements et contribuer à l'amélioration de la sécurité ». Il s'agissait de loger des responsables de foyer dans l'immeuble, ou à proximité immédiate, mais aussi d'autres salariés assurant « une fonction dans le patrimoine » qui devaient en contrepartie, « intervenir selon le processus approprié en cas d'incident ».

Un nouvel accord a prévu que les « salariés qui en ont le plus besoin », ayant au moins deux ans d'ancienneté – délai ramené ensuite à un an par avenant –, puissent bénéficier d'un logement d'entreprise « dans des conditions sociales et transparentes ».

L'accord stipule que les logements sont attribués par une commission au sein du comité d'entreprise. Les bénéficiaires ne paient ni loyer, ni taxe d'habitation, ni charges locatives. L'attribution du logement n'est liée à « aucune contrepartie professionnelle » en termes d'astreinte ou d'obligation de présence. Le logement est donc un avantage en nature sur lequel Adoma acquitte des charges sociales et que le bénéficiaire doit déclarer dans ses revenus imposables.

Au 31 décembre 2010, près de 300 salariés bénéficiaient d'un logement gratuit au titre de l'un ou l'autre de ces deux accords. Ces

logements étaient en majorité attribués à des ouvriers de maintenance et à des agents d'accueil ainsi qu'à certains responsables de résidence. Plusieurs cadres en bénéficiaient également, dont un directeur territorial, un directeur d'agence, quatre directeurs de résidence, un responsable coordination entretien et maintenance et un auditeur.

En outre, plusieurs logements étaient au début de l'année 2011 occupés par des salariés ayant quitté Adoma, contrairement aux stipulations des conventions.

Au total, la perte de recettes annuelle correspondant à ces 300 logements attribués à des salariés ou anciens salariés s'élevait encore à 1,9 M€ en 2010, selon la direction d'Adoma. L'accord octroyant ces logements a été dénoncé en 2011 mais les syndicats majoritaires n'ont pas accepté le nouvel accord qui prévoyait la signature d'un bail pour chaque logement. Seuls les salariés qui avaient quitté l'entreprise et conservé leur logement gratuit y ont été contraints.

Il subsiste encore 201 logements gratuits au dernier trimestre 2012.

### **3 - Un accord de participation irrégulier signé en 2007**

En octobre 2007, un accord de participation des salariés aux bénéfices de l'entreprise a été négocié et signé avec les organisations syndicales représentatives, puis déposé auprès de la direction départementale du travail de Paris. Il ne semble pas avoir suscité de critiques de la part de cette administration. Pourtant, Adoma ne fait pas partie des entreprises publiques autorisées<sup>303</sup>, par décret, à conclure un tel accord et à distribuer une participation à ses salariés.

La direction de l'époque d'Adoma affirme avoir informé, en février 2007, la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public de son intention de négocier un tel accord. Ce n'est toutefois qu'après signature de l'accord que la commission lui a notifié la nécessité de modifier le décret. Elle s'est alors inquiétée de la situation et en a informé le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, le 28 janvier 2008, pour demander la révision du texte. Le ministre chargé du budget a répondu que « cet accord de participation aurait dû être soumis à la modification préalable du décret » mais que

---

<sup>303</sup> Décret n° 87-948 du 26 novembre 1987, modifié le 27 décembre 2005, déterminant les établissements publics et entreprises publiques soumis aux dispositions concernant la participation de l'ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés, ainsi que les conditions dans lesquelles les dispositions de cette ordonnance leur sont applicables.

compte tenu des enjeux sociaux représentés par l'accord, il avait « le plaisir de (...) donner, à titre dérogatoire et exceptionnel, (son) accord de principe pour sa mise en œuvre dès l'exercice 2007 », si les autres ministres de tutelle formulaient également leur accord.

Or il n'existe aucune trace de saisine des autres ministres. En tout état de cause, le décret n'a pas été modifié, ce qui n'a pas empêché la direction d'Adoma d'enregistrer l'accord, sans attendre, auprès de la direction départementale du travail.

En juillet 2008, le montant de la participation, 1,63 M€, a été versé à tous les salariés, alors même que l'accord prévoyait qu'il devait être placé en épargne pendant cinq ans. La direction intérimaire s'est appuyée sur la loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat, alors que ce texte autorisait le versement des sommes affectées à la réserve spéciale de participation aux résultats de l'entreprise au plus tard le 31 décembre 2007 ; il a été fait une application rétroactive de la loi, ce qui constitue une anomalie.

Cette situation est ensuite restée en l'état, la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public ne formulant aucune observation à l'occasion de son examen, en 2009, de la politique de ressources humaines d'Adoma.

L'accord a été dénoncé par la nouvelle direction en mars 2012. Cependant, le bénéfice conséquent dont font état les comptes pour l'année 2011 ont incité des organisations syndicales à assigner la société en justice pour non-versement de participation sur les bénéfices de 2011. La dénonciation de l'accord intervenue en mars 2012 ne pouvait empêcher son application aux résultats de l'exercice précédent.

Les équipes de direction successives ont donc laissé perdurer une situation présentant des risques sérieux tant sur le plan juridique que pour le climat social de l'entreprise. A tout le moins, il conviendrait que ce risque soit provisionné.

#### **4 - Des prestations commandées sans mise en concurrence**

Une organisation largement déconcentrée a longtemps encouragé le recours à des fournisseurs de proximité. En 2006, une direction déléguée aux achats a été créée dans le but de mettre en place des procédures transparentes et de regrouper les prestations de services en ayant recours, si besoin, à des allotissements géographiques. Un guide de procédure sur la passation des marchés a été publié en 2009.

En dépit de cette clarification, un audit livré en 2011 a montré la persistance de commandes sans mise en concurrence, pour des

prestations de gardiennage (2 M€), d'interprétariat (0,4 M€) et de serrurerie (0,5 M€). Il relevait que 30 % des prestations de nettoyage étaient commandées hors contrat.

Les prestations de services de la société de gardiennage, onzième fournisseur d'Adoma, ont représenté un montant total de 2,14 M€ en 2010.

Aucune procédure de marché n'a été mise en œuvre alors même que ce fournisseur a reçu des commandes récurrentes, par le même ordonnateur, pour des montants largement supérieurs aux seuils réglementaires.

En outre, ces prestations ont fait l'objet d'un suivi pour le moins erratique. Il a ainsi été constaté, en décembre 2009, un encours de factures pré-enregistrées de 0,54 M€, certaines datant de 2003, sans que la totalité de ce montant soit justifié par des factures. En novembre 2010, un protocole transactionnel a été signé entre Adoma et cette société qui réclamait un montant d'arriérés de factures de 1,17 M€ portant sur les exercices 2003 à 2009. Finalement, Adoma a versé à ce titre 0,96 M€ TTC à la société.

La situation a été régularisée en 2011. Un appel d'offres ouvert européen du 19 octobre 2010, sous l'autorité du directeur d'établissement, a permis de sélectionner un autre prestataire de gardiennage.

## **B - Les acquisitions immobilières**

Après la conclusion du contrat d'objectifs 2005-2010, la direction de la société a engagé des opérations importantes pour développer son parc immobilier. Elle a notamment acheté des immeubles dans le parc ancien pour les transformer en pensions de famille ou résidences sociales.

Elle a aussi diversifié dans le domaine du logement étudiant, ce qui n'apparaissait pas prioritaire. La conduite de certaines opérations, spécialement dans la région Sud-Est, s'est affranchie de nombreuses règles de procédure.

### **1 - Une résidence pour étudiants achetée dans des conditions irrégulières en 2007**

Adoma a acquis, en juillet 2006, la société Pacagest, qui était spécialisée dans la gestion de résidences étudiantes destinées à des jeunes en insertion professionnelle ou en apprentissage - clientèle en adéquation avec l'objet social de la société révisé en 2006.

Malgré cette opération dont l'objet était clair, c'est Adoma qui a acquis une résidence étudiante à Avignon, dans des conditions si douteuses qu'un dossier a été transmis à la justice pénale en juin 2011 par la nouvelle direction de la société, après un vote unanime du conseil d'administration.

Cet immeuble composé de 139 logements avait été acheté pour un montant de 6,6 M€ en janvier 2007 par une société civile immobilière constituée par des professionnels de l'immobilier de Lyon. Le 14 juin 2007, une agence immobilière lyonnaise signalait au directeur régional Sud-Est d'Adoma que l'immeuble était à vendre pour 9,5 M€.

Le 18 juin 2007, la direction générale confirmait son intérêt et demandait une consultation du service des domaines, cette expertise étant obligatoire conformément à la réglementation<sup>304</sup> qui s'applique aux achats d'Adoma dépassant 75 000 €. Dans le même temps, le comité de développement (CODEV) interne à la société, chargé de donner un avis consultatif<sup>305</sup>, estimait, néanmoins, en l'absence de toute expertise technique du bien, le prix élevé. Il suggérait que des négociations soient engagées pour le faire baisser.

Le 3 juillet, le vendeur pressait Adoma d'acheter, mais consentait toutefois à ramener le prix à 9,3 M€. Le conseil d'administration du 11 juillet 2007 était saisi de cette opération en « ordre du jour complémentaire », en raison de l'urgence de l'opération, du fait d'un risque de vente à la découpe. Une simulation économique donnait un retour sur investissement de 23 ans au prix fixé à 9,3 M€. Le 20 juillet parvenait l'avis des domaines qui estimait la valeur du bien « entre 7,44 M€ et 7,9 M€ » et conseillait une nouvelle négociation avec le vendeur « compte tenu du prix initial (...) car les valeurs de marché n'ont pas progressé de 40,90 % en l'espace de quelques mois ».

Le 27 juillet, un acte de vente était signé sans nouvelle négociation pour un prix de 9,3 M€, sous condition suspensive d'« obtention d'un avis des domaines conforme ».

Le 18 septembre 2007, un avenant à l'acte de vente ramenait le prix à 8,69 M€, soit l'estimation haute du service des domaines augmentée de 10 %. Aucun document ne permet d'attester que ce service a été consulté ni qu'il a donné son accord sur ce prix supérieur à son estimation haute. Il eût été nécessaire, à ce stade, de saisir de nouveau le

---

<sup>304</sup> Décret du 14 mars 1986, article 5.

<sup>305</sup> Les avis du comité de développement étaient transmis pour décision, selon le montant de l'opération, au directeur régional (jusqu'à 1,5 M€), au directeur général (de 1,5 à 4,5 M€) ou au conseil d'administration (au-delà de 4,5 M€).

conseil d'administration et, en cas d'accord, d'obtenir une décision de passer outre.

L'acte de vente définitif a été signé, pour le prix convenu, le 29 novembre 2007 ; le vendeur avait auparavant accepté de prendre à sa charge l'indemnité de rupture à verser à l'association chargée jusqu'alors de la gestion locative. Pourtant, cette somme de 90 000 € a finalement été acquittée par Adoma, qui a réglé une facture du même montant émise par le vendeur, pour « assistance et négociation à la rupture de bail », alors qu'aucune décision ni stipulation contractuelle ne l'avaient prévu.

Il est ensuite apparu rapidement que l'état de la résidence ne correspondait pas à la présentation qui en avait été faite par le vendeur et que des désordres techniques divers nécessitaient des travaux. En 2008, le taux d'occupation (annoncé de près de 100 % avant la vente) était de 63 % ; il n'atteignait plus en septembre 2009 que 35 %. L'exploitation devenait structurellement déficitaire de 158 000 € en 2009 et de 218 000 € en 2010.

Une revente a été envisagée sur la base d'une nouvelle évaluation du service des domaines du 28 septembre 2009 qui donnait alors une fourchette comprise entre 5,52 M€ et 5,89 M€. A la clôture des comptes de 2010, une provision de 2,98 M€ était passée pour dépréciation d'actif, et des travaux étaient engagés, en 2011, à hauteur de 1,26 M€. La direction d'Adoma envisage désormais de reconverter l'immeuble en résidence sociale.

## **2 - Des immeubles anciens acquis dans l'urgence et sans respect des procédures entre 2003 et 2007**

L'examen, par la Cour, de 102 dossiers d'acquisition a permis de constater qu'un quart d'entre eux avait été effectué à des prix supérieurs à l'estimation des domaines. Ils ne sont certes pas tous entachés d'irrégularités du type de celles évoquées précédemment, mais ils présentent parfois des aspects extrêmement critiquables :

- à Nice, ont été acquis, en 2003, pour 1,5 M€ une résidence hôtelière et une maison, dans une urgence telle que le comité de développement en a été informé postérieurement à la vente, sans simulation économique et avec une estimation des domaines de 758 000 €, minorée de façon injustifiée selon la direction de l'époque d'Adoma. Après l'acquisition, il a fallu faire de tels travaux de réfection que le coût final a atteint 2,5 M€, soit une moyenne de 110 000 € par studio, le double du coût moyen des constructions neuves en résidence sociale.

Dans la même ville, un immeuble a été acquis pour 2 M€ alors que les domaines l'estimaient à 1,3 M€, sans avis du conseil d'administration ;

- à Marseille, un projet consistant à transformer un hôtel de 33 chambres en résidence sociale de 22 logements T1 a été mis en œuvre en 2006. Le prix d'achat de 343 500 € (frais de notaire et d'éviction compris) selon la note d'analyse est passé finalement à 390 000 €, alors que l'estimation des domaines était de 260 000 €. Les travaux estimés à 744 000 € ont été portés à 991 000 € en 2008 « après avoir établi un diagnostic de la structure et de l'état du bâtiment », ce qui prouve que ce diagnostic n'avait pas été effectué avant l'achat. Des pans de façade et des parties de toitures se sont effondrés au cours des travaux et la résidence sociale n'a pu être ouverte qu'en 2011, cinq ans après l'achat ;
- à Hyères, 20 logements ont été acquis en 2006 dans l'ancien quartier, en milieu diffus, pour un montant total de 1,64 M€, soit un quart du total géré par Adoma dans cette ville. Dans deux pieds d'immeubles, l'opération a aussi consisté à ouvrir des locaux « destinés exclusivement à accueillir des activités d'artisanat d'art ou des ateliers d'artistes », ce qui n'a aucun lien avec l'objet social d'Adoma. Selon la direction, ces usages ont été dictés par des considérations d'urbanisme, des locaux en rez-de-chaussée et façades ayant une vocation commerciale et n'étant pas aptes en première analyse, à être transformés en logements. Pourtant cette hypothèse est désormais envisagée.

Sans que des irrégularités aient été constatées, d'autres projets examinés ont présenté des lacunes liées à l'absence de diagnostics techniques préalables et de projets d'aménagement détaillés. Certains d'entre eux ont dû être totalement repris et, dans un cas, abandonné.

En conséquence, des délais de réalisation parfois très importants ont été constatés et le total des dépenses a souvent été supérieur aux estimations initiales.

La politique d'acquisition et de développement d'Adoma, qui aura coûté plus de 80 M€ entre 2003 et 2007, n'a pas toujours respecté les procédures règlementaires ni les règles internes. Dans trois cas, pour des opérations d'un montant élevé (de 2 à 9 M€), le conseil d'administration n'a pas disposé des éléments nécessaires à une délibération éclairée, voire n'a pas été saisi.

Aujourd'hui, les projets font l'objet d'un suivi au niveau central. Cette mesure doit être l'occasion d'une clarification et d'une

formalisation de la procédure, notamment lorsque le prix d'achat est supérieur à l'estimation.

### **C - La souscription hasardeuse de contrats spéculatifs**

Pour financer les importants investissements liés à la construction de résidences sociales ou à la transformation des foyers, la société a dû recourir à l'emprunt, pour une partie importante auprès de la Caisse des dépôts et consignations, au titre des prêts au logement locatif social indexés sur le rendement du livret A, ainsi qu'auprès des collecteurs du 1% logement ou de banques, souvent à taux fixe.

Le taux du livret A, ressource de la Caisse des dépôts et consignations pour les prêts au logement social, est fixé depuis juillet 2004 chaque semestre. Il est indexé à la fois sur l'inflation en France et sur l'euribor 3 mois<sup>306</sup>. La Banque de France, en cas de circonstances exceptionnelles, peut demander au comité de la réglementation bancaire et financière, de modifier ce taux.

Comme les responsables de la trésorerie d'Adoma anticipaient un risque de hausse de la rémunération du livret A et de volatilité des taux, la direction administrative et financière, sans contrôle de la direction générale, leur a donné délégation pour :

- conclure des contrats d'échange de taux (« swaps ») à taux fixes, qui constituent une charge financière sur le premier exercice mais permettent de se couvrir contre une hausse des taux ;
- « variabiliser les emprunts sur un indice euribor » afin de dégager immédiatement un produit financier.

Ces contrats permettent à l'emprunteur d'échanger le taux variable de son emprunt contre un taux fixe. Les cinq premiers contrats à taux variables contre taux fixes, conclus en 2004, étaient tous déficitaires en fin d'année. La même année, quatorze contrats permettant qu'un taux fixe élevé soit échangé contre un taux variable indexé sur l'euribor 3 mois ou 12 mois (plus faible) ont permis de dégager un bénéfice financier sur l'exercice.

---

<sup>306</sup> L'euribor (*European Interbank Offered Rate*, « taux interbancaire offert en euros ») est le taux moyen auquel un échantillon de 57 grandes banques établies en Europe prêtent à d'autres grandes banques, pour différentes échéances (une semaine à douze mois). C'est sur l'euribor que sont en général indexées les émissions obligataires à taux variable.

Enfin, quatre contrats échangeant le taux du livret A contre des intérêts à taux variables, ce qui s'écarte totalement de la doctrine initiale de couverture contre une hausse de taux, ont également été conclus. Ils ont, eux aussi, dégagé des résultats positifs la première année.

Ce type de contrat, spéculatif et risqué, échange un taux variable calculé dans des conditions réglementaires contre un autre taux variable fixé dans des conditions parfois obscures, ou en référence à des indices internationaux n'ayant aucun rapport avec le niveau de l'inflation en France ou les taux de marchés européens. Pourtant, les responsables financiers d'Adoma, encouragés par les premiers résultats obtenus, ont généralisé, sans frein, ces contrats. Ils ont souscrit des contrats structurés de plus en plus complexes.

A la fin de l'année 2006, les contrats d'échange de taux couvraient 90 % de l'encours de prêts indexés sur le livret A (160 M€) et 72 % de celui des prêts à taux fixes (165 M€). Jusqu'à la clôture de l'exercice 2006, aucun risque n'a été signalé par le commissaire aux comptes. Seul le représentant de la direction générale du Trésor au conseil d'administration a demandé, en 2005, une réunion d'information pour faire la lumière sur cette politique de gestion active de la dette. Aucune suite n'a été donnée jusqu'en 2007 : la tutelle s'en est alors alarmée. Cette année-là, le commissaire aux comptes a aussi fait part de son inquiétude, et une revue des contrats en cours a été effectuée.

Plusieurs contrats ont été estimés spéculatifs, générant une perte de 7 M€. Le commissaire aux comptes soulignait les faiblesses des procédures internes : une qualification des contrats non formalisée dès leur signature, contraire aux textes et, « s'agissant d'opérations complexes par nature et susceptibles de présenter des risques significatifs », un dispositif de contrôle interne insuffisant puisque le conseil d'administration aurait dû être saisi et un comité des risques mis en place.

#### **Variation de taux et retournement de tendance**

Un contrat-type, conclu en 2005 avec une banque française, prévoit que le taux dû par ADOMA se calcule de la façon suivante à partir du *Constant Maturity Swap* (CMS) qui est un indice des taux pratiqués en moyenne sur un marché :

- 1) 2,41 % jusqu'au 1<sup>er</sup> février 2008 ;
- 2) si  $(\text{CMS } 10 \text{ ans}) > (\text{CMS } 2 \text{ ans} + 0,35 \%)$  le taux reste de 2,41 % ;
- 3) sinon le taux est égal à  $8,15 \% - 10 \times (\text{CMS } 10 \text{ ans} - \text{CMS } 2 \text{ ans})$ .

Alors que le CMS à 10 ans était toujours supérieur au CMS à 2 ans depuis 1999, la situation s'inverse en mai 2008 et le taux court devient supérieur au taux long, le taux dû par Adoma devient alors la somme du différentiel et de 8,15 %.

En 2008, l'ampleur de la crise financière a bouleversé l'équilibre économique de beaucoup des contrats souscrits. A la suite d'un audit des commissaires aux comptes, le conseil d'administration, lors de sa séance du 25 mars 2008, a décidé de constituer un comité d'audit chargé d'examiner les comptes, l'information financière, la gestion de la dette et de la trésorerie ainsi que le plan d'audit interne. En août 2008, la trésorière était licenciée et en septembre de la même année, le président directeur général d'Adoma, nouvellement nommé, ordonnait une analyse de la situation et une remise en ordre du dispositif.

À compter de cette date, le suivi technique des contrats d'échange de taux devient hebdomadaire et l'information est documentée par des données détaillées et une analyse des risques<sup>307</sup>. Des tableaux de synthèse sont aussi produits pour les comités d'audit : flux financiers par banque, par année, coût comptable du contrat.

À partir d'août 2008, seuls le président-directeur général et le directeur général délégué ont été habilités à traiter les opérations de swaps. Le département trésorerie est resté l'interlocuteur des banques pour préparer les restructurations, assurer le suivi financier et comptable jusqu'en 2010. Il disposait toutefois d'une documentation succincte, l'ancienne responsable ayant fait disparaître ses archives à son départ. Adoma dû demander aux banques le double des contrats qu'elle avait souscrits.

Depuis fin 2010, la société, par une convention réglementée, bénéficie de l'appui technique de la société nationale immobilière et notamment de son trésorier. Les règles prudentielles ont été modifiées dans un sens plus restrictif par le conseil d'administration du 4 mars 2011 et par le comité d'audit du 14 septembre 2011.

Si le portefeuille a été restructuré une nouvelle fois en novembre 2011, avec l'aide de la société nationale immobilière, le bilan d'ensemble est négatif, avec une perte définitive constatée de 6,925 M€ et une provision de 2,87 M€ passée sur un contrat spéculatif qui n'a encore pu être dénoué. Il reste encore des incertitudes sur des contrats dont l'évolution ne sera lisible que dans plusieurs années. Les moins-values latentes sur l'encours de ces contrats sont aujourd'hui estimées à 57 M €.

<sup>307</sup> Ces données sont elles-mêmes progressivement enrichies à compter de 2008.

Ainsi, en l'absence de procédures de suivi internes, Adoma s'est engagée au milieu des années 2000 dans une activité spéculative dangereuse dont elle n'a pas su maîtriser la complexité.

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

*Au vu des actions conduites durant la période 2003 – 2011, l'effort consenti par Adoma en faveur du traitement des foyers de travailleurs migrants est significatif. Les retards constatés par rapport aux prévisions sont souvent imputables à des facteurs extérieurs, tels les difficultés de maîtrise du foncier ou le poids des réglementations. La maîtrise technique des opérations de restructuration ou de construction de nouvelles résidences sociales est réelle, et la motivation du personnel de terrain reste forte.*

*Adoma a su répondre rapidement aux demandes de l'État par un essor de l'activité d'accueil des demandeurs d'asile et par l'action positive menée dans le domaine de l'hébergement d'urgence. Cette action n'a toutefois pas été suffisamment encadrée par l'État, qui n'a pas été en mesure de rendre pérennes des constructions financées sur fonds propres de la société.*

*Après la signature du contrat d'objectifs 2005 – 2010, la société a dispersé son activité sur des priorités trop nombreuses et mal assurées. Des irrégularités et des graves dysfonctionnements ont entaché sa gestion, notamment en matière d'acquisition d'immobilier ancien. Dans le même temps, elle souscrivait des contrats spéculatifs dangereux qui ont entraîné des pertes et des risques importants, alors même qu'ils étaient destinés à sécuriser son endettement.*

*La restructuration et le recentrage impulsés par les actionnaires à partir de 2011 participent d'une rupture devenue indispensable, mais qui intervient tardivement.*

*La Cour recommande à l'État actionnaire de :*

- 1. préciser les missions de service public qu'il assigne à la société Adoma ;*
- 2. encourager les synergies nécessaires avec la société nationale immobilière, pour doter Adoma d'un actionnariat stable, de fonds propres suffisants et d'une gouvernance transparente ;*
- 3. renforcer la coordination interministérielle et s'assurer que les missions ponctuelles confiées à Adoma bénéficient d'un financement équilibré et permettent des réalisations durables ;*
- 4. déterminer les priorités stratégiques sur une période suffisamment longue pour obtenir des résultats solides, et rattraper les retards*

*pris dans la réhabilitation des foyers, notamment dans la suppression des petites chambres et l'achèvement de la transformation des foyers en résidences sociales.*

*La Cour recommande à la société Adoma de :*

- 5. poursuivre la rationalisation de sa gestion et la sécurisation de ses emprunts.*
-

## 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	458
Ministre des affaires sociales et de la santé	461
Ministre de l'égalité des territoires et du logement	462
Ministre de l'intérieur	466
Président du conseil d'administration d'Adoma	468
Ancien président du conseil d'administration d'Adoma (août 2008-janvier 2011)	472
Ancien président du conseil d'administration de la Sonacotra, et d'Adoma (octobre 1998-août 2008)	474
Président du directoire du groupe SNI Rive de France	479

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

*La Cour des comptes a réalisé une étude approfondie de la gestion de la société Adoma, majoritairement détenue par l'État et historiquement chargée de l'hébergement des travailleurs immigrés. Cette étude met en avant les réussites de la société dans l'accomplissement de ses missions de service public, ses enjeux en termes de remise à niveau de son patrimoine et les limites de sa gestion sur la période 2003-2010.*

*Nous partageons l'essentiel des constats et des recommandations formulés par la Cour, notamment sur la nécessité d'une définition précise des missions de service public et des priorités stratégiques d'Adoma, sur l'intérêt des synergies avec le groupe Caisse des dépôts et la Société nationale immobilière (SNI), sur la priorité à donner à la réhabilitation et la modernisation des foyers et résidences sociales et sur le rôle de l'État et de ses orientations définies en coordination interministérielle.*

*De manière plus précise, le rapport de la Cour appelle de notre part les réflexions suivantes.*

*Concernant la stratégie de l'entreprise, comme le souligne la Cour, les différentes activités d'Adoma font l'objet de conventions sectorielles entre la société et l'État, dont l'objectif est de définir contractuellement et dans un cadre pluriannuel les attentes de l'État. L'ensemble de ces conventions constitue un socle d'engagements forts régissant pour chaque activité les relations entre l'État et Adoma. Ces conventions sectorielles s'inscrivent en cohérence avec plusieurs documents stratégiques d'ensemble, qui fixent les priorités de la société pour les années à venir. Le premier de ces documents est le cahier des charges défini par l'État en 2011 et qui oriente l'activité d'Adoma dans tous ses secteurs d'activité et lui donne des objectifs quantitatifs pluriannuels. Ce cahier des charges a été décliné opérationnellement dans une programmation financière à moyen terme (PMT) et dans un plan stratégique de patrimoine (PSP) qui ont été mis à jour en 2012. L'ensemble de ces documents, préparés en concertation avec l'État et approuvés par le conseil d'administration d'Adoma, fixent de manière précise et complète les missions de service public, la stratégie et les priorités de la société pour les prochaines années.*

*Concernant le résultat de l'entreprise, la Cour met en avant à juste titre la détérioration de la situation financière d'Adoma sur la période 2003-2010. C'est la raison pour laquelle l'État a pris des mesures fortes dès 2010 pour assurer le redressement de la société et consolider ses missions de service public au bénéfice des populations fragiles qu'elle héberge. Ce redressement s'est appuyé sur l'engagement de l'ensemble des acteurs de la*

*société : la nouvelle direction de l'entreprise, les salariés et le groupe Caisse des dépôts à travers sa filiale SNI, acteur majeur du logement social en France. De ce point de vue, il convient de souligner que les indicateurs économiques de l'entreprise se redressent nettement à l'issue de la période sous revue par la Cour des comptes. L'excédent brut d'exploitation, le résultat net et la capacité d'autofinancement s'améliorent fortement depuis 2011. En outre, les projections inscrites dans la PMT de l'entreprise montrent que cette trajectoire de redressement doit se poursuivre et s'affermir dans les prochaines années. Ces efforts engagés par Adoma depuis 2010 poursuivent deux objectifs essentiels : d'une part bâtir un socle de gestion solide préservant durablement les équilibres d'exploitation de la société, d'autre part garantir à Adoma une capacité d'investissement à la hauteur des besoins de sa politique patrimoniale.*

*Concernant l'administration de la société, la Cour met en avant les limites de sa gestion sur la période 2003-2010, notamment en termes de maîtrise des charges de personnel et d'application des règles de la commande publique. Là aussi, l'État a pris la pleine mesure de ces difficultés il y a plusieurs années et a engagé dès 2010, avec la nouvelle direction d'Adoma, les actions internes nécessaires pour améliorer la gestion de la société. Un redimensionnement des effectifs en fonction des besoins a ainsi été mis en œuvre et une remise à plat de toute la politique d'achat a été décidée, avec des résultats particulièrement positifs. Au-delà, une réflexion sur l'organisation du travail au sein de l'entreprise, particulièrement pour les missions traditionnelles (foyers de travailleurs migrants, résidences sociales,...), a été initiée pour accompagner au mieux l'évolution des publics accueillis par Adoma (travailleurs migrants âgés, populations précaires).*

*Concernant la gestion de la dette, la Cour souligne avec raison les problèmes posés par les choix retenus par la direction d'Adoma sur la période 2003-2010. Le conseil d'administration, et particulièrement les représentants du ministère des finances, avaient d'ailleurs pointé très tôt les risques potentiels de ces choix. Dès 2005, la politique de gestion de la dette a fait l'objet d'une attention des représentants de l'État. Sur leur impulsion, des analyses de risque ont été régulièrement conduites et un comité d'audit a été créé pour contrôler la bonne maîtrise des risques par la société. Des mesures correctrices ont été initiées dès 2007, avec pour objectif de procéder, au mieux des intérêts d'Adoma, au désengagement des contrats pouvant être qualifiés de spéculatifs et potentiellement « toxiques ». Grâce aux efforts conduits sous l'impulsion de l'État, les charges financières sont aujourd'hui maîtrisées par Adoma et l'amélioration de la gestion financière constitue désormais une orientation prioritaire, suivie avec vigilance par l'État.*

*Concernant la conclusion d'un accord de participation au sein de la société en 2007, nous vous précisons que, selon nos informations, le président de la commission interministérielle d'audit salarial du secteur*

*public (CIASSP) n'a été saisi de cet accord, pour autorisation préalable avant signature par les dirigeants et organisations syndicales d'Adoma, que le 15 novembre 2007, soit environ trois semaines après la conclusion effective de l'accord en question (26 octobre 2007). En réponse à cette saisine, le président de la CIASSP a indiqué dès le 19 novembre suivant, puis par courrier du 18 décembre 2007, qu'Adoma ne pouvait conclure un tel accord sans figurer au préalable sur la liste des entreprises publiques autorisées à recourir à la participation en application de l'article 4 du décret n° 87-948 du 26 novembre 1987. En outre, il convient de souligner que le courrier par lequel le ministre du budget donnait son accord de principe, face à la situation de fait constatée en avril 2008 et « à titre dérogatoire et exceptionnel », à la mise en œuvre de l'accord de participation négocié en septembre 2007, rappelait qu'il appartenait à la société de solliciter par ailleurs l'accord des autres ministres de tutelle (ministères chargés de l'intérieur, de l'économie, du logement et de la ville, des relations sociales et de la solidarité), ce qui n'a pas été fait.*

*Telles sont les remarques que nous tenions à porter à la connaissance de la Cour des comptes, que nous remercions d'enrichir et renforcer, par la pertinence de ses analyses et recommandations, l'action déterminée menée par l'État en faveur du redressement de la société Adoma.*

---

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

*Je vous informe que ce rapport n'appelle pas, de ma part,  
d'observations particulières.*

---

### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT**

*Dans son rapport, la Cour reconnaît l'effort significatif consenti par Adoma en faveur du traitement des foyers de travailleurs migrants et la réactivité de la société aux demandes des différents ministères. La Cour relève également certaines défaillances sur la période contrôlée ainsi que des difficultés liées à la diversification de ses activités à la demande de l'État. L'ensemble des observations de la Cour appelle de ma part les réponses suivantes.*

*Tout d'abord, la Cour constate qu'Adoma a su répondre rapidement aux demandes de sa tutelle par un essor de l'activité d'accueil des demandeurs d'asile et par l'action positive menée dans le secteur de l'hébergement d'urgence.*

*Elle souligne néanmoins que cette action n'a pas été suffisamment encadrée par l'État, et recommande d'envisager la prolongation d'exploitation d'un certain nombre de sites.*

*S'agissant de l'hébergement d'urgence, le Gouvernement a eu récemment l'occasion d'affirmer à plusieurs reprises sa volonté de pérenniser et créer des places d'hébergement d'urgence. En effet, la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées mise en œuvre par le Gouvernement a pour finalité de permettre l'accès au logement, tout en garantissant une réponse aux situations d'urgence, la plus adaptée aux besoins.*

*En ce sens, en clôture de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui s'est déroulée les 10 et 11 décembre 2012, le Premier ministre a formulé l'ambition de « marquer un changement majeur dans l'approche des questions de pauvreté et d'exclusion dans notre pays » en développant une politique d'amélioration et de structuration de l'offre d'hébergement. Il convient dans ce cadre d'étudier les possibilités pour poursuivre l'activité de centres d'hébergement d'urgence gérés par Adoma, lorsque les conditions d'accueil et de fonctionnement sont satisfaisantes.*

*La Cour a relevé des irrégularités et des dysfonctionnements qui ont entaché la gestion d'Adoma.*

*En ce qui concerne la gestion de l'entreprise et les avantages conférés à certains personnels, il convient de rappeler que ces décisions relèvent de la compétence de sa direction générale et que l'ancienne direction n'avait pas présenté au Conseil d'administration de bilan sur ces sujets et notamment sur l'octroi des logements gratuits.*

*Il en est de même pour les acquisitions immobilières pour lesquelles, comme le souligne la Cour, « le conseil d'administration n'a pas disposé des éléments nécessaires à une délibération éclairée, voire n'a pas été saisi ».*

*Enfin, en ce qui concerne la souscription des contrats spéculatifs ou la conclusion d'un accord de participation irrégulier, sujets qui relèvent plus particulièrement du contrôle économique et financier, je ne peux que rappeler, comme la Cour l'indique elle-même, le fait que les commissaires aux comptes n'ont signalé aucun risque jusqu'à la clôture de l'exercice 2006 alors que les contrats en question avaient été signés en 2004.*

*Comme le recommande la Cour, la société a engagé plusieurs actions dans le cadre du plan de redressement, telle que la refonte des procédures d'attribution des marchés, qui vont contribuer à l'amélioration du contrôle des risques.*

*La Cour relève que la société a dispersé son activité sur des priorités trop nombreuses et mal assurées.*

*S'agissant des axes de diversification dans les foyers, il semble qu'ils répondaient à une logique de gestionnaire de résidences. En effet, d'une part, l'entreprise connaît depuis longtemps la fragilité de son modèle économique lié aux foyers de travailleurs migrants. D'autre part la tendance au vieillissement des occupants et la typologie du parc, essentiellement composé de foyers, ne pouvait conduire à envisager une diversification que vers les établissements hébergeant des personnes âgées et/ou vers des foyers hébergeant des personnes seules, donc plutôt des jeunes.*

*C'est pourquoi, et à plusieurs reprises, ces axes de diversification sont apparus comme les plus cohérents avec le savoir-faire et le parc de logements-foyers de l'entreprise. Si ADOMA a renoncé à être un acteur du logement des personnes âgées (autrement qu'en faveur de celles résidant déjà dans son parc), la société envisage d'ouvrir ses résidences au logement des jeunes, notamment actifs, fortement encouragée en cela par son actionnaire Action Logement qui a signé en 2011 l'accord national interprofessionnel pour le logement des jeunes.*

*En ce qui concerne par ailleurs les demandes expresses et urgentes de l'État sur divers sujets d'intérêt général<sup>308</sup>, les différents ministères se sont tournés vers le seul opérateur à même de répondre à ces demandes sociales dans des délais aussi brefs.*

*Comme le constate la Cour, cette pression exercée sur un unique opérateur a indéniablement contribué à la fragilisation de la société en mobilisant une partie de ses capacités de maîtrise d'ouvrage et de gestion sur d'autres objets que la rénovation des foyers de travailleurs migrants.*

*De ce constat, il faut tirer deux conséquences. Tout d'abord, les ministères concernés doivent se coordonner pour améliorer la prévision et la gestion de ce type de crises nécessitant des actions d'investissement dans le moyen-long terme. De plus, l'État doit s'organiser afin d'être en mesure de s'appuyer sur d'autres opérateurs d'envergure nationale capables de répondre à ces missions d'intérêt général. Dans tous les cas, l'horizon temporel de ces missions doit être parfaitement explicite dès la demande et celles-ci doivent pouvoir être financièrement équilibrées sur cette durée.*

*Enfin, la Cour recommande à l'État actionnaire une meilleure coordination interministérielle, une définition des priorités stratégiques ainsi que la poursuite de la réhabilitation des foyers de travailleurs migrants et leur transformation en résidence sociale.*

*Du point de vue de mon ministère, principal co-financeur des investissements de la société à travers les aides directes et indirectes à l'investissement et les aides personnelles au logement bénéficiant aux résidents, la convention d'utilité sociale de 6 ans qui s'appuie sur un plan stratégique de patrimoine prévu sur 10 ans prendra en compte sur une durée suffisamment longue les priorités stratégiques que le ministère fixe à la société.*

*Cette convention d'utilité sociale permet de planifier l'avancée du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants appartenant à ADOMA à un rythme à la fois soutenable par la société et dont le financement paraît durablement et raisonnablement équilibré. Pour autant, s'il apparaissait possible de mobiliser des moyens supplémentaires pour accélérer le traitement des foyers et, notamment, les chambres de 7,5 m<sup>2</sup>, j'y serais tout à fait favorable.*

---

<sup>308</sup> accueil des mineurs étrangers isolés, réalisation de structures ou de logements provisoires pour accueillir des victimes de catastrophes naturelles ou technologiques ou héberger des ménages pendant les travaux sur des logements insalubres ou des foyers en restructuration lourde, en particulier lorsque les foyers concernés sont suroccupés, transformation de locaux pour augmenter dans des délais très brefs la capacité d'hébergement d'urgence, acquérir des logements suffisamment grands pour accueillir de grandes familles, gérer les nouvelles aires d'accueil des gens du voyage prévues par la loi du 5 juillet 2000, etc.

*Il me paraît en outre nécessaire de réfléchir concomitamment à une meilleure prise en compte des conséquences de la transformation des foyers en résidences sociales, notamment quant aux évolutions des publics accueillis et à la nécessité de renforcer les moyens consacrés à l'accompagnement social.*

*En ce sens, je rejoins la préconisation de la Cour sur la nécessité pour l'État de définir, de manière interministérielle, un véritable cadre stratégique fédérateur précisant les missions de service public de la société, partant des évolutions des besoins constatés ou qui peuvent être anticipés. Ce travail me paraît être un préalable pour envisager de manière pertinente les enjeux en termes d'actionnariat et de gouvernance auxquels l'État doit répondre. Il doit permettre de mieux définir les priorités pour ADOMA sur le long terme, dans un double objectif d'assurer sa pérennité financière et de renforcer son rôle social.*

---

### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR**

*J'ai déjà exprimé mes observations sur les aspects relevant de ma compétence dans le cadre de la discussion sur le relevé d'observations provisoires de la Cour consécutif au contrôle des comptes et de la gestion d'Adoma pour les exercices 2003 à 2010.*

*Je souhaite, en outre, nuancer les propos de la Cour sur le point relatif aux pertes de capacité d'hébergement liées au traitement des foyers de travailleurs migrants (FTM).*

*En effet, la Cour relève que « Selon la direction d'Adoma (...) ces pertes de capacité » liées à la mise en œuvre du plan de traitement des FTM, sont « de l'ordre de 20 à 30 % ».*

*Il est difficilement évitable que la production de logements individuels autonomes de superficie sensiblement plus importante (15 à 19 m<sup>2</sup>) que les chambres existant auparavant (7 à 10 m<sup>2</sup>) se traduise, dans la très grande majorité des cas, par une baisse de capacité de la résidence sociale produite sur le site de l'ancien FTM et, ce, malgré la réutilisation, dans le cadre des réhabilitations, des parties collectives des anciennes unités de vie afin de les transformer en logements.*

*Toutefois, la baisse de capacité soulignée par la Cour doit être analysée, tant dans son ampleur que dans sa portée, au regard des trois considérations suivantes.*

- La baisse moyenne de capacité estimée depuis 1997 pour l'ensemble des opérations de traitement, quels que soient les opérateurs, est de l'ordre de 15 à 20 % et non pas de 20 à 30 %.*
- Elle varie sensiblement selon la nature des opérations et surtout selon le contexte local : sur des territoires hors des grandes agglomérations (hors de l'Ile-de-France notamment), nombre de petites chambres étaient déjà vacantes avant le traitement du FTM. La baisse de capacité n'est alors qu'une adaptation du parc au niveau de la demande de logements en résidence sociale qui est et restera inférieure à la capacité initiale des FTM conçus en fonction des besoins locaux en main d'œuvre pour les années 60-70. La baisse de capacité moyenne est limitée en Ile-de-France ; elle est et sera forte, voire très forte, sur un territoire tel que la Lorraine.*
- Sur le site de l'ancien FTM, cette baisse peut être compensée par la production de sites dits de « desserrement » : la fonction de ces sites est bien de limiter la baisse de capacité sur site et, dans quelques cas, peu nombreux il est vrai, de maintenir cette*

---

*capacité. De 1997 à fin 2012, pour l'ensemble des opérateurs et pour le traitement de 255 FTM, la production de 45 résidences sociales de desserrement a ainsi été validée, notamment pour Adoma.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ADOMA**

*En premier lieu, comme le relève fort justement le rapport de la Cour, à l'issue de la phase de redressement c'est-à-dire dès 2013, la mobilisation des équipes d'Adoma autour d'un ambitieux projet d'entreprise va nécessiter :*

- au-delà d'un Plan Stratégique de Patrimoine (PSP) et d'un Plan à Moyen Terme (PMT), la finalisation d'une « feuille de route » par les actionnaires sur l'ensemble des missions d'Intérêt Général confiées par l'Etat à Adoma,*
- une visibilité rapide sur l'évolution à moyen terme d'un actionnariat stable.*

*Nous ne pouvons donc que partager les recommandations de la Cour sur ces points stratégiques.*

*Nous avons également noté l'intérêt que porte la Cour à ce que les investissements réalisés sur des fonds publics et sur des terrains appartenant à l'Etat ou des Collectivités locales dans le cadre de la Convention « Logement d'Urgence » ne l'aient pas été à fonds perdus. Nous porterons à la connaissance des services de l'Etat et des collectivités concernés cette position pour essayer de pérenniser ces investissements là où c'est techniquement possible (Paris « Fortifications » et Saint Denis notamment).*

*La Direction d'Adoma veillera par ailleurs à poursuivre les efforts sur la rationalisation de sa gestion et sur la sécurisation du coût des SWAP.*

*S'agissant du premier point, les documents fournis à la Cour sur la gestion des achats pour la période post-contrôle (2011 et 2012) démontrent que l'amélioration de la gestion va au-delà de la seule maîtrise de la masse salariale.*

*Ainsi, par l'amélioration des conditions de mise en concurrence, notamment, s'agissant des prestations de nettoyage, d'entretien des ascenseurs, d'achat de mobilier, Adoma a pu obtenir des économies annuelles de 4 Millions d'Euros en année pleine. L'appel d'offres relatif à la serrurerie, intervenu tout récemment, permet une économie de l'ordre de 50 %.*

*Par ailleurs la Cour a pu relever l'amélioration du Taux d'Occupation des Foyers intervenu dès 2010, et qui atteint un niveau en 2012 qui confirme son redressement durable.*

*En ce qui concerne l'en cours des SWAP : il n'a plus vocation à évoluer en volume, la dette étant relativement stable. Le risque principal qui subsiste porte sur deux SWAP contractés auprès de RBS qui ont été*

neutralisés jusqu'en 2016 et 2018 et restent sous observation pour finaliser leur restructuration (jusqu'en 2021).

*L'ensemble de ces mesures de maîtrise des charges n'a pas impacté les conditions de travail des salariés ni dégradé la qualité des prestations fournies à nos résidents. Les résultats de l'enquête de satisfaction réalisée en 2012 le démontrent.*

*Il nous paraît opportun de faire un premier point sur l'avancement du redressement, ainsi l'observation en page 5 sur le rapport de la Miilos « pessimiste sur la soutenabilité des opérations engagées et même sur la solidité financière de la société » portait explicitement sur une impasse financière de 200 M€. Sans redressement des capacités d'autofinancement, Adoma aurait été condamnée à faire appel de façon récurrente à ses actionnaires.*

*Les mesures prises avec notamment 50 M€ d'apport de capitaux permanents, des cessions d'actifs portant sur des trésoreries nettes de cessions de plus de 30 M€ (dont la moitié est d'ores et déjà réalisée à fin 2012) et une amélioration annuelle de l'Excédent Brut d'Exploitation de plus de 20 M€ en 2 ans semblent à la hauteur de l'enjeu.*

*En effet, si Adoma a pris du retard du fait du manque de fonds propres et des difficultés techniques inhérentes aux réhabilitations, il apparaît surtout qu'Adoma a pris du retard du fait des dérives pointées par le rapport de la Cour et qui ont grevé son autofinancement. Aujourd'hui, Adoma a présenté à ses actionnaires, qui l'ont approuvé lors du Conseil d'Administration de juin 2012, un programme ambitieux de réhabilitations compatible avec le niveau actuel des fonds propres et avec les financements de droit commun bénéficiant aux organismes de logements sociaux pour réaliser ces travaux.*

*Par ailleurs, le Directeur Général et moi-même souhaitons porter à votre connaissance des observations ou précisions relatives aux données présentées dans le rapport :*

### **1 - Impact des réhabilitations sur le chiffre d'affaires**

*Il est indiqué que, du fait des baisses de capacités, l'augmentation des redevances unitaires ne compense pas la baisse de chiffre d'affaires. Ce point était avéré lors des transformations de chambres de 4,5 M<sup>2</sup> où la perte de capacité était conséquente. Lors des dernières réhabilitations, la perte de capacité est moindre et le maintien ou l'amélioration du chiffre d'affaires est obtenu.*

## 2 - Plan stratégique du patrimoine

Sur le coût du plan de traitement, il est indiqué qu'il subsistera un effort supplémentaire de 1 Milliard d'euros pour finaliser la transformation du patrimoine à l'issue du PSP. Cet ordre de grandeur impliquerait une restructuration de l'intégralité des chambres non traitées à l'issue du plan, la politique d'Adoma d'affecter une part significative des chambres non restructurées à l'Hébergement devrait notablement faire diminuer ce montant (ces chambres ne seront pas restructurées, mais simplement rénovées pour être maintenues en bon état d'entretien, pour des montants significativement moindres). Par ailleurs le prix unitaire des réhabilitations est désormais contenu et les ratios unitaires devraient s'améliorer.

## 3 - Équilibres économiques

Sur les équilibres économiques, il nous paraît éclairant de compléter les commentaires de la Cour par le tableau ci-après, retraçant les éléments constitutifs des résultats :

Résultat	ex. 2003	ex. 2004	ex. 2005*	ex. 2006	ex. 2007	ex. 2008	ex. 2009	ex. 2010	ex. 2011
Exploitation	7 535	9 338	22 276	17 953	30 401	16 343	13 128	14 326	24 916
Financier	- 11 693	- 7 719	- 7 221	- 8 194	- 18 949	- 17 538	- 18 630	- 17 425	- 9 685
<b>Sous-total Résultat courant</b>	<b>- 4 158</b>	<b>1 619</b>	<b>15 055</b>	<b>9 759</b>	<b>11 452</b>	<b>- 1 195</b>	<b>- 5 502</b>	<b>- 3 099</b>	<b>15 231</b>
Exceptionnel	4 707	7 511	924	3 351	2 072	2 094	5 119	- 23 388	2 601
<b>TOTAL Résultat net</b>	<b>549</b>	<b>9 130</b>	<b>15 979</b>	<b>13 110</b>	<b>13 524</b>	<b>899</b>	<b>- 383</b>	<b>- 26 487</b>	<b>17 832</b>

Tableau en K€ source : comptes Adoma

\* (Nota : impact en 2005 du reclassement des Grosses Réparations en Investissement et non en charges)

#### **4 - Évolution de la masse salariale**

*Le rapport fait état de la poursuite en 2011 de la hausse de la masse salariale. Ce sont les éléments à caractère exceptionnel (indemnités de départ dans le cadre du PSE, activation des « clauses parachutes » sur les contrats de certains cadres) qui expliquent cette hausse. Hors ces montants non reconductibles, la baisse est de l'ordre de 5 %. En 2012, la baisse de la masse salariale courante s'amplifie.*

#### **5 - Logements d'entreprise**

*Depuis 2011, la majorité des cadres qui occupaient un logement d'entreprise se sont vus proposer et ont volontairement accepté, de régulariser leur situation. Ce sujet est désormais géré au fil de l'eau à l'occasion des réhabilitations des immeubles et à l'occasion des départs ou changements d'affectation des collaborateurs. Il subsiste à ce jour 187 logements non régularisés.*

#### **6 - Accord irrégulier de participation**

*Sur l'accord de participation le dernier paragraphe nous semble en contradiction avec le précédent. Il pourrait être rappelé que parmi les équipes de directions successives, l'une a signé un accord irrégulier, une autre l'a laissé perdurer, une troisième l'a dénoncé.*

*Il fallait régler définitivement le sujet. Ceci est acquis aujourd'hui : le Conseil d'Administration de décembre 2012 a approuvé à l'unanimité la proposition faite de payer la participation au titre de 2011, après le constat qu'en cas de litige au fond, la signature initiale de l'accord risquait d'être créatrice de droits, et ce, malgré l'irrégularité de l'accord.*

---

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DU CONSEIL  
D'ADMINISTRATION D'ADOMA (AOUT 2008-JANVIER 2011)**

*Le rapport public annuel de la Cour des Comptes intitulé « De la Sonacotra à Adoma : des dérives corrigées tardivement » appelle de ma part la réponse suivante.*

*J'ai assuré la présidence d'Adoma de l'été 2008 au début 2011. A ce titre j'en ai été le directeur général du 1er août 2008 au 16 décembre 2010.*

*Le rapport me paraît correspondre pour l'essentiel à ce que j'ai constaté : une efficacité certaine dans la réalisation des missions, liée à des difficultés de gestion. Toutefois il mentionne dans sa conclusion « une rupture devenue indispensable mais qui intervient tardivement » que la Cour date de l'arrivée en décembre 2010 de la nouvelle gouvernance issue des accords passés entre l'État et la SNI.*

*Je souhaite rappeler que nombre de décisions conformes aux recommandations de la Cour avaient été prises dès la période 2008-2010.*

*Il en est ainsi notamment :*

*- du recentrage thématique et géographique des activités figurant dans les orientations stratégiques votées au conseil d'administration de septembre 2009. Il s'agit de la vente du locatif social ordinaire décidée au conseil d'administration du 17 mai 2010, du renoncement au développement de CHRS (arrêt de la gestion de celui du Havre), EHPAD (avec la décision de confier la gestion de celui construit par Adoma à une association spécialisée), de résidences hôtelières à vocation sociale (avec la vente d'un des hôtels acquis et la transformation du second en résidence sociale).*

*De même ce recentrage a conduit à mettre fin à l'acquisition de petits immeubles, jugés trop onéreux à gérer et à concentrer le développement des résidences sociales et pensions de famille dans les agglomérations dans lesquelles le besoin est avéré et où Adoma est déjà présent afin de mutualiser les charges.*

*- du refus pour la convention de 2009 de construire sur du foncier non maîtrisé par l'entreprise, et de la volonté pour les constructions temporaires de la convention de 2006 de négocier des prolongations voire d'acquérir le foncier ;*

*- de l'engagement avec l'État de négociations pour obtenir la juste couverture des charges liées à l'accueil des demandeurs d'asile ;*

*- de la recherche d'une plus grande maîtrise des contrats de couverture des risques de taux d'intérêts des emprunts par un suivi renforcé et une transparence totale à l'égard du conseil d'administration, une centralisation des décisions à la direction générale, l'acquisition en externe*

*d'une expertise indisponible dans l'entreprise, des négociations avec les banques pour réduire le risque ou mettre fin aux contrats de façon anticipée ;*

*- des efforts pour maîtriser la masse salariale. La totalité de la progression des effectifs de 2008 à 2010 est due au développement des activités financées par l'État (asile, hébergement, pensions de famille). Une procédure centralisée avait été mise en place pour valider tout remplacement de partants. Des premières restructurations du réseau avaient été réalisées ;*

*- de l'installation d'outils de gestion modernes : logiciel Agora de gestion des relations clients dans toutes ses composantes, réalisation d'un projet de plan stratégique du patrimoine, mise en place de nouvelles procédures de passation de la commande et des marchés.*

*S'il est patent que le rapprochement avec la SNI a permis d'accélérer les efforts de restructuration, il me paraît nécessaire de rappeler que la direction précédente, consciente des difficultés de l'entreprise, avait engagé de nombreuses actions pour redresser la situation.*

---

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DU CONSEIL  
D'ADMINISTRATION DE LA SONACOTRA, ET D'ADOMA  
(OCTOBRE 1998-AOUT 2008)**

*La Cour me paraît avoir fait une analyse relativement pertinente de l'évolution de la société depuis 2003 et des difficultés auxquelles celle-ci a dû faire face pour remplir les nombreuses missions qui lui ont été assignées par ses autorités de tutelle dans les deux contrats d'objectifs successifs.*

*Cependant, il n'est pas exact de dire que toutes les erreurs relevées constituent des défaillances de gestion ni que celles-ci aient contribué à détériorer la situation financière d'Adoma au point de nécessiter un changement de gouvernance.*

*L'augmentation des charges de personnels est due, en grande partie à l'augmentation des effectifs justifiée, comme le note la Cour, par les contraintes réglementaires inhérentes à la gestion de la demande d'asile et à l'hébergement d'urgence ainsi que par le besoin d'assurer un maillage régional et départemental pour parfaire l'implantation locale conformément aux prescriptions du contrat d'objectifs (§2.2). Il n'est pas possible, pour une société qui n'est pas adossée à un grand groupe, de s'inscrire dans les politiques publiques locales sans disposer de l'encadrement nécessaire. Mais l'accroissement des effectifs est dû également, en partie, à l'augmentation du nombre de résidences (+ 15 %) qui nécessitent, même si elles sont de taille modeste, la présence de gestionnaires et d'ouvriers d'entretien.*

*Les augmentations salariales représentent 22 % (72 % d'augmentation de charges - 50% d'augmentation d'effectifs) pour la période 2003-2010 soit moins de 3 % par an ce qui est à peine supérieur à l'inflation. Elles incluent les effets d'une réforme des classifications intervenue au cours de la période. Malgré cette évolution favorable, les rémunérations ne sont pas supérieures, bien au contraire, à celles des secteurs similaires et la Cour l'avait d'ailleurs noté dans son relevé d'observations provisoires<sup>309</sup>.*

*La masse salariale a été globalement bien maîtrisée ; elle a été parfaitement compatible avec les ressources de l'entreprise et adaptée à sa mission sociale et aux nécessités de son développement.*

*Au demeurant, la politique salariale a été conduite sous le contrôle vigilant de la Commission d'Audit des Salaires du Secteur Public (CIASSP) qui, année après année, a validé les augmentations de salaires consenties par Adoma.*

---

<sup>309</sup> RC 64234 page 60 « Le personnel d'Adoma est soumis à un statut spécifique construit par des accords d'entreprises successifs... Il forme un ensemble qui n'est pas plus favorable que celui appliqué par les autres opérateurs du secteur. Les salaires de base dans l'entreprise ne paraissent pas particulièrement attractif et un certain nombre d'agents jeunes la quittent pour poursuivre ailleurs leur carrière.

*L'octroi de logements gratuits à certains salariés. Comme la Cour l'a noté l'existence de logements de fonction remonte aux origines de la Sonacotra. Les dérives auxquelles avaient donné lieu l'accord de 1990 et les observations de la MILOS signalant en 2002 que ces logements constituaient une astreinte de fait incompatible avec le droit du Travail ont conduit à le remplacer en 2003.*

*Mais les avantages acquis perdurent car, avant l'accord de 2003, le logement était un élément du contrat de travail ce qui peut expliquer que certains salariés, devenus cadres auraient continué à en bénéficier.*

*La direction générale chiffre à 1,9M€ la perte de recette induite par l'existence de ces logements. Mais encore faudrait-il justifier cette somme qui représente un loyer mensuel moyen de 530€, équivalent au loyer plafond pour un logement HLM de 100m<sup>2</sup> en zone I, et suppose un taux d'occupation de 100% , loin d'être acquis compte tenu de la localisation de la plupart des appartements en question.*

*Personnellement, je regrette que la nouvelle direction remette en cause cet avantage qui permettait d'améliorer le lien social dans des résidences difficiles et qui correspondait à un souhait des partenaires d'Adoma.*

*Un accord de participation irrégulier. La Cour considère que l'accord de participation signé en octobre 2007 était irrégulier car la Sonacotra n'était pas au nombre des entreprises publiques autorisées par le décret de 1987 à distribuer une participation.*

*Comme l'a noté la Cour, lorsque la direction a été informée de la nécessité d'une dérogation, elle a demandé et obtenu l'accord du ministère de l'économie et des finances, le ministère de la cohésion sociale qui, dans la structure gouvernementale de l'époque, avait également autorité sur le logement ayant suivi dès l'origine de la préparation et de la signature de cet accord. La direction ne saurait être tenue pour responsable de l'inaction ultérieure des ministères qui étaient seuls compétents pour modifier un texte réglementaire.*

*Sur le fond, il n'est pas anormal qu'une entreprise publique devenue durablement bénéficiaire verse une participation à ses salariés. Les résultats largement positifs de 2011 justifieraient que ce fameux décret de 1987 soit modifié et que la participation soit versée d'autant que les tribunaux judiciaires ont depuis validé cet accord<sup>310</sup>.*

*Des prestations commandées sans mise en concurrence. J'observe qu'au terme d'un audit, assurément exhaustif et sans complaisance, conduit par la nouvelle direction, il apparaît que seules trois prestations ont échappé à la politique d'achat rigoureuse et respectueuse des textes mise en place*

---

<sup>310</sup> Ordonnance de référé du 1/10/2012 du président du TGI de Lyon.

*dans l'entreprise. C'est infiniment regrettable mais ces errements limités n'ont pas été de nature à aggraver la situation financière d'Adoma.*

*Les contrats de SWAP. La souscription de swaps à taux fixes et la gestion dynamique de la dette qui ont permis, pendant quelques années, de dégager des résultats financiers intéressants (+ 6,9 M€ entre 2004 et 2006) ont bien été validées par le Conseil d'Administration. Le représentant de la direction du Trésor a obtenu, lors d'une réunion tenue en 2005 au ministère des Finances, tous les renseignements demandés et n'a pas soulevé d'objection. Dans le contexte de l'époque, ce type de contrats était régulièrement proposé par les banques et ne suscitait pas alors d'inquiétude particulière.*

*Lorsqu'il est apparu que des contrats spéculatifs avaient été souscrits, dans un second temps par le responsable de la gestion de la trésorerie sans son aval, la direction générale a immédiatement réagi en proposant la création d'un comité d'audit et en procédant à la révision de tous les contrats*

#### *La politique d'acquisitions immobilières*

*La Cour a bien noté que la réhabilitation des foyers en transformant les petites chambres en appartements, se traduit inéluctablement par des pertes de capacités et donc des pertes de recettes. La compensation de ces pertes par la création de nouveaux logements est dès lors inéluctable. Mais ce développement est rendu particulièrement difficile. En effet, à la problématique commune à tous les bailleurs sociaux (cherté du foncier, concurrence des programmes privés) s'ajoute pour Adoma la réticence de nombreux élus locaux face à ce qui reste, pour beaucoup d'entre eux, des foyers d'immigrés. Malgré tous les efforts entrepris l'augmentation de 15 % du nombre des résidences n'a pas permis d'éviter une chute de 2,3 % du nombre des places.*

*C'est dans ce contexte que doit être replacée la politique d'acquisition immobilière. Le souci de faire, et de faire vite, celui de profiter des rares opportunités, a pu amener une direction régionale, au demeurant la plus dynamique en matière de développement, à commettre des erreurs. A posteriori, on peut regretter que la déconcentration des décisions, imposée par les contrats d'objectifs dans le but de mieux inscrire l'entreprise dans les politiques locales de l'habitat, n'ait pas permis d'éviter ce risque, malgré la mise en place de procédures d'audit et de contrôle validées par la certification ISO 2001 délivrée par l'AFAQ en 2003 et renouvelée en 2006.*

*S'agissant de l'acquisition de l'immeuble "Le Tintoret", la Cour suggère que cette acquisition aurait dû être effectuée par la SA PACAGEST. C'est méconnaître le fait que cette filiale avait essentiellement pour vocation la gestion d'immeubles propriétés de tiers, son patrimoine propre étant limité. En outre, elle ne disposait pas des fonds propres nécessaires à une telle acquisition et n'avait ni la surface financière suffisante pour emprunter*

*ni, contrairement à Adoma, la possibilité statutaire d'accéder aux financements spécialisés (CDC, 1 % Logement). Le Conseil d'Administration a été pleinement informé du modèle consistant à disposer d'une société de gestion adossée à une structure - Adoma - ayant vocation à devenir - à terme propriétaire des immeubles gérés.*

*Sans excuser la façon dont la direction régionale Sud-Est, a mené cette opération, je persiste à penser que, dans le contexte de l'époque, l'acquisition de 139 logements à Avignon pour un prix unitaire de 70 k€ n'était pas un si mauvais investissement. Il faut en effet avoir présent à l'esprit qu'Adoma est, dans l'immobilier, soumis à la concurrence de promoteurs privés qui ne s'embarrassent pas de l'avis des domaines.*

*Il faut encore préciser que l'acquisition d'immeubles - et notamment d'hôtels - en centre-ville était expressément demandée par le contrat d'objectifs signé en 1999<sup>311</sup> (§2.3) et n'avait pas été remise en cause en 2005. Or, il s'agit d'une politique difficile à mettre en application ; l'état des immeubles ne peut pas toujours être connu avec certitude, les travaux peuvent s'avérer plus complexes que prévu. Ceci explique que bien des bailleurs sociaux y renoncent et qu'Adoma ait pu être bien accueillie, sur ce secteur, par les municipalités. La région Sud-Est s'est lancée avec plus de détermination que les autres dans cette activité. Elle y a connu des succès et malheureusement des échecs que plus de rigueur administrative et technique aurait, peut-être, permis d'éviter.*

*S'agissant plus précisément de la ville d'Hyères, les deux "pieds d'immeubles" stigmatisés par la Cour ont bénéficié d'une subvention municipale. Ils sont marginaux au regard du partenariat institutionnel fort noué avec la ville, qui a permis à Adoma d'acquérir ou de construire au total 81 logements. Ce faisant Adoma se conformait à son objet social et à la demande de ses tutelles en logeant en centre-ville, une population démunie souvent issue de l'immigration. Tous les bailleurs sociaux, et Adoma n'échappe pas à la règle, possèdent en pied d'immeubles des locaux commerciaux ou associatifs.*

*Au final, à travers l'analyse de situations effectivement anormales, mais localisées pour l'essentiel dans une seule direction régionale, la Cour semble dire que la politique de développement a aggravé les difficultés de l'entreprise à hauteur de 80 M€, ce qui, à l'évidence, n'est pas le cas. Les 80 M€ consacrés à la création de nouvelles places ont au contraire permis de faire progresser le chiffre d'affaires sans détérioration du résultat et les opérations ont dans l'ensemble été réalisées conformément aux règles administratives et aux pratiques professionnelles.*

---

<sup>311</sup> "En application de la loi de lutte contre les exclusions, la Sonacotra pourra être sollicitée pour acquérir des hôtels meublés afin de les transformer en résidences sociales."

*En conclusion, il n'apparaît pas que les dysfonctionnements relevés par la Cour - dont tous ne sont pas avérés - aient sérieusement aggravé les difficultés d'Adoma.*

*Ces difficultés sont dues au choix, fait par l'État, d'imposer à Adoma de créer sur ses fonds propres, décuplés grâce à l'augmentation du capital, des logements d'urgence et d'insertion bénéficiant de permis de construire précaires et qui ont dû, de ce fait, faire l'objet d'amortissements accélérés. Elles sont dues aussi à la problématique posée par la transformation d'un parc immobilier datant pour l'essentiel des années 70 et composé de petites chambres sans confort individuel.*

*Je rappellerai pour mémoire qu'en 1998 la Sonacotra portait à son bilan 38 M€ de reports à nouveau négatifs. De 1998 à 2007 le résultat d'exploitation et le résultat net ont été constamment positifs de sorte qu'en 2008 Adoma disposait de 41 M€ de réserves. Cette situation n'avait alors pas été jugée catastrophique par la SNI qui a tout tenté, en vain, en 2007 pour prendre le contrôle de l'entreprise.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DU GROUPE SNI**

*Je vous informe que ce texte n'appelle pas de ma part d'observation particulière.*

---



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

---

### *PRESENTATION*

---

*Héritière d'une institution créée en 864, la Monnaie de Paris a été rattachée à l'administration des finances en 1796 puis transformée en budget annexe de l'administration des monnaies et médailles en 1879. En 1973, une partie de la production des monnaies courantes a été transférée dans l'usine de Pessac (Gironde), nouvellement créée.*

*L'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ayant donné une définition restrictive des budgets annexes, et le statut de direction d'administration centrale étant inadapté à l'activité de production industrielle, la direction des monnaies et médailles (DMM) a été transformée en un établissement public industriel et commercial. Cette modification, que la Cour avait recommandée en 2003, a été effectuée par la loi de finances pour 2007 du 21 décembre 2006, dans un contexte de surproduction de pièces en euro, de fortes baisses des commandes de l'État et dans un climat social tendu.*

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

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

---

## **I - Un changement de statut à l'origine d'une dynamique positive**

### **A - Une situation économique dégradée avant la transformation en établissement public industriel et commercial**

#### **1 - Les handicaps structurels et les difficultés liées au passage à l'euro**

Entre 1991 et 1998, la direction des monnaies et médailles (DMM) n'avait atteint l'équilibre financier que grâce à des subventions directes ou indirectes (en jouant artificiellement sur le prix de cession<sup>312</sup> des monnaies courantes) du ministère de l'économie. Le précédent contrôle de la Cour des comptes, portant sur les exercices 1991 à 2000, avait mis en évidence les problèmes structurels de l'établissement, principalement liés à l'importance de sa masse salariale, représentant jusqu'à 67 % du chiffre d'affaires en 1995.

Le passage à l'euro a engendré une très forte hausse de son activité en 2000 et 2001 (respectivement 3 et 2,19 milliards de pièces facturées à l'État), permettant temporairement de rétablir l'équilibre financier de l'établissement. Cette période a été suivie, entre 2002 et 2005, d'une brutale chute d'activité<sup>313</sup> et d'une baisse significative du chiffre d'affaires, passé de 127 M€ en 2002 à 70 M€ en moyenne les trois années suivantes.

Dans un contexte d'incertitudes sur la pérennité de l'entreprise, et notamment le devenir de l'établissement parisien, la période antérieure au changement de statut a été marquée par d'intenses conflits sociaux (en moyenne 6 jours de grève par agent et par an entre 2004 et 2006, contre moins d'un jour dans les entreprises publiques<sup>314</sup>).

---

<sup>312</sup> Le prix de cession est fixé pour chaque coupure. Il comprend les coûts de production supportés par l'entreprise auxquels est ajoutée une marge dite « valeur ajoutée ».

<sup>313</sup> Cette baisse d'activité a également touché tous les instituts de frappe européens et engendré un contexte de concurrence très agressive entre les différents établissements pour la frappe de monnaies ne relevant pas de la zone Euro.

<sup>314</sup> Selon les statistiques de la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP).

## 2 - Une pyramide des âges déséquilibrée et des coûts salariaux peu compétitifs

En 2002, l'administration des monnaies et médailles employait 859 personnels principalement sous statut d'ouvriers d'État. La Cour avait relevé, dans son précédent rapport, des effectifs trop nombreux et une moyenne d'âge élevée.

Dès 2002, une politique de baisse des effectifs a donc été mise en œuvre. Le recours à un plan social ayant été refusé par le ministère de l'économie en raison du contexte social tendu, la baisse des effectifs s'est effectuée par le non remplacement systématique des départs à la retraite. Elle s'est donc accompagnée d'un vieillissement accéléré du personnel et d'un maintien de la masse salariale à un haut niveau.

En 2006, en dépit d'une importante baisse des effectifs (676 personnels soit - 21,4 % en 4 ans), la situation financière des monnaies et médailles restait critique. Le coût salarial restait très supérieur à celui des autres Instituts de frappe européens, comme le montre le tableau ci-dessous réalisé à partir de données collectées par la direction des monnaies et médailles fin 2006.

**Tableau n° 1 : comparaison des coûts moyens salariaux dans les Instituts d'émission européens à fin 2006**

Pays	Coût salarial annuel brut (€)	Congés légaux (j)	Horaire hebdomadaire	Coût horaire (€)
Royaume-Uni	36 000	20	48	15,22
Espagne	38 000	25	37,5	20,86
Allemagne (Munich)	40 000	30	38,5	21,71
Italie	40 000	32	38,7	21,73
France	49 000	42	36,5	29,09

Source : données Monnaie de Paris, retraitement Cour des comptes

## **B - L'instauration d'une dynamique nouvelle**

### **1 - Une gouvernance mise en place de façon satisfaisante après une période transitoire perturbée**

Si l'établissement public a été créé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, la nomination des membres du conseil d'administration, et donc du président-directeur général, n'est intervenue qu'au bout de trois mois.

Pendant cette période transitoire, conformément à l'article 36 alinéa V de la loi du 21 décembre 2006 créant l'établissement public, la direction de l'entreprise a été confiée à l'équipe de l'ancienne administration des monnaies et médailles. La loi prévoyait un décret d'application, mais celui-ci, confiant expressément à l'ancien directeur la mission d'« ordonner les dépenses et les recettes nécessaires à l'activité de l'établissement », n'a été publié que le 27 février 2007. Même si la loi permettait à l'ancienne équipe de direction d'assurer la continuité du service, le caractère tardif de ce décret a contribué aux difficultés de la période transitoire.

Durant cette période, le métal nécessaire à la fabrication des monnaies courantes n'a pas été commandé. Les livraisons de pièces n'ont pas été ordonnées par la direction des monnaies et médailles. Il s'en est suivi des tensions sur les stocks de la Banque de France et des perturbations sur son activité. Les transporteurs de fonds, La Poste et quelques grandes surfaces se sont plaints auprès de la Banque de France du manque de pièces d'un centime.

Le premier conseil d'administration s'est finalement tenu le 5 avril 2007. La gouvernance de la Monnaie de Paris s'est ensuite mise en place rapidement et de manière satisfaisante. Elle a su répondre aux premiers défis nés de la réorganisation de l'entreprise.

### **2 - Un plan stratégique adopté dès février 2008 : « Cap 2012 »**

Dans les semaines qui ont suivi sa nomination en avril 2007, le président-directeur général a mandaté un cabinet de conseil pour assister l'établissement dans l'élaboration d'un plan stratégique à horizon 2012.

Le plan, « Cap 2012 », était à la fois prudent, parce que certaines actions envisagées étaient déjà définies dans la stratégie engagée par l'administration des monnaies et médailles, et innovant, parce qu'il reposait aussi sur la capacité de transformation de l'entreprise. Adopté en février 2008, il s'articule autour de trois axes :

- « sécuriser l'activité pivot monnaies courantes » : en lançant un plan de gain de productivité, afin de réduire les prix de cession à l'État, mais aussi d'améliorer la compétitivité sur les marchés « export » ;
- « se doter d'un deuxième axe fort », en dynamisant la gamme de produits de collections, et en améliorant la rentabilité de ces activités par l'optimisation du coût des fonctions support ;
- « créer un relais de croissance » en étudiant la création d'un « concept store »<sup>315</sup> sur le site parisien à l'image de la logique suivie par certaines enseignes de luxe ou de métiers d'art.

### **3 - Une politique renouvelée de gestion des ressources humaines**

Les deux premiers axes du plan « Cap 2012 » comportaient un volet relatif aux ressources humaines. Suivant les recommandations formulées par l'inspection générale des finances, dans le cadre de l'audit qu'elle a réalisé sur la Monnaie de Paris en juillet 2007, l'établissement a mis en place un dispositif de départs volontaires pour accélérer la baisse des effectifs, tout en engageant parallèlement un renouvellement de ses effectifs par des recrutements, sous statut de droit privé, sur des fonctions ciblées.

## **C - Des résultats encourageants**

### **1 - Des effectifs mieux adaptés et un climat social moins tendu**

La nouvelle politique de gestion des ressources humaines a permis de s'adjoindre les compétences nécessaires aux transformations de l'entreprise. Elle s'est accompagnée de la conclusion d'accords sociaux (intéressement et complémentaire santé, notamment) globalement favorables aux salariés.

L'évolution à la baisse des effectifs, engagée depuis 2002, s'est poursuivie. Fin 2011, l'établissement comptait 468 personnels, contre 676 en 2006.

Parallèlement, le climat social s'est apaisé. La décision de créer un établissement public industriel et commercial en lieu et place de l'ancienne administration a été une réponse aux craintes des personnels

---

<sup>315</sup> Un « concept store » est un commerce de détail « multi-marques » qui propose à la vente un ensemble de produits dont la gamme est définie par un même univers thématique (design, luxe, décoration, etc.). Le concept store peut également intégrer un point de restauration, lié à la thématique du lieu.

qui redoutaient une fermeture de l'établissement. Elle a assuré le personnel d'une certaine pérennité quant aux différents statuts, aux activités, à la structure et à l'organisation. Elle a fait disparaître la perspective d'un départ du site parisien.

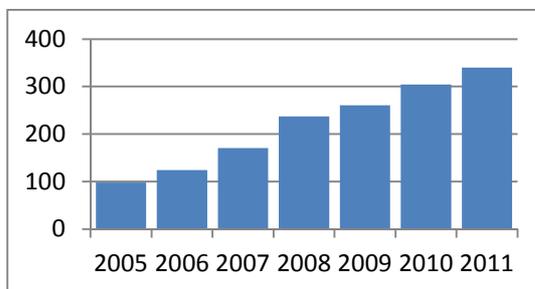
## 2 - Des gains de productivité indéniables

La plupart des objectifs du plan « Cap 2012 » ont été atteints en moins de trois ans, ce qui a nécessité de préparer un nouveau plan stratégique dès 2011.

Le chiffre d'affaires a fortement augmenté entre 2007 et 2011, de 105 à 163 M€, soit plus de 50 % en cinq années.

Sur la même période, la masse salariale s'est stabilisée, après avoir baissé de 6 M€ entre 2007 et 2008 du fait de la suppression de la contribution de l'établissement à l'équilibre du FSPOEIE<sup>316</sup>. En conséquence, alors que la masse salariale représentait 47 % du chiffre d'affaires en 2006, et 56 % en 2005, ce ratio est désormais proche de 20 %.

**Graphique n° 1 : évolution du chiffre d'affaires par agent (en milliers d'euros courants)**



Source : Monnaie de Paris, retraitement Cour des comptes

Le chiffre d'affaires par agent a doublé entre 2007 et 2011. La productivité de l'entreprise s'est donc améliorée depuis le changement de statut.

<sup>316</sup> Le décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004 prévoit le versement d'une contribution de l'État au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) en cas d'insuffisance de ses ressources. Du fait de la transformation en établissement public industriel et commercial doté d'une personnalité juridique distincte, la Monnaie de Paris n'a pas vocation à contribuer à l'équilibre de ce fonds.

### 3 - Des dividendes versés à l'État depuis 2009

L'État est l'actionnaire unique de la Monnaie de Paris. A ce titre, il peut prétendre à l'attribution de dividendes, dont le montant est négocié année après année et qui représente entre 50 et 70 % du résultat net. Lors de l'établissement du contrat pluriannuel, il avait été envisagé de fixer une règle de distribution des dividendes, mais la situation financière de l'entreprise étant fragile, cette question avait finalement été jugée prématurée.

Après 20,9 M€ de pertes en 2007 et 13,3 M€ de résultats positifs en 2008 sur lesquels a été imputée l'intégralité du report à nouveau négatif de 2007, les résultats de la Monnaie de Paris ont permis d'envisager, pour la première fois en 2009, le versement d'un dividende. Après apurement du reliquat de report à nouveau négatif, le résultat de 2009 (15,9 M€) a permis de dégager un excédent de 8,3 M€.

**Tableau n° 2 : évolution des résultats nets et du dividende**

en M€	2007	2008	2009	2010	2011
Résultat net	-20,9	-7,6	8,3	17,5	17,8
Dividende versé	0	0	5,9	12,2	9

Source : Monnaie de Paris

La progression du résultat est très significative et reflète la dynamique positive du plan stratégique qui s'est confirmée en 2011, année pour laquelle la Monnaie de Paris a versé 9 M€ de dividendes<sup>317</sup>.

## II - Un équilibre économique fragile

Le redressement de la Monnaie de Paris et ses résultats encourageants ne doivent pas occulter la fragilité de son modèle économique. L'établissement doit faire face à des coûts fixes élevés, des commandes de monnaie courante en décroissance et, pour compenser des handicaps, mener une politique commerciale non dépourvue de risques.

<sup>317</sup> En outre, compte tenu de ces résultats positifs, la Monnaie de Paris a été en mesure de restituer en 2011 à l'État 37 M€ sur la trésorerie qui lui avait été laissée en dotation initiale.

## A - Des coûts fixes encore trop élevés

### 1 - Un niveau de rémunération encore très important

La réduction de 23 % des effectifs entre 2007 et 2011 a été compensée, d'une part par des recrutements dont certains portaient sur des fonctions d'encadrement supérieur, d'autre part, par la répercussion des coûts de mise en œuvre du plan social et de mise en place des différents dispositifs prévus à l'accord d'entreprise.

La rémunération brute moyenne mensuelle s'élève ainsi à plus de 3 600 € en 2011, en hausse de 8 % depuis le changement de statut. Cela s'explique partiellement par le fait que l'âge moyen des personnels de la Monnaie de Paris est élevé (49,6 ans en 2011 contre 40 ans dans les autres entreprises publiques). En outre, les plus de cinquante ans représentent plus de 57 % des effectifs (contre 62 % en 2005).

Le recrutement de cadres de « haut niveau » a également conduit à un très fort accroissement des plus hautes rémunérations de l'entreprise. Corrélativement, le personnel non qualifié nouvellement embauché bénéficie d'un niveau de revenu plus faible que ce qu'il était en 2007. L'éventail des rémunérations s'est donc largement ouvert comme en témoigne l'évolution des dix rémunérations les plus élevées et les moins élevées entre 2005 et 2011.

**Tableau n° 3 : évolution des rémunérations brutes annuelles**

En €	2007	2008	2009	2010	2011	évolution 2007/2011
total des 10 rémunérations les moins élevées	246 710	253 647	253 834	183 071	188 300	- 24 %
total des 10 rémunérations les plus élevées	865 167	981 317	1 020 451	1 129 409	1 124 609	+ 30 %

Source : Monnaie de Paris, retraitement Cour des comptes

En dépit du recrutement à des niveaux de salaire moins élevés (18 000 € brut annuels), qui a fait diminuer le coût horaire moyen<sup>318</sup> de 29 € en 2006 à 23,80 € en 2011, les coûts salariaux de la Monnaie de Paris demeurent plus élevés que ceux de ses concurrents européens (35 % supérieurs au *Royal Mint* britannique, par exemple).

<sup>318</sup> Employés de la Monnaie de Paris hors personnel hautement qualifié.

L'établissement public et sa tutelle doivent être plus vigilants sur les évolutions globales des rémunérations et tenir compte, en outre, des risques liés aux importants écarts salariaux, dans un contexte où la fragilité intrinsèque de l'établissement demeure très forte.

## **2 - Paris et Pessac : deux sites toujours sans synergie**

À l'occasion de son audit de juillet 2007, l'inspection générale des finances a constaté l'existence de fonctions support « hypertrophiées » pour un établissement à vocation essentiellement industrielle. Elle a relevé que le ratio des personnels affectés à des fonctions de production sur la totalité des effectifs était de 51 %.

Au vu de l'organigramme actuel, ce rapport a peu évolué, malgré les réorganisations opérées. Les fonctions support sont toujours trop importantes par rapport aux fonctions opérationnelles. Certaines fonctions sont même « doublées » entre les sites de Paris et de Pessac, malgré un recalibrage intervenu en 2008 : Pessac dispose par exemple, d'un service de gestion des ressources humaines et d'un service commercial. Si les deux sites sont désormais spécialisés, l'activité de production des monnaies courantes étant localisée à Pessac uniquement, et celle des productions d'art, en voie de regroupement à Paris, cela ne justifie pas qu'ils aient chacun leurs fonctions support.

Des marges de progrès significatives existent, comme en témoigne le nouveau plan stratégique 2011-2015 « MAP » (une « Monnaie aux ambitions partagées ») dont l'un des cinq axes porte précisément sur la réorganisation des fonctions industrielles et supports. Une étude préalable au plan estime possible un gain de 15 équivalents temps plein (ETP) dans les fonctions supports et de 7 ETP dans les fonctions industrielles à horizon 2015.

## **3 - Un recours encore trop important aux prestataires externes**

La création de l'établissement public et la mise en place de son plan stratégique ont eu pour conséquence une forte progression des dépenses de prestations externes de conseils. L'ensemble des dépenses dans ce domaine a été multiplié par six depuis 2007. Les données 2011 montrent une baisse de ce type de dépenses, qui restent toutefois à un montant élevé (près de 10 M€).

Ce recours important à divers consultants n'appelle pas d'observation particulière pour ce qui est des dépenses réalisées au cours des exercices 2007 et 2008, compte tenu des besoins indéniables de compétences externes dont la Monnaie de Paris était dépourvue au

moment de sa création. Il est davantage sujet à questionnement par la suite, puisqu'à compter de 2009, la feuille de route de l'établissement était tracée, sa stratégie définie et ses règles internes arrêtées. Il est encore plus discutable si l'on considère que l'établissement avait fait le choix, dans le cadre de sa stratégie de se donner les moyens de recruter les compétences qui lui faisaient défaut.

## **B - Une surcapacité structurelle de production de monnaie courante**

La Monnaie de Paris exerce un monopole sur la frappe de monnaie courante française. Cette activité est réalisée sur le site de Pessac.

Un comité tripartite (Banque de France, direction générale du Trésor et Monnaie de Paris) évalue annuellement le besoin en monnaies métalliques neuves pour l'année suivante sur la base d'une prévision établie à partir de séries historiques portant sur l'état des stocks de la Banque de France et sur l'évolution des émissions nettes de monnaies métalliques. La Banque de France reconnaît la difficulté de prévoir les besoins futurs en monnaie courante, tant les flux de monnaie sont aléatoires. Même si, dix ans après les débuts de l'euro, les prévisions sont plus fiables qu'en 2005-2006, cela ne permet pas d'envisager des prévisions à plus de deux ou trois ans.

### **1 - La surestimation du nombre de pièces nécessaires au passage à l'euro et leur destruction partielle**

Au moment de la mise en circulation de l'euro, les banques centrales européennes ont surestimé leurs besoins en pièces d'un euro et de 50 centimes. D'importantes erreurs de prévision ont été commises, et 100 millions de pièces de 50 centimes ont même été achetées par la France à l'Espagne en décembre 2001, la Banque de France craignant une pénurie sur ces pièces.

Sur les 855 millions de pièces d'un euro fabriquées et acquises en 2001, seules 518 millions avaient été mises en circulation au 31 décembre 2009, tandis que 337 millions étaient encore en stock. Cet excédent de pièces ne pouvant être écoulé<sup>319</sup>, ni stocké en raison du coût que cela représente, ni vendu, les autres pays européens étant en situation identique, la direction générale du Trésor a donc décidé en 2010 de faire

---

<sup>319</sup> La Banque de France estimait qu'il faudrait 15,4 ans pour écouler les pièces de 50 centimes et 81,3 ans pour les pièces d'un euro.

procéder à la destruction de 203 millions de pièces d'un euro et de 107 millions de pièces de 50 centimes, puis de revendre les 2 356 tonnes de métal correspondant. Le marché « destruction de pièces » a été remporté par la Monnaie de Paris en août 2011 pour un montant de 2,53 M€. Cette opération lui bénéficie donc ponctuellement.

Pour l'État, le coût global de la surproduction des pièces d'euro peut être évalué à 41,5 M€<sup>20</sup>, soit un coût net de 20,5 M€, si l'on tient compte de la vente du métal qui devrait rapporter près de 21 M€. En dépit de cette opération, le stock de pièces d'un euro demeure encore élevé (134 millions). La direction générale du Trésor réfléchit à l'opportunité de lancer un nouveau programme de destruction, dans un contexte favorable à la vente de métaux.

## **2 - Des commandes de l'État durablement inférieures à la capacité de production**

Le programme de frappe de monnaie est établi selon les termes d'un contrat pluriannuel passé entre l'État et la Monnaie de Paris. Les prix de cession correspondant aux commandes sont arrêtés par la direction générale du Trésor à la lumière des analyses du comité tripartite. Depuis 2008, le prix de cession des pièces est calculé en additionnant le coût moyen des flans métalliques<sup>21</sup> et la valeur ajoutée de transformation<sup>22</sup>, qui inclut une marge. La fixation du prix de cession des pièces courantes est un enjeu important pour l'État qui a fixé comme objectif dans le contrat pluriannuel une baisse de 30 % entre 2007 et 2010 du coût moyen unitaire. Cet objectif n'a pas été complètement atteint en 2010, et en 2011, la marge de transformation est repartie à la hausse compte tenu de la baisse des volumes commandés.

Après une période de soutien de la Monnaie de Paris par des commandes élevées de l'État entre 2007 et 2009, la tendance est à la baisse des commandes autour de 850 à 900 millions de pièces par an. Cette production concerne principalement les pièces de centimes « rouges », puisqu'en raison du contexte de surproduction des pièces de 50 centimes et d'un euro évoqué plus haut, la Monnaie de Paris ne

<sup>20</sup> En tenant compte du prix de revient des pièces fabriquées en 2000, du coût d'achat des pièces espagnoles, des frais de stockage et des frais de destruction.

<sup>21</sup> La Monnaie de Paris ne produit pas ses flans, c'est-à-dire les disques de métal sur lesquels sont frappées les pièces. Les flans sont principalement importés de République de Corée.

<sup>22</sup> La valeur ajoutée de transformation comprend l'ensemble des coûts supportés par l'établissement pour la fabrication des pièces métalliques courantes, autres que ceux liés à l'achat de flans, et une marge permettant à l'établissement de dégager un retour sur capitaux engagés.

produit plus de telles pièces depuis 2001. Ces prévisions pourraient, de plus, être revues à la baisse à plus ou moins long terme, compte tenu des évolutions technologiques sur les moyens de paiement électroniques.

La capacité de production ordinaire de la Monnaie est de 50 % supérieure, soit de 1,5 milliard de pièces. L'outil de production très particulier (presses de plusieurs tonnes) a été acquis par l'établissement et dispose d'une durée de vie très longue. Il ne peut pas servir à court terme de variable d'ajustement à la production. Dans ce contexte, et compte tenu du nombre de personnels employés pour cette mission, la Monnaie de Paris doit développer les activités qui utilisent ces mêmes outils de production afin d'en augmenter la rentabilité, notamment la frappe des monnaies courantes étrangères.

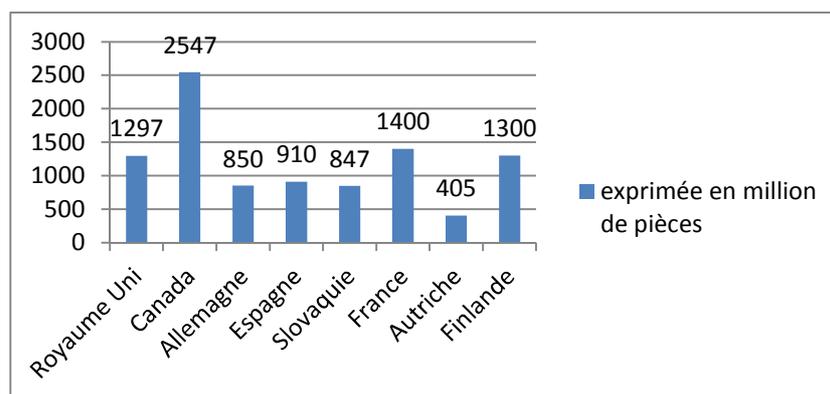
### **3 - Un marché des monnaies courantes étrangères très concurrentiel**

Les principaux producteurs de monnaie sont en situation de surcapacité théorique<sup>323</sup> de production de 9,4 milliards de pièces. Les principaux concurrents de la Monnaie de Paris sont les établissements canadien et britannique, qui disposent d'une capacité de production maximale de 5 milliards de pièces.

---

<sup>323</sup> Capacité maximale au vu des capacités industrielles théoriques : pour la Monnaie de Paris, elle représente 2,6 milliards de pièces, si l'établissement passe à un système de production en 3 x 8 heures.

**Graphique n° 2 : activité de frappe moyenne par an (en 2009)<sup>324</sup>**



Source : Monnaie de Paris, retraitement Cour des comptes

La Monnaie de Paris dispose d'un portefeuille de pays-clients « historiques », tels que la BCEAO<sup>325</sup> ou la Tunisie, qu'elle essaye d'étoffer en répondant à des appels d'offre<sup>326</sup>. Une nouvelle direction des monnaies courantes étrangères (DMCE) a été créée pour améliorer sa démarche de prospection. Le cabinet de conseil chargé d'une analyse pour le nouveau plan stratégique 2012-2015 de la Monnaie de Paris a estimé qu'une augmentation des volumes de production de monnaies courantes étrangères de 400 à 600 millions de pièces (c'est-à-dire le passage de 1,3 à 1,5 milliards de pièces produites en intégrant les monnaies courantes françaises) pouvait faire gagner à l'établissement 10 % de coût de production, l'établissement répartissant ses charges fixes sur un plus grand nombre d'activités. L'effet volume est donc très important. Il explique le choix de la Monnaie de Paris de maintenir son activité monnaies courantes étrangères, même déficitaire (résultat d'exploitation de -2,5 M€ en 2011).

<sup>324</sup> Les données sont relatives à l'activité globale de frappe, toutes monnaies confondues. Pour la France, en 2009, le montant représente : 1 milliard de pièces en euro à usage national auquel s'ajoutent 400 millions de pièces en monnaies courantes étrangères.

<sup>325</sup> Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest, institut d'émission commun aux huit États membres de l'Union monétaire ouest africaine.

<sup>326</sup> Par exemple, en 2009, elle a remporté deux appels d'offre du Yémen et du Bangladesh pour un montant total de 4,9 M€.

En 2011, la Monnaie de Paris n'a produit que 413 millions de pièces étrangères pour un chiffre d'affaires de 17,4 M€. Le marché étant très concurrentiel, il lui sera difficile pour l'avenir de miser sur un développement très significatif de cette activité pour compenser les effets de sa surcapacité structurelle de production.

## C - Une stratégie commerciale efficace mais risquée

Avec l'appui de sa tutelle, l'établissement a développé avec succès une stratégie commerciale s'appuyant sur de nouveaux produits : les monnaies de collection à valeur faciale et à cours légal. Cependant, la pérennité du succès de cette activité n'est pas garantie. Elle ne doit pas non plus occulter le fait que les autres activités commerciales doivent être repensées.

### 1 - Un relais de croissance indéniable : les monnaies de collection à valeur faciale et à cours légal

La commercialisation de cette nouvelle gamme de produits (« euros des régions » notamment) accompagnée d'une campagne publicitaire importante a largement contribué à l'amélioration des résultats.

**Tableau n° 4 : évolution de la part des différentes activités dans le chiffre d'affaires (CA)**

en M€	2006		2007	2008	2009	2010	2011	
	réalisé	% du CA	réalisé	réalisé	réalisé	réalisé	réalisé	% du CA
euros français (y c. commémorations)	32,69	38,7 %	39,9	55,6	50,4	44,3	46,5	28,6 %
monnaies courantes étrangères et Outre-mer <sup>327</sup>	20,24	23,9 %	34,9	14,3	10,7	11,1	17,4	10,7 %
monnaies de collection à valeur faciale	0	0,0 %	0	22,2	36,2	54,6	60,7	37,3 %
monnaies de collections traditionnelles	15,02	17,8 %	13,2	14,1	14,4	18,8	14,3	8,8 %
autres ventes	16,6	19,6 %	16,5	19,2	14,1	20,8	23,7	14,6 %
<b>total</b>	<b>84,55</b>	<b>100 %</b>	<b>104,5</b>	<b>125,4</b>	<b>125,8</b>	<b>149,6</b>	<b>162,6</b>	<b>100 %</b>

Source : Monnaie de Paris, retraitement Cour des comptes

<sup>327</sup> Outre-mer : collectivités d'outre-mer (COM) et Nouvelle-Calédonie.

Les monnaies de collection à valeur faciale ont véritablement créé une dynamique positive dans le développement de la Monnaie de Paris. L'activité prend une part grandissante dans le chiffre d'affaires (22,2 M€ en 2008 pour un chiffre d'affaires de 125,4 M€ ; 60,7 M€ en 2011, pour un chiffre d'affaires total de 162,6 M€), compte tenu de sa croissance intrinsèque, mais aussi de la décroissance des autres activités. Depuis 2010, elle représente une part supérieure à celle de la production des pièces en euro.

Le surcroît d'activité globale 2007/2011 est presque exclusivement imputable aux ventes de monnaies de collection à valeur faciale. En dépit de ces succès grandissants, les prévisions annuelles restent prudentes, cette activité présentant un certain nombre d'incertitudes.

## **2 - Une activité non exempte de risques**

Les pièces de collection à valeur faciale ont cours légal. Elles sont donc retraitées, comme les monnaies courantes, par le réseau de la Banque de France. Jusqu'à présent, un faible nombre de pièces de collection ont été utilisées comme monnaie, mais la tendance est à l'augmentation, ce qui ne va pas sans poser des difficultés pratiques de retraitement par la Banque de France.

La principale réserve concerne la pérennité de cette activité dont le succès tient incontestablement à un « effet d'aubaine » (épargne refuge dans un contexte de crise financière) conjugué à un « effet nouveauté » et facilité par le contexte de progression rapide du cours de métaux précieux.

La Monnaie de Paris considère que cette activité se situe résolument dans la sphère concurrentielle de l'établissement et qu'elle peut escompter une progression de 50 % sur trois ans (+ 15 % par an) de ses émissions en or et argent à valeur faciale remboursable. Il est toutefois clair, d'une part, que l'activité dépend d'un public dont les intérêts peuvent changer et, d'autre part, qu'elle reste soumise à l'évolution des cours des métaux précieux, qui a conduit la Monnaie de Paris, dans la période récente, à baisser la teneur en métal précieux des dernières émissions.

## **3 - D'autres activités commerciales à repenser**

Les autres activités commerciales ne parviennent pas à progresser malgré des efforts de rationalisation. S'agissant des bijoux, la collection a été modifiée, de nouveaux articles introduits et le réseau des revendeurs

étendu. Cette stratégie a tout juste permis de maintenir le chiffre d'affaires autour d'1 M€.

La gamme des médailles a été réduite. Cette démarche, accompagnée d'une forte publicité, a permis d'obtenir un chiffre d'affaires de 5,3 M€ en 2008. Cependant, les créations lancées par la suite au cours des exercices 2009 et 2010 (médaille du mariage, médaille du baccalauréat) n'ont pas eu les résultats escomptés. Depuis 2009, le chiffre d'affaires reste stable (2,9 M€ en 2009, 2,1 M€ en 2010 et 2,5 M€ en 2011) et le résultat d'exploitation de cette activité, qui mobilise près de 40 emplois équivalents temps plein (ETP) (représentatifs des métiers d'art de la Monnaie de Paris : graveurs, fondeurs, etc.), soit environ 8 % de l'effectif de l'établissement, largement déficitaire (- 2,2 M€ en 2010 et -1,9 M€ en 2011).

Les résultats décevants de ces activités, malgré les actions réalisées depuis 2007 (rationalisation, rétrécissement des gammes, innovations ciblées et appuyées par une campagne de communication) doivent conduire l'entreprise à s'interroger sur la pertinence de les poursuivre. En particulier, la possibilité d'arrêter la production et la vente des bijoux et des décorations pourrait être envisagée. Ces activités ont, du reste, un lien faible avec le cœur de métier de l'entreprise.

### **III - Une mission nouvelle de valorisation du patrimoine à l'impact incertain**

En 2006, le bâtiment historique de l'Hôtel de la Monnaie a été confié au nouvel établissement, à charge pour lui de le valoriser. Le projet « Métalmorphoses » consiste à ouvrir le site au public dans le cadre d'un « espace muséal » profondément renouvelé et à y installer un lieu d'exposition, des restaurants et des commerces. Il a toutefois dû être fortement repensé en raison des travaux nécessaires au transfert de la « parcelle de l'an IV » à l'Institut de France, juridiquement concrétisé en février 2009.

## **A - Le transfert de la « parcelle de l'an IV » et ses incidences**

### **1 - Une décision prise en opportunité sans étude d'impact préalable**

L'ensemble immobilier parisien attribué à l'établissement public comprend depuis 1796, outre l'Hôtel de la Monnaie et l'Hôtel de Laverdy, une parcelle dite « de l'an IV ». Cette parcelle était historiquement le jardin du bâtiment du collège des Quatre-Nations, qui abrite aujourd'hui l'Institut de France. Ce dernier réclamait depuis de très nombreuses années que cette parcelle lui fût « rétrocédée », en invoquant notamment, depuis le début des années 2000, l'accroissement du nombre des membres des cinq académies.

Le 25 juin 2004, revenant sur plusieurs refus successifs de ses prédécesseurs et une réponse d'attente qu'il avait envoyée le 14 mai précédent, le ministre de l'économie s'est engagé - par courrier adressé au chancelier de l'Institut - au transfert de la parcelle « avant la fin de la décennie ». Cette décision est intervenue sans concertation avec le directeur des monnaies et médailles. Elle n'a été précédée d'aucune étude de faisabilité technique ni estimation de coût. Les différentes administrations concernées (Agence des participations de l'État, France Domaine, direction du budget) n'ont pas été associées à la décision.

Cet engagement de principe n'a pas été mis en œuvre par la direction des monnaies et médailles. Elle n'a reçu aucune instruction à ce sujet postérieurement à la lettre de 2004. La loi de finances pour 2007 portant création de l'établissement public n'a pas non plus donné suite à cet engagement puisqu'elle a prévu que l'Hôtel des Monnaies - sans autre précision - soit remis en dotation à la Monnaie de Paris. Un amendement sénatorial du 9 novembre 2006 affectant la parcelle de l'an IV au ministère de l'éducation nationale, pour l'exercice des missions de l'Institut de France, a finalement été abandonné en commission mixte paritaire.

Le débat n'a pas été clos pour autant, l'Institut intervenant à plusieurs reprises auprès des ministres pour obtenir la réalisation de l'engagement de 2004.

Le président de la Monnaie de Paris, soutenu par son conseil d'administration, s'est opposé - en vain - à ce transfert en faisant valoir les difficultés créées, la parcelle sur laquelle est édifiée une verrière contenant des ateliers et des presses difficilement déplaçables. Les administrations concernées, France Domaine et l'Agence des

participations de l'État, ont estimé que l'exercice des missions de la Monnaie de Paris justifiait, en l'état, le maintien de la parcelle de l'an IV dans la dotation immobilière de l'établissement public.

Le transfert de dotation d'un bien immobilier public peut être fait par la voie d'un simple arrêté, dès lors que les biens ne sont plus utiles au fonctionnement du bénéficiaire de la dotation. Tel n'était pas le cas de la Monnaie de Paris qui occupait l'ensemble de l'espace de la parcelle de l'an IV avec ses ateliers. Une solution juridique a donc été imaginée pour tenter de contourner la difficulté.

Le transfert de la parcelle a été acté juridiquement en deux temps. Après délimitation de quatre parcelles cadastrales correspondant à l'ensemble immobilier parisien utilisé par la Monnaie de Paris, un amendement gouvernemental au projet de loi de finances rectificative de décembre 2008 a précisé que la dotation de l'établissement ne portait que sur deux d'entre elles. Les deux autres parcelles, contenant la parcelle de l'an IV, qui ne figuraient donc plus officiellement sur la dotation de l'établissement, ont été mises à disposition de l'Institut de France par arrêté du ministre du budget le 29 janvier 2009. Cette solution, qui prend appui sur l'intervention du législateur, n'en est pas moins juridiquement contestable puisqu'elle a conduit à affecter à une autre entité un bien qui, à la date où l'arrêté était signé, demeurait utilisé pour la fabrication des médailles.

En février 2009, « sur instruction de l'État »<sup>328</sup>, le président-directeur général de la Monnaie de Paris a finalement signé la convention avec le chancelier de l'Institut pour le transfert de la parcelle. L'Institut se propose de construire sur cette parcelle un auditorium de 400 places permettant de réunir l'ensemble des membres des cinq Académies qui le composent, pour un coût de 20 M€. Dans la perspective des travaux de « Métalmorphoses », un avenant à la convention a été signé en juillet 2009 actant que la parcelle serait libérée au plus tard le 31 décembre 2012. Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, cette libération n'était pas intervenue.

## **2 - Des conséquences financières préjudiciables pour la Monnaie de Paris et pour l'État**

Le transfert de la parcelle a causé un préjudice financier à l'établissement public ainsi qu'à l'État actionnaire. Le coût pour la Monnaie de Paris se décompose en deux postes : la perte d'actif au bilan

---

<sup>328</sup> Le président-directeur général de la Monnaie de Paris a fait précéder sa signature de cette mention. Il avait reçu le 29 janvier précédent un courrier conjoint des ministres de l'économie et du budget lui demandant de signer la convention.

(15 M€ soit 11,3 % de l'actif immobilisé) et les frais liés au déménagement (13,4 M€).

S'agissant de la dépréciation de l'actif au bilan de la Monnaie de Paris, du point de vue de l'État, aucune perte n'est enregistrée. En effet, l'Institut de France est une personne morale de droit public placée sous la protection du président de la République. La réaffectation de la parcelle est un simple transfert de dotation.

S'agissant des coûts liés au déménagement de la parcelle, 30 % sont des charges de fonctionnement et 70 % sont considérés comptablement comme des investissements qui ont été intégrés au projet immobilier « Métalmorphoses ». La perte pour la Monnaie de Paris représente donc, sur le plan purement comptable, 3,6 M€. L'État étant actionnaire unique de l'établissement, il supporte indirectement ce coût (répercuté sur les dividendes), en dépit des préconisations de l'Agence des participations de l'État demandant à ce qu'une partie du coût soit laissé à la charge de l'Institut. Ce montant ne tient, en outre, pas compte du fait que certains investissements n'auraient pas été effectués, en l'absence de nécessité de déménager l'outillage présent sur la parcelle. L'impact économique du transfert de la parcelle pour l'établissement public ne peut donc se réduire au calcul comptable des pertes.

La Monnaie de Paris a également subi des coûts indirects du fait de cette décision. En 2008, souhaitant rationaliser ses espaces de bureaux vacants, elle a recherché des locataires, avec l'accord de France Domaine. En juin 2008, elle a reçu une proposition ferme d'une société d'édition à 350 € le m<sup>2</sup> pour un ensemble de 1 800 m<sup>2</sup>. Néanmoins, le cabinet du ministre du budget, dans un courrier du 23 juin 2008, a subordonné la signature des nouveaux baux par la Monnaie de Paris au règlement du devenir de l'ensemble immobilier parisien s'agissant de la parcelle de l'an IV. Pourtant, les locaux dont la location était envisagée n'étaient pas concernés par le transfert éventuel de la parcelle. Ils ne pouvaient en aucun cas constituer une « solution de repli » en cas de déménagement des activités industrielles, ni même être utilisés par l'Institut dans le cadre d'une solution transitoire, en raison de leur situation géographique. Cette décision regrettable a fait perdre en 2008 à l'établissement une recette supérieure à 600 000 € annuels. L'établissement n'a réussi ultérieurement à louer que 530 des 1800 m<sup>2</sup> à une autre société.

Enfin, le transfert de la parcelle de l'an IV ayant nécessité le redéploiement de la Monnaie dans de nouveaux espaces, le musée pourtant rénové en 2006 pour un montant de 2,3 M€ a été fermé dès juillet 2010 afin de laisser la place aux travaux.

### **3 - L'impact sur le projet « Métalmorphoses »**

L'intégration de l'impact du transfert de la parcelle de l'an IV a contraint la Monnaie de Paris à modifier sensiblement son projet immobilier « Métalmorphoses », alors que celui-ci venait de faire l'objet d'une procédure de marché de maîtrise d'œuvre.

Cette évolution, ainsi que la décision concomitante de l'établissement d'accélérer certains travaux d'entretien qui avaient initialement été programmés sur dix ans, n'ont cependant pas conduit l'établissement à interrompre cette procédure afin de prendre en compte l'extension du périmètre du projet.

La décision était fondée sur le souhait de la direction de l'établissement de voir la mise en œuvre du projet se concrétiser le plus rapidement possible. Elle a cependant conduit le conseil d'administration à valider une solution juridique discutable, combinant un avenant au marché initial et un marché complémentaire, sans nouvelle mise en concurrence.

## **B - Le projet « Métalmorphoses » : une reconversion complète du site parisien**

### **1 - Une mission de mise en valeur confiée par l'État**

Depuis 2002, la politique de diminution des effectifs menée par la direction des monnaies et médailles avait permis de libérer des locaux industriels et des surfaces de bureaux. De nombreux espaces ont ainsi permis l'organisation d'expositions temporaires. Enfin, de nouvelles salles avaient pu être ouvertes au public au sein du Musée de la Monnaie. Cependant, l'absence d'une réelle politique de valorisation de l'immeuble justifiait une réflexion sur la rationalisation des espaces.

En 2006, alors que le choix aurait pu être fait de regrouper l'ensemble des activités sur le site de Pessac, l'État a confié le bâtiment historique de l'Hôtel de la Monnaie en dotation au nouvel établissement, à charge pour lui de le valoriser<sup>329</sup>. En contrepartie d'une obligation d'entretien du bâtiment de plus de 12 000 m<sup>2</sup> au sol, une trésorerie de 88 M€ a été laissée à l'établissement pour faire face à cette charge. L'obligation de valorisation du patrimoine immobilier historique n'a

---

<sup>329</sup> L'article L.121-3 du code monétaire et financier prévoit que l'établissement est chargé « de conserver, protéger, restaurer et présenter au public ses collections historiques et mettre en valeur le patrimoine immobilier historique dont il a la gestion ».

cependant pas été précisée par l'État. De fait, elle a été laissée largement à la discrétion du président-directeur général de l'établissement. Celui-ci a pu s'appuyer sur le fait que la décision de transfert de la parcelle de l'an IV lui ait été imposée, pour obtenir de la tutelle une grande marge de manœuvre dans ses projets de mise en valeur du patrimoine.

Initialement prévu sur 5 000 m<sup>2</sup>, le projet « Métamorphoses » s'est étendu à l'ensemble du site parisien suite au transfert de la parcelle de l'an IV. Il a également fini par intégrer les travaux d'entretien du bâtiment (toiture notamment).

Avec ce projet, la Monnaie de Paris s'apprête à vivre une véritable reconversion, puisque cette activité de mise en valeur patrimoniale constitue en réalité un nouveau métier pour l'entreprise. Ce projet, consiste à ouvrir le bâtiment au public dans le cadre d'un « espace muséal » profondément renouvelé qui comprendra un lieu destiné à accueillir des expositions temporaires. Il prévoit aussi l'installation de commerces et de deux restaurants, dont un gastronomique, et des commerces, sous la forme d'autorisations d'occupation temporaire (AOT) du domaine public et donnant lieu au versement de redevances forfaitaires.

## **2 - Un plan d'affaires fragile**

S'il est indéniable que le projet répond aux objectifs fixés par l'État, il comporte toutefois des risques. Certaines décisions ont été prises trop rapidement. Les risques ont été insuffisamment mesurés à l'avance et toutes les conséquences du projet sur le fonctionnement et l'organisation n'ont pas été envisagées, ce qui est particulièrement dommageable en termes de management du personnel.

Les perspectives reposent sur des hypothèses fragiles et des comparaisons discutables. Les projections sur la fréquentation du site et sur le montant des achats réalisés par les visiteurs dans la boutique de la Monnaie de Paris sont surtout le fait d'un « effet nouveauté » et n'abordent pas la question de la pérennité, ni celle de la fidélisation des visiteurs et des clients. Les recettes attendues peuvent de ce fait apparaître optimistes.

Le plan d'affaires du projet, établi en juillet 2009, n'a du reste jamais été actualisé, alors que son périmètre a évolué de façon importante. Seul un ajustement à la hausse de certaines prévisions de recettes a été opéré en novembre 2010. Enfin, la participation financière des concessionnaires au coût des travaux d'aménagement n'a pas été envisagée, pas plus que le versement d'une partie de leur chiffre d'affaires à titre de redevance.

Les coûts du projet ont été marqués dès la fin de l'année 2010 par une augmentation importante de 36 %, portant la somme des dépenses envisagées à près de 52 M€. A la demande de l'État, actionnaire unique de l'entreprise, un plan de réduction de ces coûts a été élaboré par la direction pour ramener ce montant à 45 M€. Ce plan comprend notamment la recherche de financements externes (subventions et mécénats) à hauteur de 3,5 M€. Cependant, à ce jour, seule une recette de 0,5 M€, provenant de la location d'espaces publicitaires pour recouvrir les échafaudages, a pu être réalisée.

L'établissement se doit donc d'actualiser rapidement le plan d'affaires du projet Métalmorphoses sur des bases plus réalistes que celles qui ont servi à sa préparation. Cela est d'autant plus nécessaire que le déploiement du projet a pris du retard, repoussant son achèvement à fin 2014, avec une ouverture du restaurant gastronomique en septembre 2013, et que des surcoûts ont d'ores et déjà été identifiés.

### **3 - Une fonction muséale profondément modifiée**

Les collections historiques de la Monnaie de Paris, dont les plus anciennes pièces remontent à l'époque carolingienne, sont présentées au public depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle. Lors du changement de statut, l'État a confirmé cette mission historique de l'établissement. Le musée s'étendait alors sur près de 1 100 m<sup>2</sup> au sein du site parisien.

Cependant, le projet Métalmorphoses prévoit que la présentation des collections sera limitée à un ensemble réduit de pièces. Sur plus de 100 000 objets, seule une sélection d'entre eux demeurera à Paris en vue d'être exposée par roulement au sein du « parcours de métiers », dont la surface totale devrait être de 1 100 m<sup>2</sup>, mais qui consiste principalement dans la visite des ateliers. Les éléments non sélectionnés ont été transférés à Pessac pour y être stockés.

Dans ce contexte, la Monnaie de Paris n'a pas concrétisé de partenariat pour assurer autrement la présentation de ses collections<sup>330</sup>. En particulier, malgré des échanges sur ce point entre le président-directeur général de la Monnaie de Paris et le gouverneur de la Banque de France, aucun accord n'a pu être trouvé afin que la future « Cité de l'économie et de la monnaie », projet de musée de la Banque de France lancé en 2011,

---

<sup>330</sup> A titre d'exemple, le *Royal Mint* britannique, malgré son déménagement en 1975 de son site historique londonien pour Llantrisant en Galles du Sud, a continué de présenter ses collections au public en les prêtant pour des expositions temporaires dans différents musées britanniques ou étrangers.

participe à l'exposition d'une partie au moins de collections historiques de la Monnaie de Paris<sup>331</sup>.

Cette absence de synergie entre les deux musées est regrettable. Au-delà du cas de la Banque de France<sup>332</sup>, la Monnaie de Paris doit s'efforcer de nouer des partenariats, avec l'appui de sa tutelle, afin de mieux assurer la présentation de ses collections historiques qui constitue une de ses missions de service public.

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

*La Monnaie de Paris, qui connaissait des difficultés économiques récurrentes dans les années antérieures, a réussi sa transformation en établissement public industriel et commercial en 2007. Le changement de statut a permis à l'établissement d'installer des relais de croissance. Une politique de gestion des ressources humaines renouvelée, combinée au plan stratégique « Cap » 2012 a rapidement permis à l'entreprise de dégager des bénéfices et de verser des dividendes à l'État.*

*Pour cette transformation, l'établissement a bénéficié d'une aide directe de l'État, sous la forme d'une trésorerie de 88 M€. L'arrêt de la contribution à l'équilibre du régime de retraite des ouvriers de l'État lui a également permis d'alléger sa masse salariale de 6 M€.*

*La Monnaie de Paris ne doit pas aujourd'hui se satisfaire de l'embellie que représente sa situation actuelle, principalement liée au succès des monnaies de collection à valeur faciale. Si l'établissement est moins fragile structurellement qu'en 2007, sa viabilité à moyen terme n'est pas assurée sur les plans économiques et culturels. La Monnaie de Paris doit donc rester prudente et continuer à rationaliser les coûts de production, en envisageant d'arrêter certaines activités. Le suivi du projet Métalmorphoses doit également faire l'objet d'une attention constante de la tutelle.*

---

<sup>331</sup> Par exemple, la Banque centrale des Pays-Bas et l'institut néerlandais de frappe de monnaie ont regroupé leurs collections au sein d'un même musée, le *Geldmuseum*, au sein du site historique du *Royal Dutch Mint* à Utrecht.

<sup>332</sup> Le cabinet des médailles et antiques de la Bibliothèque nationale de France (BNF), dont les collections rassemblent principalement des monnaies et médailles anciennes, est également en cours de transformation dans le cadre du projet « Richelieu » de rénovation de l'ancien site de la Bibliothèque, rue de Richelieu, à Paris.

*La Cour formule donc trois séries de recommandations :*

*S'agissant de l'activité de production :*

- 1. prévoir un scénario alternatif destiné à faire face à l'éventualité d'un ralentissement de l'activité « monnaies de collection à valeur faciale » ;*
- 2. mener, en lien avec la tutelle, une étude précise et complète, pour évaluer la pertinence de chacune des activités commerciales et envisager les conséquences économiques et organisationnelles de leur arrêt éventuel.*

*S'agissant des charges de l'entreprise :*

- 3. mieux maîtriser les évolutions des rémunérations ;*
- 4. poursuivre l'effort de rationalisation des fonctions support ;*
- 5. limiter le recours aux prestataires externes en se réappropriant le pilotage stratégique.*

*S'agissant de la mission de valorisation du patrimoine :*

- 6. réexaminer et actualiser le plan d'affaires du projet Métalmorphoses ;*
  - 7. développer des partenariats, en particulier avec la Cité de l'économie et de la monnaie, pour mieux assurer la présentation des collections historiques.*
-

## Sommaire des réponses

Ministre de l'économie et des finances et délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	506
Ministre de la culture et de la communication	508
Gouverneur de la Banque de France	509
Chancelier de l'Institut de France	510
Président-directeur général de la Monnaie de Paris	512
Ancien directeur des Monnaies et médailles (2002-2007)	515

**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**

*Concernant, en premier lieu, l'activité de production, vous préconisez l'élaboration d'un scénario alternatif destiné à faire face à l'éventualité d'un ralentissement de l'activité « monnaies à valeur faciale » et, en lien avec la tutelle, la conduite d'une étude pour évaluer la pertinence de chacune des activités commerciales et envisager les conséquences économiques et organisationnelles de leur arrêt éventuel.*

*Ces recommandations ont été anticipées par la Monnaie de Paris, en étroite collaboration avec ses instances de gouvernance, et sont en cohérence avec le nouveau plan stratégique approuvé par le conseil d'administration le 16 décembre 2011, baptisé MAP (« une Monnaie aux ambitions partagées ») et ses cinq grands objectifs dont notamment :*

*- affirmer la marque « Monnaie de Paris » grâce à des produits d'art innovants, une gamme commerciale renouvelée et une distribution commerciale mieux maîtrisée ;*

*- rechercher continûment une meilleure compétitivité dans tous les secteurs d'activité au travers notamment, du déploiement progressif de méthodes industrielles d'amélioration de la performance ;*

*- développer l'activité de production de monnaies courantes étrangères en élargissant l'offre de produits et services, en renforçant l'organisation commerciale et en maîtrisant davantage la filière amont de production de flans métalliques.*

*Le budget 2012 confirme l'importance pour l'entreprise de l'activité des « monnaies de collection à valeur faciale », qui représentent 48 % du chiffre d'affaires 2012 projeté de l'établissement (contre 18 % en 2008).*

*Concernant, ensuite, les charges de l'entreprise, la Cour préconise une meilleure maîtrise des évolutions des rémunérations, la poursuite de la rationalisation des fonctions support et la limitation du recours aux prestataires externes.*

*Même si la Monnaie de Paris n'est pas soumise stricto sensu aux règles de cadrage salarial prévues par la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP), elle doit, dans un souci d'harmonisation et d'équité, néanmoins respecter ce cadrage transversal et le représentant de l'État issu de la direction du budget au conseil d'administration y est attentif. Par ailleurs, la composition du comité des rémunérations a été revue en mars 2012 afin de renforcer l'exercice de ce cadrage : ce comité est présidé par un représentant de l'État en charge des*

ressources humaines des ministères financiers et compte, parmi ses membres, un représentant de l'État issu de la direction du budget. La maîtrise des évolutions des rémunérations et la limitation des écarts salariaux font partie du programme de travail retenu par ledit comité,

Par ailleurs, la rationalisation des fonctions support est l'un des objectifs du plan stratégique de la Monnaie de Paris. Les gains de productivité et les départs en retraite projetés d'ici 2015 sur les fonctions support et industrielles seront, pour partie, des économies nettes et, pour partie, recyclés en créations d'emplois pour le projet « MétaLmorphoses ». Enfin, le recours à des prestataires externes était justifié par la volonté de développer le chiffre d'affaires des monnaies de collection notamment ces deux dernières années (augmentation du budget de communication). Un effort de maîtrise de ces dépenses a été mis en œuvre et fait l'objet d'un suivi attentif des tutelles et du conseil d'administration.

Concernant enfin du projet « MétaLmorphoses », la Cour recommande de développer des partenariats dans le cadre de la fonction muséale de la Monnaie de Paris et souligne à juste titre la nécessité d'actualiser le plan d'affaires.

S'agissant du volet financier du projet « MétaLmorphoses », une information régulière de la tutelle et du CGEFI est désormais faite par la Monnaie de Paris en ce qui concerne l'état d'avancement et le volet budgétaire de ce projet d'envergure. Votre recommandation concernant l'actualisation du plan d'affaires est une préoccupation partagée par les tutelles : l'actualisation a été réalisée et a permis d'aboutir à un document présenté au conseil d'administration le 20 novembre 2012, fondé sur des scénarii satisfaisants du point de vue de la rentabilité de l'investissement projeté.

---

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE  
ET DE LA COMMUNICATION**

*Je vous informe que le rapport n'appelle pas d'observation de la part  
du ministère de la culture et de la communication.*

---

**RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE**

*Ce rapport qui ne concerne que très indirectement la Banque de France n'appelle pas de remarque particulière de ma part.*

*S'agissant du projet de partenariat avec la Banque de France évoqué dans le rapport, je précise que la signature de la convention est intervenue le 21 décembre 2012.*

---

### **RÉPONSE DU CHANCELIER DE L'INSTITUT DE FRANCE**

*L'Institut de France n'a reçu communication du projet de rapport que le 29 novembre 2012 et regrette de n'avoir pu participer à la constitution du dossier et de n'avoir pas eu connaissance du rapport préliminaire complet sur la base duquel a été rédigée ce rapport. Il constate, qu'après une instruction unilatérale, ce rapport présente la décision du transfert de la parcelle de la Monnaie de Paris à l'Institut de France d'une manière qui ne rend pas un compte exact de l'opportunité du transfert ni de sa chronologie.*

*En opportunité, le rapport précise que la parcelle de l'An IV était utilisée par la Monnaie pour la fabrication des médailles, mais ne fait nulle mention de la raison pour laquelle le transfert a été décidé. Le retour de la parcelle de l'An IV au domaine du Collège des Quatre Nations a présenté à partir de 2004 un caractère de nécessité absolue pour l'Institut de France en raison de l'augmentation du nombre des membres de l'Institut qui a dépassé 450 à cette date, et de l'insuffisance de moyens modernes pour l'accomplissement des travaux académiques et interacadémiques.*

*Il s'est donc agi d'arbitrer entre deux institutions publiques, deux projets. L'arbitrage a été rendu au plus haut niveau et a fait intervenir tous les rouages de l'État. La décision des ministres successifs de l'Economie et du Budget et l'intervention du législateur faisaient obligation de le mettre en œuvre. Le rapport laisse entendre au contraire que la décision de transfert n'était pas légitime, mais il ne reflète en réalité que les efforts déployés pour tenter de s'y opposer.*

*En ce qui concerne la chronologie, la décision de transfert du 25 juin 2004 est curieusement présentée comme revenant sur une réponse d'attente du 14 mai précédent. Mais, si le rapport précise que cette décision revenait sur les refus antérieurs répétés, ce qui est une évidence, il omet de préciser que la décision a été confirmée par tous les ministres depuis lors. De même, la mention d'une annonce de l'Institut de la construction de l'auditorium ne figure pas à sa place chronologique, le projet d'auditorium étant antérieur à la décision de transfert et étant sa justification même et non découlant d'une décision prise en 2009 au moment de la signature de la convention avec la Monnaie. Quant au financement de l'auditorium, il est rappelé qu'il résulte essentiellement de fonds issus du mécénat.*

*De même, n'est pas rendu un compte exact du déroulement de la procédure législative qui a opéré le transfert.*

*Le projet de loi du 27 septembre 2006 créant l'EPIC de la Monnaie de Paris disposait que l'EPIC recevait en dotation l'Hôtel des Monnaies. C'est dans ces termes que la loi a été votée par l'Assemblée nationale.*

*Devant le Sénat, un amendement sénatorial a été voté qui affectait la parcelle de l'An IV aux missions de l'Institut de France. Devant la*

*Commission mixte paritaire, il a été estimé que l'amendement était inutile parce que la parcelle de l'An IV ne faisait pas partie historiquement de l'Hôtel des Monnaies. Il a donc été abandonné comme relevant du domaine réglementaire.*

*Il est inexact de laisser entendre que, l'Institut intervenant à plusieurs reprises, « une solution juridique a donc été imaginée pour tenter de contourner la difficulté ». Ce sont les services de l'État qui ont estimé que la mise en œuvre de la décision de transfert exigeait une disposition législative plus précise que la simple référence historique à « l'Hôtel des Monnaies ». D'où la délimitation des parcelles cadastrales correspondant à la parcelle de l'AN IV, et la disposition législative introduite dans la loi de finances pour 2008, dont il résulte que ces parcelles ne font pas partie de la dotation de l'EPIC. Les deux arrêtés du 29 janvier 2009 ne pouvaient que traduire la disposition législative intervenue, validée par le Conseil Constitutionnel. Contrairement à ce qu'indique le rapport, toute autre solution aurait été juridiquement contestable.*

*Les développements qui suivent et notamment les paragraphes 2 et 3 du rapport souffrent des divergences d'appréciation sur la justification de la décision de transfert et sur le calendrier de sa mise en œuvre. Ainsi les conséquences financières sont-elles postérieures à la décision de transfert et ne sont-elles pas toutes à imputer à cette décision. De même, il est inexact d'affirmer que la fermeture du Musée de la monnaie, en juillet 2010, a été rendue nécessaire par le transfert de la parcelle de l'AN IV, le déménagement des machines installées sur la parcelle n'entraînant pas nécessairement la fermeture d'un musée géographiquement distinct.*

*Enfin, le projet Métalmorphoses conçu dès 2007, présenté à la presse dès la fin de 2008 et publié en juillet 2009 n'a jamais intégré la parcelle de l'AN IV dans ses emprises mais, en revanche, l'exécution de la décision prise en 2004 du transfert de parcelle aurait également dû être prise en compte. Il est dès lors inexact d'imputer les difficultés juridiques de la Monnaie en termes de marchés publics à la décision de transfert de la parcelle.*

*L'engagement irrévocable pris par la Monnaie de Paris sur une date de transfert au 31 décembre 2012 par l'avenant signé en juillet 2009 après approbation du Conseil d'administration de la Monnaie et, qui fait loi entre les parties, n'est pas à ce jour respecté. A la date où ce courrier est rédigé, la Monnaie de Paris et l'Institut de France déclarent s'efforcer d'en définir les modalités d'application. Il serait regrettable qu'un rapport de la Cour des comptes, à la suite d'une insuffisance de la procédure contradictoire, puisse jeter un doute sur la volonté commune des deux institutions de mettre en œuvre un arbitrage solennel rendu en 2004 et constamment confirmé.*

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA MONNAIE DE PARIS**

*La Monnaie de Paris tient d'abord à remercier la Cour des comptes pour le contrôle approfondi auquel elle s'est livrée sur l'établissement public, ainsi que pour les recommandations particulièrement utiles qu'elle a formulées.*

*En effet, la Cour des comptes analyse parfaitement la situation catastrophique qui était celle de l'ancienne direction des Monnaies et médailles en 2007 : un manque d'activité chronique après la mise en place de l'euro, des effectifs excédentaires et vieillissants, l'absence de stratégie, une conflictualité sociale élevée et des déficits permanents.*

*La Cour des comptes souligne « la dynamique » instaurée à partir de 2007, qui a permis de faire bien fonctionner le nouvel établissement public, d'élaborer et mettre en œuvre un plan stratégique qualifié de « prudent et innovant », de rénover le dialogue social à travers la négociation de plusieurs accords d'entreprise, de réduire les effectifs de 30 %, d'accroître le chiffre d'affaires de moitié en quatre ans tout en le doublant par agent, de ramener la masse salariale de près de 50 % à seulement 20 % du chiffre d'affaires, de restaurer la rentabilité et de verser près de 30 millions d'euros de dividendes à l'État en trois exercices.*

*Ensuite, la Cour des comptes identifie les handicaps structurels et persistants de l'établissement public : le niveau salarial moyen reste plus élevé que chez ses principaux concurrents, les fonctions supports demeurent importantes, les commandes de l'État sont durablement inférieures aux capacités de production de l'entreprise et le marché des pièces courantes à l'export souffre à la fois des surcapacités mondiales de production et des pratiques anticoncurrentielles de certains fabricants.*

*En outre, la Cour des comptes relève la fragilité de la récente croissance commerciale, qui repose sur des produits nouveaux, les « euros à valeur faciale » introduits à partir de 2008 : il est vrai que ceux-ci représentent aujourd'hui plus de la moitié de l'activité non régaliennne et l'essentiel de ses bénéfices. Il est également vrai que des activités anciennes, comme les médailles, sont demeurées déficitaires malgré les efforts de restructuration, ce qui implique des actions supplémentaires de redressement ou des choix draconiens.*

*La Monnaie de Paris est pleinement consciente de ces enjeux : elle les a placés au cœur de son nouveau plan stratégique, « Monnaie aux Ambitions Partagées (MAP) », adopté avec ses tutelles et mis en œuvre depuis le début de l'année 2012 :*

- en particulier, l'entreprise porte une très haute attention au succès commercial à long terme des « euros à valeur faciale », ce qui explique la persistance d'investissements élevés et nécessaires en matière de conseils marketing et de communication grand public ;
- de même, le niveau des fonctions supports s'explique par le recrutement de nouvelles compétences tertiaires qui faisaient défaut à l'entreprise, notamment dans la prospective (création d'une fonction R&D), le suivi des clients (création d'un S.A.V.), la prospection commerciale pour les pièces courantes (création d'un service dédié à l'export), l'accueil des publics (création d'une direction des programmes culturels) et la gestion du site parisien (renforcement de la fonction sécurité et sûreté) ;
- en cohérence avec les recommandations de la Cour des comptes, l'entreprise a amélioré sa capacité de pilotage interne du plan stratégique (création d'une fonction conduisant le plan avec ses vingt chantiers thématiques) ;
- l'entreprise met également en œuvre une démarche d'amélioration continue, tant sur ses processus industriels que sur ses fonctions supports, et examine des possibilités de partenariats - voire de croissance stratégique externe - pour améliorer sa position relative à l'export et poursuivre l'abaissement des coûts de sa mission de service public.

S'agissant de la transformation du site parisien du Quai de Conti, elle a été profondément influencée par l'affaire dite de « la parcelle de l'An IV » que relate la Cour des comptes. Bien qu'elle ait dû s'y plier, la Monnaie de Paris n'avait pas approuvé la décision d'une partie de ses tutelles de la spolier d'un terrain de 1 500 m<sup>2</sup> comprenant des équipements industriels essentiels, pour le donner à l'Institut de France afin qu'il y fasse construire un auditorium. La Cour des comptes souligne à juste titre les conditions opaques et contestables de cette décision, prise sans études préalables et dont les conséquences économiques et financières sont intégralement supportées par l'entreprise à hauteur de près de 30 millions d'euros. Les complications techniques du transfert sont d'ailleurs telles, que celui-ci n'a pas pu intervenir à la date du 31 décembre 2012 ; il est simplement reporté de plusieurs mois.

Sans vouloir revenir sur le sens de cette décision, la Monnaie de Paris formule le vœu que le travail de la Cour des comptes incite les Pouvoirs publics à revoir la répartition des charges de ce transfert et que l'entreprise publique soit dédommée financièrement par l'Institut de France des dépenses qui lui incombent injustement.

Enfin, la Monnaie de Paris a commencé à mettre en œuvre les recommandations de la Cour des comptes pour consolider le projet « MétaLmorphoses » engagé dès 2009 : d'une part, le plan d'affaires a été

*réexaminé et actualisé à l'automne 2012, sous l'égide de ses tutelles ; d'autre part, une convention de partenariat vient d'être signée avec la Banque de France pour établir de bonnes synergies entre « MétaLmorphoses » et le projet de « Cité de l'économie » engagé postérieurement par la banque. Comme tout projet innovant, « MétaLmorphoses » comporte une part de risque. Mais, quarante ans après la délocalisation près de Bordeaux de son activité principale, l'ancienne manufacture des monnaies trouve enfin un avenir en se dessinant un nouveau rôle urbain autour des métiers d'arts, du commerce, de la gastronomie et de l'art contemporain. Le défi mérite d'être relevé.*

*En vous remerciant à nouveau de rendre la Monnaie de Paris plus efficace par vos constats et vos préconisations.*

---

**RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR DES MONNAIES ET  
MÉDAILLES (2002-2007)**

*I- En l'absence d'archives de l'Administration, je me suis reporté aux rapports commis par les rapporteurs spéciaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, sur le budget annexe des Monnaies et médailles, à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances, et projets de loi de règlement, de 2002 à 2007.*

*Le Rapporteur spécial, M. le sénateur Bertrand AUBAN écrit dans son rapport relatif au budget annexe des monnaies et médailles au projet de loi de règlement du budget de l'année 2006 :*

**« UNE RÉFORME STRUCTURELLE CONTRAINTE BIEN  
ENGAGÉE**

*« La préparation du passage à l'euro, au tournant de l'année 2000, a précipité la DMM dans la crise.*

*« Par crainte de pénurie de pièces métalliques au moment du changement de monnaie, la France a frappé trop d'euros. En août 2002, 9,1 milliards de pièces ont été produites, sur un programme de frappe initial de 10,5 milliards, alors que le circuit économique n'en avait accepté que 5,2 milliards : le stock de pièces représente alors 75 % de la masse monétaire en circulation au lieu du traditionnel seuil de sécurité de 10 %.*

*« La France a donc été conduite à interrompre ce programme, entraînant la sous-activité de l'usine de Pessac, l'un des deux sites de fabrication, avec l'Hôtel de la Monnaie du Quai Conti. Un nouveau directeur a alors été désigné, le 23 novembre 2002, encourageant la DMM à développer ses activités commerciales et à engager des réformes en profondeur pour sauver son avenir.*

*« Au cours de l'année 2006, la DMM a poursuivi ses efforts de réduction des coûts et des effectifs initiée en 2002 grâce à une réorganisation structurelle qui a permis la diminution du « point mort » (niveau de ventes nécessaire pour assurer l'équilibre d'exploitation) de la fabrication de l'euro, de 130 millions d'euros, aux alentours de 80 millions d'euros.*

*« Le montant de la subvention d'exploitation nécessaire pour assurer l'équilibre des opérations courantes, a diminué de moitié entre le projet de loi de finances (PLF) pour 2005 et celui pour 2006, chutant à 1,3 million d'euros.*

*« S'agissant des effectifs, la DMM comptait en 2002, 973 équivalents temps plein travaillé (ETPT) et n'en comptabilise plus, fin 2006, que 643 sur les 659 prévus en PLF 2006. Néanmoins, le sureffectif persiste, aggravé par la subvention annuelle d'équilibre d'environ 5 millions d'euros, versée par la*

*DMM au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) en sus des 2,9 millions d'euros de cotisations (respectivement 1,2 et 1,7 million d'euros pour le programme régalien et le programme commercial)... ». (...)*

*« Le chiffre d'affaires des activités commerciales est, en revanche, largement supérieur aux prévisions (à l'exception du secteur des médailles) : 52,2 millions d'euros, soit 59 % du total des recettes, contre 44,3 millions d'euros prévus en PLF 2006. Cet excédent est en grande partie dû au fort dynamisme de la Monnaie de Paris sur le marché des monnaies étrangères, conformément à l'objectif de redéploiement de son chiffre d'affaires vers d'autres clients que l'État français. Ainsi en 2006, la Monnaie de Paris a frappé plus de pièces étrangères que d'euros français ». (...)*

*« Sur les 17,4 millions d'euros de dépenses de personnels prévus en loi de finances, seuls 16,9 millions d'euros ont été exécutés, solde imputable à cette réduction d'effectifs mais aussi aux abattements sur salaires liés aux mouvements sociaux (3 838 jours de salaires abattus, répartis sur les deux programmes) ».*

*II- Ces commentaires me conduisent à faire les remarques suivantes :*

*1. Les erreurs des prévisions de besoins de monnaies divisionnaires, en 2001-2002, ont failli être fatales pour la Monnaie de Paris. Elles ont occasionné d'importants coûts pour l'État. L'écart du simple au double mériterait d'être mentionné dans le rapport.*

*2. La décision ministérielle de ne pas procéder à un plan social, évoquée dans le rapport, répondait à une préoccupation fondamentale : il ne fallait prendre aucun risque susceptible d'entraîner une quelconque perte de savoir-faire par des mesures générales, et l'objectif assigné à la Direction était de « sauver ce qu'il est possible de sauver », formule utilisée par le Ministre lors du Comité technique paritaire ministériel (CTPM) d'octobre 2002.*

*Cette stratégie, très difficile à conduire pendant cinq ans, présentait l'avantage de contrecarrer la critique laissant entendre que l'État allait brader une institution ancestrale, des savoir-faire dans un domaine régalien, vendre un monument historique. Elle a été clairement énoncée, dès le départ, et se déclinait dans deux dimensions : non-renouvellement des départs à la retraite, remise à disposition du Ministère les fonctionnaires de l'Administration centrale.*

*Les effectifs sont passés, comme le rapporte le rapporteur spécial, M. Bertrand AUBAN, de 973 en 2002 à 643 fin 2006, soit une réduction d'un tiers en cinq ans. Ces chiffres sont différents de ceux mentionnés dans le rapport.*

*Cette démarche n'a rien coûté à l'État, puisqu'il n'a eu aucune prime de départ à verser, et que ce qu'il décaissait au titre de la Monnaie, il ne le faisait pas au titre du régime spécial de retraite.*

*3. Les commentaires relatifs au faible impact des réductions des personnels sur les dépenses de personnel, devraient tenir compte de la non prise en charge par la Monnaie des fonctionnaires du Ministère, et de la contribution de la Monnaie au fonds spécial de pensions des ouvriers de l'État (FSPOEIE).*

*Quant au salaire moyen, son évolution ne peut être appréciée au regard de la seule décroissance des effectifs, mais de la comparaison des diminutions respectives des baisses de chiffres d'affaires et des effectifs.*

*4. Dans le rapport, la Cour écrit : « En 2006, en dépit d'une importante baisse des effectifs (676 personnels soit - 21,4 % en 4 ans), la situation financière des monnaies et médailles restait critique ». Ce commentaire n'établit pas le lien de cause à effet entre diminution des effectifs et situation financière, et ne justifie pas le caractère critique de la situation financière.*

*III- Le rapport évoque la période transitoire des trois premiers mois de 2007. Elle est marquée par quatre éléments :*

*1. La situation sociale est tendue, puisque, malgré de nombreux jours de grève avec occupation des locaux en novembre 2006, des manifestations quai Conti et dans les rues de Bordeaux, les personnels des Monnaies et médailles n'ont pu empêcher le changement de statut. La déception était vive.*

*2. L'incertitude de la situation juridique de la période résultait de la publication avec deux mois de retard du décret d'application de l'article 36 de la loi de finances pour 2007, qui met un terme au budget annexe des Monnaies et médailles, et crée l'EPIC, mais, également au fait qu'il n'y a plus d'agent comptable, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007.*

*3. Cette période était caractérisée par une forte hausse des prix des métaux, et seuls les achats de métaux précieux n'ont pas été faits, eu égard à l'incertitude de la situation juridique.*

*4. Pour amortir les effets de la baisse de la production d'euros, et trouver des activités pour l'usine de Pessac, la Monnaie de Paris s'est lancée dans une large prospection pour obtenir des contrats de frappe de monnaies étrangères, avec un certain succès puisque, comme le relève le rapporteur spécial, en 2006, elle frappe plus de pièces étrangères que d'euros français. Fin 2006, les jours de grève ont entraîné des retards pour respecter les engagements de livraisons de monnaies étrangères. A la reprise, ces fabrications devaient être privilégiées, ce qui a occasionné des retards pour les pièces de 1 centime. Les stocks nationaux permettaient de répondre aux besoins.*



# **Chapitre V**

## **Une fondation parapublique**

La Fondation du patrimoine : un modèle singulier



## **La Fondation du patrimoine : un modèle singulier**

---

### ***PRESENTATION***

---

*La volonté de mieux préserver le patrimoine français non protégé est à l'origine de la création, en 1996, de la Fondation du patrimoine. Sont concernées plusieurs centaines de milliers de biens meubles et immeubles présentant un intérêt historique (habitat traditionnel, lavoir, halles, four à pain, églises rurales, etc.) sans pour autant être placés sous le régime public de protection des monuments historiques, appliqué à 45 000 biens seulement.*

*Instituée par la loi du 2 juillet 1996 et reconnue d'utilité publique par un décret du 18 avril 1997, la Fondation du patrimoine a pour objet de contribuer à la conservation et à la valorisation de ce patrimoine non protégé en mobilisant les soutiens privés.*

*Quinze grandes entreprises ont participé à la constitution de son capital initial et détiennent encore aujourd'hui la majorité des voix au sein du conseil d'administration. La fondation dispose d'environ 32 millions d'euros de ressources annuelles, dont une part significative de concours publics représentant, selon les années, entre 35 et 50 % de l'ensemble. Sur la période 2000-2011, elle a contribué à plus de 18 000 projets de rénovation d'édifices ou d'objets mobiliers d'ampleur variée, 14 000 d'entre eux relevant du patrimoine privé et près de 4 000 du patrimoine public, pour l'essentiel des édifices appartenant aux collectivités territoriales.*

*Après des années de démarrage difficile, la fondation a connu un véritable essor en 2000, année à partir de laquelle elle a été autorisée à délivrer directement un agrément fiscal (le label « Fondation du patrimoine »). L'année 2004 a marqué une nouvelle étape dans son développement grâce à la décision de l'État de lui affecter une recette domaniale publique, une fraction du produit des successions laissées en déshérence. La période 2006-2010 sur laquelle a porté le contrôle de la Cour a été une phase d'expansion. En quatre ans, les ressources de la fondation ont augmenté de 80 %.*

*L'examen de la Cour a permis de constater que l'action de la Fondation du patrimoine n'aurait pas été possible sans des financements publics pérennes. Pour autant, ces dernières années, elle a su mobiliser les initiatives privées en faveur du patrimoine non protégé.*

---

## **I - Une fondation bénéficiaire de concours publics importants**

Alors que le projet initial était de créer une structure non publique afin de lever des fonds privés en faveur de la conservation du patrimoine non protégé, force est de constater que la fondation est aujourd'hui un organisme juridiquement hybride, largement financé par des fonds publics.

### **A - La réorientation du projet d'origine**

#### **1 - L'ambition initiale du législateur**

La Fondation du patrimoine est la seule fondation française dont les statuts, c'est-à-dire les missions, les ressources, mais aussi la composition du conseil d'administration, ont été fixés par le Parlement. La loi du 2 juillet 1996 assigne à cette fondation la mission générale « de promouvoir la connaissance, la conservation et la mise en valeur du patrimoine national » et, plus particulièrement, de s'attacher « à l'identification, à la préservation et à la mise en valeur du patrimoine non protégé ». Le « patrimoine non protégé » est constitué de l'ensemble des biens, meubles ou immeubles, ayant un intérêt patrimonial significatif mais insuffisant pour justifier une protection au titre des monuments historiques. Il n'existe néanmoins pas de définition juridique précise de cette notion.

En choisissant d'instituer en 1996 une fondation tournée vers le patrimoine non protégé, l'État a entendu assurer la prise en compte d'une mission d'intérêt général tout en veillant à ne pas grever le budget de l'État de nouvelles dépenses, ni à amputer les crédits dédiés à la protection des biens de premier plan, protégés au titre des monuments historiques. L'objectif fixé par la loi est d'augmenter l'effort financier consacré au patrimoine non protégé en drainant des financements privés : mécénat d'entreprises, dons de particuliers, fédération des initiatives des associations de patrimoine.

Au moment de la création de la fondation figurait au budget de l'État une ligne de crédits dédiée au patrimoine rural non protégé d'un montant moyen de 5,5 M€ par an, soit une dotation moyenne de 55 000 € par département, confiée aux services départementaux du ministère de la culture chargés de l'architecture et du patrimoine. Par la suite, dans le cadre de l'acte II de la décentralisation (2004), ces crédits ont été transférés aux départements qui en assurent désormais la gestion. Ces crédits alimentent aujourd'hui les subventions que les conseils généraux versent à la fondation.

Ainsi, depuis 2004, l'État ne dispose plus de relais budgétaire pour mener une action directe en faveur du patrimoine non protégé. L'action publique dans ce domaine repose donc *de facto*, au niveau national, essentiellement sur la fondation.

Le législateur a souhaité que la Fondation du patrimoine soit bâtie sur le modèle des fondations reconnues d'utilité publique. Le décret du 18 avril 1997 y a pourvu. Ainsi, l'État est représenté au conseil d'administration par trois commissaires du gouvernement qui n'ont pas de droit de vote.

La loi a néanmoins prévu des statuts en partie dérogatoires aux statuts-types des organismes reconnus d'utilité publique approuvés par décret en Conseil d'État. En effet, les entreprises fondatrices disposent de la majorité des voix au sein du conseil d'administration de la Fondation du patrimoine, ce qui est contraire au principe général qui établit que les fondateurs ayant consenti au dessaisissement définitif de leurs fonds doivent être minoritaires. De plus, les statuts de la fondation prévoient un dispositif d'adhésion des personnes physiques ou morales comme si la fondation était une simple association.

Ces spécificités visaient, d'une part, à impliquer fortement les entreprises fondatrices dans le fonctionnement et le financement de la fondation et, d'autre part, à susciter une adhésion massive du grand public. On attendait en effet du dispositif d'adhésion qu'il procurât à la fondation d'importantes ressources de cotisations, ainsi qu'une grande notoriété dans l'opinion publique. Le *National trust* britannique était alors une référence très présente.

### **Le *National Trust*, la référence britannique**

Le *National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty*, dit *National Trust* est un organisme associatif (« *charity* ») britannique indépendant du gouvernement dédié à la préservation du patrimoine naturel et bâti. Son budget annuel est de 475 M€ pour 5 000 salariés.

Fondé en 1894, le *National Trust* est le deuxième propriétaire foncier du Royaume-uni derrière la Couronne. Il a une mission de conservation large qui concerne à la fois des monuments bâtis de toute nature (manoirs, châteaux, ancienne manufacture, moulins, etc.), à l'instar du Centre des Monuments Nationaux français et des espaces naturels (parcs, jardins, bois), y compris les espaces côtiers qui sont, en France, de la compétence du Conservatoire du littoral.

En plus de la gestion de ces espaces, le *National Trust* assure l'accueil des visiteurs dans ces lieux et l'animation de ces sites (programmation culturelle, services aux visiteurs). Près de 17 millions de visiteurs fréquentent chaque année les sites du *National Trust*.

Enfin, le *National Trust* se caractérise par le mécanisme d'adhésion (« *membership* ») qui soutient son fonctionnement. En 1996, au moment de la création de la Fondation du patrimoine, 2,2 millions de personnes cotisaient annuellement au *National Trust* ; ils étaient 3,8 millions d'adhérents en 2011. Le statut d'adhérent donne accès, en contrepartie, à l'entrée gratuite dans les 300 sites de l'organisme.

Lors de la présentation du projet de loi au Sénat en 1996, le ministre chargé de la culture indiquait qu'« à la différence d'une fondation traditionnelle, la Fondation du patrimoine aura[it] [...] des adhérents directs, qui lui apporteront non seulement une contribution financière, mais également leurs talents, leur enthousiasme et leur énergie»<sup>333</sup>.

En conséquence de cette loi, ainsi que du mécanisme du label « Fondation du patrimoine » ouvrant droit à déduction fiscale, l'intervention de l'État en faveur du patrimoine non protégé n'est plus prévue que de façon indirecte, en soutien de l'initiative privée. L'article L. 143-2 du code du patrimoine dispose, en effet, que les biens labellisés par la fondation peuvent bénéficier d'un agrément fiscal qui permet au propriétaire de déduire de son revenu imposable une partie du coût des travaux de rénovation.

La politique en faveur du patrimoine non protégé se retrouve ainsi intégralement portée par une fondation d'un genre nouveau, irréductible

<sup>333</sup> M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la culture, séance du 27 mars 1996 au Sénat.

aux catégories juridiques habituelles, ayant pour vocation de capter des soutiens privés pour assurer sa mission. Afin d'en assurer le contrôle, le législateur prévoit que « La Fondation du patrimoine est soumise au contrôle de la Cour des comptes »<sup>334</sup>.

## 2 - Les infléchissements du modèle initial

L'objectif de réaliser un « *National Trust* à la française » n'a pas été atteint pour plusieurs raisons.

En premier lieu, les outils et ressources de la fondation n'ont pas été conçus, à l'origine, pour satisfaire véritablement cette ambition. En effet, la Fondation du patrimoine dispose de prérogatives bien moins étendues que le *National Trust*. Le législateur a ainsi exclu que la Fondation du patrimoine puisse devenir propriétaire, sauf de façon transitoire pour sauvegarder un monument en péril, modalité d'action dont la fondation n'a d'ailleurs jamais fait usage. De même, le législateur a tenu à préciser que la fondation n'avait pas vocation à gérer des sites. Dès le départ, la Fondation du patrimoine ne soutient donc pas la comparaison avec *National Trust*. Le budget annuel actuel de 32 M€ de la Fondation du patrimoine est près de quinze fois inférieur à celui du *Trust*.

En outre, la fondation ne compte aujourd'hui que 6 000 adhérents environ, dont la moitié est constituée de collectivités territoriales. Elle n'est jamais parvenue, ni n'a même vraiment cherché, à développer les adhésions de particuliers. Pourtant, dans son discours d'inauguration de la fondation en décembre 1997, le Président de la République évoquait un objectif de 300 000 adhérents à l'horizon de l'an 2000. La fondation n'a jamais bénéficié d'un fort soutien populaire ni des recettes de cotisation qui pouvaient en découler.

En réalité, la fondation a décidé dès le départ de ne pas développer l'adhésion, pour ne pas entrer en concurrence avec les grandes associations de protection du patrimoine<sup>335</sup>. Par ailleurs, elle considérait qu'elle ne disposait pas des moyens pour développer et entretenir un tel réseau. En particulier, elle n'avait pas la possibilité, comme le *National trust*, d'offrir à ses adhérents l'entrée gratuite dans des sites touristiques.

---

<sup>334</sup> Article L.111-8-1 du code des juridictions financières.

<sup>335</sup> La Demeure historique, Vieilles Maisons Françaises (VMF), la Ligue Urbaine et Rurale, Maisons Paysannes de France, la Fédération Patrimoine Environnement, l'Union REMPART, la Sauvegarde de l'Art Français et la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (SPPEF) qui, ensemble, comptaient 40 000 particuliers adhérents en 2011.

A défaut, la fondation s'est procurée des ressources alternatives : perception de frais de dossier auprès des demandeurs de label ou de frais de gestion sur les dons et les produits du mécénat reçus. Surtout, grâce aux souscriptions locales, dites de « mécénat populaire »<sup>336</sup>, qu'elle a initiées par la suite, elle recueille des fonds auprès du grand public, avec une logique différente : non pas fidéliser, mais multiplier les donateurs en fléchant leurs dons sur des projets.

Ces ressources privées, ainsi que les concours publics (recette affectée par l'État, subventions des collectivités territoriales), sont venus suppléer l'absence de cotisations individuelles et la faiblesse du mécénat d'entreprise. Pour leur part, les entreprises fondatrices n'ont jamais complété par des abondements ultérieurs leur dotation initiale. Le capital initial de la fondation (5,99 M€ en 2012) – que la loi autorisait à consommer – n'a été donc ni dépensé, ni renforcé. Il ne contribue d'ailleurs au financement de la fondation qu'à la hauteur des produits financiers qu'il procure.

#### **Dix ans de réalisation de la Fondation du patrimoine**

Depuis 2000, la fondation a contribué à la rénovation de 14 000 édifices privés, dans le cadre du label « Fondation du patrimoine », et d'un peu moins de 4 000 édifices publics, grâce aux souscriptions de mécénat populaire et aux subventions complémentaires qu'elle verse sur la ressource publique affectée « successions en déshérence » ou à l'appui des subventions des collectivités territoriales.

Parmi ces 18 000 biens rénovés, on trouve 12 500 édifices de nature rurale ou agricole (habitat traditionnel, granges, moulins, halles) qui constituent donc l'écrasante majorité des réalisations. Viennent ensuite les édifices religieux (églises, chapelles) pour un peu plus de 3 000 réalisations – dont 90 % ressortissent de projets portés par des personnes publiques, quelques éléments de patrimoine urbain (1 500 réalisations), le patrimoine lié à l'eau (lavoir, fontaine, moulin à eau pour 600 réalisations), le patrimoine militaire ou fortifié (300). La centaine de réalisations restantes se partage entre le patrimoine économique (artisanat, industrie) et artistique (tableaux, objets).

A titre d'exemple, la fondation a contribué à la restauration des cloches de l'église du 12<sup>ème</sup> siècle de Saint-Gence (Haute-Vienne), d'un moulin à Pontlevoy (Loir-et-Cher), du lavoir de Courville (Ardennes) ou encore d'un manège à chevaux polyvalent utilisé pour des travaux agricoles à Seignottes (Jura).

<sup>336</sup> Cette appellation a été déposée par la fondation qui s'en réserve l'utilisation.

## **B - Un essor lié au développement des financements publics**

### **1 - Des recettes publiques d'origines diverses**

A partir de l'année 2000, la fondation, qui cherchait à asseoir son fonctionnement, alors qu'elle disposait de peu de ressources, a obtenu des collectivités territoriales l'attribution de subventions. En 2011, 86 conseils généraux et 14 conseils régionaux la subventionnaient, tant pour son fonctionnement que pour le financement de projets. Chaque année, depuis 2006, le total de ces subventions dépasse 2 M€.

En outre, à partir de 2003, la fondation a bénéficié de l'affectation d'une recette domaniale publique, auparavant entièrement versée au budget de l'État. Une disposition de la loi de finances pour 2003 ajoute, en effet, à la liste des ressources de la fondation « une fraction fixée par décret du produit des successions appréhendées par l'État à titre de déshérence ».<sup>337</sup> Depuis 2004, cette ressource publique représente un apport très significatif au budget de la fondation : 11 M€ en 2010 (40 % des produits de la fondation) et 9 M€ en 2011 (30 %).

L'auteur de l'amendement parlementaire à l'origine de cette affectation considérait que « l'État [était] en quelque sorte, institué par la loi, légataire universel des Français sans héritiers connus »<sup>338</sup> et que dans ces conditions, on pouvait attribuer cette recette « à des actions touchant au patrimoine de la collectivité tout entière », plutôt que de la laisser « noyée » dans le budget général. Il concluait : « ainsi, y aurait-il cohérence à consacrer au Patrimoine, ce que l'État a reçu en héritage des Français »<sup>339</sup>.

Cependant, il n'existe aucun lien, ni de proportionnalité ni d'affectation, entre l'activité de la fondation et cette recette dont le montant connaît par ailleurs des fluctuations importantes d'une année à l'autre. Le législateur n'a ni posé de condition, ni fixé de plafond au versement à la Fondation du patrimoine de la part fixée par décret qui lui revient sur le produit des successions en déshérence. La fondation est

---

<sup>337</sup> En vertu du code civil, une succession est « en déshérence » en cas d'absence de testament, d'héritier ou de renonciation de ces derniers. L'État se charge alors de liquider la succession, d'acquitter les droits qui lui sont liés et de consigner le produit restant. Au terme d'un délai de 30 ans, ce produit peut être intégré au budget général de l'État comme recette domaniale.

<sup>338</sup> Rapport d'information n° 378 (2001-2002) de M. Yann Gaillard, sénateur, fait le 25 juillet 2002, au nom de la commission des finances du Sénat.

<sup>339</sup> Exposé des motifs de l'amendement déposé par M. Yann Gaillard, sénateur, à la loi de finances pour 2003.

ainsi totalement libre de l'emploi des fonds qui lui sont attribués au titre des successions en déshérence. En pratique, la majeure partie de cette recette (60 à 70 % selon les années) lui permet de concourir à la rénovation d'édifices publics par des subventions et, pour le reste, de financer son fonctionnement.

L'affectation d'une telle ressource s'apparente aux mécanismes inventés dans d'autres pays pour soutenir des organismes plus ou moins homologues. Le *Denkmalschutz Stiftung* – fondation allemande en faveur de la rénovation du patrimoine - ou le *National Trust* bénéficient en effet de financements issus des produits de la loterie nationale. Il faut néanmoins noter que leurs missions recouvrent des périmètres plus larges que celles de la Fondation du patrimoine, notamment la prise en charge d'édifices qui, en France, relève du régime des monuments historiques, donc de l'État.

Le versement d'une recette domaniale de l'État à la Fondation du patrimoine cumule les défauts régulièrement relevés par la Cour en matière de recettes affectées :

- elle n'est mentionnée dans aucun document budgétaire porté à la connaissance du Parlement, de sorte qu'elle est automatiquement versée chaque année sans que celui-ci en vote la reconduction, en contradiction avec l'article 51-1° de la loi organique relative aux lois de finances qui fait obligation au gouvernement d'informer le Parlement des recettes publiques affectées à des personnes morales autres que l'État ;
- il n'existe aucune corrélation entre l'activité de la fondation et l'évolution de cette recette, qui a varié de 6 à 11 M€ par an entre 2006 et 2011. Ainsi, l'utilisation de cette recette n'est pas liée à des objectifs particuliers et ne fait l'objet d'aucun contrôle *a posteriori* ;
- soustraite à l'autorisation parlementaire, cette recette n'est, par ailleurs, assortie d'aucun plafonnement, alors que son montant évolue de façon aléatoire.

C'est pourquoi il apparaît nécessaire que les recettes affectées à la Fondation du patrimoine et leur utilisation fassent au moins l'objet d'une information systématique du Parlement, voire d'un plafonnement de leur montant annuel.

## **2 - Une part importante de soutien public**

Il ressort du tableau ci-dessous que la ressource privée reste majoritaire dans le budget de la fondation.

**Tableau n° 1 : structure de financement de la Fondation du patrimoine (2006-2011)**

<i>En milliers d'euros</i>	Recette publique affectée par l'État	Subventions des collectivités locales	Ressources privées issues des dons et du mécénat*	Autres ressources privées **
<b>2006</b>	7 224	2 079	5 818	2 110
<b>2007</b>	6 014	2 097	6 785	2 705
<b>2008</b>	7 099	2 316	9 071	3 810
<b>2009</b>	7 877	3 113	10 103	2 989
<b>2010</b>	11 336	2 173	11 714	2 797
<b>2011</b>	9 057	2 140	16 790	2 644

\* Ce chiffre inclut le montant des dons perçus dans le cadre des souscriptions (cf. tableau n° 4), le montant du mécénat d'entreprise et le montant des dons non-affectés que reçoit la fondation.

\*\* Il s'agit des cotisations des adhérents, des frais de dossier perçus et des revenus financiers sur les placements de la fondation.

Source : comptes financiers de la Fondation du patrimoine

Ces dernières années, l'augmentation rapide des dons issus des souscriptions faisant appel à la générosité des particuliers a même permis d'en faire croître la part dans son compte de résultat. Cette dynamique semble pouvoir se poursuivre à l'avenir. Le soutien financier public n'en demeure pas moins très important. Il représente en effet 43 % des ressources en 2009, 49 % en 2010, 36 % en 2011.

Si la fondation a été conçue pour mobiliser le financement privé, la participation publique est aujourd'hui décisive pour assurer son activité.

En outre, l'action de la fondation est fortement aidée par les déductions fiscales dont bénéficient les travaux qu'elle labellise ou subventionne. Or cette aide publique n'est pas retracée dans les comptes de la fondation. Aux subventions et concours publics vient en effet s'ajouter la dépense fiscale correspondant aux déductions d'impôt accordées par l'État en faveur des actions de la fondation. Elle est de deux ordres :

- la dépense fiscale spécifiquement liée au label « Fondation du patrimoine » ;

- la dépense fiscale qui découle des dispositions générales du code des impôts relatives aux dons et au mécénat<sup>340</sup>.

En incluant cette dépense fiscale, l'effort public en faveur de l'activité de la fondation pour le patrimoine non protégé peut être chiffré, en 2011, à près de 27 M€.

**Tableau n° 2 : effort public en faveur des actions de la Fondation du patrimoine**

<i>En milliers d'euros</i>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Effort public *	17 974	18 913	20 170	22 966	26 584	26 834

*\*Total de la dépense budgétaire et fiscale de l'État (y compris les déductions fiscales liées au label « Fondation du patrimoine ») et des subventions des collectivités locales en faveur des actions de la fondation.*

*Par exemple, pour 2010 (en milliers d'euros) : 11 336 (recette affectée) + 2 173 (subvention des collectivités) + 7 512 (dépense fiscale liée aux dons et mécénat) + 5 563 (dépense fiscale liée au label).*

*Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers et simulation de dépense fiscale de la Fondation du patrimoine.*

L'effort public total en faveur du patrimoine non protégé est supérieur à ce montant. Il conviendrait au moins d'inclure la part des dépenses que les collectivités territoriales engagent en faveur du patrimoine non protégé en plus des subventions qu'elles versent à la fondation et qui représentent moins de la moitié des crédits décentralisés du patrimoine rural non protégé.

L'effort public en faveur du patrimoine non protégé a donc très sensiblement augmenté, si on le compare aux 5,5 M€ du patrimoine rural non protégé inscrits au budget de l'État jusqu'en 2004.

En dépit de cette évolution, l'implication du ministère chargé de la culture est demeurée faible dans ce domaine d'action, en dehors des relations techniques nouées localement entre les architectes des bâtiments de France et les délégations locales de la Fondation du patrimoine.

<sup>340</sup> Comme pour tout don à une œuvre d'intérêt général, particuliers et entreprises peuvent déduire de leurs impôts (impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu, impôt sur la fortune) les dons effectués à la fondation. Le mécanisme de réduction d'impôt est très favorable au donateur, car le dispositif fiscal français cumule à la fois un haut niveau de réduction (60, 66 ou 75 %) et une imputation directe de cette réduction sur l'impôt dû.

Il serait souhaitable que le ministère chargé de la culture établisse avec la Fondation du patrimoine des relations plus régulières et structurées afin d'intégrer les actions de la fondation à une politique nationale du patrimoine non protégé dont les contours restent d'ailleurs à définir. Les orientations qu'arrêtera l'État devraient se faire en concertation avec les collectivités territoriales et la Fondation du patrimoine.

## **II - Une fondation mobilisatrice des initiatives privées**

A l'appui des financements publics assurant sa pérennité, la fondation mobilise les soutiens privés par des outils classiques (bénévolat, mécénat de grandes entreprises), mais également selon des formes plus novatrices.

### **A - Un large appui sur le bénévolat**

#### **1 - Des délégations locales animées par des bénévoles**

L'organisation de la fondation se caractérise par sa forte décentralisation. La fondation s'appuie sur 23 délégations régionales créées localement à partir des années 2000. Ces délégations disposent d'un budget propre, alimenté, d'une part, par des ressources locales, notamment les subventions des collectivités territoriales, et, d'autre part, par un apport du siège assis sur la recette « successions en déshérence ». Cette autonomie budgétaire vise à encourager les délégations à rechercher un financement local pour leur fonctionnement.

De plus, la fondation a confié la gestion des délégations régionales et départementales à des bénévoles, pour la plupart jeunes retraités, choisis en raison de leur compétence de gestion, liée à leur expérience professionnelle antérieure (chef d'entreprise, cadre, fonctionnaire, etc.). Ainsi, aujourd'hui, plus de 450 bénévoles œuvrent localement pour la fondation et 12 bénévoles assurent au siège des missions nationales, comme l'audit interne. Les délégués sont assistés dans leurs tâches quotidiennes par des chargés de mission salariés (de un à trois par délégation), rattachés au niveau régional. La fondation emploie 63 salariés, dont 17 au siège<sup>341</sup>. L'implication de bénévoles qualifiés et entreprenants est incontestablement une des clefs de la réussite de la

---

<sup>341</sup> Source : compte de résultat 2011 de la Fondation du patrimoine.

fondation qui a su encadrer progressivement leurs concours et s'attacher par un recrutement judicieux des personnalités très bien insérées localement. Les délégations régionales, qui bénéficient d'une large capacité d'initiative et d'une grande autonomie de fonctionnement, sont la clef de la réussite de la Fondation du patrimoine.

## **2 - Une maîtrise des risques de gestion à améliorer**

Le modèle de gestion, décentralisé et largement fondé sur le bénévolat, expose la fondation à des risques dont elle a conscience. Aussi, depuis 2002, s'est-elle efforcée d'accompagner son expansion par la professionnalisation de certaines fonctions, par la mise en place d'outils de gestion et de contrôle adaptés, ainsi que par l'instauration de procédures davantage formalisées dans son réseau. Les contrôles menés par la Cour, tant au siège que dans certaines des délégations<sup>342</sup>, n'ont pas amené à identifier d'éléments caractéristiques de dérives ou d'abus dans la gestion.

Néanmoins des risques persistent, notamment au niveau financier. La gestion largement décentralisée de la trésorerie, la multiplication des comptes bancaires, ainsi que des procédures d'encaissement et de décaissement pour le moins artisanales, peuvent être à l'origine de défaillances. Si aucune irrégularité manifeste, ni aucun incident grave n'a été observé, il est impératif que la gestion et la manipulation des fonds soient encadrées et surveillées plus étroitement.

## **B - Le label fiscal « Fondation du patrimoine » en faveur du patrimoine privé**

### **1 - Une dépense fiscale orientée vers le patrimoine privé non protégé**

L'objectif du label « Fondation du patrimoine » est d'encourager les propriétaires privés de patrimoines non protégés à effectuer des travaux de restauration. Ils obtiennent en échange une déduction fiscale qui diminue d'autant le coût de ces travaux. Ce mécanisme présente deux avantages : il incite à réaliser des travaux de restauration dans le respect des techniques et des matériaux d'époque, ce qui est généralement plus dispendieux pour le propriétaire, et il favorise la préservation de biens non-habitables pour lesquels un propriétaire privé a *a priori* peu d'intérêt à engager une dépense.

---

<sup>342</sup> Ile-de-France, Champagne-Ardenne, Centre, Basse-Normandie.

La délivrance du label « Fondation du patrimoine » est soumise à des conditions de fond et de forme précises fixées par une instruction fiscale de 2005.

Cette instruction fixe deux principes :

- le bien à rénover doit appartenir à l'une des trois catégories qu'elle définit : immeuble non-habitable de patrimoine rural (pigeonnier, lavoir, four à pain, etc.), immeuble habitable typique du patrimoine rural (ferme, manoir, etc.) ou immeuble situé en zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager ;
- l'édifice doit être visible depuis la voie publique. Seuls les travaux d'entretien et de réparation des parties *extérieures* du bâtiment peuvent donc bénéficier de la déduction fiscale. Les travaux ainsi aidés doivent contribuer à l'amélioration esthétique de l'espace public.

Le bénéfice de la déduction fiscale est réservé aux seules personnes physiques. Il est subordonné à l'obligation de conserver le bien aidé pendant au moins 15 ans et à l'interdiction de son usage à des fins commerciales, ce qui exclut, par exemple, toute exploitation de chambres d'hôte.

Aux termes de l'article 156 du code général des impôts qui régit cet agrément fiscal qu'est le label, l'avis favorable de l'architecte des bâtiments de France est obligatoire. Cet avis porte à la fois sur le caractère « patrimonial » du bâtiment et sur le projet de travaux (compatibilité des techniques et matériaux avec la préservation du patrimoine). Le label « Fondation du patrimoine » est un agrément temporaire : il est accordé pour cinq ans pendant lesquels le propriétaire peut réaliser ses travaux.

De sa propre initiative, la fondation a par ailleurs instauré un mécanisme de labellisation sans effet fiscal, afin de permettre aux personnes à faibles revenus et non soumis à l'impôt d'obtenir une aide directe pour leurs travaux. Ces demandes sont instruites exactement dans les mêmes conditions que les demandes classiques. Elles aboutissent, en cas d'examen favorable, au versement par la fondation d'une subvention, qui correspond en moyenne à 12 % du coût des travaux. En 2011, 240 chantiers ont bénéficié d'une aide de la fondation dans ce cadre.

La dépense fiscale générée par l'attribution du label de la fondation est assortie d'un cadre juridique clair et son objet est bien ciblé. Néanmoins ce dispositif n'est pas cohérent avec d'autres régimes juridiques ou fiscaux relatifs au patrimoine. Ainsi, à côté du label « Fondation du patrimoine », a été maintenue une procédure d'agrément

directement gérée par l'administration fiscale au profit du patrimoine non protégé, dit agrément « patrimoine national ». De plus, alors que le législateur envisageait largement le champ d'application du label « Fondation du patrimoine », l'instruction fiscale de 2005 en a restreint l'octroi en l'orientant vers la sauvegarde du patrimoine rural, au motif que les zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager font encore figure d'exception<sup>343</sup> et que le dispositif du label est incompatible avec la réglementation applicable aux secteurs sauvegardés.

Face à cette situation, il apparaît à la fois nécessaire de clarifier les objectifs et les critères de la politique générale de protection du patrimoine, notamment pour mieux prendre en compte le patrimoine non protégé urbain et industriel, et de renforcer la cohérence des outils fiscaux au service de cette politique.

## **2 - La délivrance du label et de l'agrément fiscal sous l'entière responsabilité de la fondation**

La Fondation du patrimoine est aujourd'hui un organisme privé qui gère lui-même un agrément fiscal, c'est-à-dire dont la décision vaut agrément sans aucune forme d'intervention publique. Cette situation inédite résulte de la loi de finances rectificative pour 2002 qui a établi qu'à partir de 2003, le label de la fondation vaudrait agrément, supprimant toute intervention de l'administration fiscale dans la procédure.

En pratique, ce sont les délégations régionales de la fondation qui instruisent les demandes. Cependant, la fondation collabore étroitement avec les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine au niveau départemental, notamment avec leurs responsables, les architectes des bâtiments de France. Ceux-ci exercent toutes les prérogatives que leur confèrent la loi et l'instruction fiscale en donnant des avis précis et circonstanciés sur chaque dossier. L'octroi du label fait *in fine* l'objet d'une décision du siège de la fondation, lequel a d'ailleurs défini des procédures strictes d'instruction. A l'issue des travaux, le propriétaire doit transmettre à la fondation des photos de la réalisation et, pour chaque dossier, les délégués s'assurent, parfois en s'appuyant sur les architectes des bâtiments de France, que le résultat est conforme aux exigences du label.

---

<sup>343</sup> Sur environ 2 000 communes de plus de 5 000 habitants, seules 300 sont couvertes par une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

### 3 - Le label : entre effet d'aubaine et incitation à la qualité des travaux de restauration

Le régime de déduction fiscale applicable aux propriétaires bénéficiaires du label varie selon que le propriétaire est bailleur ou occupant et selon le niveau de subventions publiques perçues par lui. Un propriétaire occupant peut déduire de ses revenus 50 % du coût des travaux, mais jusqu'à 100 % de ce coût s'il a reçu plus de 20 % de subventions publiques, ce qui est le cas dans environ 15 % des dossiers.

La dépense fiscale correspondant au label « Fondation du patrimoine » est mal identifiée par l'administration fiscale. Les immeubles labellisés productifs de revenus fonciers sont assimilés aux immeubles classés et inscrits à l'inventaire des monuments historiques, pour une dépense fiscale totale de 24 M€ prévue en 2012. Dans le cas des propriétaires occupants, la dépense fiscale n'est pas identifiée.

A défaut, partant de l'hypothèse d'un taux moyen d'imposition des propriétaires de biens labellisés de 17 %<sup>344</sup>, la fondation a entrepris une simulation du coût du label qui n'a pas appelé d'observation de la part de la direction de la législation fiscale.

**Tableau n° 3 : dépense fiscale liée au label « Fondation du patrimoine »**

M€	2008	2009	2010
Nombre de labels fiscaux	1 029	1 031	1 105
Montant total travaux net de subvention de la fondation	53,4 M€	54,7 M€	53,2 M€
Dépense fiscale	5,6 M€	5,7 M€	5,5 M€
Dépense fiscale par label	5 422 €	5 547 €	5 035 €

Source : Fondation du patrimoine

Selon cette analyse, la dépense fiscale liée au label s'établit à 5,6 M€ par an pour environ 1 055 ménages bénéficiaires, soit 5 334 € par bénéficiaire en moyenne sur la période 2007-2010. Cette somme représente une réduction moyenne de 10 % du coût des travaux.

L'efficacité de cette dépense fiscale peut être appréciée à deux niveaux :

- cette dépense fiscale de 5,6 M€ génère dix fois plus de volume de travaux, témoignant de l'existence d'un certain effet de levier. Il faut cependant relativiser cette conclusion. Selon la

<sup>344</sup> Hypothèse retenue en référence au taux moyen d'imposition des très hauts revenus en France tel que fourni par l'INSEE en 2007, qui est de 20 %.

seule enquête régionale disponible<sup>345</sup>, les propriétaires estiment que, dans la majorité des cas, ils auraient de toute façon effectué les travaux. Néanmoins, pour les biens non habitables (25 % des dossiers), la déduction fiscale constitue une incitation bien réelle puisque l'intérêt direct du propriétaire à réaliser les travaux est moindre ;

- l'intervention de la fondation a un effet indéniable sur la qualité de réalisation des travaux en raison du contrôle exercé par l'architecte des bâtiments de France. Le label représente donc, pour la collectivité, une garantie que les personnes privées entretiennent, dans les règles de l'art, le patrimoine non classé qui est leur propriété.

Si le label, pour certains des propriétaires concernés, constitue un probable effet d'aubaine, il exerce un effet de levier positif sur les actions en faveur de la conservation du patrimoine architectural et de la protection du paysage rural.

## **C - Le « mécénat populaire » en faveur du patrimoine public**

### **1 - Un mécanisme attractif**

Dès 2000, la fondation disposait, avec le label, d'un outil pour concourir à la rénovation du patrimoine privé. En revanche, faute d'avoir réussi à attirer un nombre important d'adhérents, elle manquait de moyens pour aider à la rénovation du patrimoine public.

C'est pourquoi, à partir de 2002, la fondation a pris le parti de lancer des souscriptions locales de « mécénat populaire ». Dans le cadre de conventions signées, pour l'essentiel, avec des communes désireuses d'engager des travaux de restauration de leur patrimoine (meuble ou immeuble), la fondation assure, depuis cette date, la collecte de dons fléchés sur des projets de travaux, ouvrant aux donateurs (particuliers, entreprises) le bénéfice de la réduction d'impôt y afférente. Calquant sa pratique sur les procédures en vigueur pour la délivrance du label, la fondation soumet le programme de travaux à l'avis de l'architecte des bâtiments de France compétent avant d'ouvrir la souscription.

Le « mécénat populaire », tel que l'a baptisé la fondation, revient donc à susciter des dons pour des travaux locaux clairement identifiés, partant du principe qu'un donateur potentiel est plus sensible à une cause qui lui est proche. En outre, la fondation privilégie la multiplication de

---

<sup>345</sup> Enquête de la délégation régionale de Basse-Normandie.

petits dons de personnes souvent peu habituées à donner à la fidélisation des donateurs réguliers. De façon générale, la fondation ne se charge pas d'assurer la campagne de communication visant à sensibiliser les habitants à l'enjeu de la rénovation. Celle-ci est menée par la collectivité publique propriétaire, souvent par l'intermédiaire d'une association locale créée à cet effet. En revanche, c'est à la fondation que reviennent le traitement de la collecte et la gestion des fonds qui en sont issus.

## 2 - Une ressource d'ampleur limitée, mais en forte croissance

Entre 2000 et 2011, plus de 3 600 souscriptions ont été ouvertes et 1 760 d'entre elles closes. On notera que, sur les 3 600 souscriptions, plus de 2 700 ont été ouvertes au profit d'édifices religieux, le cas-type étant celui de la commune rurale dotée d'une église non protégée où la réalisation de travaux présente un caractère impératif<sup>346</sup>.

L'évolution du produit des souscriptions, multiplié par quatre depuis 2006, témoigne du succès croissant que rencontre ce dispositif.

**Tableau n° 4 : souscriptions ouvertes auprès de la Fondation du patrimoine (2006-2011)**

€	Produit des souscriptions	Nouvelles souscriptions lancées dans l'année	Nombre de dons reçus
2006	2 433 170 €	362	15 018
2007	3 253 017 €	437	15 274
2008	3 280 516 €	418	17 032
2009	4 673 887 €	614	24 681
2010	6 440 769 €	770	31 650
2011*	10 093 000 €	665	n.c.

\* au 28 décembre 2011

Source : Fondation du patrimoine. Dons des particuliers et des entreprises confondus.

Cette augmentation résulte de deux facteurs :

- la forte augmentation du nombre de donateurs : sur la période 2006-2010, 90 % des donateurs à la fondation sont des donateurs uniques. La fondation fait exception parmi les

<sup>346</sup> Ainsi, en 2011, la fondation a distingué par le prix du « mécénat populaire » la commune de Vézannes (Yonne) : ce village de 46 habitants avait réussi à collecter 24 000 € (soit 8,5 % du coût des travaux) pour son église.

organismes collecteurs de dons, puisque dans l'ensemble, selon l'étude annuelle de l'association *Recherche et Solidarités*<sup>347</sup>, le nombre de donateurs sur les années 2009-2011 ne progresse plus ;

- l'instauration en 2007 d'un dispositif permettant au contribuable de déduire une partie de ses dons au titre de l'impôt sur la fortune<sup>348</sup>. Il s'en est suivi une forte augmentation du montant moyen des dons. Il a rapporté 2,7 M€ à la Fondation du patrimoine en 2011.

Le produit des souscriptions équivaut désormais au double de celui des crédits du patrimoine rural non protégé. Malgré leur forte progression, les sommes ainsi collectées restent cependant d'ampleur limitée, eu égard à l'enjeu que représente la préservation du patrimoine public.

Par ailleurs, les souscriptions de la Fondation du patrimoine, relayées sur son site Internet depuis 2009, ont désormais le caractère d'appel national à la générosité publique. Or, la fondation ne remplit pas les obligations encadrant cette pratique, notamment en ce qui concerne l'information des donateurs et la comptabilisation distincte des sommes ainsi récoltées.

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Créée par le législateur pour mobiliser l'initiative privée en faveur du patrimoine non protégé, la Fondation du patrimoine n'a pu mener à bien cette mission sans les financements publics pérennes qui lui ont été attribués sous la forme de subventions de collectivités territoriales et surtout d'une recette affectée en provenance du budget de l'État.*

*Plus encore, les avantages fiscaux dont elle bénéficie lui permettent de mobiliser des fonds privés au profit de la rénovation de biens publics ou privés. De cette façon, elle a réussi à fédérer l'intérêt du public pour la protection du patrimoine et à lever des fonds grâce aux souscriptions du « mécénat populaire » dont la dynamique va croissant. Par ailleurs, la gestion de la fondation, qui repose très largement sur des bénévoles, se révèle économe et rigoureuse. La fondation combine ainsi soutiens et financements publics, d'une part, et initiatives et ressources privées, d'autre part, justifiant son identité de fondation.*

<sup>347</sup> Etude menée conjointement avec la direction générale des finances publiques.

<sup>348</sup> Ce dispositif, toujours en vigueur, est issu de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

*Cet organisme hybride, mi-public, mi-privé, est maintenant chargé, quasiment seul à l'échelle nationale, et avec un certain succès, de la mission d'intérêt général de préservation active du patrimoine non protégé, et cela, en l'absence de politique d'ensemble en ce domaine.*

*La Cour constate que le bilan de la Fondation du patrimoine a conduit à des actions positives, mais que les crédits publics qui lui sont confiés doivent être mieux encadrés. Par ailleurs, elle estime que la fondation doit davantage développer son action en s'appuyant sur la mobilisation de fonds privés.*

*En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes:*

*Pour l'État :*

- 1. informer chaque année le Parlement du montant et de l'emploi de la recette domaniale « successions en déshérence » affectée à la fondation ;*
- 2. instituer un mécanisme de plafonnement de cette recette affectée ;*
- 3. inscrire les relations entre la Fondation du patrimoine et le ministère chargé de la culture dans une politique nationale du patrimoine non protégé dont le contenu reste à définir.*

*Pour la Fondation du patrimoine :*

- 4. renforcer le contrôle du siège sur les délégations régionales en matière financière ;*
  - 5. approfondir le développement des ressources privées moins exploitées à ce jour : relance du mécénat d'entreprise et du dispositif d'adhésion initialement prévu ;*
  - 6. appliquer l'ensemble des obligations relatives à l'appel à la générosité publique, dans le cadre des souscriptions de « mécénat populaire ».*
-

### Sommaire des réponses

Ministre de l'intérieur	541
Ministre de la culture et de la communication	542
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	544
Président de la fondation du patrimoine	545

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR**

*Je vous informe que les recommandations que vous formulez concernent au premier chef les ministères en charge du budget et de la culture. Dans la limite de ses attributions, le ministère de l'intérieur apportera néanmoins son concours le plus entier à toute décision permettant de mettre en œuvre les préconisations de la Cour des comptes.*

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE  
ET DE LA COMMUNICATION**

*Sur la seconde recommandation, concernant le plafonnement du versement des produits des successions vacantes, je m'interroge sur l'opportunité de cette mesure. Si d'aventure elle était retenue, je souhaite que le plafond soit évalué largement et qu'un mécanisme indiciaire de réévaluation soit prévu chaque année afin que ce montant progresse en fonction du taux d'inflation. Une baisse du niveau du produit des successions vacantes, allouées à la Fondation, serait très préjudiciable à son activité et à sa progression.*

*Sur l'inscription des relations entre la Fondation du patrimoine et le ministère de la culture et de la communication dans une politique nationale du patrimoine non protégé, dont le contenu serait à définir, je rappelle que cette Fondation, tout en constituant un partenaire privilégié, n'est pas un établissement public sous tutelle.*

*Cette autonomie statutaire de la Fondation n'empêche pas le ministère de suivre attentivement et régulièrement ses activités aussi bien au moment des conseils d'administration par la présence de son commissaire du gouvernement, qu'au moment des réunions avec les délégués organisées régulièrement, ou de diverses manifestations, ainsi qu'à travers le rôle des architectes des bâtiments de France.*

*La Fondation du patrimoine conclut des conventions avec les départements qui, depuis 2004, gèrent les crédits du PRNP destinés à la valorisation des édifices non protégés. Le nombre de conventions passées avec les départements et les communes permet au ministère de la culture et de la communication d'avoir un état global de la politique nationale en faveur du patrimoine non protégé dont le ministère n'est plus directement en charge.*

*Parallèlement, d'autres actions existent en faveur du patrimoine non protégé notamment celles prévues par l'article L. 123-1-5,7° du code de l'urbanisme qui pourraient être complétées pour intégrer les éléments labellisés par la Fondation du patrimoine ou au titre du patrimoine du XXème siècle afin d'assurer une plus grande cohérence de la politique patrimoniale et une plus grande lisibilité.*

*Cette question devrait parvenir à intégrer les réflexions qui seront menées dans le cadre d'une nouvelle loi sur le patrimoine, laquelle pourrait être l'occasion d'intégrer ou de regrouper certaines mesures dispersées ou mal connues par les communes, afin de permettre une plus grande fluidité des informations et une connaissance partagée avec les services de l'État,*

*par l'intermédiaire des directions régionales des affaires culturelles et des services territoriaux de l'archéologie et du patrimoine.*

*L'objectif serait d'aider les communes dans la mise en œuvre des dispositions prévues par l'article L. 123-1-5,7° du code de l'urbanisme, en leur apportant une meilleure connaissance des données patrimoniales et si nécessaire une assistance technique afin d'intégrer systématiquement toutes ces informations dans les documents d'urbanisme.*

---

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

*Ce rapport analyse les missions et le mode de financement de cette fondation, qui présente la particularité d'avoir des statuts, c'est-à-dire des missions et des ressources, déterminés par la loi.*

*Les ressources de la fondation proviennent notamment de l'affectation par l'État, depuis la loi de finances initiale pour 2003, d'une fraction, fixée par décret, du produit des successions appréhendé par l'État à titre de déshérence.*

*Le Gouvernement est pleinement engagé dans l'amélioration des informations transmises au Parlement en matière de ressources affectées. Même si la nature de recette domaniale du prélèvement dont bénéficie la Fondation du patrimoine n'en fait pas une imposition de toute nature affectée, retracée annuellement dans l'annexe budgétaire au projet de loi de finances initiale intitulé « Voies et Moyens », le prélèvement sera retracé dans cette annexe au prochain projet de loi de finances initiale pour 2014 dans un souci de présentation exhaustive des ressources affectées.*

*Par ailleurs, comme le note la Cour, le Gouvernement met progressivement en œuvre un plafonnement des taxes affectées à des tiers autres que les organismes de sécurité sociale et les collectivités locales, conformément aux principes énoncés dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 en discussion au Parlement. Le prélèvement affecté à la Fondation du patrimoine semblant présenter, comme le souligne la Cour, un lien ténu entre le fait générateur de la ressource et les missions de l'établissement, l'intégration de cette ressource dans le champ du plafonnement sera mise à l'étude dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2014.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FONDATION DU PATRIMOINE**

*J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de ce document. L'objet de la présente est de vous communiquer la réponse qu'il appelle de la part de la Fondation du patrimoine.*

*Je tiens, en premier lieu, à remercier la Cour des appréciations positives portées sur le développement de l'activité de la Fondation au cours de ces dernières années ainsi que sur sa gestion ; en particulier, le constat formulé par la Cour de la qualité des services rendus par notre réseau de 450 bénévoles, présents sur l'ensemble du territoire, ne peut qu'être un fort encouragement pour ces derniers à poursuivre une action dont ils sont la clef de voûte.*

*Nous avons été très sensibles à la reconnaissance par la Cour des résultats obtenus par la Fondation du patrimoine tant dans le domaine de la labellisation des particuliers que dans celui de la mobilisation du mécénat populaire.*

*De même, nous remercions la Cour d'avoir pris acte du développement régulier, au cours des dix dernières années, des outils de gestion permettant de professionnaliser et sécuriser le plus possible l'organisation financière et comptable de la Fondation. Il s'est, en effet, agi pour nous d'une préoccupation constante, essentielle à la crédibilité de notre action auprès des donateurs et de l'ensemble de nos partenaires.*

*Les recommandations formulées par la Cour en ce domaine ont déjà, pour certaines d'entre elles (mise en cohérence complète des documents budgétaires et comptables, établissement de budgets modificatifs en cours d'année ...), été mises en œuvre ; d'autres, relatives, notamment, à la diminution des comptes bancaires, à l'achèvement de la mise en place d'une gestion centralisée de la trésorerie, à la dématérialisation progressive des paiements, ou encore à la valorisation du bénévolat, donneront lieu rapidement à des mesures applicables à l'ensemble de nos délégations régionales.*

*De même, avons-nous pris bonne note des préconisations de la Cour, concernant les obligations relatives à l'appel à la générosité publique dans le cadre des opérations de mécénat populaire, notamment en matière d'information financière des donateurs. Ces préconisations, qui ne soulèvent aucune difficulté particulière, vont être suivies d'effet à bref délai.*

*Le souhait de la Cour que soit approfondi le développement des ressources privées de la Fondation ne peut qu'être partagé par celle-ci.*

*Une nouvelle campagne de recherche de mécénat auprès des grandes entreprises a été lancée depuis plusieurs semaines et va donner lieu à un effort soutenu de prospection et de contacts malgré les obstacles réels que constituent, d'une part la situation économique et financière actuelle, d'autre part l'existence de très nombreuses fondations d'entreprise au sein des groupes concernés, souvent peu enclines à envisager l'intermédiation de la Fondation du patrimoine dans le financement de projets de restauration.*

*Dans le même temps, la Fondation va poursuivre résolument l'action engagée de création de clubs de PME mécènes en s'appuyant sur les succès d'ores et déjà obtenus, en ce domaine, par certaines de nos délégations.*

*Enfin, nous explorons actuellement de nouvelles pistes, en particulier à l'international, dont nous espérons qu'elles déboucheront en 2013 sur de premiers résultats.*

*Les observations formulées par la Cour relatives aux différentes formes de financement public (concours financiers et dépenses fiscales) dont bénéficie la Fondation du patrimoine appellent de notre part les remarques suivantes :*

- les financements concernés traduisent le soutien des pouvoirs publics à l'action de la Fondation ; ils permettent, au travers de la Fondation du patrimoine, l'existence d'un réel partenariat public-privé au service de la sauvegarde et de la valorisation du patrimoine national ; toute remise en cause, même partielle, du soutien de l'État à l'action de la Fondation du patrimoine ne pourrait qu'être interprétée négativement par les acteurs économiques disposés à s'associer, via la Fondation, à cette grande cause nationale et non à se substituer à la puissance publique ;*
- les institutions étrangères qui poursuivent un but se rapprochant de celui de la Fondation du patrimoine – notamment au Royaume-Uni et en Allemagne – bénéficient également, comme l'a relevé la Cour, d'un important appui public essentiel à leur action.*

*Les observations qui précèdent ne sauraient avoir pour effet de détourner la Fondation du patrimoine de l'objectif constant qui est le sien de renforcer régulièrement la part de ses ressources d'origine privée ; celle-ci s'est élevée à 64 % en 2011 contre 57 % deux ans plus tôt. Les initiatives rappelées plus haut, qui visent à développer le mécénat en faveur de la Fondation, vont en ce sens.*

*Enfin, nous prenons acte de la recommandation formulée par la Cour s'agissant de la relance du dispositif d'adhésion à la Fondation du patrimoine, prévu pour la loi du 2 juillet 1996.*

*Dans notre réponse aux observations définitives de la Cour, nous avons expliqué les raisons pour lesquelles la Fondation n'a pas inscrit parmi ses priorités, avec l'accord du Conseil d'administration, l'adhésion des particuliers : risque de concurrence avec les associations nationales de sauvegarde du patrimoine et perte de recettes pour ces dernières, inadaptation de la ressource procurée par les cotisations au financement de projets de restauration, impact négatif sur les charges de fonctionnement de la Fondation.*

*Dans le même temps, nous avons rappelé les raisons qui nous avaient conduits à privilégier la recherche de dons auprès des particuliers dans le cadre de souscriptions publiques permettant de susciter l'adhésion du public aux objectifs poursuivis par la Fondation, ainsi que la mise en œuvre de démarches de fidélisation des donateurs, que nous allons amplifier dans les prochains mois.*

*Au cours de l'année 2013, après l'avoir informé du souhait exprimé par la Cour, je consulterai le Conseil d'administration sur l'opportunité de réexaminer les orientations adoptées, il y a une dizaine d'années, au sujet du dispositif d'adhésion.*

*De même, comme le préconise la Cour, le Conseil d'administration, après avoir été saisi des résultats de l'évaluation des modalités d'utilisation, depuis dix ans, de la ressource issue des successions en déshérence, sera amené à se prononcer sur les règles d'octroi des concours financiers de la Fondation pour les années à venir.*

*Un peu plus de 15 ans après sa création, la Fondation du patrimoine entend poursuivre l'accomplissement des missions qui lui ont été confiées par le législateur, dans le cadre d'un dialogue régulier, autour d'objectifs communs, avec les pouvoirs publics, tout particulièrement le Ministère de la Culture et ses services déconcentrés, et d'une écoute attentive à l'égard des orientations défendues par l'État dans le domaine de la sauvegarde du patrimoine national.*

*Les recommandations de la Cour contribueront, sans nul doute, à aider efficacement la Fondation du patrimoine à continuer d'inscrire son action dans une démarche, constante depuis sa création, de renforcement de l'efficacité de ses interventions et de la qualité de sa gestion, afin d'être en mesure de répondre au mieux aux attentes des acteurs publics et privés engagés dans la préservation et la mise en valeur de notre patrimoine.*